REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1854 Bogotá, D. C., jueves, 19 de noviembre de 2026 EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.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 SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Programa Nacional de Manillas Salvavidas para la identificación, localización y protección de personas con trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C. 17 de noviembre de 2026

Honorable Representante

JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Ref.: Informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de Ley número 049 de 2026 Cámara

Estimado Presidente,

En cumplimiento de la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo debate al **Proyecto de Ley número 049 de 2026 Cámara**, *por medio de la cual se crea el Programa Nacional de Manillas Salvavidas para la identificación, localización y protección de personas con trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío y se dictan otras disposiciones*.

Cordialmente,

BLEIDY PÉREZ BALLESTAS
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Programa Nacional de Manillas Salvavidas para la identificación, localización y protección de personas con trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío y se dictan otras disposiciones.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto fue radicado el 22 de julio de 2026 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

En sesión del 10 de noviembre del año 2026 de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes y según consta en Acta número 12, fue aprobado en primer debate, por unanimidad, el proyecto de ley.

Mediante oficio fechado 10 de noviembre de 2026, fui designada como ponente para el segundo debate de esta iniciativa por parte de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Séptima Constitucional.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto crear el Programa Nacional de Manillas Salvavidas, con el fin de establecer mecanismos de identificación,

localización y protección para las personas diagnosticadas con trastornos neurocognitivos mayores u otras condiciones cognitivas que puedan generar episodios de desorientación o extravío.

Para ello, se promueve la articulación entre el Ministerio de Salud y Protección Social, las entidades territoriales, las EPS, las IPS y la Policía Nacional, mediante la implementación de una ruta de atención y búsqueda, un sistema de información y mecanismos de identificación que permitan garantizar una respuesta oportuna y la protección efectiva de los beneficiarios.

III. MARCO NORMATIVO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones:

- **CONSTITUCIONALES**

Artículos 1°, 2°, 4°,11, 13, 14, 16, 18 19, 20, 23, 27, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 54, 67, 70, 71, 74, 75, 78, 79, 81, 84, 85, 87, 114, 115, 150 (No. 1°, 8°, 23), 154, 157, 189, 200, 208, 209, 298, 311, 339, 345, 346, 350, 356, 359, 365 y 366.

- **LEGALES**

Ley 100 de 1993, *por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.*

Esta ley estableció el Sistema General de Seguridad Social Integral en Colombia, unificando y organizando la protección de los ciudadanos frente a las contingencias de salud, vejez y riesgos laborales. Asimismo, definió el marco competencial y de operación para las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS). Su objetivo primordial fue garantizar la universalidad y ampliar la cobertura de los servicios de bienestar social, permitiendo la participación de actores públicos y privados bajo la estricta regulación y vigilancia del Estado.

Ley 1251 de 2008, *por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores.*

La Ley 1251 de 2008 tiene por objeto proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores. Su artículo 3° define como adulto mayor a toda persona con 60 años o más. Su artículo 6° establece las obligaciones del Estado, entre ellas: garantizar el acceso a los servicios de salud, educación, cultura y recreación; implementar medidas de protección contra el abandono y el maltrato; y asegurar la participación de los adultos mayores en la formulación de políticas públicas. Esta ley complementa el marco del proyecto en lo relativo a los beneficiarios mayores de 60 años.

Ley 1581 de 2012, *por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.*

Esta ley es el marco general de Protección de Datos Personales en Colombia. tiene por objeto garantizar el derecho constitucional al *habeas data*, permitiendo a los ciudadanos conocer, actualizar y rectificar la información que las entidades públicas y privadas recopilan sobre ellos en bases de datos

Ley 1751 de 2015, *por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.*

Esta ley regula el derecho fundamental a la salud y es la principal norma legal de referencia para el proyecto. Sus disposiciones más relevantes son: el artículo 6°, que establece los elementos esenciales del derecho a la salud (disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad, calidad e idoneidad profesional); el artículo 10, que consagra los derechos de los pacientes, incluyendo el consentimiento informado; el artículo 11, que protege a los sujetos de especial protección (entre ellos, las personas mayores y las personas con discapacidad); y el artículo 15, que regula las exclusiones del PBS mediante un proceso técnico-científico, norma de referencia obligatoria para el artículo 9° del proyecto.

Ley 1616 de 2013, *por medio de la cual se expide la ley de salud mental y se dictan otras disposiciones."* Modificada por la Ley 2460 de 2025

La Ley 1616 de 2013 establece el marco para la garantía del ejercicio pleno del derecho a la salud mental. Su artículo 3° define la salud mental como 'un estado de bienestar que se expresa en la vida cotidiana a través del comportamiento y la interacción de manera tal que permite a los sujetos individuales y colectivos desplegar sus recursos emocionales, cognitivos y mentales para transitar por la vida cotidiana.' Los trastornos neurocognitivos mayores constituyen condiciones de salud mental en los términos de esta ley. La Ley 2460 de 2025, refuerza las obligaciones del Estado en materia de prevención, atención y rehabilitación en salud mental, y es el marco normativo más reciente y directamente aplicable a este proyecto.

- **REGLAMENTARIAS**

Decreto número 780 de 2016 "Decreto número 780 de 2016, *por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.*

El Decreto número 780 de 2016 es el decreto único reglamentario del sector salud. Compila y organiza la normativa del sector salud en Colombia, estableciendo un marco único para la afiliación, la portabilidad nacional y la operación de EPS e IPS bajo el Plan de Beneficios en Salud. Esta norma busca coordinar el sistema para asegurar la accesibilidad, eficiencia y el derecho fundamental a la atención médica en todo el territorio nacional.

Resolución número 4886 de 2018, *por la cual se adopta la Política Nacional de Salud Mental.*

La Resolución número 4886 de 2018 adopta la Política Nacional de Salud Mental en Colombia. Su objetivo es promover el bienestar emocional y prevenir trastornos mentales, consumo de sustancias y el suicidio. Es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

El artículo 93 de la Constitución Política establece que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los instrumentos internacionales que se citan a continuación forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto y son directamente aplicables como parámetro de control de constitucionalidad y como fuente de obligaciones estatales.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad - CDPD (Ley 1346 de 2009)

Colombia ratificó la CDPD mediante la Ley 1346 de 2009, incorporándola al bloque de constitucionalidad. Sus disposiciones son directamente aplicables y prevalecen sobre la ley ordinaria cuando reconozcan derechos más amplios (Art. 93 CP). La Corte Constitucional ha señalado que la CDPD implica un cambio de paradigma: del modelo médico de la discapacidad que la trata como un déficit que debe ser corregido hacia el modelo social que identifica en las barreras del entorno, y no en la persona, el origen de la discapacidad.

Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (Ley 2055 de 2020)

Colombia ratificó esta Convención mediante la Ley 2055 de 2020, convirtiéndola en parte del bloque de constitucionalidad. Es el instrumento internacional de derechos humanos más específico y directamente aplicable al objeto de este proyecto de ley, por cuanto regula con precisión las obligaciones de los Estados en materia de protección de la persona mayor, incluyendo situaciones de vulnerabilidad, abandono y riesgo para la vida e integridad.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

El PIDESC hace parte del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 CP. Su artículo 12 establece el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), en la Observación General número 14 (2000), precisó que el derecho a la salud no se limita al derecho a la atención médica, sino que incluye el derecho a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. Por su parte, la Observación General número 6 (1995) del mismo Comité se refiere específicamente a los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, señalando la obligación de los Estados de adoptar medidas para garantizar el acceso equitativo a los servicios de salud especializados, incluyendo aquellos relacionados con enfermedades asociadas al envejecimiento.

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley busca crear el Programa Nacional de Manillas Salvavidas, un sistema integral de identificación, localización y protección de las personas diagnosticadas con trastornos neurocognitivos mayores u otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío en Colombia.

La iniciativa surge de la constatación que Colombia no cuenta con un sistema unificado de respuesta ante el extravío de personas cuya condición de salud las pone en riesgo permanente. El vacío normativo e institucional existente tiene consecuencias fatales: personas mayores con Alzheimer que se extravían al no poder ser identificadas oportunamente, niños con trastorno del espectro autista que escapan de entornos seguros sin que nadie pueda localizarlos, adultos con discapacidad intelectual que quedan expuestos a peligros evitables. Esta ley propone convertir esa realidad cotidiana en una obligación estatal exigible.

Colombia carece de un sistema unificado que cuantifique a la población en riesgo de extravío por causa de salud, pero la evidencia disponible por grupo diagnóstico permite estimar un número superior a los dos millones de personas. La principal fuente oficial de referencia sobre demencia en Colombia -la Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE)- cumplió diez años sin actualizarse en 2025, lo que significa que el Estado colombiano no conoce el impacto real ni la evolución reciente de estas cifras (Cuadros Cuadros, 2015). Esta ausencia de datos actualizados no es un detalle técnico: es la prueba de que una población que crece aceleradamente como consecuencia de la transición demográfica del país continúa siendo invisible para la formulación de política pública.

Los datos disponibles permiten dimensionar el problema:

Aproximadamente 260.000 personas mayores de 60 años padecían Alzheimer en Colombia para 2025, y más del 46% de la población adulta mayor presenta algún grado de deterioro cognitivo (Infobae Colombia, 2023; Escuela Colombiana de Rehabilitación, 2023).

La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que en el mundo hay más de 55 millones de personas con demencia y que cada año se diagnostican cerca de 10 millones de casos nuevos. En Colombia, cerca del 19,6% de los adultos sufren deterioro cognitivo, mientras que el 46,1% de los adultos mayores padece esta enfermedad; se estima que cerca del 23% de la población colombiana padece demencia (Ortiz Álvarez, 2023).

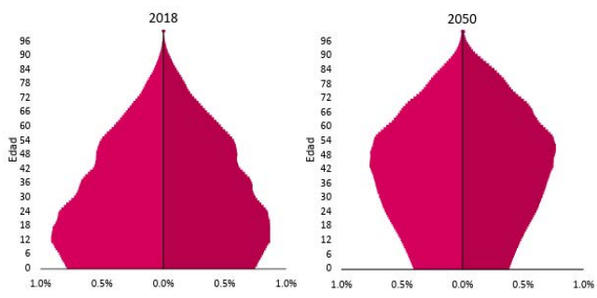
La discapacidad intelectual representa el 42,1% de los casos certificados de discapacidad en el país. El 26,8% de la población con discapacidad tiene dificultad para entender, aprender, recordar, tomar decisiones, comer, vestirse o bañarse por sí mismo, y el 9,7% tiene dificultades para relacionarse o interactuar con las demás personas (DANE, 2022).

Entre 2015 y 2020 se registraron 806.384 casos de trastorno afectivo bipolar y 579.175 de esquizofrenia. El sistema de salud identificó más de

767.000 personas con epilepsia entre 2015 y 2019 (DANE).

Esta no es una proyección lejana, es la realidad cotidiana de cientos de familias colombianas. Dos casos recientes, ocurridos en un poco más de un mes y en dos ciudades distintas del país, ilustran el mismo patrón: personas con un hogar y una familia que las busca, que se desorientan por su condición de salud y cuya suerte termina dependiendo del azar de quién las encuentre y qué tan rápido pueda identificarlas. En Usme, Bogotá la historia de Pablo Emilio Hernández, de 84 años con principios de Alzheimer, tuvo un final distinto: tras desaparecer el 26 de diciembre de 2025, logró comunicarse telefónicamente con su familia días después, indicando encontrarse en una zona con árboles y montañas sin poder precisar el lugar exacto; su cuerpo fue hallado sin vida el 1º de enero de 2026 en una zona boscosa cercana. En Barranquilla, Manuel Agustín Charris Jiménez, de 77 años, salió de su casa a cobrar un subsidio el 22 de noviembre y continúa desaparecido, meses después sin que ninguna pista permita a su familia conocer su paradero. En ambos casos, un mecanismo simple de identificación habría podido marcar la diferencia entre la vida y la muerte.

El envejecimiento acelerado de la población colombiana agravará sistemáticamente esta problemática si el Estado no actúa de manera anticipada. El DANE en la nota técnica publicada en julio del 2025 indica que bajo los nuevos supuestos de menor fecundidad y de las transformaciones de la migración internacional, sumado a las problemáticas ya conocidas del envejecimiento de la población colombiana, se estima que para el año 2050 la población infantil y adolescente represente el 13,6% de la población colombiana, un decrecimiento significativo si se tiene en cuenta que para el año 2018 esta población representaba el 25.2%.



Fuente: DANE, Proyecciones de Población y Estudios Demográficos (PPED).

Esto sumado a que según las estimaciones del DANE de que en el año 2050 la mayor parte de la pirámide poblacional va a estar concentrada entre las personas de 40 a 60 años, presentan unos grandes retos para el presente congreso en materia de salud ya que a una población mayor se incrementarán las enfermedades asociadas a la edad y al estilo de vida, entre estas enfermedades se encuentran las Neurocognitivas, las cuales afectan al cerebro, estas enfermedades se pueden deber a malos hábitos de salud, que se suman a factores genéticos y ambientales que podrían derivar en estas enfermedades y trastornos, que afectan al órgano más importante del cuerpo ya que el cerebro es el encargado de controlar todas las funciones y actividades del organismo.

La gravedad del problema se amplifica por el impacto de la pandemia de COVID-19. Según la doctora Sigem Sabbagh, representante de Campo de Neurociencia y Psicobiología Zona Norte del Colpsic, las enfermedades neurocognitivas se incrementaron exponencialmente tras la crisis sanitaria: 'mientras que antes, a nuestros consultorios, llegaban personas de aproximadamente 45 años, ahora estamos recibiendo adultos jóvenes de hasta 34 años con importante impacto en sus funciones cognitivas superiores' (citada en Ortiz Álvarez, 2023).

Colombia no cuenta con ninguna norma de rango legal que establezca de manera integral un sistema de identificación, alerta y respuesta ante el extravío de personas con TNMA u otras condiciones cognitivas. El Acuerdo Distrital 839 de 2022 del Concejo de Bogotá representa un avance significativo pero su alcance se limita al Distrito Capital, dejando en la desprotección a millones de colombianos en el resto del país. La Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031 no contempla medidas específicas sobre trastornos neurocognitivos, pese a que constituyen la principal causa de discapacidad en personas mayores a nivel mundial.

Esta doble ausencia de datos actualizados y de política específica justifica plenamente la intervención del legislador. Con este proyecto de ley no solo se busca proteger a las personas que ya padecen estas enfermedades mediante un mecanismo que permita su identificación en caso de desorientación o extravío, sino también visibilizar esta problemática de salud pública para que se cree un sistema de prevención y atención temprana a personas que tengan o puedan llegar a tener factores de riesgo que en un futuro puedan desencadenar en una enfermedad neurocognitiva.

Con este proyecto de ley no solo se busca proteger a las personas que ya padecen estas enfermedades mediante una manilla que permita su identificación en caso de desorientación o extravío poderlos retornar con sus seres queridos, si no que busca visibilizar esta esta problemática de salud pública, para que se cree un sistema de prevención y atención temprana a personas que tengan o puedan llegar a tener factores de riesgo que en un futuro puedan desencadenar en una enfermedad Neurocognitivas, por lo tanto se busca que mediante un tratamiento oportuno y un diagnóstico temprano se puede mejorar la calidad de vida de estas personas.

En la Sentencia T-760 de 2008, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. la Corte Constitucional estableció un precedente estructural sobre el derecho a la salud. Declaró que este derecho es un derecho fundamental autónomo, directamente exigible mediante la acción de tutela, y fijó reglas sobre el alcance del principio de progresividad que son de obligatoria observancia para el diseño de este proyecto.

Esta doctrina es fundamento directo del artículo sobre implementación progresiva del proyecto, que establece plazos concretos para evitar que la progresividad se convierta en una patente de corso para la indefinición o la inacción. La Corte ha precisado que la progresividad exige avance, no estancamiento.

La Corte Constitucional mediante la Sentencia T-138 de 2010 M. P. Mauricio González Cuervo. Expuso el precedente más directo sobre las obligaciones del Estado frente a personas mayores en situación de vulnerabilidad. La Corte señaló que el artículo 46 de la Constitución Política no es una norma programática sino una fuente de derechos subjetivos exigibles, y que la omisión de protección que ponga en riesgo la vida del adulto mayor activa la obligación de acción del Estado.

Así mismo la Sentencia C-458 de 2015 M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. es un referente obligatorio para la redacción legislativa en materia de discapacidad. La Corte Constitucional declaró inexequibles expresiones de la legislación colombiana que utilizaban terminología peyorativa o discriminatoria, y ordenó que la legislación adopte el lenguaje y el modelo conceptual de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Este precedente fundamenta la revisión del lenguaje del proyecto para asegurar su consonancia con el modelo social de discapacidad.

Bibliografía:

Ortiz Álvarez, D. V. (2023, 17 de agosto). ¿Cómo cuidar la memoria? Incrementan enfermedades degenerativas en Colombia. El Tiempo. https://www.eltiempo.com/salud/como-cuidar-la-memoria-incrementan-enfermedades-degenerativas-en-colombia-796908.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s.f.). Proyecciones de población. DANE. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025, julio). Proyecciones de población: Actualización 2025. Nota técnica (Dirección de Censos y Demografía). DANE. https://www.dane.gov.co/files/censo2018/proyecciones-de- oblacion/Nacional/NotaTecnica-PPED-jul2025.pdf.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022, abril). Estado actual de la medición de la discapacidad en Colombia [Nota estadística]. DANE. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/abr_2022_nota_estadistica_Estado%20actual_de_la_medicion_de_discapacidad_en%20Colombia_presentacion.pdf.

Morales, J. (2026, 6 de enero). Adulto mayor desapareció en Usme y fue encontrado sin vida días después. Alerta Bogotá. https://bogota.alerta.com.co/judiciales/adulto-mayor-desaparecio-en-usme-y-fue-encontrado-sin-vida-dias-despues-231494.

Zona Cero. (2026, 31 de marzo). 4 meses de desaparecido cumple adulto mayor: el 22 de noviembre salió de su casa. Zona Cero. https://zonacero.com/generales/4-meses-de-desaparecido-cumple-adulto-mayor-el-22-de-noviembre-salio-de-su-casa.

Infobae Colombia. (2023, 21 de septiembre). Cerca de 260.000 colombianos padecen Alzheimer: ¿cómo prevenir esta enfermedad? Infobae. https://www.infobae.com/colombia/2023/09/21/cerca-de-260000-colombianos-padecen-alzheimer-como-prevenir-esta-enfermedad/.

El Colombiano. (2024, 12 de noviembre). En 2060 habría 200 adultos mayores por cada 100 jóvenes en Colombia; ¿qué retos trae esto? El Colombiano. https://www.elcolombiano.com/colombia/salud/salud-como-enfrentar-el-envejecimiento-de-la-poblacion-en-colombia-EM25836057.

l Cronista Colombia. (2025, 8 de julio; actualizado 17 de octubre de 2025). Adiós Alzheimer: el avance científico que promete cambiar el futuro de millones de personas al prevenir y tratar la enfermedad. El Cronista. https://www.cronista.com/colombia/salud-nutricion/adios-alzheimer-el-avance-cientifico-que-promete-cambiar-el-futuro-de-millones-de-personas-al-prevenir-y-tratar-la-enfermedad/.

Escuela Colombiana de Rehabilitación. (2023, 17 de octubre; actualizado 26 de febrero de 2025). Alzheimer siglo XXI: una realidad difícil de olvidar. ECR Institución Universitaria. https://www.ecr.edu.co/my-post7232b319/.

ConsultorSalud. (2014, 17 de septiembre). Entrevista: Investigación sobre Alzheimer en Colombia [Entrevista a Yuri Takeuchi, decana de la Facultad de Ciencias de la Salud, Universidad Icesi]. ConsultorSalud. https://consultorsalud.com/entrevista-investigacion-sobre-alzheimer-en-colombia/.

Cuadros Cuadros, R. (2015, 31 de enero). Prevalencia de las demencias en Colombia [Presentación técnica]. Subdirección de Salud Cafam / Ministerio de Salud y Protección Social. https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IETS/prevalencia-demencia-colombia.pdf.

Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional número 116.

*Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral. **Diario Oficial** número 41.148, 23 de diciembre de 1993. Congreso de la República de Colombia.*

*Ley 1251 de 2008, por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores. **Diario Oficial** número 47.186, 27 de noviembre de 2008. Congreso de la República de Colombia.*

Ley 1346 de 2009, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas

con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas. ***Diario Oficial*** *número 47.427, 31 de julio de 2009. Congreso de la República de Colombia.*

Ley 1581 de 2012, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. ***Diario Oficial*** *número 48.587, 18 de octubre de 2012. Congreso de la República de Colombia.*

Ley 1616 de 2013, por medio de la cual se expide la ley de salud mental y se dictan otras disposiciones. ***Diario Oficial*** *número 48.680, 21 de enero de 2013. Congreso de la República de Colombia.*

Ley 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones. ***Diario Oficial*** *número 49.427, 16 de febrero de 2015. Congreso de la República de Colombia.*

Ley 1850 de 2017, por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia. ***Diario Oficial*** *número 50.274, 19 de julio de 2017. Congreso de la República de Colombia.*

Ley 2055 de 2020., por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. ***Diario Oficial*** *número 51.398, 2 de octubre de 2020. Congreso de la República de Colombia.*

Ley 2460 de 2025, por medio de la cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en materia de salud mental. ***Diario Oficial****. Congreso de la República de Colombia.*

Decreto número 1377 de 2013. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1581 de 2012. ***Diario Oficial*** *número 48.834, 27 de junio de 2013. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia.*

Acuerdo 839 de 2022, por medio del cual se establecen los lineamientos para la creación del Programa Manillas Salvavidas en el Distrito Capital. ***Diario Oficial****. Concejo de Bogotá, D. C.*

Corte Constitucional de Colombia. (1992). Sentencia T-494 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-494-92.htm.

Corte Constitucional de Colombia. (1993). Sentencia C-530 de 1993. M. P. Alejandro Martínez Caballero. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-530-93.htm.

Corte Constitucional de Colombia. (2002). Sentencia T-881 de 2002. M. P. Eduardo Montealegre Lynett. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-881-02.htm.

Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia T-025 de 2004. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-025-04.htm.

Corte Constitucional de Colombia. (2007). Sentencia C-502 de 2007. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-502-07.htm.

Corte Constitucional de Colombia. (2008). Sentencia T-760 de 2008. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-760-08.htm.

Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia T-138 de 2010. M. P. Mauricio González Cuervo. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-138-10.htm.

Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia C-313 de 2014. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-313-14.htm.

Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia C-458 de 2015. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-458-15.htm.

Organización de las Naciones Unidas. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Adoptada mediante Resolución A/RES/61/106, 13 de diciembre de 2006. ONU.

Organización de los Estados Americanos. (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Adoptada en la 45.ª Asamblea General, 15 de junio de 2015. OEA.

Organización de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado mediante Resolución número 2200A (XXI), 16 de diciembre de 1966. ONU.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1995). Observación General número 6: Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores. E/1996/22. ONU.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2000). Observación General número 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E/C.12/2000/4. ONU.

IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2.003 establece 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*".

Resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2.003:

"Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente".

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

Sin perjuicio de lo anterior, se solicitó mediante oficio fechado 1° de octubre de 2026 concepto de impacto fiscal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de viabilidad e impacto sectorial al Ministerio de Salud y Protección Social. Las solicitudes fueron remitidas a los correos institucionales de ambas entidades.

V. CONFLICTO DE INTERESES

Como ponente de esta iniciativa considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

VI. DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

El proyecto surtió su primer debate y fue aprobado con modificaciones el día 10 de octubre de 2026 tal como consta en el Acta número 12 de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

En el marco del debate llevado a cabo en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes se presentaron las siguientes proposiciones las cuales reposan en el expediente del proyecto de ley y constan en el registro audiovisual de la sesión:

TIPO DE PROPOSICIÓN	ARTÍCULOS	REPRESENTANTES PROPONENTES
Modificatorias	1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12 y 3 artículos nuevos.	Honorable Representante Jairo León Vargas, Lourdes Paola Matéus Serrano, Victor Manuel Salcedo, Arledy Alvarado Patiño y Luz Marina Gordillo Salinas.
Proposiciones como constancia	8º, 9º y un (1) artículo nuevo.	Honorable Representante Jairo León Vargas, Lourdes Paola Matéus y Arledy Alvarado Patiño

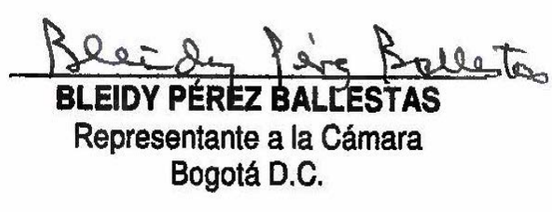
VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

A continuación, las modificaciones propuestas para segundo debate:

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
Artículo 16. Articulación con el Sistema Nacional de Cuidado. El Programa Nacional de Manillas Salvavidas deberá articularse de manera obligatoria con el Sistema Nacional de Cuidado y el Ministerio de Igualdad y Equidad. La entrega del mecanismo de identificación deberá estar acompañada de una oferta institucional de apoyo psicosocial, capacitación comunitaria y acceso a servicios de respiro para las personas cuidadoras y redes de apoyo de los beneficiarios. En ningún caso, la provisión del dispositivo eximirá al Estado de su obligación de garantizar entornos accesibles, diseño universal y programas de acompañamiento social y comunitario para esta población.	Artículo 16. Articulación con el Sistema Nacional de Cuidado. El Programa Nacional de Manillas Salvavidas deberá articularse de manera obligatoria con el Sistema Nacional de Cuidado~~ y el Ministerio de Igualdad y Equidad.~~ La entrega del mecanismo de identificación deberá estar acompañada de una oferta institucional de apoyo psicosocial, capacitación comunitaria y acceso a servicios de respiro para las personas cuidadoras y redes de apoyo de los beneficiarios. En ningún caso, la provisión del dispositivo eximirá al Estado de su obligación de garantizar entornos accesibles, diseño universal y programas de acompañamiento social y comunitario para esta población.

VIII. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, de manera atenta me permito presentar ponencia positiva con modificaciones, solicitándole a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate y aprobar el **Proyecto de Ley número 049 de 2026 Cámara,** *por medio de la cual se crea el Programa Nacional de Manillas Salvavidas para la identificación, localización y protección de personas con trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío y se dictan otras disposiciones*.



BLEIDY PÉREZ BALLESTAS
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 de 2026 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Programa Nacional de Manillas Salvavidas para la identificación, localización y protección de personas con trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto, beneficiarios, definiciones y objetivos

Artículo 1º. ***Objeto****:* La presente ley tiene por objeto crear el Programa Nacional de Manillas Salvavidas, orientado a la identificación, localización y protección de las personas diagnosticadas con trastornos neurocognitivos mayores u otras condiciones cognitivas que puedan generar episodios de desorientación, extravío o situaciones de riesgo para su integridad personal.

Para tal efecto, se establecerán mecanismos de identificación no invasivos ni estigmatizantes, un sistema de información y una ruta de atención y búsqueda que permitan la actuación coordinada de las autoridades sanitarias, territoriales y de policía, garantizando en todo momento el respeto por la autonomía, la dignidad y el derecho a la intimidad de los beneficiarios.

Parágrafo. Tratándose de Trastornos Neurocognitivos Mayores (TNMA) de curso progresivo, como la Enfermedad de Alzheimer o Parkinson, la vinculación al programa estará estrictamente supeditada al estadio clínico de la enfermedad. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará el uso de escalas de valoración clínica estandarizadas para determinar el nivel real de dependencia. Queda taxativamente prohibida la vinculación preventiva, anticipada o automática de personas en estadios tempranos o iniciales de la enfermedad que aún conserven su agencia, independencia funcional y capacidad de ubicación espacial, garantizando el principio bioético de autonomía frente a la patologización y medicalización innecesaria de sus cuerpos.

Artículo 2º. ***Beneficiarios:*** Serán beneficiarias del Programa Nacional de Manillas Salvavidas las personas que cuenten con diagnóstico médico de trastorno neurocognitivo mayor en estadio avanzado o de cualquier otra condición cognitiva, neurológica o mental que, de acuerdo con criterio clínico individual, pueda ocasionar desorientación, pérdida de ubicación espacial o riesgo de extravío.

La vinculación al programa será voluntaria y requerirá el consentimiento libre e informado de la persona titular o de quien legalmente la represente cuando corresponda.

Cuando la persona no pueda manifestar su consentimiento, se acudirá a los mecanismos de apoyo y representación previstos en el ordenamiento jurídico; procurando obtener directamente el consentimiento informado de la persona beneficiaria, mediante los ajustes razonables y apoyos que requiera para expresar su voluntad, preferencias, dignidad y autonomía.

La falta de disponibilidad inmediata de un representante o de un documento de representación no podrá constituir, por si sola, una barrera para la activación de medidas urgentes de protección ante una situación de riesgo, sin perjuicio de las verificaciones y garantías correspondientes.

Artículo 3º. ***Definiciones:*** Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

a) Trastorno Neurocognitivo Mayor (TNMA): Condición clínica caracterizada por un declive cognitivo significativo en uno o más dominios cognitivos que interfiere con la independencia en las actividades cotidianas. Se incluye a hombres y mujeres de cualquier edad, exclusivamente en estadios clínicos moderados o severos donde exista evidencia médica documentada de riesgo de desorientación, cuyo trastorno neurocognitivo mayor sea debido a la Enfermedad de Alzheimer (EA), la Enfermedad de Parkinson (EP) o a enfermedad cerebrovascular.

b) Otras condiciones cognitivas: Cualquier condición neurológica o del neurodesarrollo en la que, tras una evaluación individualizada y no por la simple etiqueta diagnóstica, se determine una afectación temporal o permanente de la ubicación espacial. Excepcionalmente, en casos de epilepsia con afectación cognitiva severa, trastornos mentales graves con episodios de desorientación, y demás condiciones que el Ministerio de Salud y Protección Social incluya mediante acto administrativo motivado, conforme a evidencia técnico-científica

científica y previa evaluación de riesgo clínico individualizado, evitando cualquier presunción generalizada o sesgo capacitista por el mero diagnóstico.

c) Mecanismo de identificación: Dispositivo físico o tecnológico manilla, código QR, u otro análogo que permita la identificación rápida del beneficiario y la activación de la ruta de atención. Quedan expresamente prohibidos los dispositivos de rastreo por radiofrecuencia, geolocalización continua o cualquier tecnología subcutánea o invasiva que vulnere el derecho a la intimidad y a la libre locomoción.

d) Cuidador o personas de apoyo: Se entiende por cuidador, asistente personal o red de apoyo a la persona natural, sea familiar, profesional o no que, de manera continua o periódica, asume el cuidado directo o brinda apoyo en las tareas básicas de la vida cotidiana o asiste en la toma de decisiones a un beneficiario del programa quien sin dicha asistencia no podría realizarlas.

e) Ruta de atención y búsqueda: Conjunto articulado de acciones, procedimientos y responsabilidades institucionales orientados a la localización, atención, acompañamiento respetuoso y reintegración familiar o protección de los beneficiarios en situación de riesgo, garantizando enfoques no estigmatizantes y libres de violencia institucional.

Artículo 4º ***Objetivos:*** Son objetivos del Programa Nacional Manillas Salvavidas:

1. Facilitar la identificación y localización de las personas beneficiarias en situaciones de desorientación, extravío o riesgo, salvaguardando siempre su dignidad e integridad física y moral.

2. Implementar mecanismos tecnológicos y de información que permitan la activación oportuna de las rutas de atención, garantizando estrictamente la privacidad, la protección de datos personales y la no estigmatización.

3. Promover la capacitación de familiares, cuidadores y personal de salud para la prevención de situaciones de riesgo, fomentando estrategias de adaptación del entorno y evitando que la tecnología sustituya el vínculo humano o el deber de cuidado.

4. Garantizar la articulación institucional para la protección de las personas beneficiarias.

5. Promover la actualización periódica de la Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE), el instrumento que haga sus veces, con una periodicidad no superior a cuatro (4) años, y la generación de datos epidemiológicos actualizados y publicación anual de datos epidemiológicos sobre la prevalencia de los trastornos neurocognitivos mayores y demás condiciones cognitivas de que trata la presente ley en Colombia.

Artículo 5º. ***Capacitación.*** El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y las entidades territoriales, diseñará e implementará un Programa Nacional de Capacitación dirigido a:

a) Familiares y cuidadores de los beneficiarios del programa, en el reconocimiento temprano de signos de desorientación, manejo de situaciones de extravío, uso correcto del mecanismo de identificación y primeros auxilios psicológicos ante crisis conductuales asociadas a la condición diagnosticada.

b) Personal de salud de los diferentes niveles de atención en la aplicación de los criterios diagnósticos contenidos en la Guía de Práctica Clínica para el diagnóstico y tratamiento del Trastorno Neurocognoscitivo Mayor adoptada por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como en la detección temprana de los dominios cognitivos afectados.

c) Servidores públicos de policía, tránsito, organismos de socorro y autoridades territoriales, en la identificación del mecanismo previsto en el literal c) del artículo 3º de la presente ley, en protocolos de abordaje respetuoso y no estigmatizante de personas en situación de desorientación o extravío, y en la activación inmediata de la ruta de atención y búsqueda de que trata el literal e) del mismo artículo.

d) Comunidad en general, mediante campañas pedagógicas de sensibilización sobre el reconocimiento de los trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas, con el fin de reducir el estigma social y promover la corresponsabilidad ciudadana en la protección de esta población.

Parágrafo 1º. La capacitación contemplada en los literales a), b) y c) del presente artículo será de carácter obligatorio para el personal e instituciones allí señalados, y deberá impartirse de manera inicial al momento de la vinculación del beneficiario al programa y de manera periódica con una frecuencia no superior a dos (2) años.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Salud y Protección Social, en articulación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las universidades con programas de ciencias de la salud, podrá certificar y validar contenidos formativos, los cuales serán de acceso público y gratuito a través de plataformas virtuales.

Parágrafo 3º. Las entidades territoriales incorporarán dentro de sus planes de desarrollo y planes territoriales de salud las acciones y recursos necesarios para garantizar la ejecución del Programa Nacional de Capacitación en su respectiva jurisdicción.

CAPÍTULO II

Sistema de información, coordinación y ruta de atención

Artículo 6°. ***Sistema Nacional de Información y Registro***: El Ministerio de Salud y Protección Social diseñará e implementará un sistema nacional de información y registro de los beneficiarios del Programa de Manillas Salvavidas.

El Ministerio de Salud y Protección Social deberá implementar medidas técnicas, administrativas y organizacionales para garantizar la seguridad, confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información contenida en el Sistema Nacional de Información y Registro.

El tratamiento de los datos deberá limitarse estrictamente a las finalidades del programa, garantizando el acceso restringido por perfiles autorizados, la trazabilidad de las consultas, la actualización de la información y los mecanismos para el ejercicio de los derechos de los titulares.

En ningún caso la información podrá utilizarse para fines comerciales, publicitarios, de discriminación o de vigilancia generalizada de los beneficiarios.

Las Entidades Promotoras de Salud (EPS), las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) y las entidades territoriales deberán suministrar la información necesaria para la operación del sistema teniendo en cuenta los límites previstos por la normatividad vigente sobre protección de datos personales e historia clínica.

En la implementación del sistema de información se aplicarán las disposiciones de la Ley 1581 de 2012 y la Ley 1266 de 2008. Los datos de salud de los beneficiarios tienen el carácter de datos sensibles y su tratamiento requerirá autorización expresa del titular o su representante legal o, en su defecto, a través de la formalización de un sistema de apoyos para la toma de decisiones o directivas anticipadas, respetando plenamente su presunción de capacidad jurídica.

Artículo 7º. ***Coordinación del Programa***: El Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad responsable del diseño, reglamentación, coordinación, seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Manillas Salvavidas, bajo un enfoque de derechos humanos, respeto a la dignidad y no estigmatización.

Para la implementación del programa, el Ministerio coordinará acciones con las entidades territoriales, las Entidades Promotoras de Salud (EPS), regímenes especiales y exceptuados, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), la Policía Nacional y demás entidades que hagan parte del sistema nacional de salud mental.

Artículo 8º. ***Ruta de atención y búsqueda:*** Las autoridades territoriales serán responsables de activar y coordinar la ruta de atención y búsqueda de las personas beneficiarias del programa cuando se presenten situaciones de desorientación, extravío, abandono o cualquier circunstancia que ponga en riesgo su integridad.

Para el cumplimiento de esta función contarán con el apoyo de Entidades Promotoras de Salud (EPS), las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), regímenes especiales y exceptuados, la Policía Nacional, entre otras de acuerdo a lo que disponga la máxima autoridad territorial conforme a los protocolos que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social. Dichos protocolos deberán garantizar un abordaje respetuoso, prohibiendo el uso de la fuerza, la coerción o la criminalización de la persona durante su abordaje.

La activación de la ruta no estará condicionada a la presentación de denuncia policial. autorización judicial ni al cumplimiento de períodos de espera. Las autoridades deberán actuar con la debida diligencia desde el momento en que tengan conocimiento de la situación de riesgo.

Las autoridades territoriales deberán disponer de canales de reporte accesibles y permanentes, y garantizar que los procedimientos de búsqueda y atención tengan en cuenta las condiciones particulares de edad, discapacidad y salud de cada beneficiario.

Parágrafo: La ruta de atención y búsqueda deberá contemplar mecanismos de reporte, búsqueda, ubicación, reunificación familiar o los cuidadores y activación de medidas de protección cuando exista presunto abandono o vulneración de derechos, siempre bajo el principio de proporcionalidad y evitando la institucionalización forzada.

Artículo 9º. ***Identificación.*** El Programa Nacional de Manillas Salvavidas dispondrá de mecanismos de identificación física o tecnológica no invasivos que permitan la ubicación e identificación rápida de los beneficiarios en situaciones de riesgo.

El Ministerio de Salud y Protección Social determinará las características técnicas, condiciones de uso y protocolos de operación de dichos mecanismos, los cuales deberán contener, como mínimo, la siguiente información:

a) Nombres y apellidos completos del beneficiario.

b) Edad y fecha de nacimiento.

c) Diagnóstico de la condición de salud que motiva su vinculación al programa, conforme a las definiciones del artículo 3º de la presente ley.

d) Número de teléfono de contacto del familiar, cuidador, representante legal o persona de apoyo del beneficiario.

e) Medicamentos de uso permanente o de manejo prioritario que requiera el beneficiario, cuando su omisión pueda representar un riesgo para su salud o su vida en situación de extravío.

f) Dirección de residencia habitual del beneficiario.

Parágrafo 1º. Por tratarse de datos sensibles en los términos de la Ley 1581 de 2012, la información de que tratan los literales c), e) y f) del presente artículo no podrá figurar de manera visible o de libre acceso en el dispositivo físico de identificación. Dicha información deberá estar contenida en el Sistema Nacional de Información y Registro de que trata el **artículo 6º** de la presente ley, y solo será accesible mediante el código QR o mecanismo tecnológico análogo, garantizando que la lectura del dispositivo tecnológico requiera un cifrado seguro que impida el

acceso a terceros no autorizado, previa verificación de la identidad y calidad del consultante, conforme a los protocolos que para tal efecto establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo 2º. El dispositivo físico de identificación contendrá de manera visible, como mínimo, los nombres y apellidos del beneficiario, el número de teléfono de contacto del familiar, cuidador, representante legal o persona de apoyo, y el mecanismo tecnológico de acceso a la información completa contenida en el Sistema Nacional de Información y Registro. El diseño del dispositivo garantizará su total discreción visual, previniendo la estigmatización pública del beneficiario.

Parágrafo 3º. El acceso a la información completa del beneficiario estará limitado a las autoridades de salud, policía, organismos de socorro y autoridades territoriales que participen en la activación de la ruta de atención y búsqueda de que trata el artículo 8º de la presente ley, quienes deberán dar estricto cumplimiento a los principios de finalidad, confidencialidad y seguridad establecidos en la Ley 1581 de 2012. No obstante, los datos correspondientes a los literales c) y e) tendrán reserva clínica exclusiva para personal de salud, y la dirección de residencia (literal f) no estará disponible para autoridades de policía ni organismos de socorro por motivos de seguridad integral, quienes únicamente accederán a los datos de contacto de la red de apoyo para la respectiva reunificación.

Parágrafo 4º. La información contenida en el mecanismo de identificación deberá actualizarse cada vez que se presenten cambios relevantes en el estado de salud, esquema de medicación, datos de contacto o lugar de residencia del beneficiario, siendo responsabilidad del cuidador, representante legal o persona de apoyo informar dichos cambios a la entidad encargada de la operación del programa.

CAPÍTULO III

Financiación, divulgación y progresividad

Artículo 10. ***Financiación, suministro y sostenibilidad del Programa Nacional de Manillas Salvavidas.*** El Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Salud y Protección Social y en articulación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las demás entidades competentes, establecerá los mecanismos de financiación, suministro, reposición, operación y seguimiento de los dispositivos de identificación contemplados en la presente ley.

Para tal efecto, se deberán evaluar los costos de implementación, la pertinencia técnica de los mecanismos de identificación, las posibilidades de articulación con sistemas existentes y las fuentes de financiación legalmente disponibles, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y fas disposiciones presupuestales aplicables.

Cuando los dispositivos correspondan a tecnologías en salud, su cobertura y financiación se sujetarán a los mecanismos y criterios previstos en el ordenamiento jurídico del Sistema General de Seguridad Social en-Salud, sin que la presente disposición implique su incorporación automática a una fuente específica de financiación.

Las entidades responsables del suministro serán determinadas conforme a sus competencias legales y a los mecanismos de financiación establecidos en la reglamentación, garantizando una implementación progresiva y equitativa del programa.

Parágrafo 1°. La participación de las entidades territoriales se desarrollará conforme a sus competencias constitucionales y legales. La reglamentación deberá precisar las responsabilidades operativas y financieras de las entidades participantes, evitando la asignación de obligaciones de gasto sin la correspondiente identificación de sus fuentes de financiación.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional promoverá mecanismos de coordinación, adquisición eficiente e interoperabilidad institucional que permitan optimizar los recursos destinados al programa y evitar la duplicidad de inversiones, sistemas de información y estructuras administrativas.

Parágrafo 3º. En ningún caso el costo de adquisición, suministro, activación, mantenimiento o reposición del mecanismo de identificación podrá ser trasladado al beneficiario, sus familias, y sus cuidadores.

Artículo 11. ***Divulgación y promoción del programa***. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las entidades territoriales, adelantará campañas a nivel nacional de divulgación y sensibilización sobre los objetivos, beneficios y mecanismos de acceso al Programa Nacional Manillas Salvavidas. Dichas campañas deberán diseñarse bajo un enfoque de derechos humanos, promoviendo la inclusión, la presunción de capacidad y combatiendo activamente la estigmatización o el capacitismo hacia las personas con condiciones cognitivas.

Artículo 12. ***Implementación progresiva.*** El Programa Nacional de Manillas Salvavidas será implementado de manera progresiva en todo el territorio nacional, de acuerdo con los siguientes plazos máximos contados a partir de la promulgación de la ley: a) Doce (12) meses para ciudades capitales de departamento y áreas metropolitanas. b) Veinticuatro (24) meses para municipios de categorías 1, 2, 3 y 4, Treinta y seis (36) meses para municipios de categorías 5 y 6 y para los centros poblados de las zonas rurales dispersas. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá los criterios técnicos y operativos para la implementación en cada fase.

La implementación progresiva del programa deberá priorizar a las personas con mayor riesgo de extravío y vulnerabilidad, de acuerdo con criterios clínicos y territoriales. La clasificación de los municipios no podrá constituir una barrera para la atención inmediata de una persona beneficiaria

ni para la activación de la ruta de búsqueda y protección.

Artículo 13. ***Autonomía territorial***. Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán sin perjuicio de la autonomía de las entidades territoriales para adoptar, mantener, financiar e implementar programas, estrategias, rutas de atención, mecanismos de identificación o medidas de protección dirigidas a personas con trastornos neurocognitivos mayores o con otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación, extravío o abandono.

Las disposiciones normativas, programas, políticas y mecanismos adoptados por las entidades territoriales con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley y que persigan los mismos fines aquí previstos continuarán vigentes y podrán seguir siendo ejecutados, siempre que resulten compatibles con los principios y objetivos establecidos en la presente ley.

Las entidades territoriales podrán desarrollar acciones complementarias y fortalecer los mecanismos de atención y protección establecidos en esta ley, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales.

CAPÍTULO IV

Seguimiento, reglamentación y disposiciones finales

Artículo 14. ***Seguimiento e informe al Congreso:*** El Ministerio de Salud y Protección Social presentará anualmente ante las Comisiones Séptimas del Senado de la República y la Cámara de Representantes un informe de gestión y resultados del Programa Nacional de Manillas Salvavidas, que incluirá como mínimo los siguientes indicadores: a) Número total de beneficiarios registrados en el sistema nacional de información, desagregado por diagnóstico, sexo, edad, etnia y entidad territorial. b) Número de activaciones de la ruta de atención y búsqueda, tiempo promedio de respuesta y resultados. c) Cobertura territorial del programa. d) Número de mecanismos de identificación suministrados y tasa de reposición. e) Presupuesto ejecutado y fuentes de financiación. f) Acciones de capacitación y sensibilización realizadas.

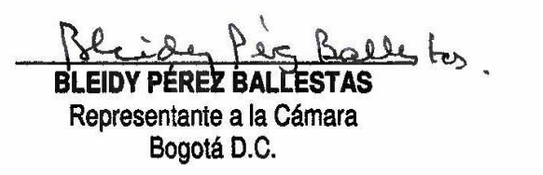
Artículo 15. ***Reglamentación:*** El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de su promulgación.

Artículo 16. ***Articulación con el Sistema Nacional de Cuidado***. El Programa Nacional de Manillas Salvavidas deberá articularse de manera obligatoria con el Sistema Nacional de Cuidado. La entrega del mecanismo de identificación deberá estar acompañada de una oferta institucional de apoyo psicosocial, capacitación comunitaria y acceso a servicios de respiro para las personas cuidadoras y redes de apoyo de los beneficiarios. En ningún caso, la provisión del dispositivo eximirá al Estado de su obligación de garantizar entornos accesibles, diseño universal y programas de acompañamiento social y comunitario para esta población.

Artículo 17. ***Soberanía tecnológica y prohibición de lucro con datos sensibles***. El Sistema Nacional de Información y Registro creado por la presente ley será de administración pública, estatal y exclusiva. Queda taxativamente prohibida la comercialización, cesión, venta o monetización de los datos personales, clínicos, de geolocalización o de contacto de los beneficiarios a entidades privadas, empresas de tecnología, aseguradoras o terceros. El Estado garantizará la soberanía tecnológica del sistema mediante servidores públicos con altos estándares de ciberseguridad, y cualquier infracción a esta disposición constituirá una falta gravísima, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Artículo 18. ***Prohibición de medidas restrictivas y tecnologías invasivas***. La implementación del Programa Nacional de Manillas Salvavidas se fundamenta en la garantía constitucional a la libre locomoción. Queda estrictamente prohibida la implementación, adaptación o uso de dispositivos de rastreo por radiofrecuencia (RFID) subcutánea, geolocalización satelital de vigilancia continua, o cualquier mecanismo invasivo que restrinja, monitoree o limite la libertad de movimiento de las personas con discapacidad o neurodivergencia bajo presunción de riesgo. Las medidas adoptadas serán exclusivamente de identificación pasiva y de auxilio voluntario.

Artículo 19. ***Vigencia y derogatorias***. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.



BLEIDY PÉREZ BALLESTAS
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Programa Nacional de Manillas Salvavidas para la identificación, localización y protección de personas con trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío y se dictan otras disposiciones.

(Aprobado en la sesión presencial del 10 de noviembre de 2026, Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, acta número 12)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto, beneficiarios, definiciones y objetivos

Artículo 1º. ***Objeto:*** La presente ley tiene por objeto crear el Programa Nacional de Manillas Salvavidas, orientado a la identificación, localización

y protección de las personas diagnosticadas con trastornos neurocognitivos mayores u otras condiciones cognitivas que puedan generar episodios de desorientación, extravío o situaciones de riesgo para su integridad personal.

Para tal efecto, se establecerán mecanismos de identificación no invasivos ni estigmatizantes, un sistema de información y una ruta de atención y búsqueda que permitan la actuación coordinada de las autoridades sanitarias, territoriales y de policía, garantizando en todo momento el respeto por la autonomía, la dignidad y el derecho a la intimidad de los beneficiarios.

Parágrafo. Tratándose de Trastornos Neurocognitivos Mayores (TNMA) de curso progresivo, como la Enfermedad de Alzheimer o Parkinson, la vinculación al programa estará estrictamente supeditada al estadio clínico de la enfermedad. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará el uso de escalas de valoración clínica estandarizadas para determinar el nivel real de dependencia. Queda taxativamente prohibida la vinculación preventiva, anticipada o automática de personas en estadios tempranos o iniciales de la enfermedad que aún conserven su agencia, independencia funcional y capacidad de ubicación espacial, garantizando el principio bioético de autonomía frente a la patologización y medicalización innecesaria de sus cuerpos.

Artículo 2º. ***Beneficiarios****:* Serán beneficiarias del Programa Nacional de Manillas Salvavidas las personas que cuenten con diagnóstico médico de trastorno neurocognitivo mayor en estadio avanzado o de cualquier otra condición cognitiva, neurológica o mental que, de acuerdo con criterio clínico individual, pueda ocasionar desorientación, pérdida de ubicación espacial o riesgo de extravío.

La vinculación al programa será voluntaria y requerirá el consentimiento libre e informado de la persona titular o de quien legalmente la represente cuando corresponda.

Cuando la persona no pueda manifestar su consentimiento, se acudirá a los mecanismos de apoyo y representación previstos en el ordenamiento jurídico; procurando obtener directamente el consentimiento informado de la persona beneficiaria, mediante los ajustes razonables y apoyos que requiera para expresar su voluntad, preferencias, dignidad y autonomía.

La falta de disponibilidad inmediata de un representante o de un documento de representación no podrá constituir, por si sola, una barrera para la activación de medidas urgentes de protección ante una situación de riesgo, sin perjuicio de las verificaciones y garantías correspondientes.

Artículo 3º. ***Definiciones****:* Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

a) Trastorno Neurocognitivo Mayor (TNMA): Condición clínica caracterizada por un declive cognitivo significativo en uno o más dominios cognitivos que interfiere con la independencia en las actividades cotidianas. Se incluye a hombres y mujeres de cualquier edad, exclusivamente en estadios clínicos moderados o severos donde exista evidencia médica documentada de riesgo de desorientación, cuyo trastorno neurocognitivo mayor sea debido a la Enfermedad de Alzheimer (EA), la Enfermedad de Parkinson (EP) o a enfermedad cerebrovascular.

b) Otras condiciones cognitivas: Cualquier condición neurológica o del neurodesarrollo en la que, tras una evaluación individualizada y no por la simple etiqueta diagnóstica, se determine una afectación temporal o permanente de la ubicación espacial. Excepcionalmente, en casos de epilepsia con afectación cognitiva severa, trastornos mentales graves con episodios de desorientación, y demás condiciones que el Ministerio de Salud y Protección Social incluya mediante acto administrativo motivado, conforme a evidencia técnico-científica científica y previa evaluación de riesgo clínico individualizado, evitando cualquier presunción generalizada o sesgo capacitista por el mero diagnóstico.

c) Mecanismo de identificación: Dispositivo físico o tecnológico manilla, código QR, u otro análogo que permita la identificación rápida del beneficiario y la activación de la ruta de atención. Quedan expresamente prohibidos los dispositivos de rastreo por radiofrecuencia, geolocalización continua o cualquier tecnología subcutánea o invasiva que vulnere el derecho a la intimidad y a la libre locomoción.

d) Cuidador o personas de apoyo: Se entiende por cuidador, asistente personal o red de apoyo a la persona natural, sea familiar, profesional o no que, de manera continua o periódica, asume el cuidado directo o brinda apoyo en las tareas básicas de la vida cotidiana o asiste en la toma de decisiones a un beneficiario del programa quien sin dicha asistencia no podría realizarlas.

e) Ruta de atención y búsqueda: Conjunto articulado de acciones, procedimientos y responsabilidades institucionales orientados a la localización, atención, acompañamiento respetuoso y reintegración familiar o protección de los beneficiarios en situación de riesgo, garantizando enfoques no estigmatizantes y libres de violencia institucional.

Artículo 4º ***Objetivos:*** Son objetivos del Programa Nacional Manillas Salvavidas:

1. Facilitar la identificación y localización de las personas beneficiarias en situaciones de desorientación, extravío o riesgo, salvaguardando siempre su dignidad e integridad física y moral.

2. Implementar mecanismos tecnológicos y de información que permitan la activación oportuna de las rutas de atención, garantizando estrictamente la privacidad, la protección de datos personales y la no estigmatización.

3. Promover la capacitación de familiares, cuidadores y personal de salud para la prevención

de situaciones de riesgo, fomentando estrategias de adaptación del entorno y evitando que la tecnología sustituya el vínculo humano o el deber de cuidado.

4. Garantizar la articulación institucional para la protección de las personas beneficiarias.

5. Promover la actualización periódica de la Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE), el instrumento que haga sus veces, con una periodicidad no superior a cuatro (4) años, y la generación de datos epidemiológicos actualizados y publicación anual de datos epidemiológicos sobre la prevalencia de los trastornos neurocognitivos mayores y demás condiciones cognitivas de que trata la presente ley en Colombia.

Artículo 5º. ***Capacitación.*** El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y las entidades territoriales, diseñará e implementará un Programa Nacional de Capacitación dirigido a:

a) Familiares y cuidadores de los beneficiarios del programa, en el reconocimiento temprano de signos de desorientación, manejo de situaciones de extravío, uso correcto del mecanismo de identificación y primeros auxilios psicológicos ante crisis conductuales asociadas a la condición diagnosticada.

b) Personal de salud de los diferentes niveles de atención en la aplicación de los criterios diagnósticos contenidos en la Guía de Práctica Clínica para el diagnóstico y tratamiento del Trastorno Neurocognoscitivo Mayor adoptada por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como en la detección temprana de los dominios cognitivos afectados.

c) Servidores públicos de policía, tránsito, organismos de socorro y autoridades territoriales, en la identificación del mecanismo previsto en el literal c) del artículo 3º de la presente ley, en protocolos de abordaje respetuoso y no estigmatizante de personas en situación de desorientación o extravío, y en la activación inmediata de la ruta de atención y búsqueda de que trata el literal e) del mismo artículo.

d) Comunidad en general, mediante campañas pedagógicas de sensibilización sobre el reconocimiento de los trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas, con el fin de reducir el estigma social y promover la corresponsabilidad ciudadana en la protección de esta población.

Parágrafo 1º. La capacitación contemplada en los literales a), b) y c) del presente artículo será de carácter obligatorio para el personal e instituciones allí señalados, y deberá impartirse de manera inicial al momento de la vinculación del beneficiario al programa y de manera periódica con una frecuencia no superior a dos (2) años.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Salud y Protección Social, en articulación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las universidades con programas de ciencias de la salud, podrá certificar y validar contenidos formativos, los cuales serán de acceso público y gratuito a través de plataformas virtuales.

Parágrafo 3º. Las entidades territoriales incorporarán dentro de sus planes de desarrollo y planes territoriales de salud las acciones y recursos necesarios para garantizar la ejecución del Programa Nacional de Capacitación en su respectiva jurisdicción.

CAPÍTULO II

Sistema de información, coordinación y ruta de atención

Artículo 6°. ***Sistema Nacional de Información y Registro****:* El Ministerio de Salud y Protección Social diseñará e implementará un sistema nacional de información y registro de los beneficiarios del Programa de Manillas Salvavidas.

El Ministerio de Salud y Protección Social deberá implementar medidas técnicas, administrativas y organizacionales para garantizar la seguridad, confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información contenida en el Sistema Nacional de Información y Registro.

El tratamiento de los datos deberá limitarse estrictamente a las finalidades del programa, garantizando el acceso restringido por perfiles autorizados, la trazabilidad de las consultas, la actualización de la información y los mecanismos para el ejercicio de los derechos de los titulares.

En ningún caso la información podrá utilizarse para fines comerciales, publicitarios, de discriminación o de vigilancia generalizada de los beneficiarios.

Las Entidades Promotoras de Salud (EPS), las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) y las entidades territoriales deberán suministrar la información necesaria para la operación del sistema teniendo en cuenta los límites previstos por la normatividad vigente sobre protección de datos personales e historia clínica.

En la implementación del sistema de información se aplicarán las disposiciones de la Ley 1581 de 2012 y la Ley 1266 de 2008. Los datos de salud de los beneficiarios tienen el carácter de datos sensibles y su tratamiento requerirá autorización expresa del titular o su representante legal o, en su defecto, a través de la formalización de un sistema de apoyos para la toma de decisiones o directivas anticipadas, respetando plenamente su presunción de capacidad jurídica.

Artículo 7º. ***Coordinación del Programa****:* El Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad responsable del diseño, reglamentación, coordinación, seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Manillas Salvavidas, bajo un enfoque de derechos humanos, respeto a la dignidad y no estigmatización.

Para la implementación del programa, el Ministerio coordinará acciones con las entidades

territoriales, las Entidades Promotoras de Salud (EPS), regímenes especiales y exceptuados, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), la Policía Nacional y demás entidades que hagan parte del sistema nacional de salud mental.

Artículo 8º. ***Ruta de atención y búsqueda****:* Las autoridades territoriales serán responsables de activar y coordinar la ruta de atención y búsqueda de las personas beneficiarias del programa cuando se presenten situaciones de desorientación, extravío, abandono o cualquier circunstancia que ponga en riesgo su integridad.

Para el cumplimiento de esta función contarán con el apoyo de Entidades Promotoras de Salud (EPS), las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), regímenes especiales y exceptuados, la Policía Nacional, entre otras de acuerdo a lo que disponga la máxima autoridad territorial conforme a los protocolos que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social. Dichos protocolos deberán garantizar un abordaje respetuoso, prohibiendo el uso de la fuerza, la coerción o la criminalización de la persona durante su abordaje.

La activación de la ruta no estará condicionada a la presentación de denuncia policial. autorización judicial ni al cumplimiento de períodos de espera. Las autoridades deberán actuar con la debida diligencia desde el momento en que tengan conocimiento de la situación de riesgo.

Las autoridades territoriales deberán disponer de canales de reporte accesibles y permanentes, y garantizar que los procedimientos de búsqueda y atención tengan en cuenta las condiciones particulares de edad, discapacidad y salud de cada beneficiario.

Parágrafo: La ruta de atención y búsqueda deberá contemplar mecanismos de reporte, búsqueda, ubicación, reunificación familiar o los cuidadores y activación de medidas de protección cuando exista presunto abandono o vulneración de derechos, siempre bajo el principio de proporcionalidad y evitando la institucionalización forzada.

Artículo 9º. ***Identificación***. El Programa Nacional de Manillas Salvavidas dispondrá de mecanismos de identificación física o tecnológica no invasivos que permitan la ubicación e identificación rápida de los beneficiarios en situaciones de riesgo.

El Ministerio de Salud y Protección Social determinará las características técnicas, condiciones de uso y protocolos de operación de dichos mecanismos, los cuales deberán contener, como mínimo, la siguiente información:

a) Nombres y apellidos completos del beneficiario.

b) Edad y fecha de nacimiento.

c) Diagnóstico de la condición de salud que motiva su vinculación al programa, conforme a las definiciones del artículo 3º de la presente ley.

d) Número de teléfono de contacto del familiar, cuidador, representante legal o persona de apoyo del beneficiario.

e) Medicamentos de uso permanente o de manejo prioritario que requiera el beneficiario, cuando su omisión pueda representar un riesgo para su salud o su vida en situación de extravío.

f) Dirección de residencia habitual del beneficiario.

Parágrafo 1º. Por tratarse de datos sensibles en los términos de la Ley 1581 de 2012, la información de que tratan los literales c), e) y f) del presente artículo no podrá figurar de manera visible o de libre acceso en el dispositivo físico de identificación. Dicha información deberá estar contenida en el Sistema Nacional de Información y Registro de que trata el **artículo 6º** de la presente ley, y solo será accesible mediante el código QR o mecanismo tecnológico análogo, garantizando que la lectura del dispositivo tecnológico requiera un cifrado seguro que impida el acceso a terceros no autorizado, previa verificación de la identidad y calidad del consultante, conforme a los protocolos que para tal efecto establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo 2º. El dispositivo físico de identificación contendrá de manera visible, como mínimo, los nombres y apellidos del beneficiario, el número de teléfono de contacto del familiar, cuidador, representante legal o persona de apoyo, y el mecanismo tecnológico de acceso a la información completa contenida en el Sistema Nacional de Información y Registro. El diseño del dispositivo garantizará su total discreción visual, previniendo la estigmatización pública del beneficiario.

Parágrafo 3º. El acceso a la información completa del beneficiario estará limitado a las autoridades de salud, policía, organismos de socorro y autoridades territoriales que participen en la activación de la ruta de atención y búsqueda de que trata el artículo 8º de la presente ley, quienes deberán dar estricto cumplimiento a los principios de finalidad, confidencialidad y seguridad establecidos en la Ley 1581 de 2012. No obstante, los datos correspondientes a los literales c) y e) tendrán reserva clínica exclusiva para personal de salud, y la dirección de residencia (literal f) no estará disponible para autoridades de policía ni organismos de socorro por motivos de seguridad integral, quienes únicamente accederán a los datos de contacto de la red de apoyo para la respectiva reunificación.

Parágrafo 4º. La información contenida en el mecanismo de identificación deberá actualizarse cada vez que se presenten cambios relevantes en el estado de salud, esquema de medicación, datos de contacto o lugar de residencia del beneficiario, siendo responsabilidad del cuidador, representante legal o persona de apoyo informar dichos cambios a la entidad encargada de la operación del programa.

CAPÍTULO III

Financiación, divulgación y progresividad

Artículo 10. ***Financiación, suministro y sostenibilidad del Programa Nacional de Manillas Salvavidas.*** El Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Salud y Protección Social y en articulación con el Ministerio de Hacienda y

Crédito Público y las demás entidades competentes, establecerá los mecanismos de financiación, suministro, reposición, operación y seguimiento de los dispositivos de identificación contemplados en la presente ley.

Para tal efecto, se deberán evaluar los costos de implementación, la pertinencia técnica de los mecanismos de identificación, las posibilidades de articulación con sistemas existentes y las fuentes de financiación legalmente disponibles, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las disposiciones presupuestales aplicables.

Cuando los dispositivos correspondan a tecnologías en salud, su cobertura y financiación se sujetarán a los mecanismos y criterios previstos en el ordenamiento jurídico del Sistema General de Seguridad Social en-Salud, sin que la presente disposición implique su incorporación automática a una fuente específica de financiación.

Las entidades responsables del suministro serán determinadas conforme a sus competencias legales y a los mecanismos de financiación establecidos en la reglamentación, garantizando una implementación progresiva y equitativa del programa.

Parágrafo 1°. La participación de las entidades territoriales se desarrollará conforme a sus competencias constitucionales y legales. La reglamentación deberá precisar las responsabilidades operativas y financieras de las entidades participantes, evitando la asignación de obligaciones de gasto sin la correspondiente identificación de sus fuentes de financiación.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional promoverá mecanismos de coordinación, adquisición eficiente e interoperabilidad institucional que permitan optimizar los recursos destinados al programa y evitar la duplicidad de inversiones, sistemas de información y estructuras administrativas.

Parágrafo 3º. En ningún caso el costo de adquisición, suministro, activación, mantenimiento o reposición del mecanismo de identificación podrá ser trasladado al beneficiario, sus familias, y sus cuidadores.

Artículo 11. ***Divulgación y promoción del programa.*** El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las entidades territoriales, adelantará campañas a nivel nacional de divulgación y sensibilización sobre los objetivos, beneficios y mecanismos de acceso al Programa Nacional Manillas Salvavidas. Dichas campañas deberán diseñarse bajo un enfoque de derechos humanos, promoviendo la inclusión, la presunción de capacidad y combatiendo activamente la estigmatización o el capacitismo hacia las personas con condiciones cognitivas.

Artículo 12. ***Implementación progresiva***. El Programa Nacional de Manillas Salvavidas será implementado de manera progresiva en todo el territorio nacional, de acuerdo con los siguientes plazos máximos contados a partir de la promulgación de la ley: a) Doce (12) meses para ciudades capitales de departamento y áreas metropolitanas. b) Veinticuatro (24) meses para municipios de categorías 1, 2, 3 y 4, Treinta y seis (36) meses para municipios de categorías 5 y 6 y para los centros poblados de las zonas rurales dispersas. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá los criterios técnicos y operativos para la implementación en cada fase.

La implementación progresiva del programa deberá priorizar a las personas con mayor riesgo de extravío y vulnerabilidad, de acuerdo con criterios clínicos y territoriales. La clasificación de los municipios no podrá constituir una barrera para la atención inmediata de una persona beneficiaria ni para la activación de la ruta de búsqueda y protección.

Artículo 13. ***Autonomía territorial.*** Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán sin perjuicio de la autonomía de las entidades territoriales para adoptar, mantener, financiar e implementar programas, estrategias, rutas de atención, mecanismos de identificación o medidas de protección dirigidas a personas con trastornos neurocognitivos mayores o con otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación, extravío o abandono.

Las disposiciones normativas, programas, políticas y mecanismos adoptados por las entidades territoriales con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley y que persigan los mismos fines aquí previstos continuarán vigentes y podrán seguir siendo ejecutados, siempre que resulten compatibles con los principios y objetivos establecidos en la presente ley.

Las entidades territoriales podrán desarrollar acciones complementarias y fortalecer los mecanismos de atención y protección establecidos en esta ley, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales.

CAPÍTULO IV

Seguimiento, reglamentación y disposiciones finales

Artículo 14. ***Seguimiento e informe al Congreso:*** El Ministerio de Salud y Protección Social presentará anualmente ante las Comisiones Séptimas del Senado de la República y la Cámara de Representantes un informe de gestión y resultados del Programa Nacional de Manillas Salvavidas, que incluirá como mínimo los siguientes indicadores: a) Número total de beneficiarios registrados en el Sistema Nacional de Información, desagregado por diagnóstico, sexo, edad, etnia y entidad territorial. b) Número de activaciones de la ruta de atención y búsqueda, tiempo promedio de respuesta y resultados. c) Cobertura territorial del programa. d) Número de mecanismos de identificación suministrados y tasa de reposición. e) Presupuesto ejecutado y fuentes de financiación. f) Acciones de capacitación y sensibilización realizadas.

Artículo 15. ***Reglamentación:*** El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los

seis (6) meses siguientes contados a partir de su promulgación.

Artículo 16. ***Articulación con el Sistema Nacional de Cuidado***. El Programa Nacional de Manillas Salvavidas deberá articularse de manera obligatoria con el Sistema Nacional de Cuidado y el Ministerio de Igualdad y Equidad. La entrega del mecanismo de identificación deberá estar acompañada de una oferta institucional de apoyo psicosocial, capacitación comunitaria y acceso a servicios de respiro para las personas cuidadoras y redes de apoyo de los beneficiarios. En ningún caso, la provisión del dispositivo eximirá al Estado de su obligación de garantizar entornos accesibles, diseño universal y programas de acompañamiento social y comunitario para esta población.

Artículo 17. ***Soberanía tecnológica y prohibición de lucro con datos sensibles.*** El Sistema Nacional de Información y Registro creado por la presente ley será de administración pública, estatal y exclusiva. Queda taxativamente prohibida la comercialización, cesión, venta o monetización de los datos personales, clínicos, de geolocalización o de contacto de los beneficiarios a entidades privadas, empresas de tecnología, aseguradoras o terceros. El Estado garantizará la soberanía tecnológica del sistema mediante servidores públicos con altos estándares de ciberseguridad, y cualquier infracción a esta disposición constituirá una falta gravísima, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Artículo 18. ***Prohibición de medidas restrictivas y tecnologías invasivas***. La implementación del Programa Nacional de Manillas Salvavidas se fundamenta en la garantía constitucional a la libre locomoción. Queda estrictamente prohibida la implementación, adaptación o uso de dispositivos de rastreo por radiofrecuencia (RFID) subcutánea, geolocalización satelital de vigilancia continua, o cualquier mecanismo invasivo que restrinja, monitoree o limite la libertad de movimiento de las personas con discapacidad o neurodivergencia bajo presunción de riesgo. Las medidas adoptadas serán exclusivamente de identificación pasiva y de auxilio voluntario.

Artículo 19. ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Juan Felipe Corzo Álvarez
Presidente

Bleidy del Carmen Pérez Ballestas
Coordinador Ponente

Gerardo Yepes Caro
Secretario

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO 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.

Bogotá, D. C, 18 de noviembre de 2026.

Honorable Representante

NICOLÁS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS

Presidente

Cámara de Representantes

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: Presentación de **informe de ponencia para segundo 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.*

Honorable Presidente y respetado Secretario 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, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo 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.*

Cordialmente,

Jaime Ignacio Arizabaleta
Representante a la Cámara
Centro Democrático

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO 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.

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 segundo debate.

1. ANTECEDENTES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO

La presente iniciativa fue radicada el 1° 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.

En sesión del 4 de noviembre de 2026, se discutió y aprobó la ponencia para primer debate ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, como consta en Acta número 20 de la misma fecha.

Durante el trámite del proyecto de ley se presentaron proposiciones de archivo, eliminación, modificación, sustitución y adición, así como constancias y una enmienda, las cuales surtieron en comisión el siguiente trámite:

1. Honorable Representante Eimy Suárez.

Presentó proposiciones modificatorias a los artículos 2° y 3°. Ambas quedaron como constancia.

2. Honorable Representante Elizabeth Molina

Presentó una proposición sustitutiva al artículo 3°. La representante presentó excusa y su proposición quedó como constancia.

3. Honorables Representantes Laura Beltrán y Camilo Torres.

Presentaron una proposición de archivo del proyecto de ley, la cual fue negada.

4. Honorable Representante Milton Carreño.

Presentó un documento denominado "constancia".

5. Honorable Representante Julio César Triana.

Presentó una proposición modificatoria del título del proyecto de ley, que fue avalada y votada positivamente.

6. Honorable Representante Manuel Correa.

Presentó dos proposiciones aditivas: una para incorporar un parágrafo al artículo 4°, que quedó como constancia, y otra para adicionar un parágrafo al artículo 3°, que fue avalada y votada positivamente.

7. Honorable Representante Paola Quiñones.

Presentó una proposición de archivo del proyecto de ley, que fue negada. Asimismo, presentó proposiciones para eliminar los cinco artículos del proyecto, las cuales también fueron negadas.

8. Honorable Representante Alejandra Abasolo.

Presentó una proposición de archivo del proyecto de ley, que fue negada.

9. Honorable Representante Heráclito Landínez.

Presentó proposiciones para eliminar los cinco artículos y el título del proyecto de ley. Estas proposiciones fueron negadas.

10. Honorable Representante Camilo Torres.

Además de la proposición de archivo presentada en conjunto con la honorable Representante Laura Beltrán, formuló las siguientes proposiciones:

- Eliminación de los artículos 3° y 4°.
- Sustitución del artículo 2°.
- Modificación del artículo 3°.
- Modificación del artículo 4°.
- Incorporación de un artículo nuevo.

11. Honorable Representante Daniel Monroy.

Presentó una proposición de archivo del proyecto de ley y una proposición para realizar una mesa técnica. Ambas fueron negadas.

También presentó una proposición modificatoria al artículo 2°, que fue negada; proposiciones sustitutivas a los artículos 1° y 3°; una proposición modificatoria al artículo 4º; proposiciones eliminatorias y una enmienda.

12. Honorable Representante Ana Erazo.

Presentó proposiciones de eliminación de los artículos 2°, 3° y 4°, las cuales fueron negadas.

13. Honorable Representante Gabriel Becerra.

Presentó proposiciones de eliminación de los artículos 2°, 3° y 4°, las cuales fueron negadas.

14. Honorable Representante Franklin Lozano.

Presentó proposiciones modificatorias a los artículos 3° y 4°, que quedaron como constancia.

Proposición sustitutiva conjunta al artículo 3°. Fue aprobada la proposición sustitutiva al artículo 3°, suscrita por los honorables Representantes Martha Ruiz, Jaime Ignacio Arizabaleta Fajardo, Daniel Felipe Briceño, David Cote, Miguel Ángel Pinto, Andrés Guerra, Gregorio Orjuela, Germán Rozo, Mónica Karina Bocanegra, Edgar Gómez, José Jaime Uscátegui, Delcy Isaza, Franklin Lozano, Guillermo Blanco, Manuel Correa, Juan David Londoño, Milton Carreño, Daniel Bernal, Julio César Triana, Eimy Suárez y Carol Borda.

16. Honorable Representante Jeisson Cajamarca.

Presentó proposiciones de supresión de los artículos 2°, 3° y 4° las cuales fueron negadas.

17. Honorable Representante Carol Borda.

Presentó una proposición modificatoria al artículo 2°, que quedó como constancia.

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 1°. *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 2°. *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 3°. ***Crea un nuevo delito que se adiciona a la Ley 599 del 200 denominado*:** 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 4°. ***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 5°. ***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 1° y 2° 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 delincuenciales 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 1° 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 delincuenciales 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, art. 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, arts. 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.

Para el segundo debate del presente proyecto y con base en el texto aprobado en primer debate, se plantean las siguientes modificaciones:

TEXTO ORIGINAL	TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
Título: "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".	Título: "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".~~	Sin modificaciones
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 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.	Sin modificaciones
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 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 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~~[1] 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 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 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:***

[1] Se elimina la expresión dolosa y el conector "o".

TEXTO ORIGINAL	TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
"**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.	**Artículo *353C. Acto vandálico mediante el ocultamiento de identidad***. El que cometa acto vandálico, entendido como toda conducta que 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, ejecutada con ocasión de una manifestación pública, reunión, movilización o concentración pública o aprovechando su desarrollo, ocultando deliberadamente su identidad empleando prendas, máscaras, pasamontañas u otros elementos con el propósito de impedir o dificultar su identificación para ejecutar alguna de las conductas descritas, incurrirá en pena de prisión de cincuenta y cuatro (54) a noventa y seis (96) meses y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	**Artículo *353C. Acto vandálico mediante el ocultamiento de identidad***. El que cometa acto vandálico, entendido como toda conducta que 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, ejecutada con ocasión de una manifestación pública, reunión, movilización o concentración pública o aprovechando su desarrollo, ocultando deliberadamente su identidad empleando prendas, máscaras, pasamontañas u otros elementos con el propósito de impedir o dificultar su identificación para ejecutar alguna de las conductas descritas, incurrirá en pena de prisión de cincuenta y cuatro (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:	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:	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.	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.	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.	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.	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.

TEXTO ORIGINAL	TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
	PARÁGRAFO 1°. La participación en manifestaciones públicas, reuniones, movilizaciones o concentraciones, así como el uso de prendas de vestir, elementos de protección o accesorios que dificulten la identificación personal, no constituirán, por si mismos, conducta punible. En todo caso, la configuración del delito previsto en este artículo exigirá la acreditación de una conducta material de destrucción o deterioro de bienes públicos o privados, ejecutada mediante los actos y bajo las condiciones descritas en este artículo, sin que pueda presumirse la responsabilidad penal por la sola participación en dichas actividades o por el ocultamiento de la identidad. La responsabilidad penal deberá determinarse de manera individual, con observancia de las garantías del debido proceso y de los principios de culpabilidad y responsabilidad personal. **PARÁGRAFO 2°.** El uso de capuchas, máscaras u otros elementos de cobertura facial no constituye por si mismo delito ni genera presunción de responsabilidad penal. La responsabilidad deberá establecerse con prueba de los elementos objetivos y subjetivos de la conducta punible.	**PARÁGRAFO 1°.** La participación en manifestaciones públicas, reuniones, movilizaciones o concentraciones, así como el uso de prendas de vestir, elementos de protección o accesorios que dificulten la identificación personal, no constituirán, por sí mismos, conducta punible~~. En todo caso, la configuración del delito previsto en este artículo exigirá la acreditación de una conducta material de destrucción o deterioro de bienes públicos o privados, ejecutada mediante los actos y bajo las condiciones descritas en éste artículo, sin que pueda~~[2] no podrá presumirse la responsabilidad penal por la sola participación en dichas actividades o por el ocultamiento de la identidad. La responsabilidad penal deberá determinarse de manera individual, con observancia de las garantías del debido proceso y de los principios de culpabilidad y responsabilidad personal. ~~**PARÁGRAFO 2°.** El uso de capuchas, máscaras u otros elementos de cobertura facial no constituye por si mismo delito ni genera presunción de responsabilidad penal. La responsabilidad deberá establecerse con prueba de los elementos objetivos y subjetivos de la conducta punible.~~[3]
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 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.	Sin modificaciones

[2] Se elimina la obligatoriedad de acreditación de conducta material de destrucción y deterioro de bienes públicos y privados.

[3] Se elimina el parágrafo °2, toda vez que ya se encuentra inmerso en el parágrafo 1°

TEXTO ORIGINAL	TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
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.	**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.	Sin modificaciones

8. CONFLICTO DE INTERÉS:

El artículo 286 de la Ley 5ª 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, 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, presento ponencia positiva y solicito respetuosamente a la plenaria de la Cámara de Representantes, dar trámite en segundo 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,* conforme al texto propuesto.

Cordialmente,



Jaime Ignacio Arizabaleta
Representante a la Cámara
Centro Democrático

11. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO 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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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 ejecutada con ocasión de una manifestación pública, reunión, movilización o concentración pública, y 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, entendido como toda conducta que 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, ejecutada con ocasión de una manifestación pública, reunión, movilización o concentración pública o aprovechando su desarrollo, ocultando deliberadamente su identidad empleando prendas, máscaras, pasamontañas u otros elementos con el propósito de impedir o dificultar su identificación para ejecutar alguna de las conductas descritas, incurrirá en pena de prisión de cincuenta y cuatro (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.

Parágrafo 1°. La participación en manifestaciones públicas, reuniones, movilizaciones o concentraciones, así como el uso de prendas de vestir, elementos de protección o accesorios que dificulten la identificación personal, no constituirán, por sí mismos, conducta punible; no podrá presumirse la responsabilidad penal por la sola participación en dichas actividades o por el ocultamiento de la identidad. La responsabilidad penal deberá determinarse de manera individual, con observancia de las garantías del debido proceso y de los principios de culpabilidad y responsabilidad personal.

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 Arizabaleta
Representante a la Cámara
Centro Democrático

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN 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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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, entendido como toda conducta que 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, ejecutada con ocasión de una manifestación pública, reunión, movilización o concentración pública o aprovechando su desarrollo, ocultando deliberadamente su identidad empleando prendas, máscaras, pasamontañas u otros elementos con el propósito de impedir o dificultar su identificación para ejecutar alguna de las conductas descritas, incurrirá en pena de prisión de cincuenta y cuatro (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.

Parágrafo 1°. La participación en manifestaciones públicas, reuniones, movilizaciones o concentraciones, así como el uso de prendas de vestir, elementos de protección o accesorios que dificulten la identificación personal, no constituirán, por si mismos, conducta punible. En todo caso, la configuración del delito previsto en éste artículo exigirá la acreditación de una conducta material de destrucción o deterioro de bienes públicos o privados, ejecutada mediante los actos y bajo las condiciones descritas en éste artículo, sin que pueda presumirse la responsabilidad penal por la sola participación en dichas actividades o por el ocultamiento de la identidad. La responsabilidad penal deberá determinarse de manera individual, con observancia de las garantías del debido proceso y de los principios de culpabilidad y responsabilidad personal.

Parágrafo 2°. El uso de capuchas, máscaras u otros elementos de cobertura facial no constituye por si mismo delito ni genera presunción de responsabilidad penal. La responsabilidad deberá establecerse con prueba de los elementos objetivos y subjetivos de la conducta punible.

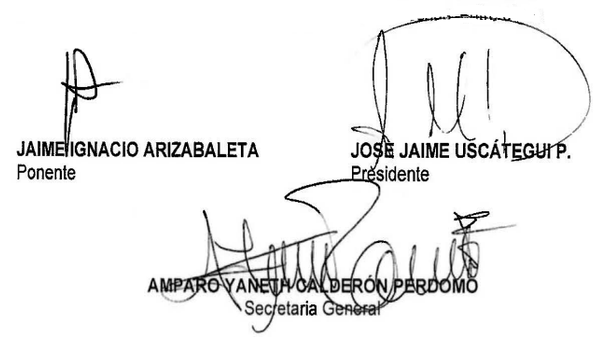
Artículo 4°. Modifíquese el artículo 353A de la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:

"**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.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el **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*, según consta en el Acta número 20 del 4 de noviembre 2026. El proyecto fue anunciado en la sesión del 28 y 29 de octubre del 2026, según consta en las Actas número 18 y 19 de las mismas fechas, entre otros anuncios.



CONTENIDO

Gaceta número 1854 - Jueves, 19 de noviembre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de Ley número 049 de 2026 Cámara, por medio de la cual se crea el Programa Nacional de Manillas Salvavidas para la identificación, localización y protección de personas con trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío y se dictan otras disposiciones. 1

Informe de ponencia para segundo 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. 17

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026