



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1397

Bogotá, D. C., viernes, 25 de septiembre de 2026

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2026 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el Instituto Nacional
de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras
disposiciones.*

Bogotá, D. C., 23 de septiembre de 2026.

Honorable Representante

JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA

Presidente Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia. Informe de Ponencia para Primer
Debate al Proyecto de Ley número 167 de 2026
Cámara.

Honorable Representante,

De conformidad con la designación realizada
por la honorable Mesa Directiva de la Comisión
Primera Constitucional Permanente de la Cámara
de Representantes, rindo Informe de **Ponencia
Positiva** para Primer Debate del Proyecto de Ley
número 167 de 2026 Cámara, *por medio de la cual
se crea el Instituto Nacional de Acción Comunal
(INAC) y se dictan otras disposiciones*, publicado
en la **Gaceta del Congreso** número 1090 de 2026,
con exposición de motivos y articulado completo.

Atentamente,

MANUEL ORLANDO CORREA BEDOYA
Representante a la Cámara por Caldas
Ponente Único

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2026 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el Instituto Nacional
de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras
disposiciones.*

I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa tiene por objeto crear el
Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC)
y regular su naturaleza jurídica, principios,
funciones, estructura, financiación y régimen de
transición, con el fin de fortalecer el diseño, la
implementación, el monitoreo y el control de las
políticas de apoyo, estímulo y fomento de los
organismos de acción comunal en Colombia.

El artículo 1º del texto radicado dispone
literalmente:

*“Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley
tiene por objeto crear el Instituto Nacional de
Acción Comunal (INAC) y regular su naturaleza
jurídica, principios, funciones, estructura,
financiación y régimen de transición, con el fin
de fortalecer el diseño, la implementación, el
monitoreo y el control de las políticas de apoyo,
estímulo y fomento de los organismos de acción
comunal en Colombia, funciones que actualmente
desempeña el Grupo de Acción Comunal de la
Dirección para la Democracia, la Participación
Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del
Interior”.*

En desarrollo de ese objeto, el articulado
estructura: (i) seis principios rectores (artículo
2º: participación democrática; autonomía frente a
los poderes públicos y a los organismos de acción
comunal; transparencia y rendición de cuentas;
solidaridad y cooperación entre organismos

comunales; equidad, inclusión social y enfoque diferencial; y coordinación y concurrencia con las entidades territoriales); (ii) la naturaleza de establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio del Interior, conforme a los artículos 70, 71 y 72 de la Ley 489 de 1998 (artículo 3°); (iii) el objeto institucional de dirigir, coordinar, fortalecer, inspeccionar, controlar y vigilar los organismos de tercer y cuarto grado y los de primer y segundo grado cuya competencia no haya sido descentralizada, con salvaguarda expresa del régimen de los distritos especiales (artículo 4°);

(iv) domicilio principal en Bogotá, D. C., y duración indefinida (artículos 5° y 6°); (v) doce funciones (artículo 7°); (vi) el Consejo Directivo, la Dirección General y su régimen (artículos 8° a 10°); (vii) la financiación y el Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal (FONAC) (artículos 11 y 12); y (viii) la transición de funciones, la reglamentación y la vigencia con derogatorias (artículos 13 a 15).

II. ANTECEDENTES

2.1. Antecedente histórico y normativo.

La acción comunal se origina en las décadas de 1950 y 1960 como respuesta comunitaria a la ausencia estatal en la provisión de bienes básicos. La Ley 19 de 1958 reconoció formalmente el movimiento comunal y sentó las bases legales de las Juntas de Acción Comunal; la Constitución Política de 1991 elevó la participación comunitaria a principio fundamental del Estado social de derecho (artículos 1°, 2°, 38 y 103); la Ley 743 de 2002 estableció por casi dos décadas el marco normativo integral de las JAC; y la Ley 2166 de 2021.

“Estatuto Comunal”, actualmente vigente, derogó aquella y consolidó un cuerpo normativo de 109 artículos distribuidos en tres títulos y dieciocho capítulos, que regula la definición y clasificación de los organismos comunales, sus órganos de dirección, administración y vigilancia, el régimen de conciliación e impugnaciones y la política pública de acción comunal.

2.2. Diagnóstico.

Según cifras operativas del Ministerio del Interior a septiembre de 2025, existen 53.153 Juntas de Acción Comunal (58% en zona rural y 42% en sectores urbanos), 1.425 asociaciones de Juntas de Acción Comunal de segundo grado, 42 federaciones de tercer grado más la Confederación Nacional de Acción Comunal de cuarto grado, y 7.413.519 personas afiliadas. No obstante, las funciones nacionales de inspección, control, vigilancia y fomento se ejercen de manera fragmentada y con recursos limitados desde un grupo de trabajo de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior que –según el concepto de favorabilidad del propio Ministerio, Radicado 2025-2-003200-037422 del

3 de septiembre de 2025– “no cuenta con servidores públicos” en su planta de personal, y “resulta ser insuficiente para atender todas las necesidades de la organización de acción comunal”.

2.3. Antecedente legislativo directo.

La iniciativa fue radicada por primera vez el 21 de octubre de 2024 (*Gaceta del Congreso* número 1850 de 2024), identificada como Proyecto de Ley número 397 de 2024 Cámara y 08 de 2023 Senado, con catorce Congresistas como autores, entre ellos el honorable Representante Julio Roberto Salazar Perdomo. El 8 de noviembre de 2024 fue repartido por competencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, que designó ponentes el 12 de noviembre de 2024; estos rindieron Informe de Ponencia Positiva con pliego de modificaciones el 13 de diciembre de 2024 (*Gaceta del Congreso* número 2236 de 2024), en el que se introdujeron ajustes de técnica legislativa, entre ellos la calificación del INAC como establecimiento público conforme a la Ley 489 de 1998, la incorporación de un artículo de principios rectores y la definición de su domicilio y duración. Al no completarse su trámite dentro de la legislatura 2024-2025, el proyecto fue archivado el 20 de junio de 2025, en aplicación del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, sin haber surtido primer debate.

2.4. Re-radicación en la presente legislatura.

El texto se radicó nuevamente en julio de 2026, dentro de la legislatura 2026-2027, iniciada el 20 de julio de 2026 tras las elecciones legislativas del 8 de marzo de 2026, y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1090 del 21 de agosto de 2026. Conforme al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, el trámite legislativo se reinicia íntegramente en la nueva legislatura, incluido el primer debate cuya ponencia se rinde con este informe. La presente versión incorpora los ajustes de técnica legislativa ya validados en la ponencia de 2024, el concepto previo de favorabilidad del Ministerio del Interior (Radicado 2025-2-003200-037422 del 3 de septiembre de 2025) y observaciones adicionales de técnica legislativa y de coherencia constitucional identificadas en la revisión del documento.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

3.1. Necesidad institucional.

Las JAC y demás organismos de acción comunal dependen, para su inspección, control y acompañamiento técnico, de una dependencia ministerial cuya capacidad de cobertura resulta insuficiente frente al tamaño del sector: 53.153 organismos de primer Grado, 1.425 asociaciones de segundo Grado, 42 federaciones departamentales y la Confederación Nacional, conforme a la clasificación de los artículos 6° y 7° de la Ley 2166 de 2021. La dispersión Ministerio del Interior; el INAC asume la función del nivel nacional y la ejerce de manera residual donde la descentralización no se ha materializado, de

modo que ningún organismo comunal quede sin autoridad de supervisión, particularmente en municipios de menor capacidad institucional, sin alterar el reparto competencial que el Estatuto Comunal asigna a las entidades territoriales.

3.2. Fundamento constitucional.

Artículos 1º, 2º, 38, 40 y 103 (derecho de asociación y democracia participativa), 113 (colaboración armónica entre las ramas del poder público), 150 y 154 (competencia legislativa y procedimiento), 209 (buena administración), 286, 287 y 288 (organización territorial y descentralización) y 355 C.P.

3.3. Fundamento legal.

Ley 489 de 1998, artículos 68 a 72 (naturaleza, creación, órganos de dirección y régimen de personal de los establecimientos públicos); Ley 2166 de 2021, artículos 5º a 8º y 76 (Estatuto Comunal); Ley 819 de 2003, artículo 7º (impacto fiscal); Ley 5ª de 1992, artículos 151, 286 y 291 (modificados por la Ley 2003 de 2019) y 190; Ley 19 de 1958; Ley 743 de 2002 (antecedente); Ley 1755 de 2015; y Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”), que reconoce a las JAC como actor central de la participación y la gestión territorial.

3.4. Fundamento de política pública.

El Conpes 3661 de 2010 y el Conpes 3955 de 2018 fijan la política pública de fortalecimiento de las organizaciones comunales; el segundo identificó seis líneas estratégicas –capacidades de gestión, proyectos productivos y economía solidaria, formación de dignatarios, modernización tecnológica, protección de líderes y actualización normativa– con una inversión proyectada de 89.000 millones de pesos a cuatro años, cuya ejecución permanece parcialmente pendiente, lo que confirma la vigencia del diagnóstico y la utilidad de una institucionalidad autónoma que lidere su implementación.

3.5. Jurisprudencia constitucional.

La Corte Constitucional ha reconocido que la acción comunal materializa el derecho de asociación y la democracia participativa (C-024 de 1994, M. P. Carlos Gaviria Díaz); que los organismos comunales son expresión legítima de la sociedad civil y canales de participación en la gestión pública (C-180 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil); que la participación ciudadana es un principio esencial de la organización estatal (C-371 de 2014, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez); y que deben garantizarse recursos y condiciones institucionales adecuadas para que las organizaciones comunitarias ejerzan su rol en condiciones de igualdad (C-530 de 2016, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado). Esta línea respalda la creación de una institucionalidad robusta y dotada de recursos como condición del ejercicio efectivo del derecho de asociación comunal.

3.6. Referente institucional y beneficios.

El Distrito Capital cuenta desde hace más de dos décadas con el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), entidad descentralizada dedicada a la promoción, capacitación, inspección y vigilancia de los organismos comunales, cuya experiencia demuestra la viabilidad operativa del modelo especializado sin invadir la competencia distrital, que el parágrafo del artículo 4º preserva expresamente. La modernización tecnológica de los procesos administrativos y electorales comunales, en beneficio de 53.153 juntas, 1.425 asociaciones, 42 federaciones, la Confederación Nacional y sus 7.413.519 afiliados.

IV. TRÁMITE DEL PROYECTO

El proyecto se encuentra en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, surtido el reparto de la Mesa Directiva, y corresponde ahora surtir el primer debate ante dicha comisión, de acuerdo con los artículos 154 y 157 de la Constitución Política y el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992). La ponencia se rinde para dar cumplimiento a la exigencia de informe previo a la votación del proyecto (Ley 5ª de 1992, artículos 117 y 182).

En cuanto a su naturaleza normativa, se trata de una **ley ordinaria**: la organización de la administración y la creación de establecimientos públicos son materias propias del legislador ordinario (artículos 150, numeral 7, y 209 C.P.). Aunque la iniciativa se relaciona con la participación ciudadana, no regula el núcleo esencial de derechos fundamentales. La Corte Constitucional se refirió desde muy temprano sobre la materia. En la Sentencia C-193 de 2005 la Corte manifestó lo siguiente:

“(…) la inclusión de asuntos sometidos a la reserva de ley estatutaria dentro de una ley ordinaria, no obliga a que la totalidad de la ley deba ser tramitada por el mismo procedimiento excepcional. En este caso, sólo aquellos asuntos que afecten el núcleo esencial de derechos fundamentales, bien sea porque restringen o limitan su ejercicio o su garantía, deben ser tramitados como ley estatutaria, pero los demás asuntos no cobijados por este criterio material pueden recibir el trámite de una ley ordinaria”.

Mediante Sentencia C-756 de 2008 la Corte estableció los criterios para delimitar el ámbito de la reserva de ley estatutaria en materia de derechos y deberes fundamentales, en los siguientes términos:

“(i) La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del Legislador ordinario; (ii) La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material [...]. En consecuencia, el trámite legislativo ordinario o estatutario será

definido por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el legislador designe; (iii) Mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental, de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria; (iv) Las regulaciones integrales de los derechos fundamentales debe realizarse mediante ley cualificada y, (v) Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario”.

Finalmente, en la Sentencia C-370 de 2019 la Corte precisó que “aun cuando la regulación de procedimientos necesariamente esté relacionada con el ejercicio de derechos fundamentales, por regla general se trata de materias que deben tramitarse mediante leyes ordinarias”. En votación (Ley 5ª de 1992, artículos 117 y 182), así como diligenciar la fecha completa de la carta de radicación de la iniciativa.

V. CONFLICTO DE INTERÉS.

Artículo 291 de la Ley 5ª de 1992: De conformidad con el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, los suscritos autores y ponentes de la presente iniciativa legislativa deben incluir en la exposición de motivos un acápite en el que se describan las circunstancias o eventos que podrían generar un eventual conflicto de interés para su discusión y votación, en consonancia con el artículo 286 de la misma normatividad. Dichos señalamientos servirán como criterios orientadores para que los demás Congresistas evalúen si incurren en alguna causal de impedimento, sin perjuicio de otras causales que el propio Congresista pueda identificar.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función Congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

“ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o Acto Legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

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

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

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

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de Acto Legislativo.

b) que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. (Negrilla propia)

c) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.

d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o Acto Legislativo de carácter particular; que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o Acto Legislativo de carácter particular; que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

f) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o Acto Legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

g) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).”.

En el mismo sentido, ha manifestado la honorable Corte Constitucional, que el inevitable interés político que subyace a una reforma constitucional, al concurrir con los intereses generales, no configura un conflicto de interés: En Sentencia C 294 de 2021 estableció lo siguiente:

“La regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un

miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún Congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un Acto Legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos - inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están excluidos por la figura del conflicto de intereses – tales como los intereses económicos particulares del Congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los Congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales”.

De lo anterior se considera que, para la discusión y aprobación de este proyecto de ley, no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

VI. IMPACTO FISCAL

Sobre el impacto fiscal de los proyectos de ley, el artículo séptimo de 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*, dispone que “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”.

Sobre el particular, la exposición de motivos afirma que el proyecto “no crea nuevos tributos ni ordena gasto adicional en sentido estricto”, pues las funciones que asumirá el INAC son las que hoy ejerce el Grupo de Acción Comunal del Ministerio del Interior, junto con el presupuesto ya personal propia (hoy inexistente, según lo confirmó el Ministerio del Interior), la dotación de una sede administrativa, la puesta en marcha del Consejo Directivo y los sistemas de información y auditoría previstos en los objetivos del proyecto—,

que deben ser cuantificados de manera explícita por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública antes de la aprobación final del proyecto, en cumplimiento del artículo 154 de la Constitución Política en materia de aval gubernamental sobre la estructura de la administración pública.

Como referencia de magnitud presupuestal del sector, el Conpes 3955 de 2018 proyectó una inversión de 89.000 millones de pesos a cuatro años para la implementación de la política de fortalecimiento comunal, cifra que puede servir para dimensionar —no para sustituir— el ejercicio de costeo específico que debe adelantar el Gobierno nacional para la puesta en marcha del INAC.

En cuanto al alcance jurídico de esta exigencia, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-502 de 2007, precisó que las obligaciones del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa orientado a la disciplina de las finanzas públicas, pero que su eventual inobservancia no constituye, por sí sola, un vicio de procedimiento que impida la aprobación del proyecto, pues el cumplimiento de esa carga corresponde principalmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo; criterio armonizado con la exigencia de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo reiterada por la Sentencia C-425 de 2023. En consecuencia, y para dar cumplimiento efectivo a dicha carga legal, el pliego de modificaciones de este informe adiciona al artículo 12 un parágrafo 3º que condiciona la puesta en funcionamiento del Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal a la certificación previa del impacto fiscal y de su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como a la acreditación de su articulación con los demás instrumentos financieros creados por ley para el mismo fin.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

De conformidad con la Ley 5ª de 1992, artículos 117 y 182, se somete a consideración de la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente el siguiente pliego de modificaciones. En cada artículo objeto de cambio, la primera columna transcribe el **texto radicado** tal como aparece en la *Gaceta del Congreso* número 1090 de 2026, palabra por palabra y signo por signo, sin omisión alguna; la segunda columna contiene el **texto propuesto para primer debate**, en el cual el texto añadido va en negrita, cursiva y subrayado, y el texto eliminado va tachado; la tercera columna recoge las observaciones que fundamentan cada cambio.

Texto Radicado	Texto propuesto para primer debate	Observaciones
Artículo 3º. Naturaleza jurídica. Créase el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio del Interior, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70, 71 y 72 de la Ley 489 de 1998. En sus relaciones con terceros y en su actividad contractual, el INAC se regirá por el régimen jurídico propio de los establecimientos públicos, sin perjuicio de la aplicación de la Ley 80 de 1993 y demás normas complementarias.	Artículo 3º. Naturaleza jurídica. Créase el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio del Interior, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70, 71 y 72 de la Ley 489 de 1998. En sus relaciones con terceros y en su actividad contractual, el INAC se regirá por ~~el régimen jurídico propio de los establecimientos públicos, sin perjuicio de la aplicación de la <i>el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993)</i>~~ y demás normas complementarias.	Se ajusta la redacción del inciso segundo por técnica legislativa: la fórmula “régimen jurídico propio de los establecimientos públicos” se contratan por regla general conforme al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993).
Artículo 7º. Funciones. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) tendrá las siguientes funciones: 1. Definir, coordinar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas en materia de organismos de acción comunal, tendientes al fortalecimiento de la organización comunal y de sus espacios de participación. 2. Diseñar e implementar políticas de apoyo institucional a las entidades territoriales para el fortalecimiento de la participación en materia comunal. 3. Brindar asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales para el ejercicio de su función de inspección, control y vigilancia sobre los organismos de primer y segundo grado. 4. Ejercer la función de inspección, control y vigilancia sobre los organismos de acción comunal de tercer y cuarto grado, y sobre los organismos de primer y segundo grado cuya inspección, control y vigilancia no haya sido descentralizada en la respectiva entidad territorial, de conformidad con la Ley 2166 de 2021 y las normas que la modifiquen o sustituyan. 5. Aprobar, suspender y cancelar la personería jurídica de las federaciones de acción comunal y de la Confederación Nacional de Acción Comunal, cuando a ello haya lugar. 6. Inscribir a los dignatarios de los organismos de acción comunal de tercer y cuarto grado. 7. Liderar y coordinar, con la organización comunal, el proceso de formación en acción comunal y la capacitación de los servidores públicos responsables de su inspección, control y vigilancia. 8. Fortalecer a los organismos de acción comunal en todo el país en materias de capacitación tales como el ABC comunal, los planes de desarrollo comunales y comunitarios, las elecciones comunales y la conciliación comunal, entre otras	Artículo 7º. Funciones. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) tendrá las siguientes funciones: 1. Definir, coordinar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas en materia de organismos de acción comunal, tendientes al fortalecimiento de la organización comunal y de sus espacios de participación. 2. Diseñar e implementar políticas de apoyo institucional a las entidades territoriales para el fortalecimiento de la participación en materia comunal. 3. Brindar asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales para el ejercicio de su función de inspección, control y vigilancia sobre los organismos de primer y segundo grado. 4. Ejercer la función de inspección, control y vigilancia sobre los organismos de acción comunal de tercer y cuarto grado, y sobre los organismos de primer y segundo grado cuya inspección, control y vigilancia no haya sido descentralizada en la respectiva entidad territorial, de conformidad con la Ley 2166 de 2021 y las normas que la modifiquen o sustituyan. 5. Aprobar, suspender y cancelar la personería jurídica de las federaciones de acción comunal y de la Confederación Nacional de Acción Comunal, cuando a ello haya lugar. 6. Inscribir a los dignatarios de los organismos de acción comunal de tercer y cuarto grado. 7. Liderar y coordinar, con la organización comunal, el proceso de formación en acción comunal y la capacitación de los servidores públicos responsables de su inspección, control y vigilancia. 8. Fortalecer a los organismos de acción comunal en todo el país en materias de capacitación tales como el ABC comunal, los planes de desarrollo comunales y comunitarios, las elecciones comunales y la conciliación comunal, entre otras.	Proposición modificativa (supresiva-aditiva) sobre el numeral 9. Un establecimiento público no es sujeto calificado de iniciativa legislativa (artículo 154 C.P.); la nueva redacción canaliza la propuesta técnica del INAC por el conducto constitucional y evita la inexequibilidad parcial (C.P., artículos 150 y 154).

Texto Radicado	Texto propuesto para primer debate	Observaciones
9. Proponer proyectos de ley o de actos legislativos en materia de su competencia. 10. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional (SIGI) y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia. 11. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia. 12. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza para la cual fue creado el Instituto.	~~9. Proponer proyectos de ley o de actos legislativos en materia de su competencia.~~ <u>Proponer al Gobierno nacional la expedición de proyectos de ley o de actos legislativos en materia de su competencia, para su trámite conforme al artículo 154 de la Constitución Política.</u> 10. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional (SIGI) y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia. 11. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia. 12. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza para la cual fue creado el Instituto.	
Artículo 9º. Consejo Directivo. El Consejo Directivo es el órgano superior de dirección del INAC, estará integrado exclusivamente por entidades públicas y tendrá la siguiente composición: 1. El Ministro del Interior o su delegado, quien lo presidirá. 2. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado. 3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado. 4. El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública o su delegado. Parágrafo 1º. Asistirán al Consejo Directivo, en calidad de invitados permanentes con voz, pero sin voto, dos (2) delegados de la Confederación Nacional de Acción Comunal y dos (2) delegados de las federaciones departamentales de acción comunal, elegidos conforme a su propio reglamento, con el fin de garantizar la participación de la organización comunal sin que ello implique su coadministración del Instituto. Parágrafo 2º. El Consejo Directivo sesionará ordinariamente al menos tres (3) veces al año, y extraordinariamente cuando lo convoque su presidente o la mayoría de sus miembros. El quórum decisorio será la mitad más uno de los miembros con derecho a voto, y las decisiones se adoptarán por mayoría simple de los presentes; en caso de empate, el voto de quien presida será decisorio.	Artículo 9º. Consejo Directivo. El Consejo Directivo es el órgano superior de dirección del INAC, estará integrado exclusivamente por entidades públicas y tendrá la siguiente composición: 1. El Ministro del Interior o su delegado, quien lo presidirá. 2. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado. 3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado. 4. El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública o su delegado. Parágrafo 1º. Asistirán al Consejo Directivo, en calidad de invitados permanentes con voz, pero sin voto, dos (2) delegados de la Confederación Nacional de Acción Comunal y dos (2) delegados de las federaciones departamentales de acción comunal, elegidos conforme a su propio reglamento, con el fin de garantizar la participación de la organización comunal sin que ello implique su coadministración del Instituto. Parágrafo 2º. El Consejo Directivo sesionará ordinariamente al menos tres (3) veces al año, y extraordinariamente cuando lo convoque su presidente o la mayoría de sus miembros. El quórum decisorio será la mitad más uno de los miembros con derecho a voto, y las decisiones se adoptarán por mayoría simple de los presentes; en caso de empate, el voto de quien presida será decisorio. <u>Parágrafo 3º. En las decisiones sobre políticas, planes de trabajo y criterios de fortalecimiento, los delegados a que se refiere el Parágrafo 1º tendrán derecho al voto, sin que ello implique la coadministración del manejo financiero del Instituto.</u>	Proposición modificativa (aditiva). Adición de un Parágrafo 3º que armoniza este artículo con el artículo 12, Parágrafo 1º (donde los delegados comunales ya tienen voz y voto), da eficacia a los principios de participación democrática y autonomía (artículo 2º, literales a y b) y desarrolla el artículo 103 C.P. y el estándar comparado de integración de los interesados en los órganos rectores, excluyendo únicamente el manejo financiero del Instituto.

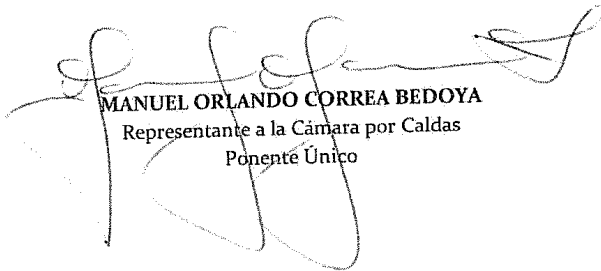
Texto Radicado	Texto propuesto para primer debate	Observaciones
Artículo 12. <i>Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal.</i> Créase el Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal, como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC), destinada a financiar y cofinanciar proyectos comunitarios que promuevan el bienestar social, la infraestructura local, el acceso a servicios básicos y el empoderamiento ciudadano. Parágrafo 1º. El Fondo será administrado por el INAC. Para la definición de los criterios de priorización y el seguimiento de los proyectos financiados, el INAC contará con un Comité Técnico en el que participarán, entre otros, dos (2) delegados de la Confederación Nacional de Acción Comunal, con voz y voto en dichas materias, sin que ello implique el manejo directo de los recursos públicos del Fondo, el cual estará a cargo exclusivamente del INAC conforme a las normas presupuestales y de contratación pública vigentes. Parágrafo 2º. El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos de acceso, priorización, distribución, ejecución y seguimiento de los recursos del Fondo, y evaluará su articulación con otros instrumentos financieros creados por ley para el mismo fin, con el propósito de evitar duplicidades.	Artículo 12. <i>Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal.</i> Créase el Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal, como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC), destinada a financiar y cofinanciar proyectos comunitarios que promuevan el bienestar social, la infraestructura local, el acceso a servicios básicos y el empoderamiento ciudadano. Parágrafo 1º. El Fondo será administrado por el INAC. Para la definición de los criterios de priorización y el seguimiento de los proyectos financiados, el INAC contará con un Comité Técnico en el que participarán, entre otros, dos (2) delegados de la Confederación Nacional de Acción Comunal, con voz y voto en dichas materias, sin que ello implique el manejo directo de los recursos públicos del Fondo, el cual estará a cargo exclusivamente del INAC conforme a las normas presupuestales y de contratación pública vigentes. Parágrafo 2º. El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos de acceso, priorización, distribución, ejecución y seguimiento de los recursos del Fondo, y evaluará su articulación con otros instrumentos financieros creados por ley para el mismo fin, con el propósito de evitar duplicidades. <u>Parágrafo 3º. La puesta en funcionamiento del Fondo y la asignación y ejecución de sus recursos requerirán la certificación previa del impacto fiscal y de su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como la acreditación de su articulación con los demás instrumentos financieros creados por ley para el mismo fin, en cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003.</u>	Proposición condicionante (aditiva). El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 exige impacto fiscal explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (criterio reiterado por la C-425 de 2023), y la propia exposición admite “costos de implementación” sin cuantificación. El nuevo Parágrafo 3º condiciona la puesta en funcionamiento del Fondo a la certificación previa de Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la articulación con las iniciativas concurrentes (cfr. PL 461 de 2025 Senado), en desarrollo del Parágrafo 2º (“para evitar duplicidades”).
Artículo 13. <i>Transición de funciones.</i> Las funciones que actualmente ejerce el Grupo de Acción Comunal de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior, así como los recursos, contratos, convenios, obligaciones y la planta de personal asociados a su ejercicio, serán transferidos al Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del decreto a que se refiere el artículo siguiente.	Artículo 13. <i>Transición de funciones.</i> Las funciones que actualmente ejerce el Grupo de Acción Comunal de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior, así como los recursos, contratos, convenios, obligaciones y la planta de personal asociados a su ejercicio, serán transferidos al Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del decreto a que se refiere el artículo siguiente.	Proposición modificativa (aditiva). La exposición reconoce que la dependencia de origen “no cuenta con servidores públicos”; el parágrafo ancla la transición al régimen de la Ley 489 de 1998 y garantiza la vinculación, reincorporación o indemnización de los servidores afectados y la continuidad de los servicios (artículo 209)

Texto Radicado	Texto propuesto para primer debate	Observaciones
	<u>Parágrafo. La transferencia se realizará conforme a los procedimientos de reestructuración previstos en la Ley 489 de 1998, garantizando la vinculación, reincorporación o la indemnización de los servidores públicos afectados y la continuidad de los servicios, sin que el término previsto pueda prorrogarse.</u>	
Artículo 15. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular las que resulten incompatibles con la transferencia de funciones prevista en el artículo 13.	Artículo 15. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular las que resulten incompatibles con la transferencia de funciones prevista en el artículo 13. <u>La presente ley se aplicará en armonía con la Ley 2166 de 2021, Estatuto Comunal de la Acción Comunal, y solo derogará o modificará dicha norma en lo estrictamente incompatible con sus disposiciones.</u>	Precisión de técnica legislativa: la derogatoria tácita frente a la Ley 2166 de 2021 (Estatuto Comunal vigente) genera inseguridad jurídica; la nueva ley debe subordinarse expresamente al estatuto y solo derogar lo estrictamente incompatible.

VIII. PROPOSICIÓN

Por los argumentos expuestos anteriormente, presento **Ponencia Positiva** y solicito a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley número 167 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se crea el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras disposiciones*, conforme al texto propuesto.

Atentamente,



MANUEL ORLANDO CORREA BEDOYA
Representante a la Cámara por Caldas
Ponente Único

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE
2026 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el Instituto Nacional
de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras
disposiciones.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto crear el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) y regular su naturaleza jurídica, principios, funciones, estructura, financiación y régimen de transición, con el fin de fortalecer el diseño, la implementación, el monitoreo y el control de las políticas de apoyo, estímulo y fomento de los organismos de acción comunal en Colombia, funciones que actualmente desempeña el Grupo de

Acción Comunal de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior.

Artículo 2°. Principios rectores. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) orientará su actuación por los siguientes principios: a) participación democrática; b) autonomía frente a los poderes públicos y a los organismos de acción comunal; c) transparencia y rendición de cuentas; d) solidaridad y cooperación entre organismos comunales; e) equidad, inclusión social y enfoque diferencial; y f) coordinación y concurrencia con las entidades territoriales.

Artículo 3°. Naturaleza jurídica. Créase el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio del Interior, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70, 71 y 72 de la Ley 489 de 1998. En sus relaciones con terceros y en su actividad contractual, el INAC se regirá por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993) y demás normas complementarias.

Artículo 4°. Objeto del instituto. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) tendrá por objeto dirigir, coordinar, fortalecer, inspeccionar, controlar y vigilar las actividades de los organismos de acción comunal de tercer y cuarto grado en Colombia, así como de los organismos de primer y segundo grado cuya inspección, control y vigilancia no haya sido descentralizada en la respectiva entidad territorial, y asesorar y acompañar técnicamente a las entidades territoriales en el ejercicio de sus competencias sobre los organismos de primer y segundo grado, en los términos de la Ley 2166 de 2021 o las normas que la modifiquen o sustituyan.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo no afecta las competencias que en materia de participación y acción comunal ejerzan los distritos

especiales en virtud de su régimen de descentralización administrativa.

Artículo 5°. Domicilio y jurisdicción. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) tendrá jurisdicción en todo el territorio nacional. Su domicilio principal será la ciudad de Bogotá, D. C., sin perjuicio de que pueda establecer sedes o dependencias territoriales cuando así lo requiera el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 6°. Duración. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) tendrá una duración indefinida y mantendrá su existencia jurídica mientras subsistan los fines, funciones y competencias que le sean asignados por la Constitución, la ley y las demás disposiciones que regulen su organización y funcionamiento. La supresión, fusión, transformación, reestructuración o liquidación del Instituto se realizará de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, garantizando la continuidad de las funciones a su cargo, el cumplimiento de sus obligaciones y la protección de los derechos de sus servidores y de terceros.

CAPÍTULO II

Funciones y estructura

Artículo 7°. Funciones. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) tendrá las siguientes funciones:

1. Definir, coordinar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas en materia de organismos de acción comunal, tendientes al fortalecimiento de la organización comunal y de sus espacios de participación.

2. Diseñar e implementar políticas de apoyo institucional a las entidades territoriales para el fortalecimiento de la participación en materia comunal.

3. Brindar asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales para el ejercicio de su función de inspección, control y vigilancia sobre los organismos de primer y segundo grado.

4. Ejercer la función de inspección, control y vigilancia sobre los organismos de acción comunal de tercer y cuarto grado, y sobre los organismos de primer y segundo grado cuya inspección, control y vigilancia no haya sido descentralizada en la respectiva entidad territorial, de conformidad con la Ley 2166 de 2021 y las normas que la modifiquen o sustituyan.

5. Aprobar, suspender y cancelar la personería jurídica de las federaciones de acción comunal y de la Confederación Nacional de Acción Comunal, cuando a ello haya lugar.

6. Inscribir a los dignatarios de los organismos de acción comunal de tercer y cuarto grado.

7. Liderar y coordinar, con la organización comunal, el proceso de formación en acción comunal y la capacitación de los servidores públicos responsables de su inspección, control y vigilancia.

8. Fortalecer a los organismos de acción comunal en todo el país en materias de capacitación

tales como el ABC comunal, los planes de desarrollo comunales y comunitarios, las elecciones comunales y la conciliación comunal, entre otras.

9. **Proponer al Gobierno nacional la expedición de proyectos de ley o de actos legislativos en materia de su competencia, para su trámite conforme al artículo 154 de la Constitución Política.**

10. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional (SIGI) y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.

11. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.

12. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza para la cual fue creado el Instituto.

Artículo 8°. Órganos de dirección y administración. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) tendrá los siguientes órganos: 1. El Consejo Directivo. 2. La Dirección General.

Artículo 9°. Consejo Directivo. El Consejo Directivo es el órgano superior de dirección del INAC, estará integrado exclusivamente por entidades públicas y tendrá la siguiente composición: 1. El Ministro del Interior o su delegado, quien lo presidirá. 2. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado. 3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado. 4. El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública o su delegado.

Parágrafo 1°. Asistirán al Consejo Directivo, en calidad de invitados permanentes con voz pero sin voto, dos (2) delegados de la Confederación Nacional de Acción Comunal y dos (2) delegados de las federaciones departamentales de acción comunal, elegidos conforme a su propio reglamento, con el fin de garantizar la participación de la organización comunal sin que ello implique su coadministración del Instituto.

Parágrafo 2°. El Consejo Directivo sesionará ordinariamente al menos tres (3) veces al año, y extraordinariamente cuando lo convoque su presidente o la mayoría de sus miembros. El quórum decisorio será la mitad más uno de los miembros con derecho a voto, y las decisiones se adoptarán por mayoría simple de los presentes; en caso de empate, el voto de quien presida será decisorio.

Parágrafo 3°. En las decisiones sobre políticas, planes de trabajo y criterios de fortalecimiento, los delegados a que se refiere el Parágrafo 1° tendrán derecho al voto, sin que ello implique la coadministración del manejo financiero del Instituto.

Artículo 10. Director general. El Director General del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) será de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República y ejercerá su representación legal. Le corresponderá ejecutar las decisiones y políticas adoptadas por el Consejo Directivo y dirigir la gestión administrativa, financiera y misional del Instituto, en los términos que señalen sus estatutos.

CAPÍTULO III

Régimen financiero

Artículo 11. Financiación. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) contará con las siguientes fuentes de financiación: 1. Recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación. 2. Recursos obtenidos a través de convenios y contratos con entidades públicas y privadas. 3. Donaciones, legados y aportes de cooperación internacional. 4. Ingresos propios derivados de sus actividades y servicios.

Artículo 12. Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal. Créase el Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal, como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC), destinada a financiar y cofinanciar proyectos comunitarios que promuevan el bienestar social, la infraestructura local, el acceso a servicios básicos y el empoderamiento ciudadano.

Parágrafo 1º. El Fondo será administrado por el INAC. Para la definición de los criterios de priorización y el seguimiento de los proyectos financiados, el INAC contará con un Comité Técnico en el que participarán, entre otros, dos (2) delegados de la Confederación Nacional de Acción Comunal, con voz y voto en dichas materias, sin que ello implique el manejo directo de los recursos públicos del Fondo, el cual estará a cargo exclusivamente del INAC conforme a las normas presupuestales y de contratación pública vigentes.

Parágrafo 2º. El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos de acceso, priorización, distribución, ejecución y seguimiento de los recursos del Fondo, y evaluará su articulación con otros instrumentos financieros creados por ley para el mismo fin, con el propósito de evitar duplicidades.

Parágrafo 3º. La puesta en funcionamiento del Fondo y la asignación y ejecución de sus recursos requerirán la certificación previa del impacto fiscal y de su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como la acreditación de su articulación con los demás instrumentos financieros creados por ley para el mismo fin, en cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

CAPÍTULO IV

Disposiciones transitorias y finales

Artículo 13. Transición de funciones. Las funciones que actualmente ejerce el Grupo de Acción Comunal de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior, así como los recursos, contratos, convenios, obligaciones y la planta de personal asociados a su ejercicio, serán transferidos al Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del decreto a que se refiere el artículo siguiente.

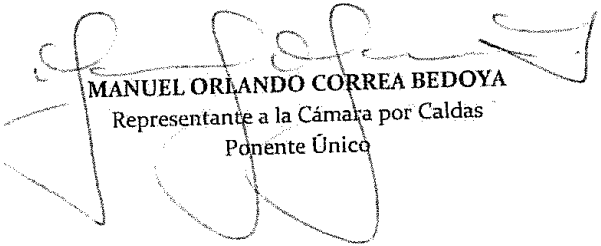
Parágrafo. La transferencia se realizará conforme a los procedimientos de reestructuración

previstos en la Ley 489 de 1998, garantizando la vinculación, reincorporación o la indemnización de los servidores públicos afectados y la continuidad de los servicios, sin que el término previsto pueda prorrogarse.

Artículo 14. Reglamentación. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y con la participación del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expedirá el decreto de creación de la planta de personal, la estructura interna y los estatutos del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC), así como las demás disposiciones necesarias para su puesta en funcionamiento y para la transición de que trata el artículo anterior.

Artículo 15. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular las que resulten incompatibles con la transferencia de funciones prevista en el artículo 13. **La presente ley se aplicará en armonía con la Ley 2166 de 2021, Estatuto Comunal de la Acción Comunal, y solo derogará o modificará dicha norma en lo estrictamente incompatible con sus disposiciones.**

Atentamente,


MANUEL ORLANDO CORREA BEDOYA
Representante a la Cámara por Caldas
Ponente Único

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 309 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de acto vandálico en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos.

Bogotá, D. C., 23 de septiembre de 2026.

Honorable Representante

JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Doctora

AMPARO YANETH CALDERÓN

Secretaria

Comisión Primera Constitucional

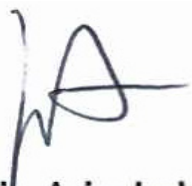
Cámara de Representantes

Asunto. Presentación de Informe de Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Ley número 309 de 2026, Cámara, *por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de acto vandálico en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos*”.

Honorable Presidente y respetada Secretaria reciban un cordial saludo.

En cumplimiento a la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia Positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 309 de 2026, Cámara, *por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de acto vandálico en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos*.

Cordialmente,



Jaime Ignacio Arizabaleta
Representante a la Cámara
Centro Democrático

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO
309 de 2026 CÁMARA.

por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de acto vandálico en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos.

El informe de ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes del trámite legislativo.
2. Objeto.
3. Contenido del proyecto (resumen de c/u art).
4. Marco Jurídico.
5. Justificación del Proyecto de Ley.
6. Consideración del ponente.
7. Pliego de modificaciones.
8. Conflicto de intereses.
9. Impacto Fiscal.
10. Proposición.
11. Texto propuesto para primer debate.

1. ANTECEDENTES DEL TRÁMITE LEGISLATIVOS

La presente iniciativa fue radicada el 1º de septiembre de 2026 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables Representantes Jaime Ignacio Arizabaleta Fajardo, Julio César Triana Quintero, Daniel Felipe Briceño Montes, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Guillermo Ignacio Alvira Acosta, Juan David Londoño Arango, Luis Eduardo Díaz Matéus, Miguel Ángel Pinto Rueda, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1265 de 2026.

El 22 de septiembre de 2026 la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente mediante oficio C.P.C.P.3.1. - 0275 - 2026 designó como Ponente Único al honorable Representante Jaime Arizabaleta.

2. OBJETO DEL PROYECTO

Adoptar medidas para sancionar la comisión de acto vandálico valiéndose del ocultamiento de la identidad en el contexto de manifestaciones públicas, así como también modificar la pena imponible en el artículo 353A de la Ley 599 de 2000.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

Artículo 1º. Objeto. Busca establecer medidas para sancionar los actos vandálicos cometidos durante manifestaciones cuando se oculte deliberadamente la identidad. También pretende modificar las penas por obstrucción de vías públicas previstas en el artículo 353A del Código Penal.

Artículo 2º. Definiciones. Establece las definiciones de los siguientes conceptos:

- **Ocultamiento de identidad:** Define como ocultamiento el uso deliberado de máscaras, pasamontañas, prendas u otros elementos para dificultar la identificación de quien comete un acto vandálico.
- **Acto vandálico:** Considera acto vandálico las conductas intencionales realizadas durante o aprovechando una manifestación que impliquen destruir, incendiar o dañar gravemente bienes, ocupar violentamente inmuebles o ejercer violencia física contra personas.
- **Artefactos o elementos peligrosos de fabricación artesanal:** Define los objetos o sustancias improvisados o modificados para causar lesiones, dañar bienes, alterar gravemente el orden público o facilitar delitos durante manifestaciones, incluyendo explosivos artesanales, bombas incendiarias y sustancias corrosivas.

Artículo 3º. Crea un nuevo delito que se adiciona a la Ley 599 del 200 denominando: Acto vandálico mediante el ocultamiento de identidad durante una manifestación pacífica, establece una pena de 54 a 96 meses de prisión y multa de 50 a 200 salarios mínimos. Además, la pena aumenta entre la mitad y dos terceras partes cuando se utilicen elementos peligrosos o cuando el ataque afecte lugares especialmente protegidos, como colegios, hospitales,

organismos de socorro, bienes culturales o servicios públicos esenciales.

Artículo 4º. Denominado. Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público: Modifica el delito de obstrucción de vías y sanciona a quien incite, dirija, obligue o facilite una obstrucción realizada por medios ilícitos cuando esta afecte gravemente la vida, salud pública, seguridad alimentaria, medio ambiente o derecho al trabajo.

La conducta tendría una pena de 54 a 96 meses de prisión, multa de 50 a 200 salarios mínimos e inhabilidad para ejercer derechos y funciones públicas durante el mismo término de la prisión. El parágrafo excluye las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente bajo el artículo 37 de la Constitución.

Artículo 5º. Vigencia y derogatorias. Establece que la ley comenzaría a regir desde su promulgación. También dispone que quedan derogadas las normas anteriores que resulten incompatibles con esta nueva ley.

4. MARCO JURÍDICO

4.1 Fundamento constitucional

El marco constitucional del proyecto se estructura sobre dos ejes: i) protección reforzada de la protesta pacífica; y ii) deber estatal de proteger la vida, la convivencia, los bienes públicos y privados, la seguridad y los derechos de terceros.

En primer lugar, los artículos 1º y 2º de la Constitución sirven como fundamento general: Colombia es un Estado social de derecho fundado, entre otros, en la prevalencia del interés general, y son fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los derechos, **asegurar la convivencia pacífica** y proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

En segundo lugar, en nuestra Constitución encontramos que, el artículo 20 protege la libertad de expresión; el artículo 37 protege la reunión y manifestación pública pacífica; y el artículo 40 reconoce la participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político.

En tercer lugar, el artículo 29 de la Constitución impone el debido proceso, la presunción de inocencia, la legalidad penal y la prohibición de juzgar a una persona sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa. En cuarto lugar, los artículos 58 y 82 resultan pertinentes porque protegen la propiedad privada, la función social de la propiedad, el espacio público y su destinación al uso común. Bajo ese marco, el legislador puede proteger penalmente bienes públicos, infraestructura de transporte, bienes de uso público, bienes de utilidad social, patrimonio cultural y propiedad privada.

4.2. Bloque de constitucionalidad y estándares convencionales

El artículo 93 de la Constitución integra al parámetro de control constitucional los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. En esta materia son relevantes la

Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Convención Americana protege la libertad de expresión en su artículo 13 y admite responsabilidades ulteriores fijadas por ley cuando sean necesarias para proteger derechos de terceros, seguridad nacional, orden público, salud o moral públicas. También reconoce en el artículo 15 el derecho de reunión pacífica y sin armas, permitiendo restricciones legales necesarias en una sociedad democrática por razones de seguridad nacional, seguridad o tranquilidad públicas, orden público, salud o moral públicas, o derechos y libertades de los demás.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en la Observación General número 37 sobre el artículo 21 del PIDCP, ha indicado que el derecho de reunión pacífica no se ejerce mediante violencia; además, señala que la violencia suele implicar uso de fuerza física contra otras personas que pueda causar lesiones, muerte o daños graves a bienes. Ese estándar permite diferenciar entre manifestantes pacíficos protegidos y autores de actos violentos o destructivos que salen del ámbito protegido por el derecho de reunión.

La Corte Constitucional ha reconocido que los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica deben interpretarse de conformidad con los instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad. En la Sentencia C-223 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos, la Corporación examinó el alcance constitucional del derecho de reunión y manifestación y destacó su relación con el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En este sentido, la Corte reiteró que la protección constitucional se encuentra vinculada al carácter pacífico y sin armas de las reuniones y manifestaciones, y que las restricciones a su ejercicio deben estar previstas en la ley y satisfacer las exigencias de necesidad, proporcionalidad y respeto por el contenido esencial del derecho.

4.3 Marco legal penal vigente.

El Código Penal colombiano contiene tipos aplicables a conductas que, en lenguaje común, suelen denominarse “acto vandálico”. El artículo 265 sanciona el daño en bien ajeno, consistente en destruir, inutilizar, hacer desaparecer o dañar de cualquier modo bien ajeno, mueble o inmueble. El artículo 266 prevé circunstancias de agravación cuando el daño recae, entre otros, sobre objetos de interés científico, histórico, asistencial, educativo, cultural o artístico, bienes de uso público, bienes de utilidad social o bienes del patrimonio cultural de la Nación.

También existen tipos penales conexos que pueden activarse en escenarios de violencia durante protestas: incendio, artículo 350; daño en obras de utilidad social, artículo 351; obstrucción a vías públicas que afecten el orden público, artículo 353A; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos, artículo 359; fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones,

artículo 365; fabricación, tráfico y porte de armas, municiones de uso restringido, de uso privativo de las Fuerzas Armadas o explosivos, artículo 366; y violencia contra servidor público, artículo 429. La Fiscalía, en la Directiva 001 de 2024, identificó precisamente varios de esos delitos como hipótesis que pueden presentarse en contextos de protesta cuando se supera el ámbito de la manifestación pacífica.

El antecedente normativo más importante para este proyecto es el artículo 353B del Código Penal, adicionado por la Ley 2197 de 2022, que contempla agravación cuando en la obstrucción a vías públicas se emplean máscaras o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad o dificultarla. Este antecedente demuestra que el legislador ya ha considerado jurídicamente relevante el ocultamiento de identidad cuando acompaña la comisión de una conducta punible, pero no autoriza a castigar el simple uso de elementos de cobertura facial.

Sin embargo, aunque el Código Penal sanciona individualmente diversas conductas comúnmente denominadas “acto vandálico” y contempla agravantes relacionadas con el ocultamiento en supuestos específicos, no existe actualmente un tipo penal autónomo que tipifique, de manera expresa y general, la comisión de tales actos mediante el ocultamiento deliberado de la identidad en el contexto de manifestaciones públicas. La regulación vigente es fragmentaria y exige acudir a los delitos subyacentes y, cuando proceda, a las circunstancias de agravación previstas en la ley; por ello, la iniciativa pretende establecer un tratamiento penal específico, sin convertir el simple uso de máscaras o elementos de cobertura facial en delito.

Ahora bien, la incorporación del artículo 353C en el Título XII del Libro II del Código Penal, correspondiente a los delitos contra la seguridad pública, se justifica en que las conductas que se pretenden sancionar no se limitan a afectar bienes jurídicos de carácter individual, sino que tienen la capacidad de alterar la tranquilidad, la convivencia y el normal desarrollo de las actividades de la comunidad. La Corte Constitucional ha señalado que la seguridad pública se lesiona cuando “se altera la tranquilidad en la comunidad y se genera desconfianza colectiva para el ejercicio de las actividades ordinarias”.

En este sentido, el acto vandálico cometido en el marco de manifestaciones públicas y aprovechando deliberadamente el ocultamiento de la identidad pueden generar una afectación colectiva que trasciende el daño concreto ocasionado a personas o bienes determinados. Por ello, resulta jurídicamente coherente ubicar el artículo 353C dentro de los delitos contra la seguridad pública, pues su finalidad es proteger a la comunidad frente a conductas que, bajo estas circunstancias, pueden perturbar la tranquilidad y el normal desarrollo de la vida social, sin criminalizar el derecho fundamental a la reunión y manifestación pública ni el simple uso de elementos para cubrir el rostro.

La propuesta se estructura bajo los principios propios de un derecho penal de acto, y no de un derecho penal de autor. El reproche penal no recae sobre las características personales del individuo, sus ideas, su forma de vestir, su participación en una manifestación pública ni sobre el simple hecho de ocultar su identidad. Por el contrario, la responsabilidad surge exclusivamente de la realización de una conducta concreta, exteriorizada y jurídicamente relevante, consistente en cometer acto vandálico aprovechándose deliberadamente del ocultamiento de la identidad en el contexto de una manifestación pública.

En consecuencia, el artículo 353C no pretende establecer una presunción de peligrosidad respecto de quienes utilizan elementos para cubrir su rostro, ni atribuir responsabilidad penal por las condiciones personales del autor. La norma exige la concurrencia de elementos objetivos y verificables de la conducta, de manera que se sanciona el acto efectivamente realizado y no a la persona por lo que es o representa. Esta delimitación resulta fundamental para garantizar los principios de legalidad, culpabilidad y responsabilidad por el acto, al tiempo que permite diferenciar el ejercicio legítimo de la protesta de aquellas conductas que, en su desarrollo, lesionan bienes jurídicos protegidos por el derecho penal.

4.4 Jurisprudencia constitucional aplicable.

La Sentencia C-742 de 2012, expediente D-8991, M.P. María Victoria Calle Correa, la Corte Constitucional analizó el delito de obstrucción a vías públicas que afecten el orden público y precisó que la protesta no puede ser criminalizada por la sola ocupación temporal del espacio público. Para que exista delito debe acreditarse una afectación concreta a bienes jurídicos como la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo.

La Sentencia C-014 de 2023, Expediente D-14677 AC, M.P. María Victoria Calle Correa es el precedente más específico sobre ocultamiento de identidad. La Corte estudió la Ley 2197 de 2022 y aceptó la agravación por uso de máscaras o elementos similares en el delito de obstrucción a vías públicas, pero bajo una lectura estricta: el uso del elemento debe tener relevancia penal cuando se emplea para ocultar la identidad o dificultarla, con incidencia en la persecución penal.

La Sentencia T-227 Expediente T-10.611.925, M.P. Diana Constanza Fajardo Rivera, 5 de junio de 2025. reiteró que participar anónimamente, cubrirse el rostro o utilizar capuchas puede formar parte del ejercicio legítimo de la libertad de expresión y de la protesta pacífica. Este pronunciamiento no impide la iniciativa legislativa; por el contrario, delimita su contenido constitucionalmente admisible: el ocultamiento legítimo debe permanecer protegido, mientras que su utilización funcional y deliberada para cometer delitos puede recibir una respuesta penal diferenciada.

La Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, de 15 de julio de 2026, expediente 50001-23-33-000-2019-00211-02 (74.455), M.P. Fredy Ibarra Martínez, constituye un antecedente reciente frente a los límites del derecho a la protesta. En esta providencia, el Consejo de Estado reiteró que, si bien la protesta constituye un derecho fundamental y un mecanismo legítimo de participación democrática, su ejercicio debe armonizarse con los derechos de terceros y con los demás bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento. En consecuencia, cuando las actuaciones desarrolladas en el marco de una manifestación exceden el ámbito propio de la protesta y generan afectaciones jurídicamente relevantes, pueden producir consecuencias jurídicas para quienes resulten responsables. (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 15 de julio de 2026, Rad. 50001-23-33-000-2019-00211-02 (74.455), M.P. Fredy Ibarra Martínez).

Este precedente resulta pertinente para la presente iniciativa, pues reafirma que la protección constitucional de la protesta no puede entenderse como una habilitación para afectar de manera ilegítima los derechos de otras personas o desarrollar conductas violentas o ilícitas. La existencia de límites al ejercicio de este derecho no implica desconocer su importancia dentro del Estado Social de Derecho, sino garantizar su armonización con la protección de la vida, la integridad, la propiedad, el trabajo y demás bienes jurídicos constitucionalmente protegidos. En este sentido, el proyecto busca establecer una respuesta jurídica diferenciada frente a quienes, excediendo el ámbito de la protesta pacífica, ejecuten actos violentos o gravemente destructivos y utilicen deliberadamente el ocultamiento de su identidad para dificultar su identificación, sin afectar a quienes ejercen legítimamente el derecho fundamental a la manifestación pública y pacífica.

5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley responde a la necesidad de establecer una regulación penal específica frente al fenómeno de la utilización del ocultamiento de identidad como mecanismo para facilitar la comisión de actos vandálicos durante manifestaciones públicas. La iniciativa no pretende sancionar el uso de capuchas, máscaras o elementos similares como manifestación individual de autonomía o como expresión propia dentro de escenarios colectivos, sino aquellos eventos en los cuales dichos elementos son empleados deliberadamente para impedir la identificación de responsables, favorecer la ejecución de actos delictivos y generar condiciones de impunidad frente a afectaciones contra la vida, la integridad personal, el patrimonio público y privado, la seguridad ciudadana, entre otros.

La problemática objeto de regulación se encuentra relacionada con una modalidad específica de criminalidad circunstancial en la cual algunos individuos aprovechan escenarios legítimos de

concentración ciudadana para ejecutar conductas violentas bajo condiciones de anonimato. El ocultamiento de identidad, cuando es utilizado con una finalidad delictiva, genera una afectación adicional al ejercicio de la función investigativa del Estado, debido a que dificulta la individualización de los responsables y reduce la capacidad institucional para garantizar una respuesta efectiva frente a daños ocasionados a la comunidad.

Desde la perspectiva del derecho penal, el uso de elementos destinados a ocultar la identidad constituye un factor que puede incrementar la capacidad del sujeto activo para ejecutar la conducta punible y evadir la acción de las autoridades. En este sentido, la presente iniciativa se fundamenta en el principio de protección de bienes jurídicos, entendido como la facultad del Estado para intervenir mediante el derecho penal cuando determinadas conductas afectan intereses esenciales para la convivencia social. Como lo ha señalado la Corte Constitucional, el legislador cuenta con un margen de configuración en materia penal para establecer conductas punibles y circunstancias de agravación cuando estas respondan a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y protección constitucional.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-365 de 2012, reconoció que corresponde al Congreso de la República definir la política criminal del Estado y establecer los comportamientos que requieren una respuesta penal, siempre que las medidas adoptadas respeten los límites constitucionales. En consecuencia, la creación de un tipo penal autónomo relacionado con actos vandálicos cometidos mediante ocultamiento de identidad constituye una herramienta legítima de política criminal dirigida a responder frente a una modalidad específica de afectación del orden público.

Asimismo, la Corte Constitucional ha señalado que la protección constitucional de las libertades individuales no puede comprender aquellas actuaciones que instrumentalizan derechos fundamentales para cometer delitos. En la Sentencia C-309 de 1997, la Corporación reiteró que ningún derecho fundamental es absoluto y que su ejercicio encuentra límites en los derechos de los demás, el orden jurídico y el interés general. Bajo esta premisa, el uso de una capucha o elemento de ocultamiento de identidad puede encontrarse protegido cuando responde a una expresión personal legítima; sin embargo, pierde dicha protección constitucional cuando se convierte en un medio para facilitar ataques contra personas, bienes o infraestructura pública.

La necesidad de esta regulación también se fundamenta en la protección del orden constitucional y la seguridad ciudadana. Los actos vandálicos ejecutados bajo anonimato afectan no solamente bienes materiales, sino también la confianza ciudadana en las instituciones, la capacidad del Estado para garantizar la convivencia pacífica y el normal funcionamiento de servicios esenciales. Por

ello, resulta necesario que el ordenamiento jurídico contemple una respuesta diferenciada frente a quienes utilizan mecanismos de ocultamiento de identidad para aumentar su capacidad ofensiva o dificultar la acción de la justicia.

En el ámbito internacional, los estándares de derechos humanos reconocen que los Estados pueden adoptar medidas legislativas orientadas a proteger la seguridad pública y los derechos de terceros frente a conductas violentas desarrolladas durante reuniones o manifestaciones. El artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporado al ordenamiento colombiano mediante la Ley 74 de 1968, establece que el derecho de reunión pacífica puede estar sujeto a restricciones legales necesarias para proteger la seguridad pública, el orden público y los derechos y libertades de los demás. De igual manera, el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley 16 de 1972, reconoce límites legítimos al derecho de reunión cuando sea necesario garantizar una sociedad democrática.

En este contexto, la presente iniciativa legislativa busca establecer una herramienta jurídica proporcional frente a una conducta concreta: la utilización del ocultamiento de identidad como medio para ejecutar actos vandálicos. La finalidad del proyecto no es criminalizar la protesta social ni establecer una prohibición general sobre el uso de prendas que cubran el rostro, sino impedir que el anonimato sea utilizado como una ventaja para cometer delitos y afectar bienes jurídicos fundamentales.

La incorporación de este nuevo tipo penal permitirá fortalecer la capacidad de respuesta del Estado frente a conductas que comprometen la seguridad ciudadana y la convivencia democrática, garantizando al mismo tiempo una protección efectiva del derecho fundamental a la protesta pacífica. De esta manera, el proyecto busca consolidar un equilibrio constitucional entre libertad y responsabilidad, asegurando que los espacios de participación democrática no sean utilizados como escenarios para la comisión de actos violentos bajo mecanismos de ocultamiento de identidad.

5.1 Casos reportados por razón de acto vandálicos con uso de capuchas en manifestaciones en el ejercicio pacífico de la protesta en Colombia 2021-2026

En Colombia, durante el periodo comprendido entre 2021 y 2026, se desarrollaron diversas jornadas de protesta social amparadas por el derecho fundamental a la reunión y manifestación pública. No obstante, en algunas de estas movilizaciones, autoridades y entidades territoriales reportaron la ocurrencia de hechos vandálicos cometidos por determinados individuos que utilizaron elementos de ocultamiento de identidad, como capuchas o máscaras, con el propósito de dificultar su identificación durante la comisión de conductas que

afectaron bienes públicos, infraestructura urbana y derechos de terceros.

Paro Nacional de 2021: En el marco de las movilizaciones sociales iniciadas en abril de 2021, distintas autoridades reportaron que, pese al carácter ciudadano y pacífico de gran parte de las jornadas de protesta, en algunos puntos del país se presentaron hechos aislados de vandalismo, incluyendo daños a bienes públicos y privados, ataques contra infraestructura y afectaciones al orden público. La Policía Nacional informó capturas e investigaciones por conductas como daño en bien ajeno, obstrucción de vías públicas y violencia contra servidor público ocurridas durante algunas jornadas de manifestación. <https://www.policia.gov.co/noticia/van-185-capturas-por-hechos-vandalicos-delictivos-los-ultimos-dias>

Manifestaciones del 1º de mayo de 2024 en Bogotá: Durante una jornada de movilización social desarrollada en la capital del país, autoridades y medios de comunicación reportaron que algunos participantes encapuchados realizaron actos vandálicos contra bienes públicos y privados, incluyendo daños a buses del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) y afectaciones a fachadas en el centro de la ciudad. Estos hechos fueron diferenciados del ejercicio legítimo de la protesta pacífica. <https://www.noticiascaracol.com/colombia/bogota/actos-vandalicos-de-encapuchados-durante-marchas-del-1-de-mayo-en-bogota-rg10>

Hechos relacionados con grupos investigados por actos violentos en Bogotá (2024-2025): Autoridades judiciales reportaron investigaciones contra personas señaladas de participar en hechos violentos durante manifestaciones públicas. Según los reportes oficiales, algunos individuos utilizaban capuchas, máscaras y otros elementos para evitar su identificación, además de emplear artefactos peligrosos artesanales contra infraestructura pública, estaciones de transporte y miembros de la Fuerza Pública. <https://www.policia.gov.co/noticia/cayeron-los-ppp-responsables-16-actos-violentos-en-bogota>

Manifestaciones en Bogotá de 2026: En jornadas de movilización realizadas durante 2026, autoridades distritales reportaron afectaciones al mobiliario urbano, estaciones de transporte, establecimientos comerciales y otros bienes públicos y privados, atribuidas a algunos participantes encapuchados que habrían utilizado elementos para ocultar su identidad durante los hechos vandálicos. <https://dadep.gov.co/noticias/bogota-rechaza-actos-de-vandalismo-que-afectaron-el-mobiliario-publico-en-marchas>

Estos antecedentes evidencian una problemática jurídica específica: aunque el uso de elementos como capuchas o máscaras puede encontrarse relacionado con expresiones individuales de autonomía, identidad o participación dentro de una manifestación, **su utilización como mecanismo para facilitar la comisión de delitos genera una tensión constitucional frente a otros bienes jurídicos**

como la vida, la integridad personal, la seguridad ciudadana, el patrimonio público y privado y la convivencia pacífica. En consecuencia, el presente proyecto de ley busca establecer una respuesta penal frente al uso instrumental del ocultamiento de identidad cuando este sea empleado para facilitar actos vandálicos, sin afectar el ejercicio legítimo del derecho fundamental a la protesta pacífica.

6. CONSIDERACIÓN DEL PONENTE.

Como Ponente del presente proyecto de ley, considero que la iniciativa sometida a consideración del Congreso de la República responde a una problemática concreta que ha sido evidenciada en diferentes jornadas de manifestación pública en Colombia: la ocurrencia de actos violentos, daños contra bienes públicos y privados, afectaciones a infraestructura esencial y agresiones contra personas que, en determinados casos, han sido ejecutados por individuos que utilizan elementos destinados a ocultar o dificultar su identificación. El propósito de la iniciativa no es restringir el derecho fundamental a la reunión, manifestación pública y protesta pacífica, sino establecer herramientas jurídicas que permitan diferenciar el ejercicio legítimo de estos derechos de aquellas conductas que, bajo el contexto de una movilización, exceden claramente sus límites constitucionales y legales.

La Corte Constitucional ha señalado que los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica constituyen pilares de la democracia participativa y se encuentran estrechamente relacionados con la libertad de expresión y la participación ciudadana. **Sin embargo**, la misma Corte ha precisado que la protección constitucional está condicionada al carácter pacífico de la manifestación y que las reuniones violentas o aquellas cuyo objetivo sea la comisión de delitos se encuentran fuera del ámbito material de protección del artículo 37 de la Constitución. En la Sentencia C-009 de 2018, la Corte sostuvo que “sólo la protesta social pacífica goza de protección constitucional” y explicó que las manifestaciones violentas y los objetivos ilícitos no hacen parte del ámbito protegido por este derecho. (Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018).

Desde esta perspectiva, el presente proyecto parte de una premisa que considero esencial: **no puede confundirse la protesta pacífica con los actos delictivos cometidos dentro del contexto de una manifestación.** Una persona que participa pacíficamente en una movilización ejerce un derecho constitucional; una persona que, aprovechando la concentración de ciudadanos, destruye deliberadamente bienes, utiliza artefactos peligrosos, incendia infraestructura, agrede físicamente a otras personas o ejecuta otras conductas penalmente relevantes **está desarrollando una conducta diferente, que debe ser individualmente investigada y, de ser procedente, sancionada conforme a la ley penal.**

Esta diferenciación adquiere especial relevancia cuando el autor de la conducta vandálica

utiliza deliberadamente una capucha, máscara, pasamontañas u otro elemento con la finalidad de ocultar su identidad y dificultar su posterior individualización. El ordenamiento jurídico colombiano ya reconoce esta circunstancia. El artículo 353B del Código Penal, incorporado por la Ley 2197 de 2022, establece como circunstancia de agravación punitiva el empleo de máscaras o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad o dificultarla cuando se configura el delito de obstrucción a vías públicas que afecten el orden público. (Ley 599 de 2000, artículo 353B).

La constitucionalidad de esta regulación fue examinada directamente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-014 de 2023. En dicha providencia, la Corte consideró que el agravante puede ser constitucionalmente admisible cuando el ocultamiento de identidad se encuentra vinculado con la comisión del delito y tiene como propósito dificultar o impedir la identificación del responsable. La Corte explicó que el elemento subjetivo de la disposición consiste precisamente en que el sujeto utilice el elemento de ocultamiento con la intención de dificultar o impedir el ejercicio de la acción penal en su contra. (Corte Constitucional, Sentencia C-014 de 2023).

Por lo anterior, considero que la importancia del presente proyecto radica precisamente en establecer una diferenciación jurídica clara entre quien utiliza una prenda para cubrir su rostro dentro de una manifestación pacífica y quien, en cambio, utiliza deliberadamente el ocultamiento de su identidad mientras ejecuta una conducta violenta o gravemente destructiva. El proyecto no parte de una presunción según la cual una persona encapuchada sea necesariamente delincuente; por el contrario, **exige la existencia de una conducta delictiva y una relación entre el ocultamiento de identidad y la comisión de dicha conducta.**

La necesidad de contar con instrumentos adecuados frente a este fenómeno se encuentra respaldada por antecedentes concretos ocurridos en el país. Durante las jornadas de manifestación de 2021, la Policía Nacional informó que, para el 30 de abril de ese año, se habían producido 185 capturas relacionadas con hechos vandálicos y delictivos ocurridos en el marco de las movilizaciones, principalmente por daño en bien ajeno, obstrucción de vías públicas, hurto y ataque a servidor público. La misma institución precisó que la mayoría de las jornadas de manifestación pública y pacífica habían transcurrido con normalidad, lo cual resulta especialmente importante para la presente iniciativa, pues evidencia que la respuesta estatal debe dirigirse contra los responsables de conductas concretas y no contra la totalidad de quienes ejercen el derecho a la protesta. (Policía Nacional de Colombia, 30 de abril de 2021).

Existen, además, casos específicos en los cuales las autoridades documentaron la participación de personas encapuchadas en hechos de violencia y destrucción. El 23 de junio de 2021, la Secretaría

Distrital de Gobierno de Bogotá informó que durante una jornada de movilizaciones un grupo de personas encapuchadas vandalizó el Portal de Suba mediante el lanzamiento de piedras y bombas incendiarias, ocasionando la ruptura de ventanales e intentando prender fuego a las instalaciones del sistema de transporte. La autoridad distrital informó igualmente que una persona fue capturada y puesta a disposición de la Fiscalía. (Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, 24 de junio de 2021).

De igual manera, durante las movilizaciones del 26 de mayo de 2021, la Secretaría Distrital de gobierno informó que en el Portal de las Américas algunas personas encapuchadas rompieron las rejas de acceso, atacaron los ventanales del ingreso peatonal y vandalizaron y prendieron fuego al interior del Super CADE. Según la información oficial, ocho personas fueron detenidas y trasladadas a la URI de Kennedy por conductas que comprendían asonada, lanzamiento de objetos contundentes y daño en bien público. (Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, 26 de mayo de 2021).

Los efectos de estos hechos no se limitaron a los daños materiales producidos durante las jornadas de movilización. En el caso del Portal de las Américas, por ejemplo, el Distrito informó posteriormente que el Super CADE tuvo que permanecer cerrado para adelantar reparaciones derivadas de los daños ocasionados durante los actos vandálicos. Asimismo, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos informó que la vandalización de luminarias y de un transformador produjo la interrupción del alumbrado público en el sector, afectando aproximadamente 200 luminarias. (Bogotá.gov.co, mayo de 2021).

Estos antecedentes permiten identificar la relevancia de proteger determinados bienes que, por su naturaleza, tienen una importancia especial para la sociedad. Por ello, el proyecto contempla una consecuencia más gravosa cuando se utilicen artefactos peligrosos de fabricación artesanal, explosivos o sustancias corrosivas, o cuando las conductas recaigan sobre establecimientos educativos, instituciones prestadoras de servicios de salud, organismos de socorro, bienes de interés cultural o infraestructura destinada a servicios públicos esenciales. La razón de esta diferenciación no se encuentra únicamente en el valor económico de los bienes afectados, sino en las consecuencias que su destrucción puede generar sobre derechos fundamentales y sobre la prestación de servicios indispensables para la ciudadanía.

Considero igualmente importante señalar que el proyecto encuentra un antecedente directo en la legislación penal vigente. El artículo 353A del Código Penal ya sanciona la obstrucción a vías públicas que afecten el orden público cuando se realiza mediante medios ilícitos y se genera afectación sobre bienes jurídicos como la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo. El artículo 353B, a su vez, contempla como circunstancia de

agravación el empleo de máscaras o elementos similares para ocultar o dificultar la identidad. (Ley 599 de 2000, artículos 353A y 353B).

En este sentido, la iniciativa que se presenta constituye un desarrollo de una línea de política criminal que ya existe dentro del ordenamiento jurídico colombiano. No se pretende crear una relación artificial entre protesta y delito, **sino reconocer que determinadas conductas delictivas pueden desarrollarse dentro del contexto de una manifestación y que, cuando el autor utiliza deliberadamente el ocultamiento de identidad para dificultar su individualización, dicha circunstancia puede tener relevancia para la respuesta penal.**

Adicional, resulta pertinente destacar **un antecedente reciente del Consejo de Estado que reafirma la necesidad de establecer límites jurídicos claros frente a actuaciones que, aun desarrollándose en el contexto de una protesta social, terminan afectando de manera directa derechos de terceros y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos.** El 31 de agosto de 2026, el Consejo de Estado informó la decisión mediante la cual declaró patrimonialmente responsables a la Corporación Comunitaria Juntas de Acción Comunal Área de Influencia Directa San Isidro de Chichimene (CJAID) y a su expresidenta, condenándolas solidariamente a reparar los perjuicios económicos ocasionados a Ecopetrol como consecuencia de los bloqueos realizados en la Estación Chichimene, ubicada en Acacías, Meta. Los hechos objeto del proceso tuvieron lugar entre el 31 de julio y el 15 de agosto de 2017, periodo durante el cual se bloquearon los accesos a la estación, se restringió el ingreso de trabajadores y contratistas y se dificultó el traslado de maquinaria e insumos necesarios para el desarrollo de las operaciones. (Consejo de Estado, 31 de agosto de 2026).

Esta decisión resulta especialmente relevante para el análisis del presente proyecto, en la medida en que el Consejo de Estado reconoció que el ejercicio del derecho a la protesta debe armonizarse con los demás derechos y bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento constitucional. En el caso concreto, **la Corporación determinó que las actuaciones desarrolladas excedieron los límites del derecho a la protesta, debido a que produjeron una afectación directa sobre el derecho de propiedad y sobre el normal desarrollo de la actividad económica de la empresa afectada. El Consejo de Estado señaló que la protesta fue utilizada como mecanismo de presión que excedió su función constitucional y democrática al generar una afectación directa sobre derechos de terceros.** (Consejo de Estado, 31 de agosto de 2026).

La importancia de este precedente para la iniciativa que se somete a consideración del Congreso radica en que permite reafirmar que la protección constitucional de la protesta no supone una autorización para afectar indiscriminadamente los derechos de terceros ni para desarrollar

conductas que trasciendan los límites propios de una manifestación pacífica. El derecho a la protesta constituye un elemento esencial de la democracia y debe ser protegido por las instituciones; sin embargo, su ejercicio debe coexistir con la protección de la vida, la integridad personal, la propiedad, el derecho al trabajo, la prestación de servicios esenciales y los demás derechos reconocidos por la Constitución.

El pronunciamiento del Consejo de Estado adquiere especial relevancia si se analiza conjuntamente con la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Mientras la Corte Constitucional ha establecido que las manifestaciones violentas y aquellas orientadas a la comisión de delitos se encuentran fuera del ámbito material de protección del artículo 37 de la Constitución, el Consejo de Estado ha mostrado, desde el ámbito de la responsabilidad patrimonial, que las actuaciones desarrolladas en el contexto de una protesta pueden generar consecuencias jurídicas cuando producen una afectación demostrada sobre los derechos de terceros. (Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018; Consejo de Estado, 31 de agosto de 2026).

Este marco jurisprudencial permite sustentar la necesidad de que el ordenamiento jurídico cuente con instrumentos adecuados para responder frente a aquellas conductas que exceden el ejercicio legítimo de la protesta. El presente proyecto se ubica precisamente dentro de esa necesidad de diferenciación: no busca sancionar la manifestación pública, ni la expresión de inconformidades sociales, políticas o económicas, sino establecer consecuencias jurídicas frente a quienes, en el contexto de una movilización, ejecuten deliberadamente actos violentos o gravemente destructivos y, adicionalmente, utilicen mecanismos de ocultamiento de identidad para dificultar su identificación.

Por las anteriores consideraciones, estimo que el proyecto cuenta con fundamentos constitucionales, legales y materiales suficientes para continuar su trámite legislativo, bajo el entendido de que su aplicación deberá dirigirse exclusivamente contra quienes incurran individualmente en las conductas definidas por la ley y no contra quienes ejerzan legítimamente el derecho fundamental a la protesta pacífica. La iniciativa busca, en últimas, establecer una respuesta jurídica frente a quienes traspasan los límites constitucionales de la manifestación y utilizan el anonimato como mecanismo para facilitar la comisión de actos violentos o dificultar la acción de la justicia, preservando al mismo tiempo el carácter fundamental de la protesta pacífica dentro de nuestro sistema democrático.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

El presente proyecto de ley no contempla modificaciones.

8. CONFLICTO DE INTERÉS:

El artículo 286 de la Ley 5° de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, establece el

régimen de conflicto de interés de los Congresistas, en los siguientes términos:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas”. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

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

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 manera específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

(i) Que existe un interés directo, particular y actual: moral o económico.

(ii) Que el Congresista no manifieste su impedimento o pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar

(iii) Que el Congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación

(iv) Que el Congresista haya participado en los debates y/o haya votado

(v) Que la participación del Congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento

De igual forma la Sentencia SU-S79 de 2017, estableció que no es suficiente con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, es decir, que exista una relación de consanguinidad entre el Congresista y un familiar que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto. Lo anterior hace notar, que la razón de ser del régimen de conflictos de interés parlamentario, es preservar la rectitud de la conducta de los Congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución.

Por todo lo anterior, los ponentes consideran que el proyecto de ley que se pone a consideración en el presente documento, no genera conflicto de interés, debido a que no crea beneficios particulares, actuales o directos para los Congresistas, ni para sus familiares en los grados de consanguinidad establecidos en la ley.

En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés; no obstante, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos y declararlos si es necesario.

9. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley es una iniciativa de carácter **penal y de política criminal** que no contempla la creación de nuevas entidades, dependencias, plantas de personal, programas administrativos ni apropiaciones presupuestales específicas a cargo de la Nación. La iniciativa tiene por objeto adicionar un nuevo tipo penal a la **Ley 599 de 2000 - Código Penal**, relacionado con el uso del ocultamiento de identidad como medio para facilitar la comisión de conductas delictivas en el contexto de manifestaciones, reuniones, movilizaciones o concentraciones públicas, así como modificar la consecuencia punitiva prevista en el artículo 353A del mismo Código.

De conformidad con el **artículo 7° de la Ley 819 de 2003**, los proyectos de ley que ordenen gasto público o concedan beneficios tributarios deben hacer explícito su impacto fiscal y ser compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En el presente caso, la iniciativa **no ordena directamente la creación de gasto público, no establece beneficios tributarios ni dispone la creación de una nueva estructura administrativa**, razón por la cual su implementación se desarrollará a través de las competencias y capacidades institucionales existentes.

El presente proyecto de ley es una iniciativa de carácter **penal y de política criminal** que no contempla la creación de nuevas entidades, dependencias, plantas de personal, programas administrativos ni apropiaciones presupuestales específicas a cargo de la Nación. La iniciativa tiene por objeto adicionar un nuevo tipo penal a la **Ley 599 de 2000 - Código Penal**, relacionado con el uso del ocultamiento de identidad como medio para facilitar la comisión de conductas delictivas en el contexto de manifestaciones, reuniones, movilizaciones o concentraciones públicas, así como modificar la consecuencia punitiva prevista en el artículo 353A del mismo Código.

De conformidad con el **artículo 7° de la Ley 819 de 2003**, los proyectos de ley que ordenen gasto público o concedan beneficios tributarios deben hacer explícito su impacto fiscal y ser compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En el

presente caso, la iniciativa **no ordena directamente la creación de gasto público, no establece beneficios tributarios ni dispone la creación de una nueva estructura administrativa**, razón por la cual su implementación se desarrollará a través de las competencias y capacidades institucionales existentes.

10. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos Ponencia Positiva y solicitamos respetuosamente a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar trámite para primer debate al Proyecto de Ley número 309 de 2026, Cámara, *por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de acto vandálico en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos*”, conforme al texto propuesto.

Cordialmente,

Jaime Ignacio Arizabaleta
Representante a la Cámara
Centro Democrático

11. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 023 DE 2026, CÁMARA.

por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de acto vandálico en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de acto vandálico en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos.

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto adoptar medidas para sancionar la comisión de acto vandálico valiéndose del ocultamiento de la identidad en el contexto de manifestaciones públicas, así como también modificar la pena imponible en el artículo 353A de la Ley 599 de 2000.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para todos los efectos de la presente ley, se entenderá por:

- Ocultamiento de identidad: Utilización deliberada de prendas, máscaras, pasamontañas,

elementos u otros medios similares destinados a impedir o dificultar la identificación de una persona con ocasión a la comisión de acto vandálico.

- Acto vandálico: Toda conducta dolosa ejecutada con ocasión de una manifestación pública, reunión, movilización o concentración pública, y/o que aprovechando su desarrollo, consista en destruir, incendiar, inutilizar o deteriorar de manera grave bienes públicos o privados, invadir u ocupar violentamente bienes inmuebles o establecimientos; o ejercer violencia física contra una o más personas.
- Artefactos o elementos peligrosos de fabricación artesanal: Todo objeto, sustancia, elemento o instrumento elaborado, adaptado o improvisado con la finalidad de causar lesiones a las personas, afectar bienes públicos o privados, alterar gravemente el orden público o facilitar la comisión de conductas punibles durante manifestaciones públicas. Comprende, entre otros, artefactos explosivos artesanales, bombas incendiarias, sustancias corrosivas y objetos modificados con capacidad ofensiva.

Artículo 3°. Adiciónese al Libro II, Parte Especial, Título XII, Delitos contra la Seguridad Pública, de la Ley 599 de 2000, el siguiente artículo 353C, el cual quedará así:

“Artículo 353C. Acto vandálico mediante el ocultamiento de identidad. El que cometa acto vandálico aprovechándose del ocultamiento de su identidad, con ocasión de una manifestación pública, reunión, movilización o concentración pública, o aprovechando su desarrollo incurrirá en pena de prisión de cincuenta y cuatro meses (54) a noventa y seis (96) meses y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena imponible para la conducta descrita en este artículo se aumentará de la mitad a las dos terceras partes, si la conducta la realiza así:

1. Se utilicen artefactos o elementos peligrosos de fabricación artesanal, explosivos, sustancias corrosivas o cualquier otro medio idóneo para causar grave daño a las personas o a los bienes públicos y privados.
2. La conducta recae sobre establecimientos educativos, instituciones prestadoras de servicios de salud, instalaciones de los organismos de socorro, bienes de interés cultural, infraestructura de servicios públicos esenciales.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 353A de la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:

“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 cincuenta y cuatro meses (54) a noventa y seis meses (96) y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) 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.

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Jaime Ignacio Anzabaleta
Representante a la Cámara
Centro Democrático

CONTENIDO	
Gaceta número 1397 - Viernes, 25 de septiembre de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley número 167 de 2026 Cámara, por medio de la cual se crea el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras disposiciones	1
Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 309 de 2026 Cámara, por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de acto vandálico en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos	11