



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 897

Bogotá, D. C., viernes, 31 de julio de 2026

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA

NÚMERO 048 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifica y adiciona La Ley Estatutaria número 1751 de 2015, se fortalecen los principios de continuidad, oportunidad, eficacia, integralidad y accesibilidad en el sistema de salud y se dictan otras disposiciones.

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación proyecto de ley, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria número 1751 de 2015, se fortalecen los principios de continuidad, oportunidad, eficacia, integralidad y accesibilidad en el sistema de salud y se dictan otras disposiciones.

Respetado secretario,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presento ante la Cámara de Representantes el proyecto de ley, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria número 1751 de 2015, se fortalecen los principios de continuidad, oportunidad, eficacia, integralidad y accesibilidad en el sistema de salud y se dictan otras disposiciones, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.

Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

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

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA

NÚMERO 048 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifica y adiciona La Ley Estatutaria número 1751 de 2015, se fortalecen los principios de continuidad, oportunidad, eficacia, integralidad y accesibilidad en el sistema de salud y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley estatutaria tiene por objeto dictar medidas tendientes a garantizar los principios de continuidad, oportunidad, eficacia y accesibilidad del derecho fundamental a la salud, mediante la regulación de tiempos máximos y plazos perentorios e improrrogables para la asignación de citas médicas de especialidad y exámenes diagnósticos, así -como, la eliminación de barreras administrativas en la dispensación y entrega completa de medicamentos y la protección reforzada de los sujetos de especial protección constitucional en el acceso a los servicios de salud.

CAPÍTULO I

Definiciones

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la interpretación y aplicación de la presente ley, los siguientes términos tendrán el alcance que a continuación se indica:

- a) **Operador farmacéutico:** Persona jurídica habilitada por el Ministerio de Salud y Protección Social competente para la dispensación, distribución y entrega de medicamentos y tecnologías en salud en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- b) **Medicina de subespecialidad:** Rama de la medicina que, derivada de una especialidad médica reconocida, requiere formación adicional certificada y atiende patologías de mayor complejidad diagnóstica o terapéutica, conforme a los estándares definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante acto administrativo.
- c) **Imágenes diagnósticas de alta complejidad:** Procedimientos de diagnóstico por imagen que, por su tecnología, nivel de interpretación o requerimientos técnicos, sean clasificados como tal por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante resolución.

El Gobierno nacional actualizará periódicamente esta clasificación conforme al avance tecnológico.

- d) **Entrega domiciliaria prioritaria:** Modalidad de dispensación de medicamentos y tecnologías en salud en el lugar de residencia o domicilio habitual del usuario, implementada de forma preferente para la población adulta mayor, personas con discapacidad, pacientes con enfermedades catastróficas o huérfanas y mujeres gestantes o cuando sean evidentes las barreras de movilidad o dificultades de traslado.
- e) **Radicación de la orden médica:** Acto por el cual se entiende presentada ante la Empresa Promotora de Salud o la Institución Prestadora de Servicios de Salud la prescripción o solicitud expedida por el médico tratante. A partir de este acto se contabilizan los plazos perentorios establecidos en la presente ley. La radicación podrá realizarse por medios físicos, digitales o a través de los sistemas de interoperabilidad habilitados conforme a la Ley 2015 de 2020.
- f) **Plazo perentorio:** Término máximo de obligatorio cumplimiento, improrrogable y no susceptible de suspensión por razones administrativas o económicas internas de las entidades obligadas, dentro del cual debe prestarse el servicio de salud o entregarse el medicamento o tecnología prescrita,
- g) **Sujetos de especial protección constitucional en salud:** Niños, niñas y adolescentes; mujeres gestantes; personas mayores; personas con discapacidad; personas con enfermedades huérfanas, raras, catastróficas, ruinosas o de alto costo; personas con enfermedades crónicas que requieran continuidad terapéutica; población rural dispersa; comunidades étnicas; víctimas del conflicto armado; y demás personas que,

por su condición física, mental, económica, social o territorial, se encuentren en situación de debilidad manifiesta.

- h) **Barreras administrativas:** Toda exigencia, trámite, omisión, demora, fragmentación institucional, exigencia documental o actuación injustificada que impida, retrase o dificulte el acceso oportuno, continuo e integral a servicios, tecnologías en salud, medicamentos o procedimientos diagnósticos prescritos por el profesional tratante.
- i) **Entrega efectiva:** Suministro oportuno, completo y continuo del medicamento prescrito, en la forma farmacéutica, concentración, cantidad y periodicidad ordenada por el profesional tratante, o de su alternativa terapéutica autorizada conforme a la regulación vigente y al criterio médico correspondiente.

CAPÍTULO II

Adiciones a la Ley 1751 de 2015

Artículo 3º. Modifíquese los literales C) del primer inciso, D, E y F del segundo inciso y adiciónese el literal O del artículo 6º de la Ley 1751 de 2015 los cuales quedarán así:

“Artículo 6º. Elementos y principios del derecho fundamental a la salud. El derecho fundamental a la salud incluye los siguientes elementos esenciales e interrelacionados:

(...)

- c) **Accesibilidad.** Los servicios y tecnologías en salud deben ser accesibles a todas las personas, en condiciones de igualdad, sin discriminación y con respeto por las especificidades culturales, territoriales, sociales y económicas de los diversos grupos poblacionales.

La accesibilidad comprende la no discriminación, la accesibilidad física, la accesibilidad económica, el acceso a la información, la accesibilidad tecnológica, la eliminación de barreras administrativas y la adopción de medidas diferenciales para garantizar el acceso efectivo de los sujetos de especial protección constitucional.

El Estado y los actores del sistema deberán adoptar medidas progresivas, verificables y territorialmente diferenciadas para reducir las barreras de acceso a servicios, medicamentos, tecnologías en salud y procedimientos diagnósticos, especialmente en zonas rurales, dispersas, apartadas o de difícil acceso.

Así mismo, el derecho fundamental a la salud comporta los siguientes principios:

(...)

- d) **Continuidad.** Las personas tienen derecho a recibir los servicios de salud de manera continua. Una vez la provisión de un servicio ha sido iniciada, este no podrá ser interrumpido por razones administrativas o económicas.

La provisión, dispensación y entrega de medicamentos se regirá por este principio.

Las Empresas Promotoras de Salud (EPS) son las principales responsables de velar por la efectiva, oportuna y continua provisión, dispensación y entrega de medicamentos, impidiendo así cualquier interrupción estructural o transitorio cuya causa se pretenda justificar en trámites administrativos o controversias económicas entre estas, los operadores farmacéuticos y el Estado.

En los casos en los que se advierta falta de inventario en medicamentos, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia de Salud definirán las estrategias y directrices con el fin de identificar aquellos casos en los que la falta de inventario obedezca a situaciones o causas injustificables.

e) **Oportunidad.** La prestación de los servicios y tecnologías de salud deben proveerse sin dilaciones ni barreras de temporalidad. El acceso a la medicina especializada se sujetará a tiempos máximos y plazos perentorios de conformidad con la normatividad vigente.

f) **Prevalencia de derechos.** El Estado debe implementar medidas concretas y específicas para garantizar la atención integral y prioritaria a niñas, niños y adolescentes. En cumplimiento de sus derechos prevalentes establecidos por la Constitución Política. Dichas medidas se formularán por ciclos vitales: prenatal hasta seis (6) años, de los (7) a los catorce (14) años, y de los quince (15) a los dieciocho (18) años. Este principio de optimización prioritaria será aplicable a las mujeres gestantes, población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades catastróficas, huérfanas y personas con discapacidad.

(...) Adiciónese el siguiente principio al segundo inciso del artículo 6°:

o) **Eficacia:** El sistema de salud deberá garantizar resultados tangibles y verificables en términos de cobertura, oportunidad y continuidad ininterrumpida, asegurando que la prestación de servicios se subordine a la necesidad epidemiológica y clínica de los usuarios.

Artículo 4°. Adiciónese un párrafo al artículo 8° de la Ley 1751 de 2015 el cual quedarán así:

“Párrafo. La integralidad comprende la gestión articulada, continua y oportuna de los servicios, tecnologías en salud, medicamentos, procedimientos diagnósticos, citas médicas, controles, remisiones y demás prestaciones requeridas por el usuario, conforme al criterio del profesional tratante y a las reglas del sistema de salud. La fragmentación administrativa o contractual no podrá trasladarse al usuario ni convertirse en barrera de acceso”.

Artículo 5°. Modifíquese el literal i) y adiciónese el literal r) del inciso primero del artículo 10 de la Ley 1751 de 2015 el cual quedarán así:

“Artículo 10. Derechos y deberes de las personas, relacionados con la prestación del servicio de salud. Las personas tienen los siguientes derechos relacionados con la prestación del servicio de salud:

i) A la provisión y acceso oportuno, efectivo y continuo a las tecnologías y a los medicamentos requeridos, garantizando la entrega completa de la prescripción emitida por el profesional tratante.

(...)

r) A la asignación de citas de medicina general y medicina especializada de forma oportuna y eficiente, bajo términos perentorios y razonables de conformidad con la presente ley y la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 6°. Adiciónese el párrafo tercero al artículo 11 de la Ley 1751 de 2015 el cual quedará así:

“Párrafo 3°. Los sujetos de especial protección constitucional tendrán derecho a medidas reforzadas, diferenciales y prioritarias para acceder a servicios, tecnologías en salud, medicamentos, procedimientos diagnósticos y continuidad de tratamientos. Estas medidas deberán atender el curso de vida, la condición clínica, la discapacidad, el riesgo en salud, la situación económica, la ruralidad, la pertenencia étnica, las barreras geográficas, la conectividad y las demás circunstancias que puedan afectar el acceso real y efectivo al derecho fundamental a la salud.

El Gobierno nacional reglamentará las condiciones de implementación progresiva de estas medidas dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

CAPÍTULO III

Disposiciones tendientes a garantizar el principio de continuidad, oportunidad, eficacia y accesibilidad en el sistema de salud

Artículo 7°. **Asignación oportuna de citas para medicina especializada.** En desarrollo del principio de oportunidad contemplado en la Ley 1751 de 2015, las Empresas Promotoras de Salud (EPS) y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) y los regímenes exceptuados o especiales, garantizarán que el tiempo de espera para las citas de medicina especializada y de subespecialidad médica no superen los quince (15) días calendario contados a partir de la radicación de la orden médica o de la solicitud de la cita.

En tratándose de procedimientos diagnósticos y exámenes de laboratorio, no podrán superar los cinco (5) días calendario cuando se trate de exámenes básicos de laboratorio y quince (15) días calendario para procedimientos e imágenes diagnósticas de alta complejidad. Estos últimos

deberán ser definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo 1°. Enfoque Territorial: Las disposiciones previstas en este artículo consultarán la realidad territorial, esto es, las limitaciones específicas de los territorios por razones geográficas, económicas y sociales y por carencia de infraestructura vial y tecnológica, así como, insuficiencia de personal médico especializado que imposibiliten el cumplimiento de los plazos máximos y perentorios de que trata el presente artículo.

El Gobierno nacional identificará aquellas zonas rurales, dispersas o de difícil acceso para efectos de fijar, de forma diferencial, los plazos máximos y perentorios para la asignación de citas y procedimientos de que trata el presente artículo.

Parágrafo 2°. Indexación clínica por gravedad. Los plazos fijados en este artículo constituyen el límite máximo de espera permitido para patologías generales, no obstante, deberá consultarse la evaluación del médico tratante para aquellos usuarios con sospecha o diagnóstico activo de patologías de alto costo, oncológicas, cardiovascular aguda o crónica descompensada, o enfermedad huérfana, entre otras.

El Gobierno nacional reglamentará la materia definiendo las patologías que ameritan prioridad y mayor agilidad.

Artículo 8°. Continuidad en la entrega de medicamentos. Continuidad en la entrega efectiva de medicamentos. Cuando la dispensación de medicamentos o tecnologías en salud no se realice por fallas administrativas, logísticas, contractuales, financieras, de inventario o de coordinación entre actores del sistema, la obligación de garantizar la continuidad terapéutica subsistirá en cabeza de la entidad responsable de asegurar el acceso efectivo al usuario.

En estos casos, el usuario no estará obligado a reiniciar trámites administrativos, radicar nuevamente la fórmula, obtener nuevas autorizaciones o asumir cargas que correspondan a las entidades responsables del sistema.

La entidad obligada deberá activar de manera inmediata un plan de contingencia de dispensación, que podrá incluir entrega en punto alternativo, entrega programada, entrega domiciliaria prioritaria, coordinación con otro operador o cualquier mecanismo idóneo que garantice la continuidad del tratamiento.

El Ministerio de Salud y Protección Social definirá los criterios técnicos para determinar la imputabilidad de la falla, los mecanismos de contingencia y los estándares de seguimiento.

Artículo 9°. Medidas reforzadas para el acceso a medicamentos de sujetos de especial protección Constitucional. Las entidades responsables de garantizar el acceso a medicamentos y tecnologías

en salud deberán implementar, de manera progresiva y prioritaria, medidas diferenciales para los sujetos de especial protección constitucional, especialmente cuando existan barreras de movilidad, dificultades de traslado, ruralidad, discapacidad, edad avanzada, enfermedad crónica, enfermedad huérfana, catastrófica, ruinosa o de alto costo.

Estas medidas podrán incluir canales preferenciales, entrega programada, entrega domiciliaria prioritaria, puntos alternos de dispensación, dispensación itinerante, coordinación con la red pública o privada de prestación de servicios y mecanismos de información oportuna al usuario.

El Gobierno nacional reglamentará las condiciones de implementación, priorización, financiación, trazabilidad y seguimiento de estas medidas dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

CAPÍTULO IV

Sanciones

Artículo 10. Incumplimiento. El incumplimiento de las disposiciones previstas en la presente ley relacionadas con los términos perentorios fijados para la asignación de citas de medicina especializada y la interrupción en la entrega de medicamentos, se considerará como infracción administrativa de acuerdo con el artículo 130 de la Ley 1438 de 2011 o la que la adicione, modifique o complemente, habilitando así la facultad sancionatoria de la Superintendencia de Salud bajo los términos del artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, modificado por el artículo 2° de la Ley 1949 de 2019.

Artículo 11. Sistema de Información, reportes e indicadores públicos. Las entidades responsables del aseguramiento, prestación, dispensación y gestión de servicios y tecnologías en salud deberán reportar al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Superintendencia Nacional de Salud la información necesaria para medir la oportunidad en citas, procedimientos diagnósticos, remisiones, entrega de medicamentos, continuidad de tratamientos y barreras administrativas.

La información deberá ser pública, periódica, desagregada, verificable y útil para el control ciudadano, el control político y la inspección, vigilancia y control.

El incumplimiento injustificado del deber de reporte, la omisión de información relevante o el suministro de información falsa dará lugar a las actuaciones administrativas sancionatorias correspondientes conforme al régimen vigente.

Los informes consolidados serán remitidos anualmente a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, para lo de su competencia.

CAPÍTULO V

Vigencia y derogatorias

Artículo 12. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y modifica las disposiciones de la Ley 1751 de 2015 expresamente señaladas en la presente ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto dictar medidas tendientes a garantizar los principios de continuidad, oportunidad, eficacia y accesibilidad en el derecho fundamental a la salud, mediante la regulación de tiempos máximos para la asignación de citas de medicina especializada, la eliminación de barreras en la entrega de medicamentos y la protección de sujetos de especial protección constitucional.

2. MARCO NORMATIVO

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

• CONSTITUCIONALES

Artículo 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

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

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

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la

seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Artículo 49. “...La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria...”

Artículo 93. 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 derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones” ...Número 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes, número 8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución, número 23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos...”

Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias” ...a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección...”

En consecuencia, toda regulación que afecte el núcleo esencial, la estructura de acceso y las garantías de exigibilidad del Derecho Fundamental a la Salud –elevado a tal rango por la Ley Estatutaria número 1751 de 2015– debe revestir esta jerarquía constitucional.

Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

• LEGALES

Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

La Ley 100 de 1993. Define que la salud es un servicio público esencial adscrito al Estado. Las EPS actúan como delegatarias bajo el principio de favorabilidad al usuario.

La libertad de empresa de las EPS está subordinada al orden público. El proyecto reafirma esa subordinación al establecer plazos perentorios inderogables cuyo incumplimiento activa la potestad sancionatoria de la Superintendencia Nacional de Salud.

Ley 122 de 2007, por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

La Ley 1122 de 2007. Creó el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control (IVC) en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud, dotándola de facultades preferentes.

El marco de la Ley 1122 es insuficiente para la inmediatez que requiere el paciente hoy. Este proyecto complementa el esquema tradicional de IVC creando un detonante automático de sanción: superado el plazo perentorio fijado para la cita o el medicamento, la infracción se tipifica inmediatamente sin necesidad de trámites burocráticos dilatados.

Ley 1438 de 2011, por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

La Ley 1438 de 2011. Consagra el principio de Equidad y la obligatoriedad de unificar las condiciones de acceso sin barreras administrativas ni socioeconómicas.

Hoy la equidad en Colombia es formal pero no real: accede antes a la medicina especializada el ciudadano que tiene el tiempo o los recursos para interponer una acción de tutela o insistir administrativamente. Establecer plazos máximos perentorios materializa la igualdad de acceso.

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

La Ley 1751 de 2015. Elevó la salud al rango de derecho fundamental autónomo e irrenunciable, consagrando los principios rectores de oportunidad, continuidad y accesibilidad.

En consecuencia, toda regulación que afecte el núcleo esencial, la estructura de acceso y las garantías de exigibilidad del Derecho Fundamental a la Salud –elevado a tal rango por la Ley Estatutaria número 1751 de 2015– debe revestir esta jerarquía constitucional.

Ley 1392 de 2010, por medio de la cual se reconocen las enfermedades huérfanas como de especial interés y se adoptan normas tendientes a garantizar la protección social por parte del Estado colombiano a la población que padece de enfermedades huérfanas y sus cuidadores.

La Ley 1392 de 2010, modificada por la Ley 1438 de 2011, elevó las enfermedades raras a la categoría de especial interés en salud pública con mandato de protección médica y financiera continua.

Retener el medicamento o dilatar el acceso al medicamento de un paciente con enfermedad huérfana no es una falla ordinaria de servicio: es una vulneración directa a un sujeto de especial protección.

Ley 2015 de 2020, por medio del cual se crea la historia clínica electrónica interoperable y se dictan otras disposiciones.

La Ley 2015 de 2020, creó la historia clínica electrónica interoperable, que elimina las barreras de autorización física entre IPS y EPS y reduce los tiempos de tramitación. Esta infraestructura tecnológica hace jurídicamente insostenible el argumento de que los plazos perentorios propuestos son técnicamente inalcanzables.

En un entorno donde la historia clínica fluye electrónicamente entre entidades, las demoras de semanas o meses en autorizaciones y citas son imputables a la gestión, no a la tecnología. La Ley 2015 de 2020 elimina el pretexto tecnológico.

Ley 1949 de 2019, por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las Leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones.

La Ley 1949 de 2019, modificó los artículos 130 y 131 de la Ley 1438, aumentando la capacidad sancionatoria de la Superintendencia Nacional de Salud, permitiéndole imponer multas de hasta 8.000 SMMLV a EPS y la remoción inmediata de sus representantes legales.

El proyecto se conecta directamente con la Ley 1949 de 2019, usando su escala punitiva reformada para sancionar con la máxima severidad la superación de los plazos perentorios de citas especializadas y la no entrega de medicamentos domiciliarios.

3. JUSTIFICACIÓN

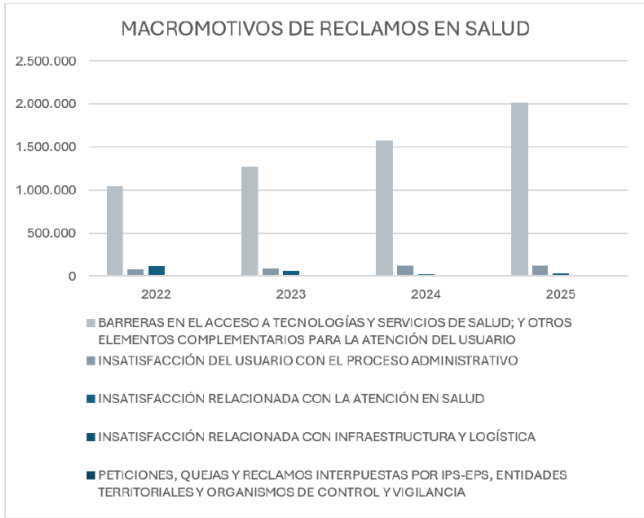
La crisis del sistema de salud colombiano no es un fenómeno reciente. Durante años ha venido acumulando tensiones estructurales, financieras, administrativas y regulatorias que hoy se manifiestan de manera cada vez más visible en la vulneración del derecho fundamental a la salud, afectando gravemente la calidad de vida de los pacientes por la no continuidad y oportunidad en la prestación de los servicios médicos, que hoy se traduce en barreras de acceso en la asignación de citas médicas con especialistas, exámenes diagnósticos especializados y entrega de medicamentos. Lo que hace imperativo garantizar el derecho a la vida y a la salud, ya que en los casos más extremos puede costarles la vida a los pacientes.

Esta situación se desarrolla en un marco normativo que debería ser suficiente para garantizar la protección efectiva de los ciudadanos: la Ley Estatutaria número 1751 de 2015 consagra la salud como derecho fundamental autónomo, y el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) fue diseñado para articular a EPS, IPS, prestadores y entidades de vigilancia en función del usuario. Sin embargo, la brecha entre el marco legal y la realidad asistencial sigue siendo alarmante, por lo tanto, se hace necesario dictar medidas tendientes a garantizar los principios de continuidad, oportunidad, eficacia y accesibilidad en el derecho fundamental a la salud, mediante la regulación de tiempos máximos para la asignación de citas de medicina especializada, la eliminación de barreras en la entrega de medicamentos y la protección de sujetos de especial protección constitucional. Para esto se necesario modificar y adicionar la Ley Estatutaria número 1751 de 2015, con el fin de fortalecer los principios de continuidad, oportunidad, eficacia y accesibilidad en el sistema de salud y se dictan otras disposiciones.

Al revisar los tiempos de atención reportados por el observatorio Salud Data para las especialidades de cardiología, cirugía general, fisiatra, oftalmología, ortopedia, otorrinolaringología y urología en las instituciones públicas adscritas a la red de Salud Bogotá, para el primer trimestre de los años 2022, 2023, 2024 y 2025, se evidencia un incremento sostenido en la asignación de citas de estas especialidades, lo que se traduce en mayores tiempos de espera para los pacientes y una vulneración directa al principio de oportunidad en la atención y continuidad del servicio.

Al analizar el comportamiento de las PQRD reportadas por la Superintendencia de Salud durante los años 2022 a 2025, se evidenció un crecimiento de más de 900.000 reclamaciones en dicho periodo, lo que refleja un claro deterioro en la prestación del servicio de salud. El principal motivo de estas reclamaciones fueron las barreras en el acceso a tecnologías y servicios de salud; y otros elementos complementarios para la atención del usuario.

Gráfica 1: Macromotivos de reclamos en salud



Fuente: Superintendencia de Salud - *Reporte de peticiones, quejas, reclamos, denuncias y solicitudes a la Información*

Según la Defensoría del Pueblo, en el año 2024 se presentaron 265.000 acciones de tutela, mientras que en 2025 se presentaron cerca de 312.500, lo que representa un crecimiento aproximado del 18%, confirmando el deterioro progresivo en la prestación de los servicios de salud.

Acorde a los datos del observatorio Así Vamos en Salud, se evidencia un crecimiento sostenido de las tutelas entre 2022 y 2024. Resulta especialmente preocupante que aproximadamente el 63% de las tutelas interpuestas fueron concedidas, dato que denota una vulneración sistemática del derecho fundamental a la salud con conexidad al derecho a la vida de los colombianos. Los tres principales motivos de las tutelas fueron:

- Práctica oportuna de procedimientos médicos.
- Entrega de medicamentos o insumos.
- Asignación de citas médicas.

Estos tres motivos concentran el 54,33% de las tutelas radicadas, lo que evidencia que la falla del sistema se centra precisamente en los mismos ejes que motivan el presente proyecto de ley.

Uno de los casos más recientes y dolorosos que ha conmocionado a la opinión pública es el de Kevin Acosta, un niño de 7 años que falleció como consecuencia directa de la interrupción en el suministro del medicamento Emicizumab, utilizado en el tratamiento de hemofilia. De acuerdo con lo señalado por la Procuraduría General de la Nación, Kevin estuvo aproximadamente dos meses sin

recibir el medicamento, luego de que Medicarte, la IPS que lo atendía, suspendiera su entrega por falta de pago de las acreencias a su cargo.

Este caso pone en evidencia una de las fallas más graves del sistema: la interrupción de tratamientos de alto costo por disputas financieras entre actores del sector, en las que el paciente queda atrapado sin ninguna protección efectiva.

Para el año 2025, la Corte Constitucional mediante el Auto 559 de 2025, con ponencia del magistrado Juan Carlos Cortés González, estudio 30 acciones de tutela interpuestas por pacientes de distintas regiones del país, donde se evidenció un patrón sistemático de barreras en la entrega oportuna de medicamentos: suministros parciales, negaciones injustificadas y demoras que comprometen directamente la continuidad del tratamiento. La Corte fue enfática al señalar que las EPS no pueden ampararse en situaciones de desabastecimiento para incumplir su obligación de entrega, por cuanto dicho incumplimiento constituye una violación directa al derecho fundamental a la salud.

La Defendería del Pueblo emitió una alerta formal sobre la situación de Nueva EPS, que registró 14.603 quejas entre enero y diciembre de 2025, lo que representa un incremento del 107% frente al año anterior. La crisis fue especialmente crítica para los pacientes de alto costo: entre noviembre de 2025 y enero de 2026 se presentaron aproximadamente 5.000 quejas, con más de 1.100 casos reportados en apenas 20 días del mes de enero.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas se hace necesario la modificación y adición a la Ley Estatutaria número 1751 de 2015 que se somete a consideración del Congreso de la República responde a la necesidad de corregir las fallas estructurales que, en la práctica cotidiana del sistema de salud colombiano, han convertido los principios de continuidad, oportunidad, eficacia y accesibilidad en enunciados sin mecanismo de exigencia real. Las barreras de acceso que hoy precarizan la salud y la vida de la población son la consecuencia directa de una regulación que consagró derechos sin fijar consecuencias para quien los vulnera. Con base en la investigación técnica, esta propuesta se edifica sobre tres pilares jurídicos que sustentan su necesidad, su pertinencia y su solidez constitucional:

Pilar I. Sustento constitucional y protección reforzada por ciclos vitales

Los artículos 44 y 49 de la Constitución Política ordenan al Estado garantizar la salud como derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes con carácter prevalente, y como servicio público obligatorio sujeto a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad para toda la población. El proyecto operativiza estos mandatos constitucionales mediante plazos medibles, protección diferenciada por ciclos vitales y atención prioritaria a los sujetos de especial protección. Fijar plazos perentorios no constituye es una interferencia arbitraria en el

sistema: es el ejercicio de la potestad regulatoria que la Constitución le asigna expresamente al legislador.

El artículo 44 de la Constitución Política eleva la salud de los menores a un derecho fundamental expreso y establece de forma taxativa que sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás. Cada vez que un niño o niña espera por una cita especializada en el mismo plazo y bajo las mismas condiciones de un adulto, sin ninguna consideración diferenciada, ni prioritaria el sistema incumple un mandato constitucional directo.

Por lo anterior, el proyecto introduce la desagregación de la atención prioritaria por ciclos vitales: prenatal hasta los 6 años, de los 7 a los 14 años y de los 15 a los 18 años. Esta operativización convierte la prevalencia constitucional en términos medibles y plenamente exigibles.

Asimismo, el artículo 49 establece la salud como servicio público obligatorio a cargo del Estado, bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, otorgando al legislador la facultad expresa de organizar, dirigir y reglamentar su prestación. Esta habilitación es el fundamento directo de la competencia del Congreso para fijar plazos perentorios entendiéndose que dicha función no es discrecional, sino el cumplimiento de un imperativo constitucional. Los principios de eficiencia y universalidad son incompatibles con un régimen donde las demoras extremas en citas y medicamentos carezcan de una calificación de vulneración jurídica. Este proyecto dota a esos principios de fuerza vinculante y operativa.

Pilar II. El bloque de constitucionalidad como mandato imperativo

En virtud del artículo 93 de la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia integran el ordenamiento interno con rango suprallegal. Los compromisos asumidos ante el Sistema Universal de Naciones Unidas, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD) y la Constitución de la OMS, así como ante el sistema interamericano la Declaración Americana, el Pacto de San José y el Protocolo de San Salvador imponen la provisión oportuna e ininterrumpida de servicios esenciales de salud y prohíben expresamente la regresividad institucional.

La inacción regulatoria que tolera, sin consecuencia, que los aseguradores dilaten citas especializadas y retengan medicamentos constituye una violación por omisión de los tratados internacionales. El control de convencionalidad exige que el legislador estatutario intervenga para corregir esta incompatibilidad, garantizando que el estándar internacional de “disponibilidad y accesibilidad” se materialice en el territorio nacional.

Pilar III. Respaldo jurisprudencial vinculante: la inoponibilidad de excusas administrativas

La doctrina constitucional consolidada en las Sentencias T-760 de 2008 y C-313 de 2014 establece de forma vinculante que la oportunidad y la continuidad forman parte del núcleo esencial inderogable del derecho a la salud, y que los conflictos contractuales o financieros entre EPS, las IPS y operadores farmacéuticos son inoponibles al usuario.

La intervención del Congreso mediante una ley de rango estatutaria es la vía idónea y definitiva para convertir estos fallos jurisprudenciales en obligaciones legales de cumplimiento inmediato.

En primer lugar, la Sentencia T-760 de 2008 Corte Constitucional - Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Es el precedente estructural más importante del sistema, ordenó eliminar las barreras administrativas que fragmentan la atención y exhortó a la regulación de la oportunidad en las prestaciones. Cerca de veinte años después, el acceso a especialistas y a medicamentos sigue condicionado, en la práctica, a la interposición de tutelas.

Al seguir condicionado el acceso en la práctica, la fijación de plazos perentorios por vía estatutaria es la herramienta constitucionalmente habilitada para materializar la orden que la Corte dejó en firme. El legislador aquí no innova caprichosamente: cumple un mandato judicial e histórico pendiente de ejecución.

Asimismo, esta intervención legislativa encuentra su plena validez en la Sentencia C-313 de 2014 Corte Constitucional - Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo la cual, al realizar el control previo de la Ley Estatutaria de Salud (Ley 1751 de 2015), ratificó que la oportunidad y la continuidad son elementos inderogables del núcleo esencial del derecho, precisó la naturaleza parafiscal de los recursos de la salud prohibiendo su retención con fines de optimización financiera, y reafirmó la protección reforzada a los sujetos de especial protección.

De ahí que, si la oportunidad es un componente constitucional inderogable, definir los términos temporales máximos para su cumplimiento efectivo es una obligación del Congreso para salvaguardar el derecho fundamental frente a los conflictos financieros o de contratación entre los actores del sector, garantizando que dichas disputas comerciales sean absolutamente inoponibles al paciente y que la carga de los trámites recaiga siempre sobre el sistema.

Referencias:

- Defensoría del Pueblo de Colombia. (2026, 23 de abril). *Tutelas para invocar la protección del derecho a la salud tuvieron un aumento cercano al 18% en el país*. <https://www.defensoria.gov.co/-/tutelas-para-invocar-la-proteccion-del-derecho-a-la-salud>

- Así Vamos en Salud. (2025, 9 de abril). *Tutelas en salud* [Noticia especializada]. <https://www.asivamosensalud.org/publicaciones/noticias-especializadas/tutelas-9042025>
- Superintendencia Nacional de Salud. (s.f.). *Reporte de peticiones, quejas, reclamos, denuncias y solicitudes de acceso a la información* [Informes trimestrales]. <https://www.supersalud.gov.co/es-co/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/planeacion-presupuesto-e-informes/informes-trimestrales-sobre-acceso-a-informacion-quejas-y-reclamos>
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Segunda de Revisión. (2025, 29 de abril). *Auto 559 de 2025*. [Expediente T-10.641.262AC]. M. P. Juan Carlos Cortés González. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2025/a559-25.htm>
- Defensoría del Pueblo de Colombia. (2026, 5 de febrero). *Quejas contra Nueva EPS se disparan un 107% en 2025: más de 14.600 en un año*. <https://www.defensoria.gov.co/-/quejas-contranueva-eps-se-disparan-un-107-en-2025-mas-de-14600-en-un-a%C3%B1o>
- Constitución Política de Colombia [Const.]. Artículo 93. 4 de julio de 1991 (Colombia). Departamento Administrativo de la Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- La Constitución fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados (Off. Rec. WldHlth Org.; Actes off. Org. mond. Santé, 2, 100), y entró en vigor el 7 de abril de 1948. Las reformas adoptadas por la 26.a, la 29.a, la 39.a y la 51.a Asambleas Mundiales de la Salud (resoluciones WHA26.37, WHA29.38, WHA39.6 y WHA51.23), que entraron en vigor el 3 de febrero de 1977, el 20 de enero de 1984, el 11 de julio de 1994 y el 15 de septiembre de 2005, respectivamente, se han incorporado al presente texto.
- Naciones Unidas. (1948, 10 de diciembre). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Naciones Unidas. (1965, 21 de diciembre). *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial*. Adoptada por la Asamblea General en su Resolución número 2106 (XX). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>

- Congreso de la República de Colombia. (1981, 22 de enero). Ley 22 de 1981. Por medio de la cual se aprueba “La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución número 2106 (XX) del 21 de diciembre de 1965, y abierta a la firma el 7 de marzo de 1966. **Diario Oficial** número 35.711.
- Naciones Unidas. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 16 de diciembre de 1966. Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 993.
- Congreso de la República de Colombia. (26 de diciembre de 1968). Ley 74 de 1968. Por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último”. **Diario Oficial** número 32.682.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CESCR]. (11 de agosto de 2000). *Observación general número 14 (2000): 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. ohchr.org <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>
- Organización de los Estados Americanos. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Adoptada en la Novena Conferencia Internacional Americana <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>
- Organización de los Estados Americanos. (1969, 22 de noviembre). *Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>
- Organización de los Estados Americanos. (1988, 17 de noviembre). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”*. <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>
- Congreso de Colombia. (1996, 24 de septiembre). Ley 319 de 1996, por medio de la cual se aprueba el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”*. suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988. **Diario Oficial** número 42.884. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1658147>
- Constitución Política de Colombia [Const.]. Artículo 44. 4 de julio de 1991 (Colombia). Departamento Administrativo de la Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Constitución Política de Colombia [Const.]. Artículo 44 de julio de 1991 (Colombia). Departamento Administrativo de la Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- ¹Congreso de la República de Colombia. (23 de diciembre de 1993). Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial** número 41.148.
- Congreso de Colombia. (2007, 9 de enero). Ley 1122 de 2007. Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones **Diario Oficial** número 46.506. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22600>
- Congreso de Colombia. (2011, 19 de enero). Ley 1438 de 2011, por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial** número 47.957. Departamento Administrativo de la Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22600>
- Congreso de la República de Colombia. (2015, 16 de febrero). Ley Estatutaria número 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones. Departamento Administrativo de la Función Pública Gestor Normativo. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=60733>
- Congreso de la República de Colombia. (2020, 31 de enero). Ley 2015 de 2020. Por medio de la cual se crea la historia clínica electrónica interoperable y se dictan otras disposiciones. Departamento Administrativo de la Función Pública Gestor Normativo. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=105472>
- Congreso de la República de Colombia. (2010, 2 de julio). Ley 1392 de 2010, por medio de la cual se reconocen las enfermedades huérfanas como de especial interés y se adoptan normas tendientes a garantizar la protección social por parte del Estado colombiano a la población que padece de enfermedades huérfanas y sus cuidadores. Departamento Administrativo de la Función Pública Gestor Normativo. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39965>
- ¹Corte Constitucional de Colombia. (2008, 31 de julio). *Sentencia T-760 de 2008*. [M. P. Manuel José Cepeda Espinosa]. Relatoría Corte Constitucional.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-760-08.htm>

- Corte Constitucional de Colombia. (29 de mayo de 2014). Sentencia C-313/14 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 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”*.

En cumplimiento de esta disposición legal, el ponente designado por la mesa directiva remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias, remita concepto a fin de que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

En todo caso, 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 2003:

“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 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 artículo 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.

4 IMPEDIMENTOS

Como autora 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.

5 CONCLUSIÓN

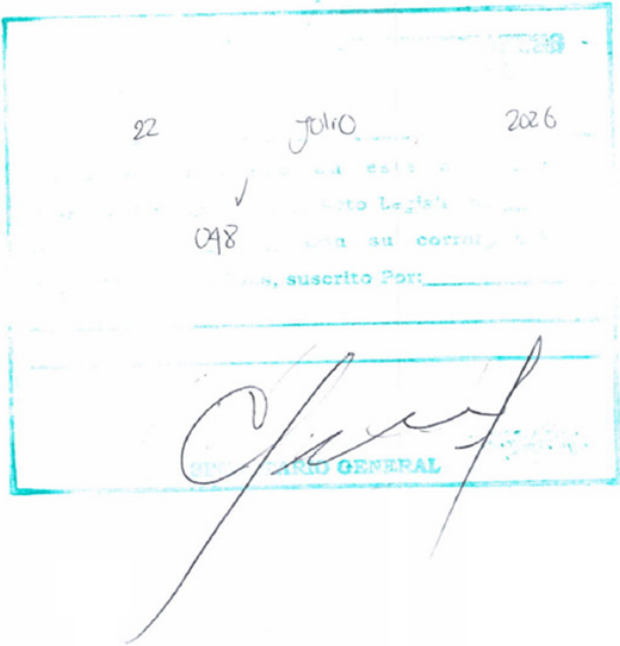
Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, este proyecto es necesario en la medida en que busca materializar de forma efectiva el derecho fundamental a la salud, reduciendo barreras de acceso visibles en el sistema actual.

La regulación de tiempos máximos para citas con medicina especializada y la eliminación de barreras en la entrega de medicamentos serán herramientas fundamentales para garantizar los principios de continuidad y oportunidad, así como accesibilidad, disponibilidad y eficacia que gobiernan el derecho fundamental a la salud. Respondiendo a la realidad actual del Sistema de Salud y a las garantías de los usuarios.

6. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que es crucial para complementar y garantizar las disposiciones que permiten la efectiva prestación del servicio de salud.


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



**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA
NÚMERO 055 DE 2026 CÁMARA**

por medio de la cual se garantiza el derecho fundamental a la protesta pacífica, se establecen medidas para proteger los derechos de terceros, se crean herramientas de intervención inmediata frente a actos violentos, bloqueos absolutos y afectaciones graves, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2026

Señor

Secretario General

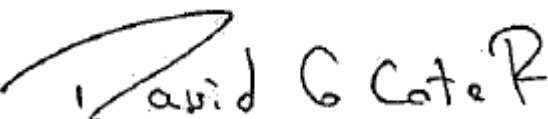
Cámara de Representantes

Asunto: Radicación del proyecto de ley estatutaria, *por medio de la cual se garantiza el derecho fundamental a la protesta pacífica, se establecen medidas para proteger los derechos de terceros, se crean herramientas de intervención inmediata frente a actos violentos, bloqueos absolutos y afectaciones graves, y se dictan otras disposiciones.*

Respetado,

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución, ponemos a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de citado en referencia, a fin de que surta el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,


David Gerardo Cote Rodríguez
Representante a la Cámara por Bogotá, D.C.
Partido Centro Democrático

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA
NÚMERO 055 DE 2026 CÁMARA**

por medio de la cual se garantiza el derecho fundamental a la protesta pacífica, se establecen medidas para proteger los derechos de terceros, se crean herramientas de intervención inmediata frente a actos violentos, bloqueos absolutos y afectaciones graves, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. Objeto. La presente ley estatutaria tiene por objeto garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la reunión expresado en la manifestación pública y protesta pacífica, establecer condiciones mínimas para su ejercicio compatible con los derechos de terceros y adoptar herramientas de prevención, intervención inmediata, control, responsabilidad y reparación material frente a actos de violencia, vandalismo, saqueo, bloqueo absoluto, afectación de corredores humanitarios, daño a bienes públicos o privados y perturbación grave de infraestructura esencial.

La presente ley no tiene por finalidad restringir, estigmatizar ni desincentivar la protesta pacífica. Su propósito es protegerla, asegurar que se ejerza dentro de parámetros democráticos y evitar que sea instrumentalizada para afectar de manera grave, ilegítima o desproporcionada la vida, la salud, la seguridad, la movilidad esencial, el trabajo, el abastecimiento, la propiedad pública o privada, la prestación de servicios esenciales y los derechos fundamentales de quienes no participan en la manifestación.

Artículo 2°. Naturaleza. La presente ley regula elementos estructurales del derecho fundamental a la reunión expresado en la manifestación pública y protesta pacífica, así como las condiciones, límites, garantías, procedimientos y herramientas institucionales necesarias para armonizar su ejercicio con otros derechos fundamentales y bienes constitucionalmente protegidos.

Artículo 3°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley se aplican a toda manifestación pública, concentración, movilización, plantón, marcha, protesta social o expresión colectiva de inconformidad que, teniendo objeto lícito, se realice en el espacio público o en lugares de acceso público en el territorio nacional.

La ley se aplicará a manifestaciones programadas, espontáneas, permanentes, intermitentes o de cualquier otra naturaleza, siempre que involucren el ejercicio colectivo del derecho de reunión.

Artículo 4°. Principios. La interpretación y aplicación de esta ley se regirá por los siguientes principios:

1. Protección reforzada de la protesta pacífica: La manifestación pública y protesta pacífica constituyen expresiones legítimas de la participación democrática, la libertad de expresión, la libertad de asociación y el control ciudadano.
2. Prohibición de autorización previa: El ejercicio de la protesta pacífica no estará sujeto a permiso, autorización o aprobación previa de autoridad administrativa o de policía.
3. Legalidad estricta: Toda limitación, intervención, restricción, sanción o medida de control deberá estar prevista en la Constitución, la ley y los reglamentos compatibles con esta ley.
4. Necesidad y proporcionalidad: Toda actuación de la autoridad deberá ser idónea, necesaria, proporcional y estrictamente orientada a proteger derechos fundamentales, convivencia, seguridad, infraestructura esencial o bienes constitucionalmente relevantes.
5. Diferenciación: Las autoridades deberán distinguir entre manifestantes pacíficos y personas que ejecuten, promuevan, financien, faciliten o participen en actos violentos, vandalismo, saqueo, bloqueo absoluto o afectación grave de derechos de terceros o de la comunidad en general.
6. Interés general y protección de terceros y de la comunidad: El ejercicio de la protesta pacífica deberá armonizarse con los derechos de quienes no participan en ella, especialmente cuando estén comprometidos: la vida, la salud, la seguridad, la movilidad esencial, el trabajo, el abastecimiento básico, el acceso a servicios esenciales o la protección de bienes públicos y privados.
7. Corresponsabilidad democrática: El ejercicio de derechos implica deberes correlativos de respeto por los derechos ajenos, solidaridad social, convivencia pacífica y preservación de bienes públicos y privados.
8. Inmediatez frente a afectaciones graves: Cuando exista afectación grave, real e inminente de derechos fundamentales de terceros, corredores humanitarios o infraestructura esencial, la autoridad podrá adoptar medidas inmediatas, focalizadas y proporcionales, sin necesidad de agotar etapas previas de mediación cuando la demora pueda consumir o agravar el daño.

Artículo 5°. Interpretación armónica. La presente ley se interpretará de conformidad con la Constitución Política, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, la jurisprudencia constitucional sobre reunión, manifestación pública y protesta pacífica, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal,

el régimen de responsabilidad civil y estatal, y los protocolos de actuación de la Fuerza Pública, en cuanto sean compatibles con esta Ley Estatutaria.

CAPÍTULO II

Definiciones

Artículo 6°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

1. Protesta pacífica: Toda expresión colectiva, pública y no violenta de ideas, inconformidades, reclamos, reivindicaciones o posiciones sociales, políticas, económicas, culturales, ambientales, laborales, estudiantiles, comunitarias o de cualquier otra naturaleza.
2. Objeto lícito de la manifestación pública y protesta pacífica: Para efectos de la presente ley, se entiende que la manifestación pública o protesta pacífica tiene objeto lícito cuando su finalidad sea expresar ideas, opiniones, reclamos, denuncias, reivindicaciones, inconformidades o posiciones sociales, políticas, económicas, culturales, ambientales, laborales, estudiantiles, comunitarias o de cualquier otra naturaleza constitucionalmente protegida, sin que su propósito principal, directo e inequívoco sea ejecutar, promover, facilitar o encubrir conductas punibles, actos de violencia, vandalismo, saqueo, destrucción de bienes públicos o privados, afectación de corredores humanitarios, bloqueo absoluto o funcional de infraestructura esencial o cualquier otra conducta contraria a la Constitución y la ley. La ilicitud del objeto no podrá inferirse del contenido ideológico, político, social, económico, religioso, cultural, sindical, estudiantil o comunitario de la manifestación, ni de su carácter crítico, disruptivo, incómodo u opositor frente al Gobierno, las autoridades, particulares o instituciones.
3. Manifestación programada: Aquella cuya realización ha sido convocada, organizada o anunciada con anterioridad por personas naturales, organizaciones sociales, sindicatos, asociaciones, movimientos, partidos, plataformas ciudadanas, colectivos o cualquier otro grupo identificable.
4. Manifestación espontánea: Aquella que surge de manera inmediata o no planificada como reacción a un hecho público, decisión, acontecimiento, situación de emergencia, noticia o circunstancia social que motiva la reunión de personas sin que exista una organización previa formal.
5. Organizador o promotor: Persona natural o jurídica, organización, colectivo o agrupación que convoca, coordina, dirige, anuncia o facilita una manifestación programada.

6. Tercero afectado. Persona natural o jurídica que, sin participar en la conducta violenta o no amparada por la protesta pacífica, sufra daño, perjuicio, lesión, pérdida económica, afectación de su movilidad esencial, imposibilidad de acceso a servicios, daño en bienes, interrupción grave de actividad económica o cualquier otra afectación derivada de actos violentos, vandalismo, saqueo, bloqueo absoluto o perturbación grave de infraestructura esencial.
7. Bloqueo absoluto: Conducta que, con ocasión o en aparente desarrollo de una manifestación, impide totalmente el tránsito de personas, vehículos de emergencia, transporte público esencial, transporte de abastecimiento básico a acceso a servicios indispensables, sin permitir pasos mínimos, corredores humanitarios a rutas alternas razonables.
8. Bloqueo funcional: Conducta que, aunque no cierre físicamente todos los accesos, produce en la práctica el mismo efecto de un bloqueo absoluto, al impedir la operación mínima de infraestructura esencial, sistemas de transporte, corredores estratégicos de movilidad, centros de abastecimiento, servicios de salud, terminales, aeropuertos o servicios de emergencia.
9. Corredor humanitario: Paso permanente, suficiente, seguro y verificable que debe garantizarse durante toda manifestación para permitir la circulación de ambulancias, bomberos, misión médica, personal de salud, vehículos de emergencia, vehículos de servicios públicos esenciales (energía eléctrica, agua, aseo y gas), personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres gestantes, niños, niñas y adolescentes, y personas que requieran atención urgente o protección especial.
10. Infraestructura esencial: Bienes, instalaciones, sistemas, accesos, redes o servicios indispensables para la vida, la salud, la seguridad, el abastecimiento, la movilidad esencial, la atención de emergencias o la prestación de servicios públicos esenciales. Comprende, entre otros, hospitales, clínicas, servicios de urgencias, estaciones de bomberos, aeropuertos, terminales de transporte, sistemas de transporte masivo, centros de abastecimiento, plantas de servicios públicas, corredores de emergencia y rutas críticas de atención.
11. Corredor estratégico de movilidad: Vía, troncal, avenida, corredor arterial, ruta de transporte público, acceso a infraestructura esencial, vía de abastecimiento o punta crítico de movilidad identificado por la autoridad territorial competente como indispensable para la circulación mínima, el transporte público, la atención de emergencias, el abastecimiento o la continuidad de servicios esenciales.
12. Acto violento: Toda conducta que implique agresión contra personas, daño o destrucción de bienes públicos o privados, incendio, saqueo, amenaza, lanzamiento de objetos peligrosos, ingreso violento o no autorizado a infraestructura pública o privada, afectación deliberada de servicios esenciales o cualquier otra conducta que comprometa la vida, integridad, seguridad o bienes de terceros.
13. Ocultamiento deliberado de identidad: Uso de capuchas, máscaras, pasamontañas, cascos no asociados a protección ordinaria u otros elementos destinados a impedir la individualización de una persona cuando se empleen para ejecutar, promover, facilitar o participar en actos violentos, vandalismo, saqueo, bloqueo absoluto, afectación de corredores humanitarios o perturbación grave de infraestructura esencial.
14. Orden Inmediata de Garantía: Acto operativo, verbal o escrito, digital o físico, emitido por la autoridad administrativa o de policía competente, mediante el cual se ordena de manera inmediata y focalizada habilitar corredores humanitarios, pasos mínimos, rutas alternas, accesos a infraestructura esencial, operación mínima de transporte o medidas urgentes para evitar o cesar una afectación grave de derechos de terceros.

CAPÍTULO III

Garantías de la protesta pacífica

Artículo 7°. Reconocimiento del derecho. Toda persona tiene derecho a reunirse, manifestarse y protestar pública y pacíficamente, individual o colectivamente, sin autorización previa, en los términos de la Constitución Política, los tratados internacionales de derechos humanos y la presente ley.

El ejercicio de este derecho comprende la posibilidad de convocar, asistir, permanecer, expresarse, marchar, concentrarse, portar mensajes, utilizar medios simbólicos, elevar reclamos, formular exigencias y ejercer control ciudadano, siempre que la manifestación conserve su carácter pacífico.

Artículo 8°. Prohibición de autorización previa. El aviso previo previsto en esta ley tendrá finalidad exclusivamente preventiva, logística, protectora y de coordinación institucional. En ningún caso podrá utilizarse para prohibir, negar, condicionar ideológicamente, censurar o autorizar el ejercicio del derecho.

Artículo 9°. Garantías mínimas. Durante el desarrollo de una protesta pacífica, las autoridades deberán garantizar:

1. Acompañamiento institucional preventivo.
2. Protección de la vida, integridad y seguridad de manifestantes y terceros.

3. Respeto por periodistas, misión médica, gestores de convivencia, observadores, veedores y organismos de control.
4. Rutas de diálogo y comunicación institucional.
5. Información oportuna a la ciudadanía sobre cierres, desvíos, rutas alternas, horarios estimados y medidas de protección.
6. Protección especial a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres gestantes y personas en condición de vulnerabilidad.

Artículo 10. Manifestaciones espontáneas. Las manifestaciones espontáneas estarán protegidas por la presente ley, aunque no exista aviso previo. En estos casos, las autoridades deberán adoptar medidas inmediatas de coordinación, gestión de movilidad, protección de manifestantes y terceros, garantía de corredores humanitarios y prevención de riesgos.

CAPÍTULO IV

Aviso previo, coordinación y plan de garantía a terceros

Artículo 11. Aviso previo. Cuando se trate de manifestaciones programadas, los organizadores o promotores deberán informar a la alcaldía competente, municipal o distrital, con al menos cuarenta y ocho (48) horas de anticipación, los siguientes datos mínimos:

1. Objeto de la manifestación.
2. Fecha y hora estimada de inicio.
3. Lugar de concentración.
4. Ruta o puntos de recorrido, cuando los haya.
5. Lugar estimado de finalización.
6. Número estimado de participantes.
7. Identificación de interlocutores o enlaces de coordinación.
8. Información sobre posibles afectaciones de movilidad, infraestructura esencial o servicios públicos.
9. Requerimientos de acompañamiento institucional.

La falta de aviso previo no convierte en ilícito el ejercicio del derecho. No obstante, cuando se trate de manifestaciones programadas y la omisión del aviso impida adoptar medidas razonables de protección de terceros o de infraestructura esencial, dicha circunstancia podrá ser valorada por la autoridad para efectos de coordinación, prevención, intervención y eventual responsabilidad de los promotores u organizadores, conforme al debido proceso.

Artículo 12. Recepción y trámite del aviso. La alcaldía municipal o distrital deberá disponer canales físicos, digitales, telefónicos y presenciales para recibir los avisos de manifestación. Además, deberá activar, cuando corresponda, las medidas de coordinación, gestión de movilidad, protección de derechos, acompañamiento institucional y garantía de terceros previstas en esta ley.

Artículo 13. Plan de garantía a terceros.

Cuando la manifestación programada pueda generar afectación relevante a la movilidad, infraestructura esencial, servicios de emergencia, transporte público, abastecimiento, actividades económicas o derechos de terceros o de la comunidad, la alcaldía municipal o distrital elaborará un Plan de Garantía a Terceros.

El Plan de Garantía a Terceros no será requisito de autorización de la manifestación. Su finalidad será definir medidas mínimas para armonizar la protesta pacífica con los derechos de terceros.

El plan podrá incluir:

1. Rutas de movilización y desvíos razonables.
2. Puntos de concentración y desconcentración.
3. Corredores humanitarios.
4. Pasos mínimos de movilidad.
5. Protección de accesos a infraestructura esencial.
6. Medidas de información pública a la ciudadanía.
7. Puntos de atención médica o de emergencia.
8. Enlaces de coordinación entre autoridades y organizadores.
9. Protocolos de separación de personas violentas respecto de manifestantes pacíficos.
10. Medidas preventivas frente a vandalismo, saqueo o daño a bienes públicos o privados.

Artículo 14. Puesto de Mando Unificado de Garantía de Protesta y Derechos de Terceros (PMU-GPT).

Las alcaldías municipales o distritales deberán activar un Puesto de Mando Unificado de Garantía de Protesta y Derechos de Terceros (PMU-GPT) cuando se trate de manifestaciones de alto impacto, manifestaciones permanentes o eventos que puedan afectar infraestructura esencial, corredores estratégicos de movilidad, servicios de emergencia, centros de abastecimiento, sistemas de transporte masivo o derechos fundamentales de terceros o de la comunidad.

El Puesto de Mando Unificado estará integrado, según la naturaleza del evento, por la alcaldía, la Policía Nacional, autoridades de movilidad, organismos de socorro, gestores de convivencia, salud, gobierno, personería, defensoría del pueblo, procuraduría, fiscalía cuando corresponda, y demás entidades competentes.

El Puesto de Mando Unificado tendrá funciones de coordinación, prevención, seguimiento, emisión de recomendaciones, activación y garantía de corredores humanitarios, registro de afectaciones y adopción de medidas inmediatas conforme a esta ley.

CAPÍTULO V

Deberes

Artículo 15. Deberes de organizadores y promotores de manifestaciones programadas.

Quienes organicen, convoquen o promuevan manifestaciones programadas deberán:

1. Presentar el aviso previo.
2. Designar interlocutores para coordinación institucional.
3. Informar a los participantes las rutas, horarios estimados, puntos de concentración y medidas de convivencia.
4. Promover, por todos los medios, canales y mecanismos posibles, el carácter pacífico de la manifestación.
5. Abstenerse de promover, financiar, facilitar o tolerar intencionalmente actos de violencia, vandalismo, saqueo, bloqueo absoluto, afectación de corredores humanitarios o daño a bienes públicos o privados.
6. Colaborar con la habilitación de corredores humanitarios y pasos mínimos.
7. Atender las comunicaciones institucionales relacionadas con riesgos graves, infraestructura esencial y derechos de terceros.
8. Informar a las autoridades sobre riesgos conocidos de infiltración violenta, uso de elementos peligrosos, convocatorias a vandalismo o afectaciones graves.

Artículo 16. Deberes de quienes participan en manifestaciones. Toda persona que participe en una protesta deberá ejercer sus derechos de manera pacífica y respetar los derechos de terceros y de la comunidad.

En especial, deberá abstenerse de:

1. Agredir a otras personas.
2. Destruir, incendiar, dañar o vandalizar bienes públicos o privados.
3. Saquear establecimientos, vehículos, estaciones, entidades públicas, comercios o bienes de terceros.
4. Impedir deliberadamente el paso de ambulancias, bomberos, misión médica, personal de salud, vehículos de emergencia o de servicios públicos esenciales.
5. Bloquear de manera absoluta o funcional infraestructura esencial o corredores estratégicos de movilidad.
6. Impedir el acceso, salida u operación mínima de hospitales, clínicas, servicios de urgencias, aeropuertos, terminales, centros de abastecimiento, estaciones de bomberos, sistemas de transporte masivo o plantas de servicios públicos esenciales.
7. Utilizar capuchas, máscaras, pasamontañas u otros elementos de ocultamiento de identidad para ejecutar o facilitar actos violentos o impedir la individualización de responsables.
8. Portar, suministrar o emplear armas o elementos destinados a causar daño a personas, bienes o infraestructura.
9. Amenazar, intimidar o coaccionar a ciudadanos, comerciantes, transportadores, servidores públicos, periodistas, misión médica o personas que no participen en la manifestación.

Artículo 17. Conductas no amparadas por el derecho a la protesta pacífica. No se encuentran amparados por el derecho fundamental a la protesta pacífica los actos de violencia, vandalismo, saqueo, destrucción de bienes públicos o privados, agresión contra personas, incendio, amenaza, intimidación, bloqueo absoluto, afectación de corredores humanitarios, obstrucción de servicios de emergencia, perturbación grave de infraestructura esencial o cualquier conducta que, por su naturaleza, desborde el ejercicio pacífico del derecho.

La exclusión de protección prevista en este artículo se aplicará a las conductas individuales o colectivas que correspondan a tales actos, sin afectar la protección constitucional de quienes continúen ejerciendo pacíficamente su derecho.

Artículo 18. Ocultamiento deliberado de identidad. Se prohíbe la utilización de capuchas, máscaras, pasamontañas, cascos no asociados a protección ordinaria u otros elementos que cubran el rostro cuando tenga por finalidad impedir la identificación de quienes ejecuten, promuevan, faciliten o participen en actos de violencia, vandalismo, saqueo, agresión contra personas, destrucción de bienes públicos o privados, bloqueo absoluto, afectación de corredores humanitarios, perturbación grave de infraestructura esencial o cualquier otra conducta no amparada por la protesta pacífica.

Cuando la autoridad advierta el uso de elementos de ocultamiento de identidad asociado a cualquiera de las conductas previstas en el inciso anterior, podrá adoptar medidas inmediatas, focalizadas y proporcionales de individualización, requerimiento de identificación, aislamiento, conducción cuando proceda, captura en flagrancia si hubiere lugar, y remisión a la autoridad competente, sin afectar el ejercicio pacífico del derecho de reunión y manifestación de las demás personas.

CAPÍTULO VI

Movilidad, corredores humanitarios e infraestructura esencial

Artículo 19. Corredores humanitarios obligatorios. En toda manifestación pública, programada o espontánea, deberán garantizarse corredores humanitarios permanentes, suficientes y seguros para permitir el paso de:

1. Ambulancias.
2. Bomberos.
3. Misión médica.
4. Personal de salud.
5. Vehículos de atención de emergencias.
6. Vehículos de servicios públicos esenciales (energía eléctrica, agua, aseo y gas).

7. Organismos de socorro.
8. Personas con discapacidad.
9. Adultos mayores.
10. Mujeres gestantes.
11. Niños, niñas y adolescentes.
12. Personas que requieran atención urgente o protección especial.

La obstrucción deliberada de corredores humanitarios constituye afectación grave de derechos fundamentales y habilita la expedición de una Orden Inmediata de Garantía y la intervención inmediata, focalizada y proporcional de la autoridad.

Artículo 20. Protección funcional de infraestructura esencial. Las manifestaciones públicas no podrán impedir el ingreso, salida, operación mínima, atención de emergencias, evacuación, abastecimiento o continuidad funcional de infraestructura esencial.

Para efectos de esta ley, estarán sujetos a protección funcional reforzada, entre otros:

1. Hospitales, clínicas y servicios de urgencias.
2. Estaciones de bomberos.
3. Aeropuertos y terminales de transporte.
4. Sistemas de transporte masivo y sus troncales, estaciones, portales, patios, talleres y centros de control.
5. Centros de abastecimiento alimentario.
6. Plantas, redes e instalaciones de servicios públicos esenciales.
7. Corredores de atención de emergencias.
8. Infraestructura de gestión del riesgo y atención de desastres.
9. Accesos a establecimientos carcelarios, judiciales, administrativos o de seguridad cuando su bloqueo comprometa derechos fundamentales o servicios esenciales.

La protección funcional implica la prohibición de bloquear la operación mínima, accesos indispensables, salida, evacuación, atención de emergencias o prestación esencial de los lugares señalados en este artículo.

Artículo 21. Corredores estratégicos de movilidad. Las alcaldías distritales y municipales identificarán mediante acto administrativo general, público y motivado los corredores estratégicos de movilidad de su jurisdicción, atendiendo criterios de transporte público, movilidad esencial, abastecimiento, gestión del riesgo, acceso a servicios de salud, seguridad, conectividad territorial y continuidad de servicios esenciales.

Podrán ser incluidos como corredores estratégicos de movilidad, entre otros, las troncales de sistemas de transporte masivo, vías arteriales principales, accesos a hospitales y clínicas, accesos a plantas de servicios públicos esenciales, rutas hacia aeropuertos y terminales, corredores de abastecimiento, accesos a centros logísticos y vías destinadas a la atención de emergencias.

La identificación de corredores estratégicos tiene por finalidad permitir medidas reforzadas de coordinación, pasos mínimos, rutas alternas, corredores humanitarios y respuesta inmediata frente a bloqueos absolutos o funcionales.

Artículo 22. Bloqueos absolutos y funcionales. Se prohíben los bloqueos absolutos o funcionales que impidan de manera total, grave y no transitoria la movilidad esencial, el transporte público, el paso de vehículos de emergencia, el abastecimiento básico, el acceso a infraestructura esencial o el ejercicio de derechos fundamentales de terceros.

No constituirá bloqueo absoluto la afectación temporal, razonable y proporcional de la movilidad propia de una marcha, concentración o manifestación pacífica, siempre que se permitan corredores humanitarios, pasos mínimos o rutas alternas razonables cuando ello sea necesario para proteger derechos de terceros.

Artículo 23. Presunciones de afectación grave. Para efectos de esta ley, se presume la existencia de afectación grave, real e inminente de derechos de terceros cuando, con ocasión de una manifestación pública, se presente cualquiera de los siguientes eventos:

1. Obstrucción del paso de ambulancias, bomberos, misión médica, personal de salud o vehículos de emergencia.
2. Bloqueo del ingreso, salida u operación mínima de hospitales, clínicas o servicios de urgencias.
3. Bloqueo absoluto o funcional de aeropuertos, terminales de transporte o centros de abastecimiento.
4. Bloqueo absoluto o funcional de troncales de sistemas de transporte masivo, vías arteriales principales o corredores estratégicos de movilidad.
5. Bloqueo absoluto o funcional de plantas de servicios públicos esenciales.
6. Impedimento de rutas de abastecimiento básico de alimentos, medicamentos, combustibles o bienes indispensables.
7. Daño, destrucción, incendio o vandalismo contra bienes públicos o privados.
8. Saqueo o intento de saqueo de establecimientos comerciales, vehículos, estaciones, bodegas, entidades públicas o bienes de terceros.
9. Agresión contra personas, servidores públicos, misión médica, periodistas, gestores de convivencia, defensores de derechos humanos o ciudadanos no participantes.
10. Utilización de elementos de ocultamiento de identidad asociada a actos violentos o de vandalismo.
11. Afectación grave de servicios públicos esenciales o infraestructura de atención de emergencias.

La presunción prevista en este artículo habilita a la autoridad competente para adoptar una Orden Inmediata de Garantía y medidas de intervención inmediata, focalizadas y proporcionales, sin perjuicio del debido proceso.

CAPÍTULO VII

Orden inmediata de garantía y respuesta institucional

Artículo 24. Orden inmediata de garantía. Créase la Orden Inmediata de Garantía como herramienta administrativa y operativa para proteger derechos fundamentales de terceros, corredores humanitarios, infraestructura esencial, movilidad esencial, abastecimiento básico y servicios de emergencia frente a afectaciones graves, reales e inminentes ocurridas con ocasión de manifestaciones públicas.

La Orden Inmediata de Garantía podrá ser expedida por el alcalde municipal o distrital, su delegado competente, la autoridad administrativa a cargo del Puesto de Mando Unificado de Garantía de Protesta y Derechos de Terceros (PMU-GPT), la autoridad de policía en el lugar de los hechos o el comandante operativo responsable, según la urgencia y circunstancias del caso.

Artículo 25. Contenido de la orden inmediata de garantía. La Orden Inmediata de Garantía deberá indicar:

1. lugar de la afectación.
2. Hecho que configura el riesgo o daño grave.
3. Derecho, servicio, infraestructura o corredor afectado.
4. Medida ordenada.
5. Alcance territorial y temporal.
6. Autoridad responsable de la ejecución.
7. Medios de verificación y registro.
8. Advertencia sobre consecuencias de incumplimiento.

Parágrafo: Cuando la Orden Inmediata de Garantía se emita verbalmente por razones de urgencia, la autoridad deberá dejar constancia escrita, digital, radial, audiovisual o en bitácora operativa tan pronto como las circunstancias lo permitan, indicando los elementos esenciales de la orden y las razones que justificaron su expedición inmediata.

Artículo 26. Medidas que puede contener la orden inmediata de garantía. La Orden Inmediata de Garantía podrá disponer, entre otras medidas:

1. Habilitación inmediata de corredores humanitarios.
2. Habilitación de pasos mínimos de movilidad.
3. Desbloqueo de accesos a hospitales, clínicas, servicios de urgencias, estaciones de bomberos, aeropuertos, terminales, centros de abastecimiento o sistemas de transporte.

4. Retiro de obstáculos físicos que impidan la movilidad esencial o el paso de emergencias.
5. Reubicación focalizada de manifestantes cuando sea indispensable para proteger infraestructura esencial.
6. Aislamiento de personas que ejecuten actos violentos respecto de manifestantes pacíficos.
7. Protección de bienes públicos o privados bajo amenaza grave.
8. Habilitación de rutas alternas.
9. Restablecimiento de la operación mínima de sistemas de transporte o servicios esenciales.
10. Intervención focalizada de la autoridad cuando la medida sea necesaria, proporcional y no exista medio menos lesivo eficaz.

Artículo 27. Respuesta inmediata por afectación grave. Cuando se configure cualquiera de las presunciones de afectación grave previstas en esta ley, o cuando la autoridad constate riesgo grave, real e inminente para la vida, la salud, la seguridad, la movilidad esencial, el abastecimiento, corredores humanitarios o infraestructura esencial, no será obligatorio agotar etapas previas de mediación, diálogo o concertación si la demora puede consumir o agravar la afectación.

En tales eventos, la autoridad podrá actuar de manera inmediata, focalizada y proporcional para restablecer el corredor humanitario, paso mínimo, acceso, salida, operación esencial o derecho afectado.

Artículo 28. Diferenciación e intervención focalizada. La actuación de la autoridad deberá orientarse prioritariamente a diferenciar, individualizar y aislar a las personas que ejecuten actos violentos, vandalismo, saqueo, bloqueo absoluto o afectación grave de derechos de terceros, evitando afectar a quienes ejerzan pacíficamente el derecho de reunión y manifestación.

Cuando la separación no sea materialmente posible, o cuando la violencia o afectación grave comprometa de forma inminente derechos fundamentales de terceros, la autoridad podrá ordenar la dispersión parcial o total del punto afectado, siempre bajo criterios de necesidad, proporcionalidad, focalización y control posterior.

Artículo 29. Uso de la fuerza. El uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional y demás autoridades competentes se regirá por la Constitución, la ley, los estándares internacionales de derechos humanos, los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, diferenciación, precaución y rendición de cuentas, y los protocolos vigentes que sean compatibles con esta ley.

La fuerza solo podrá emplearse cuando resulte estrictamente necesaria y proporcional para proteger la vida, integridad, seguridad, corredores humanitarios, infraestructura esencial o derechos fundamentales de terceros, y cuando, atendidas las

circunstancias concretas, los medios de diálogo, gestión, contención o intervención menos lesivos no sean suficientes o no sean exigibles por la gravedad, inmediatez o inevitabilidad del riesgo.

Artículo 30. Registro y trazabilidad de la actuación. Toda actuación de intervención inmediata, expedición de Orden Inmediata de Garantía, dispersión, uso de fuerza, captura, conducción o medida correctiva deberá contar con registro operativo suficiente.

El registro podrá realizarse mediante informes, bitácoras, medios audiovisuales, cámaras corporales, cámaras institucionales, reportes del Puesto de Mando Unificado de Garantía de Protesta y Derechos de Terceros (PMU-GPT), actas de autoridad o cualquier otro medio idóneo.

El uso de tecnologías de registro deberá respetar la intimidad, *habeas data*, libertad de expresión, libertad de asociación y derecho a la protesta pacífica. En ningún caso podrá utilizarse para persecución, estigmatización o elaboración de perfiles de manifestantes pacíficos.

CAPÍTULO VIII

Régimen de responsabilidad, medidas correctivas, remisiones sancionatorias y reparación por actos no amparados por la protesta pacífica

Artículo 31. Ámbito del régimen de responsabilidad. El presente capítulo regula las consecuencias administrativas, correctivas, reparadoras y de remisión a las autoridades competentes aplicables a las conductas no amparadas por el derecho fundamental a la reunión expresado en la manifestación pública y protesta pacífica.

Las disposiciones aquí previstas no sancionan la convocatoria, participación o permanencia en una protesta pacífica, ni la expresión de ideas, reclamos, críticas, denuncias, reivindicaciones o posiciones sociales, políticas, económicas, culturales, ambientales, comunitarias o de cualquier otra naturaleza protegida por la Constitución.

Las medidas establecidas en este capítulo procederán únicamente frente a conductas individualizadas que constituyan actos de violencia, vandalismo, saqueo, daño a bienes públicos o privados, agresión contra personas, bloqueo absoluto o funcional, afectación de corredores humanitarios, perturbación grave de infraestructura esencial, incumplimiento de órdenes inmediatas de garantía o cualquier otra conducta expresamente excluida de la protección de la protesta pacífica conforme a esta ley.

Artículo 32. Responsabilidad individual. Toda persona que, con ocasión de una manifestación pública, ejecute, promueva, financie, facilite, dirija o participe en actos no amparados por la protesta pacífica responderá individualmente conforme al régimen administrativo, policivo, civil, fiscal, disciplinario o penal aplicable, según corresponda.

La responsabilidad deberá fundarse en la individualización de la conducta, la existencia de elementos objetivos de atribución, la valoración probatoria, el respeto del debido proceso y la determinación del nexo causal entre la conducta y la afectación producida.

En ningún caso habrá responsabilidad objetiva, colectiva o por simple pertenencia, asistencia, convocatoria o participación pacífica en la manifestación.

Artículo 33. Medidas inmediatas no sancionatorias. Cuando se presenten actos no amparados por la protesta pacífica, la autoridad administrativa o de policía competente podrá adoptar medidas inmediatas, focalizadas y proporcionales para evitar la consumación o agravación del daño.

Estas medidas tendrán naturaleza preventiva, protectora y de restablecimiento inmediato de derechos, y podrán incluir:

1. Expedición de Orden Inmediata de Garantía.
2. Habilitación de corredores humanitarios.
3. Habilitación de pasos mínimos de movilidad.
4. Desbloqueo funcional de accesos a infraestructura esencial.
5. Retiro de obstáculos que impidan la circulación de vehículos de emergencia, transporte público esencial, abastecimiento básico o acceso a servicios indispensables.
6. Aislamiento de personas que ejecuten actos violentos respecto de manifestantes pacíficos.
7. Requerimiento de identificación en los casos previstos por la Constitución, la ley y los procedimientos aplicables.
8. Registro operativo, audiovisual o documental de la actuación, con respeto de la protección de datos personales.
9. Decomiso, inmovilización, remoción o puesta a disposición de elementos utilizados para afectar derechos de terceros, cuando proceda conforme a la ley.
10. Captura en flagrancia cuando la conducta constituya delito y se configuren los presupuestos del Código de Procedimiento Penal.

Estas medidas no sustituyen la imposición de medidas correctivas, sanciones administrativas, reparación de daños ni la remisión a la autoridad penal, disciplinaria, fiscal o civil competente.

Artículo 34. Comportamientos especiales contrarios a la garantía de la protesta pacífica y a los derechos de terceros. Constituyen comportamientos especiales contrarios a la garantía de la protesta pacífica y a los derechos de terceros, sin perjuicio de los delitos, faltas disciplinarias, daños civiles, responsabilidades fiscales o medidas policivas que correspondan, los siguientes:

1. Incumplir una Orden Inmediata de Garantía legalmente emitida por autoridad competente.
2. Obstruir, impedir, cerrar, desviar violentamente o dificultar deliberadamente un corredor humanitario.
3. Impedir el paso de ambulancias, bomberos, misión médica, organismos de socorro, vehículos de emergencia, vehículos de servicios públicos esenciales o personas que requieran atención urgente.
4. Bloquear de manera absoluta o funcional infraestructura esencial, corredores estratégicos de movilidad, troncales de transporte masivo, vías arteriales principales, centros de abastecimiento, terminales, aeropuertos, hospitales, clínicas, servicios de urgencias, estaciones de bomberos o instalaciones indispensables para la prestación de servicios esenciales.
5. Ejecutar actos de vandalismo, destrucción, deterioro, incendio o daño contra bienes públicos, bienes privados, mobiliario urbano, estaciones, vehículos, sistemas de transporte, redes, sedes institucionales, comercios, viviendas o infraestructura esencial.
6. Participar en saqueos, intentos de saqueo, ocupaciones violentas o afectaciones materiales contra establecimientos comerciales, bodegas, vehículos, entidades públicas o bienes de terceros.
7. Agredir, amenazar, intimidar o coaccionar a manifestantes pacíficos, ciudadanos no participantes, comerciantes, periodistas, misión médica, gestores de convivencia, servidores públicos, autoridades de policía, defensores de derechos humanos u observadores.
8. Utilizar capuchas, máscaras, pasamontañas u otros elementos de ocultamiento deliberado de identidad para ejecutar, facilitar o encubrir actos violentos, vandalismo, saqueo, bloqueo absoluto o funcional, afectación de corredores humanitarios o daño a bienes públicos o privados.
9. Promover, dirigir, financiar, facilitar, suministrar medios, aportar recursos, coordinar o instruir la ejecución de actos violentos, vandalismo, saqueo, bloqueo absoluto o funcional, daño a bienes públicos o privados o afectación de infraestructura esencial.
10. Alterar, destruir, desactivar, bloquear o impedir el funcionamiento de sistemas de alarma, señalización, puertas, accesos, rutas de evacuación, sistemas de emergencia o dispositivos destinados a proteger la vida, la seguridad, la movilidad o la operación de infraestructura esencial.

Artículo 35. Multas especiales y medidas correctivas. Los comportamientos previstos en el artículo anterior darán lugar, según su gravedad, a la imposición de las siguientes multas especiales y medidas correctivas, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar:

1. Por incumplir una Orden Inmediata de Garantía: multa de dieciséis (16) a treinta y dos (32) salarios mínimos diarios legales vigentes, y orden de cumplimiento inmediato de la medida.
2. Por obstruir corredores humanitarios o impedir el paso de vehículos de emergencia, misión médica, bomberos, organismos de socorro o personas que requieran atención urgente: multa de treinta y dos (32) a sesenta y cuatro (64) salarios mínimos diarios legales vigentes, habilitación inmediata del corredor y remisión a la autoridad penal cuando la conducta pueda constituir delito.
3. Por realizar bloqueo absoluto o funcional de infraestructura esencial, corredores estratégicos de movilidad, sistemas de transporte masivo, vías arteriales principales, centros de abastecimiento, aeropuertos, terminales, hospitales, clínicas, servicios de urgencias, plantas de servicios públicos esenciales o estaciones de bomberos: multa de treinta y dos (32) a sesenta y cuatro (64) salarios mínimos diarios legales vigentes, orden de desbloqueo funcional, retiro de obstáculos y restablecimiento de pasos mínimos.
4. Por ejecutar actos de vandalismo, daño, destrucción o deterioro de bienes públicos o privados: multa de treinta y dos (32) a sesenta y cuatro (64) salarios mínimos diarios legales vigentes, reparación material obligatoria del daño causado y remisión a la autoridad competente cuando corresponda.
5. Por participar en saqueos, intentos de saqueo, ocupaciones violentas o afectaciones materiales contra establecimientos, vehículos, sedes, viviendas, entidades públicas o bienes de terceros: multa de sesenta y cuatro (64) salarios mínimos diarios legales vigentes, reparación material de los daños causados y remisión inmediata a la autoridad penal cuando la conducta pueda constituir delito.
6. Por usar elementos de ocultamiento deliberado de identidad para ejecutar, facilitar o encubrir actos violentos, vandalismo, saqueo, bloqueo absoluto o funcional, afectación de corredores humanitarios o daño a bienes públicos o privados: multa de dieciséis (16) a treinta y dos (32) salarios mínimos diarios legales vigentes, sin perjuicio de la aplicación de las agravantes penales o administrativas que correspondan.

7. Por promover, financiar, dirigir, facilitar, coordinar o suministrar medios para actos violentos, vandalismo, saqueo, bloqueo absoluto o funcional, afectación de corredores humanitarios, daño a bienes públicos o privados o perturbación grave de infraestructura esencial: multa de sesenta y cuatro (64) salarios mínimos diarios legales vigentes para personas naturales, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, fiscales, disciplinarias o penales aplicables.
8. Cuando la conducta sea atribuible a una persona jurídica y se acredite que sus recursos, medios, canales, instalaciones, instrucciones o representantes fueron utilizados para promover, financiar, dirigir o facilitar actos violentos o afectaciones graves, podrá imponerse multa de cincuenta (50) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, conforme a la gravedad de la conducta, capacidad económica, daño causado y grado de participación acreditado.

Parágrafo 1°. Las multas previstas en este artículo se impondrán mediante procedimiento que garantice debido proceso, derecho de defensa, contradicción, valoración probatoria, motivación de la decisión e impugnación.

Parágrafo 2°. La imposición de multa no excluye la reparación material del daño, la remisión penal, la responsabilidad civil, la responsabilidad fiscal, la responsabilidad disciplinaria ni las medidas correctivas previstas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Parágrafo 3°. En ningún caso las sanciones previstas en este artículo podrán fundarse exclusivamente en la convocatoria a la protesta, la participación pacífica, la pertenencia a una organización, la expresión de ideas, la crítica al Gobierno o a particulares, ni el ejercicio legítimo de derechos constitucionales.

Artículo 36. Reparación material obligatoria. Quien cause daño material a bienes públicos o privados con ocasión de conductas no amparadas por la protesta pacífica estará obligado a reparar, restituir, reponer, reconstruir o pagar el valor del daño causado, sin perjuicio de las acciones civiles, fiscales, administrativas o penales a que haya lugar.

La orden de reparación material podrá comprender:

1. Reposición del bien afectado.
2. Pago del costo de reparación.
3. Limpieza, recuperación o restitución del espacio afectado.
4. Pago de daños emergentes debidamente acreditados.
5. Reintegro de recursos públicos utilizados para atender, reparar o mitigar el daño.

6. Las demás medidas necesarias para restablecer materialmente la situación alterada.

Cuando el daño recaiga sobre bienes públicos, infraestructura esencial, sistemas de transporte, mobiliario urbano, redes de servicios, centros de atención ciudadana, sedes institucionales o bienes destinados a la prestación de servicios esenciales, la entidad titular, administradora o responsable del bien deberá reportar el daño, cuantificarlo y promover las acciones de cobro, reparación, repetición o recuperación que correspondan.

Artículo 37. Responsabilidad de organizadores, promotores, financiadores y facilitadores. Los organizadores, promotores, financiadores, patrocinadores o facilitadores de una manifestación pública no responderán automáticamente por actos cometidos por terceros.

No obstante, responderán cuando se acredite que promovieron, ordenaron, financiaron, dirigieron, facilitaron, suministraron medios, instruyeron, coordinaron o participaron en actos violentos, vandalismo, saqueo, bloqueo absoluto o funcional, afectación de corredores humanitarios, daño a bienes públicos o privados o perturbación grave de infraestructura esencial.

La responsabilidad procederá únicamente cuando exista conocimiento efectivo, aporte material o funcional, dolo o culpa grave y nexo causal verificable con la afectación producida.

La autoridad competente deberá diferenciar entre la convocatoria o promoción legítima de una manifestación pacífica y la promoción, financiación, facilitación o dirección de actos no amparados por la protesta pacífica.

Artículo 38. Responsabilidad de personas jurídicas, organizaciones, colectivos o agrupaciones. Las personas jurídicas responderán administrativamente cuando se acredite que sus recursos, canales oficiales, representantes, medios logísticos, instalaciones, instrucciones o mecanismos de financiación fueron utilizados para promover, financiar, facilitar, coordinar o ejecutar actos no amparados por la protesta pacífica.

La responsabilidad no podrá fundarse exclusivamente en la existencia jurídica de la organización, su objeto social, sus ideas, su orientación política, social o comunitaria, la convocatoria a una manifestación pacífica, la participación de algunos de sus miembros o la pertenencia individual de una persona a dicha organización.

Cuando se trate de organizaciones, colectivos, plataformas, movimientos, asociaciones o agrupaciones sin personería jurídica, la responsabilidad administrativa, civil, fiscal, disciplinaria o penal recaerá exclusivamente sobre las personas naturales o jurídicas individualizadas que hubieren promovido, financiado, facilitado, coordinado o ejecutado las conductas no amparadas por la protesta pacífica, conforme al debido proceso.

Cuando los hechos puedan constituir delito, falta disciplinaria, daño fiscal o fuente de responsabilidad civil, la autoridad que conozca del caso deberá remitir la información a la autoridad competente.

Artículo 39. Criterios de graduación de las medidas y sanciones. Para graduar las multas, medidas correctivas, órdenes de reparación y demás consecuencias previstas en este capítulo, la autoridad competente deberá tener en cuenta:

1. La gravedad de la conducta.
2. La afectación real o potencial a la vida, salud, integridad, seguridad, movilidad esencial, abastecimiento o servicios esenciales.
3. La duración de la afectación.
4. El número de personas afectadas.
5. La existencia de daño material a bienes públicos o privados.
6. La afectación de sujetos de especial protección constitucional.
7. La obstrucción de corredores humanitarios o vehículos de emergencia.
8. La afectación de infraestructura esencial.
9. La utilización de ocultamiento deliberado de identidad para facilitar o encubrir la conducta.
10. La reincidencia.
11. La actuación coordinada o financiada.
12. La colaboración efectiva para cesar la conducta, reparar el daño, identificar responsables o restablecer derechos afectados.
13. La capacidad económica del infractor, especialmente cuando se trate de personas jurídicas u organizaciones.
14. La proporcionalidad entre la medida impuesta y la afectación causada.

Artículo 40. Agravantes administrativas especiales. las multas y medidas correctivas previstas en este capítulo podrán imponerse en el máximo del rango aplicable cuando concurra cualquiera de las siguientes circunstancias:

1. Que la conducta afecte corredores humanitarios.
2. Que la conducta impida la atención de emergencias.
3. Que la conducta afecte hospitales, clínicas, servicios de urgencias, estaciones de bomberos, centros de abastecimiento, aeropuertos, terminales, plantas de servicios públicos esenciales o sistemas de transporte masivo.
4. Que la conducta produzca afectación grave a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres gestantes, personas enfermas o personas en situación de vulnerabilidad.

5. Que se utilicen elementos de ocultamiento deliberado de identidad para facilitar o encubrir la conducta.
6. Que exista coordinación, financiación, suministro de medios o distribución de instrucciones orientadas a la ejecución de actos violentos.
7. Que la conducta se repita en diferentes puntos o momentos con el fin de dificultar la actuación de la autoridad.
8. Que se impida, altere o destruya la operación de sistemas de alarma, rutas de evacuación, señalización, puertas, accesos o mecanismos de seguridad de infraestructura esencial.

Artículo 41. Procedimiento y autoridad competente. las multas especiales, medidas correctivas y órdenes de reparación previstas en este capítulo serán impuestas por la autoridad de policía competente, conforme al procedimiento previsto en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en cuanto sea compatible con esta ley.

Cuando la conducta deba ser conocida por otra autoridad administrativa, disciplinaria, fiscal, civil o penal, la autoridad de policía o la alcaldía municipal o distrital realizará la remisión correspondiente, sin perjuicio de adoptar las medidas inmediatas de protección, restablecimiento, registro, identificación y garantía previstas en esta ley y sin perjuicio del derecho de denuncia por hechos delictivos o conductas ilícitas de que gozan todos los ciudadanos.

las decisiones deberán ser motivadas, individualizadas y fundadas en elementos objetivos. En todo caso, se garantizará el derecho de defensa, contradicción, impugnación, presunción de inocencia y debido proceso.

Artículo 42. Remisión penal y flagrancia. Cuando las conductas previstas en este capítulo

puedan constituir delito, la autoridad competente deberá poner los hechos en conocimiento inmediato de la Fiscalía General de la Nación.

En especial, se remitirá a la autoridad penal cuando existan hechos relacionados con daño en bien ajeno, amenazas, instigación a delinquir, perturbación en servicio de transporte público, obstrucción a vías públicas que afecte el orden público, circunstancias de agravación por ocultamiento de identidad, violencia contra servidor público, obstrucción a la función pública, lesiones personales, incendio, hurto, concierto para delinquir, terrorismo o cualquier otra conducta prevista en la legislación penal.

Cuando se configure situación de flagrancia, las autoridades procederán conforme a las disposiciones establecidas dentro del Código de Procedimiento Penal vigente y demás normas aplicables.

La remisión penal no suspende la adopción de medidas inmediatas de garantía, medidas correctivas, órdenes de reparación material o actuaciones administrativas previstas en esta ley, siempre que se respeten el debido proceso y el principio de no doble sanción por el mismo hecho, fundamento y finalidad.

Artículo 43. Remisión disciplinaria.

Cuando existan elementos que permitan inferir que un servidor público participó, promovió, financió, facilitó, toleró dolosamente, omitió injustificadamente sus deberes, abusó de sus funciones o se extralimitó en el ejercicio de ellas frente a actos no amparados por la protesta pacífica, la autoridad que conozca del hecho deberá remitir la información a la Procuraduría General de la Nación, a la personería competente o a la oficina de control disciplinario interno, según corresponda.

La responsabilidad disciplinaria se regirá por el Código General Disciplinario y las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

La presente disposición también aplicará frente a actuaciones de servidores públicos que, con ocasión de la protesta, vulneren derechos fundamentales, incumplan protocolos de uso de la fuerza, omitan injustificadamente la protección de corredores humanitarios o infraestructura esencial, o impidan el ejercicio pacífico del derecho de reunión y manifestación.

Artículo 44. Registro, cobro y cumplimiento de medidas. Las multas, medidas correctivas y órdenes de reparación impuestas conforme a este capítulo deberán registrarse en el sistema que corresponda, incluyendo el Registro Nacional de Medidas Correctivas cuando resulte aplicable, y en el Sistema Nacional de Información sobre Protesta, Afectaciones y Garantías previsto en esta ley.

El incumplimiento de multas y órdenes de reparación dará lugar a las consecuencias, intereses, reportes, restricciones y cobro coactivo previstos en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en las demás normas aplicables.

Las autoridades territoriales y las entidades públicas afectadas deberán adelantar oportunamente las gestiones de cobro, recuperación de recursos, reparación de bienes y repetición contra los responsables individualizados, cuando haya lugar.

Artículo 45. Compatibilidad de regímenes y prohibición de doble sanción. Las medidas previstas en este capítulo son compatibles con las responsabilidades penales, disciplinarias, fiscales, civiles, policivas y administrativas que correspondan, siempre que cada régimen proteja bienes jurídicos o finalidades distintas y se respeten las garantías del debido proceso.

Nadie podrá ser sancionado dos veces dentro del mismo régimen por los mismos hechos, con el mismo fundamento y la misma finalidad.

La aplicación de este capítulo deberá preservar en todo momento la garantía del derecho fundamental a la protesta pacífica y la diferenciación entre manifestantes pacíficos y personas que ejecuten, promuevan, financien o faciliten conductas no amparadas por la Constitución y la ley.

CAPÍTULO IX

Transparencia, control y rendición de cuentas

Artículo 46. Sistema nacional de información sobre protesta, afectaciones y garantías. Créase el Sistema Nacional de Información sobre Protesta, Afectaciones y Garantías, administrado por el Ministerio del Interior, como herramienta de consolidación, análisis, trazabilidad y seguimiento de la información relacionada con el ejercicio de la protesta pacífica, la protección de terceros, las afectaciones graves y la actuación institucional.

El sistema integrará información reportada por alcaldías municipales y distritales, gobernaciones, Policía Nacional, autoridades de movilidad, salud, gestión del riesgo, servicios públicos, entidades operadoras de infraestructura esencial, personerías, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación cuando corresponda, y demás autoridades competentes.

Artículo 47. Información mínima del sistema. El Sistema Nacional de Información sobre Protesta, Afectaciones y Garantías deberá consolidar, como mínimo, información sobre:

1. Manifestaciones programadas y espontáneas.
2. Avisos previos recibidos.
3. Planes de Garantía a Terceros elaborados.
4. Activaciones del PMU-GPT.
5. Corredores humanitarios habilitados.
6. Órdenes Inmediatas de Garantía expedidas.
7. Presunciones de afectación grave configuradas.
8. Bloqueos absolutos o funcionales reportados.
9. Afectaciones a corredores estratégicos de movilidad e infraestructura esencial.
10. Daños a bienes públicos y privados.
11. Medidas correctivas, multas especiales y órdenes de reparación material impuestas.
12. Remisiones penales, disciplinarias, fiscales, policivas, civiles o administrativas realizadas.
13. Actuaciones de intervención inmediata, dispersión, conducción, captura o uso de la fuerza.
14. Quejas por abuso de autoridad, uso indebido de la fuerza o vulneración del derecho a la protesta pacífica.
15. Medidas de reparación, recuperación o cobro adelantadas.
16. Resultados de evaluación, seguimiento, prevención y mejora institucional.

Artículo 48. Protección de datos personales y finalidad de la información. La información incorporada al Sistema Nacional de Información sobre Protesta, Afectaciones y Garantías deberá tratarse de conformidad con la Constitución, el régimen de protección de datos personales, el derecho a la intimidad, el habeas data, la libertad de expresión, la libertad de asociación y el derecho fundamental a la protesta pacífica.

La información no podrá utilizarse para persecución, estigmatización, elaboración de perfiles ideológicos, políticos, sindicales, estudiantiles, comunitarios o sociales, ni para restringir el ejercicio pacífico de derechos constitucionales.

El tratamiento de datos personales deberá atender criterios de finalidad, necesidad, circulación restringida, seguridad, confidencialidad, temporalidad, acceso controlado y responsabilidad demostrada.

Artículo 49. Informes públicos. El Ministerio del Interior publicará anualmente un informe nacional sobre la implementación de la presente ley.

El informe deberá contener, como mínimo:

1. Balance del ejercicio del derecho a la protesta pacífica.
2. Número de manifestaciones programadas y espontáneas reportadas.
3. Número de Planes de Garantía a Terceros elaborados.
4. Número de PMU-GPT activados.
5. Número y tipo de Órdenes Inmediatas de Garantía expedidas.
6. Afectaciones graves reportadas.
7. Daños a bienes públicos y privados.
8. Medidas correctivas, multas, órdenes de reparación y remisiones realizadas.
9. Quejas por abuso de autoridad o uso indebido de la fuerza.
10. Avances en reparación, recuperación de recursos y cobro contra responsables.
11. Recomendaciones normativas, administrativas y operativas.

Artículo 50. Control del ministerio público. La Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales y distritales ejercerán vigilancia preventiva y control sobre la garantía del derecho fundamental a la reunión expresado en la manifestación pública y protesta pacífica, la protección de derechos de terceros, la expedición y ejecución de Órdenes Inmediatas de Garantía, el uso de la fuerza, la imposición de medidas correctivas y la implementación de esta ley.

El Ministerio Público podrá formular alertas, recomendaciones, requerimientos, informes preventivos y solicitudes de ajuste institucional cuando advierta riesgos de vulneración de derechos fundamentales, afectaciones graves a terceros, abuso de autoridad, omisión de deberes institucionales o incumplimiento de las obligaciones previstas en esta ley.

CAPÍTULO X

Armonización normativa

Artículo 51. Armonización con el código nacional de seguridad y convivencia ciudadana. El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se aplicará en lo no regulado por esta

ley, siempre que sus disposiciones sean compatibles con la naturaleza fundamental del derecho a la reunión expresado en la manifestación pública y protesta pacífica, la reserva de ley estatutaria, los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, diferenciación, debido proceso y no estigmatización.

Las medidas de policía previstas en dicho código podrán emplearse frente a conductas no amparadas por la protesta pacífica, de conformidad con esta ley y con respeto del debido proceso, la individualización de la conducta, la proporcionalidad y el derecho de defensa.

Artículo 52. Precedente constitucional. La presente ley no revive, reproduce ni reincorpora disposiciones declaradas inexecutable por la Corte Constitucional en materia de reunión, manifestación pública, protesta pacífica, uso de vías, actuación de autoridades o intervención de la Fuerza Pública. Su objeto es regular de manera nueva, integral y autónoma, mediante ley estatutaria, la garantía del derecho fundamental a la reunión expresado en la manifestación pública y protesta pacífica, sus límites constitucionales y las herramientas institucionales frente a actos no amparados por la Constitución y la ley.

Artículo 53. Armonización con el código penal y el código de procedimiento penal. La presente ley no modifica los tipos penales existentes ni sustituye las competencias de la Fiscalía General de la Nación, los jueces, la Policía Judicial o las autoridades penales.

Las capturas, investigaciones, imputaciones, judicializaciones, medidas de aseguramiento, condenas, reparaciones penales y actuaciones en flagrancia se regirán por el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y las demás normas aplicables.

Las medidas inmediatas, correctivas, reparadoras y administrativas previstas en esta ley podrán adoptarse sin perjuicio de la remisión penal cuando los hechos puedan constituir delito, siempre que se respete el debido proceso, la proporcionalidad y la prohibición de doble sanción por los mismos hechos, fundamento y finalidad.

Artículo 54. Armonización con el régimen disciplinario, fiscal, civil y de responsabilidad estatal. La presente ley se aplicará sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria, fiscal, civil, patrimonial o estatal que pueda derivarse de los hechos ocurridos con ocasión de una manifestación pública.

Cuando existan elementos que permitan inferir falta disciplinaria, daño fiscal, responsabilidad civil, daño antijurídico imputable al Estado o responsabilidad de particulares por daños causados, la autoridad que conozca del caso deberá remitir la información a la autoridad competente.

Las medidas previstas en esta ley no sustituyen las acciones de reparación directa, responsabilidad civil, responsabilidad fiscal, repetición, cobro coactivo, reclamación ante aseguradoras, acciones penales, disciplinarias o administrativas que correspondan.

Artículo 55. Armonización con protocolos de actuación institucional. El Gobierno nacional deberá ajustar, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, los protocolos de actuación de autoridades administrativas, Policía Nacional, gestores de convivencia, Puestos de Mando Unificado, autoridades de movilidad, organismos de socorro y demás entidades competentes, con el fin de armonizarlos con las disposiciones de esta ley estatutaria.

Mientras se expiden los ajustes correspondientes, los protocolos vigentes se aplicarán en cuanto sean compatibles con la presente ley.

Los protocolos deberán desarrollar, como mínimo, lineamientos sobre:

1. Activación del PMU-GPT.
2. Elaboración del Plan de Garantía a Terceros.
3. Expedición, registro y ejecución de Órdenes Inmediatas de Garantía.
4. Habilitación de corredores humanitarios.
5. Protección funcional de infraestructura esencial.
6. Respuesta inmediata por afectación grave.
7. Diferenciación entre manifestantes pacíficos y personas que ejecuten conductas no amparadas por la protesta pacífica.
8. Registro operativo y trazabilidad de actuaciones.
9. Uso de la fuerza conforme a los principios previstos en esta ley.
10. Protección de datos personales y prohibición de estigmatización.

CAPÍTULO XI

Financiación, reglamentación y vigencia

Artículo 56. Financiación. La implementación de la presente ley se financiará con cargo a los recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación, los presupuestos de las entidades territoriales, los recursos ordinarios de las entidades competentes, los recursos provenientes de multas impuestas conforme a esta ley, los recursos recuperados de responsables individualizados, donaciones, cooperación nacional o internacional y demás fuentes permitidas por la ley.

La implementación de medidas de prevención, coordinación, sistemas de información, formación institucional, recuperación de bienes públicos y fortalecimiento operativo estará sujeta a disponibilidad presupuestal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las reglas de sostenibilidad fiscal.

Las entidades responsables deberán priorizar, dentro de sus competencias y presupuestos, las acciones de prevención, atención, registro, trazabilidad, reparación material y recuperación de recursos previstas en la presente ley.

Artículo 57. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

La reglamentación deberá desarrollar, como mínimo:

1. Procedimiento de aviso previo no habilitante.
2. Lineamientos para la elaboración del Plan de Garantía a Terceros.
3. Funcionamiento del PMU-GPT.
4. Expedición, registro, ejecución y control posterior de Órdenes Inmediatas de Garantía.
5. Criterios para la identificación territorial de corredores estratégicos de movilidad.
6. Integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Información sobre Protesta, Afectaciones y Garantías.
7. Reglas de protección de datos personales.
8. Criterios de registro operativo, trazabilidad, custodia y acceso a información.
9. Lineamientos de formación para alcaldías, Policía Nacional, gestores de convivencia, autoridades de movilidad, organismos de socorro y demás entidades competentes.
10. Mecanismos de articulación entre autoridades administrativas, de policía, penales, disciplinarias, fiscales, civiles y de control.

Artículo 58. Formación obligatoria. El Ministerio del Interior, en coordinación con la Policía Nacional, la Escuela Superior de Administración Pública, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, las entidades territoriales y demás entidades competentes, diseñará programas obligatorios de formación para autoridades administrativas, autoridades de policía, autoridades de movilidad, gestores de convivencia y funcionarios territoriales encargados de implementar esta ley.

La formación incluirá, como mínimo:

1. Derecho fundamental a la reunión expresado en la manifestación pública y protesta pacífica.
2. Límites constitucionales de la protesta pacífica.
3. Diferenciación entre manifestantes pacíficos y conductas no amparadas por la protesta pacífica.
4. Protección de terceros y de la comunidad.
5. Corredores humanitarios.
6. Infraestructura esencial y corredores estratégicos de movilidad.
7. Orden Inmediata de Garantía.
8. Respuesta inmediata por afectación grave.
9. Uso de la fuerza, proporcionalidad, necesidad y rendición de cuentas.
10. Régimen de medidas correctivas, reparación material y remisiones sancionatorias.

11. Protección de datos personales y prohibición de estigmatización.
12. Enfoque diferencial y protección de sujetos de especial protección constitucional.

Artículo 59. Implementación territorial.

Las alcaldías distritales y municipales deberán adoptar, dentro de los seis (6) meses siguientes a la reglamentación de esta ley, los actos administrativos, protocolos, canales de atención, rutas de registro, identificación de corredores estratégicos de movilidad y mecanismos de coordinación necesarios para su implementación territorial.

La implementación territorial deberá articularse con los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, planes de movilidad, planes de gestión del riesgo, planes de desarrollo territorial, políticas de espacio público, sistemas de transporte y esquemas de atención de emergencias.

Artículo 60. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Las normas legales, reglamentarias, protocolarias o administrativas sobre manifestación pública, protesta pacífica, intervención policial, convivencia, movilidad, reparación material obligatoria, uso de la fuerza, gestión de orden público, atención de emergencias o protección de infraestructura esencial deberán interpretarse y aplicarse de conformidad con esta ley estatutaria.

La presente ley no deroga ni modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el Código General Disciplinario ni el régimen de responsabilidad civil, fiscal o estatal, salvo en aquello que resulte expresamente incompatible con sus disposiciones estatutarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley estatutaria tiene por objeto garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la reunión expresado en la manifestación pública y protesta pacífica, establecer condiciones mínimas para que dicho ejercicio sea compatible con los derechos de terceros, y adoptar herramientas de prevención, intervención inmediata, control, responsabilidad y reparación material frente a actos de violencia, vandalismo, saqueo, bloqueo absoluto, afectación de corredores humanitarios, daño a bienes públicos o privados y perturbación grave de infraestructura esencial.

La iniciativa parte de una premisa democrática fundamental: la protesta pacífica no debe ser restringida, estigmatizada ni desincentivada. Por el contrario, debe ser protegida como expresión legítima de participación ciudadana, deliberación pública, pluralismo político, libertad de expresión, control ciudadano y democracia participativa.

Sin embargo, la protección constitucional de la protesta pacífica no ampara actos de violencia, vandalismo, saqueo, destrucción de bienes, agresiones

contra personas, bloqueos absolutos o funcionales, afectación de corredores humanitarios, obstrucción de servicios de emergencia, daño a bienes públicos o privados, ni perturbación grave de infraestructura esencial. Tales conductas no constituyen ejercicio legítimo del derecho fundamental, sino desbordamientos que lesionan derechos de terceros, afectan bienes constitucionalmente protegidos y debilitan la legitimidad democrática de la protesta pacífica.

Por esa razón, el proyecto busca armonizar dos finalidades constitucionales complementarias:

1. Garantizar de manera reforzada el derecho fundamental a la reunión expresado en la manifestación pública y protesta pacífica.
2. Dotar al Estado de herramientas claras, inmediatas, proporcionales y sometidas a control para prevenir y responder frente a conductas no amparadas por la protesta pacífica que afecten gravemente la vida, la salud, la seguridad, la movilidad esencial, el abastecimiento, la infraestructura esencial, los servicios de emergencia, los bienes públicos y privados, y los derechos fundamentales de quienes no participan en la manifestación.

El proyecto no criminaliza la protesta. la protege frente a quienes la desnaturalizan.

II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

1. El derecho fundamental a la reunión y manifestación pública pacífica.

El artículo 37 de la Constitución Política establece que toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, y que solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.

Esta disposición reconoce la reunión y manifestación pública pacífica como una garantía fundamental de la democracia constitucional. Su ejercicio permite que la ciudadanía exprese ideas, inconformidades, reclamos, denuncias, reivindicaciones y posiciones sociales, políticas, económicas, culturales, ambientales, laborales, estudiantiles, comunitarias o de cualquier otra naturaleza constitucionalmente protegida.

La protesta pacífica se conecta directamente con otros derechos y principios constitucionales, entre ellos la libertad de expresión, la libertad de asociación, el pluralismo político, la participación ciudadana, el control democrático, la dignidad humana, el principio democrático y el Estado social de derecho.

Por ello, el punto de partida del proyecto no es la restricción del derecho, sino su protección. La protesta pacífica es una forma legítima de participación democrática y constituye un canal especialmente relevante para que sectores sociales, comunidades, organizaciones, ciudadanos y grupos con menor acceso a escenarios institucionales puedan hacer visibles sus demandas.

2. La protesta constitucionalmente protegida es pacífica.

La Constitución Política protege la reunión y manifestación pública pacífica. Esta calificación no es accidental ni meramente descriptiva. El carácter pacífico constituye un elemento estructural del derecho reconocido en el artículo 37 Superior y opera como límite interno de su ámbito de protección.

La jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que el derecho de reunión, manifestación pública y protesta social tiene una importancia democrática reforzada, pues permite la expresión colectiva de inconformidades, reclamos, denuncias y reivindicaciones ciudadanas. Sin embargo, esa protección constitucional recae sobre la protesta pacífica, no sobre la violencia, el vandalismo, el saqueo, la destrucción de bienes, la agresión contra personas, la obstrucción de servicios de emergencia, la afectación de corredores humanitarios o la perturbación grave de infraestructura esencial.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-742 de 2012, al estudiar la constitucionalidad de los tipos penales de obstrucción a vías públicas que afecten el orden público y perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial, sostuvo que *“solo la protesta pacífica goza de protección constitucional”*. En esa misma línea, la Corte precisó que las manifestaciones violentas no se encuentran protegidas por la Constitución, ni siquiera *prima facie*, y que el legislador puede establecer consecuencias jurídicas frente a conductas que, por medios ilícitos, afecten bienes constitucionalmente relevantes como la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el ambiente o el trabajo.

Posteriormente, en la Sentencia C-223 de 2017, la Corte Constitucional explicó que el artículo 37 de la Constitución contiene un límite intrínseco al derecho de reunión, manifestación y protesta: estos derechos deben ejercerse de manera pacífica. Para la Corte, la noción de protesta pacífica exige, por una parte, excluir el uso de armas durante su ejercicio; y, por otra, que las acciones de quienes se manifiestan no tengan como finalidad la provocación de alteraciones violentas ni el desconocimiento del Estado de derecho.

En la Sentencia C-009 de 2018, la Corte reiteró esta comprensión al señalar que el artículo 37 Superior somete la protección del derecho a condiciones pacíficas, lo cual *“excluye su ejercicio a través de medios violentos”*. Además, destacó que el elemento finalístico del derecho exige la licitud del objetivo de la reunión o manifestación, de manera que la violencia, sin importar si aparece como exceso de una manifestación inicialmente pacífica o como propósito inicial de la convocatoria, escapa del contorno material del derecho.

Esta línea jurisprudencial permite extraer una conclusión central para el presente proyecto: la protesta puede ser crítica, intensa, incómoda, disruptiva y contraria a las posiciones del Gobierno, de las autoridades, de particulares o de instituciones;

pero no puede constitucionalmente transformarse en plataforma para la violencia, la destrucción, el saqueo, la agresión, la obstrucción de servicios de emergencia, el bloqueo absoluto o funcional de infraestructura esencial o la afectación grave de derechos de terceros.

En similar sentido, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en la Sentencia STC7641-2020 y en actuaciones posteriores de seguimiento, protegió de manera reforzada el derecho a la protesta pacífica y ordenó prevenir intervenciones arbitrarias, violentas o desproporcionadas de la Fuerza Pública. Sin embargo, también precisó que la exigencia pacífica del derecho impone una obligación de doble vía: para el Estado y para quienes ejercen el derecho. En ese marco, señaló que *“el derecho no se puede asimilar al caos, al vandalismo a al desorden”*, pero tampoco admite estigmatización, intimidación o uso desproporcionado de la fuerza.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia también ha diferenciado entre expresión protegida y promoción de violencia. En la Sentencia SP022-2025, radicación 60580, al analizar conductas ocurridas en un contexto de movilización social, la Corte sostuvo que la libertad de expresión no es absoluta y deja de ser lícita cuando se utiliza para propagar violencia destructiva contra bienes jurídicos personales o de uso público. Esta decisión resulta relevante porque reafirma que la protesta, la opinión y la expresión pública tienen protección constitucional reforzada, pero no cobijan la instigación, promoción o ejecución de conductas violentas.

Adicionalmente, en la Sentencia SP757-2025, radicación 67200, la Sala de Casación Penal abordó el concepto de riesgo permitido inherente a la protesta social. De acuerdo con esa línea, la protesta social puede implicar cierto grado de disrupción, presión ciudadana y afectación transitoria del normal desarrollo de actividades públicas o privadas. No obstante, la legitimidad de la movilización se desfigura cuando se separa de un propósito constitucionalmente válido, cuando se anteponen intereses ilícitos o particulares, o cuando la intensidad disruptiva excede de manera desproporcionada los fines que persigue. En tales eventos, puede surgir la necesidad de intervención del derecho sancionatorio o penal, siempre bajo criterios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, tipicidad estricta, debido proceso y diferenciación.

Con fundamento en lo anterior, el presente proyecto no parte de una oposición entre protesta y autoridad, ni de una presunción de ilicitud de la movilización ciudadana. Por el contrario, parte de la protección reforzada de la protesta pacífica y de la obligación estatal de garantizarla. Pero, al mismo tiempo, reconoce que el carácter pacífico es una condición constitucional del derecho y que los actos violentos o gravemente lesivos de derechos de terceros no pueden quedar amparados por la garantía del artículo 37 de la Constitución.

Por ello, el proyecto establece un criterio normativo de diferenciación: quienes convocan, participan o permanecen en una manifestación pacífica deben ser protegidos; quienes ejecutan, promueven, financian, facilitan, coordinan o participan en conductas violentas o gravemente lesivas de derechos de terceros deben responder conforme a la Constitución, la ley y el debido proceso.

Esta distinción es uno de los ejes centrales de la iniciativa. En consecuencia, el proyecto incorpora expresamente los principios de protección reforzada de la protesta pacífica, prohibición de autorización previa, legalidad estricta, necesidad, proporcionalidad, diferenciación, interés general, corresponsabilidad democrática, trazabilidad e inmediatez frente a afectaciones graves.

La finalidad del proyecto, entonces, no es restringir la protesta pacífica, sino protegerla frente a su desnaturalización violenta. Tampoco se busca sancionar la inconformidad, la crítica, la oposición, el desacuerdo o la presión social legítima. Lo que se regula son las conductas que exceden el ámbito constitucionalmente protegido y afectan de manera grave, ilegítima o desproporcionada derechos de terceros, corredores humanitarios, servicios de emergencia, infraestructura esencial, bienes públicos o privados y condiciones mínimas de convivencia democrática.

3. Deber estatal de protección de derechos de terceros

La protección de la protesta pacífica no excluye el deber del Estado de proteger los derechos de las personas que no participan en la manifestación. En un Estado Social de Derecho, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

La protesta pacífica, como derecho fundamental, goza de protección reforzada. Sin embargo, su ejercicio debe armonizarse con otros derechos y bienes constitucionales, entre ellos la vida, la integridad personal, la salud, la seguridad, la movilidad esencial, el trabajo, el abastecimiento básico, la atención de emergencias, la prestación de servicios públicos esenciales, la propiedad pública y privada, la libertad de locomoción y los derechos de quienes no participan en la movilización.

La Corte Constitucional ha reconocido que el ejercicio del derecho de reunión y manifestación puede producir tensiones con otros derechos e intereses constitucionalmente relevantes. La respuesta constitucional a esa tensión no puede ser la supresión de la protesta ni su sometimiento a autorización previa. Pero tampoco puede ser la inacción estatal frente a bloqueos absolutos, afectaciones de corredores humanitarios, obstrucción de ambulancias, daño a bienes, saqueos, agresiones o perturbación grave de infraestructura esencial.

El deber estatal consiste en garantizar simultáneamente el derecho a la protesta pacífica y los derechos de terceros. Esa garantía simultánea exige que las autoridades actúen bajo criterios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, diferenciación, precaución, trazabilidad y control. También exige distinguir entre la disrupción tolerable propia de una protesta pacífica y la afectación grave, real e inminente de derechos fundamentales o bienes constitucionalmente protegidos.

La disrupción ordinaria de la movilidad, el ruido, la incomodidad, la congestión temporal, la crítica severa o la presión ciudadana hacen parte del margen constitucionalmente tolerable de la protesta pacífica. En cambio, la obstrucción deliberada de corredores humanitarios, el impedimento del paso de ambulancias o vehículos de emergencia, el bloqueo absoluto o funcional de infraestructura esencial, la destrucción de bienes, el saqueo, la agresión contra personas o la afectación grave de servicios indispensables exceden ese margen y habilitan una respuesta institucional inmediata, focalizada y proporcional.

El proyecto se construye sobre esa diferencia. Por ello, no autoriza la disolución indiscriminada de manifestaciones ni la intervención general contra quienes ejercen pacíficamente su derecho. Las medidas previstas se dirigen a proteger derechos fundamentales de terceros frente a conductas concretas no amparadas por la protesta pacífica.

En ese sentido, la Orden Inmediata de Garantía, los corredores humanitarios obligatorios, la protección funcional de infraestructura esencial, las presunciones de afectación grave, el Plan de Garantía a Terceros, el PMU-GPT, la intervención focalizada, la trazabilidad de la actuación y el régimen de responsabilidad no son instrumentos de censura, sino herramientas constitucionales de armonización de derechos.

La prevención de la protesta violenta no es una opción política discrecional del Estado. Es un deber constitucional derivado de la obligación de proteger la vida, la integridad, la salud, la movilidad esencial, el abastecimiento, los servicios de emergencia, la infraestructura esencial y los derechos de terceros. Pero esa prevención debe realizarse sin criminalizar la protesta pacífica, sin estigmatizar a quienes se manifiestan, sin autorizar actuaciones arbitrarias y sin desconocer que la manifestación pública es una expresión legítima de la democracia participativa.

Por esta razón, el proyecto establece que toda intervención debe ser inmediata cuando la gravedad del riesgo lo exija, pero siempre focalizada; fuerte frente a la violencia, pero garantista frente a la protesta pacífica; eficaz frente a bloqueos absolutos o afectaciones graves, pero sometida a registro, control y rendición de cuentas.

Así, la iniciativa desarrolla un equilibrio constitucional necesario: protege el derecho fundamental a la protesta pacífica, pero impide que ese derecho sea instrumentalizado para lesionar de manera grave los derechos de terceros o para afectar bienes esenciales para la vida en comunidad.

III. RESERVA DE LEY ESTATUTARIA

El artículo 152 de la Constitución Política dispone que mediante leyes estatutarias el Congreso regulará, entre otras materias, los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección.

El artículo 153 de la Constitución establece que la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exige mayoría absoluta de los miembros del Congreso, trámite dentro de una sola legislatura y revisión previa de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

El presente proyecto se tramita como ley estatutaria porque regula elementos estructurales del derecho fundamental de reunión expresado mediante la manifestación pública y protesta pacífica. En particular, regula su alcance, garantías, condiciones, límites, procedimientos de coordinación, actuación institucional, medidas de intervención inmediata, protección de terceros, uso de la fuerza, trazabilidad, responsabilidad y consecuencias frente a conductas no amparadas por el derecho.

Esta decisión legislativa responde al precedente constitucional. En la Sentencia C-223 de 2017, la Corte Constitucional declaró inexecutable disposiciones de la Ley 1801 de 2016 que regulaban de manera integral el derecho de reunión y manifestación pública pacífica, por considerar que dicha materia estaba sometida a reserva de ley estatutaria. De acuerdo con ese precedente, la regulación estructural de la protesta pacífica no puede hacerse mediante ley ordinaria cuando se afecta el núcleo del derecho, sus garantías, límites y procedimientos de protección.

Por esa razón, esta iniciativa se presenta como ley estatutaria y no como una simple reforma ordinaria al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

IV. PRECEDENTE CONSTITUCIONAL Y NO RESTABLECIMIENTO DE NORMAS INEXEQUIBLES

El proyecto incorpora una cláusula expresa de precedente constitucional según la cual la presente ley no revive, reproduce ni reincorpora disposiciones declaradas inexecutable por la Corte Constitucional en materia de reunión, manifestación pública, protesta pacífica, uso de vías, actuación de autoridades o intervención de la Fuerza Pública.

Esta disposición cumple una finalidad de técnica legislativa y de seguridad constitucional. Su propósito es evitar que el nuevo régimen sea entendido como una reactivación de normas ordinarias que fueron expulsadas del ordenamiento jurídico. La iniciativa no revive disposiciones inexecutable; regula la materia de manera nueva, integral y autónoma, mediante el procedimiento estatutario exigido por la Constitución.

El proyecto, por tanto, no pretende restablecer normas que la Corte Constitucional declaró contrarias a la reserva de ley estatutaria. Lo que hace

es ejercer la competencia legislativa del Congreso por la vía constitucional correcta: una ley estatutaria que regula de forma expresa el derecho fundamental a la protesta pacífica, sus garantías, sus límites constitucionales y las herramientas institucionales frente a actos no amparados por la Constitución ni por la ley.

V. NECESIDAD DE LA INICIATIVA

Colombia requiere una regulación estatutaria que proteja de manera efectiva la protesta pacífica y, al mismo tiempo, establezca herramientas claras para prevenir su desbordamiento violento.

Las manifestaciones públicas han sido, y deben seguir siendo, escenarios legítimos de expresión democrática, deliberación ciudadana, participación social y reivindicación de derechos. No obstante, la experiencia institucional demuestra que, en ocasiones, con ocasión o bajo apariencia de protesta, se han presentado actos de violencia, vandalismo, saqueos, agresiones, daños a bienes públicos y privados, bloqueos absolutos o funcionales, afectación de sistemas de transporte, obstrucción de ambulancias, impedimento de atención de emergencias y perturbación de infraestructura esencial.

Estas situaciones producen efectos graves:

1. Afectan derechos fundamentales de terceros que no participan en la manifestación.
2. Comprometen la vida, la salud, la integridad, la seguridad y la movilidad esencial.
3. Impiden o dificultan la atención de emergencias.
4. Obstaculizan el abastecimiento de alimentos, medicamentos, combustibles y bienes indispensables.
5. Afectan la operación de hospitales, clínicas, servicios de urgencias, estaciones de bomberos, aeropuertos, terminales, plantas de servicios públicos y sistemas de transporte masivo.
6. Generan daños a bienes públicos y privados.
7. Deterioran la legitimidad social de la protesta pacífica.
8. Producen incertidumbre sobre la actuación de las autoridades.
9. Exponen a manifestantes pacíficos, terceros, periodistas, misión médica, gestores de convivencia, defensores de derechos humanos, servidores públicos y miembros de la Fuerza Pública a escenarios de riesgo.

El ordenamiento jurídico cuenta con normas penales, policivas, disciplinarias, fiscales, civiles y administrativas aplicables a muchas de estas conductas. Sin embargo, esas disposiciones se encuentran dispersas y no resuelven integralmente el problema institucional específico que surge durante una manifestación pública: cómo garantizar la protesta pacífica, cómo diferenciar manifestantes pacíficos de personas violentas, cómo

asegurar corredores humanitarios, cómo proteger infraestructura esencial, cómo actuar de manera inmediata ante afectaciones graves, cómo registrar y controlar la actuación institucional, y cómo activar responsabilidades frente a quienes desbordan el derecho.

El proyecto responde a ese vacío mediante una ley estatutaria que no sustituye los regímenes existentes, sino que los armoniza y los articula alrededor de una regla constitucional clara: proteger la protesta pacífica y actuar frente a lo que no está amparado por ella.

VI. ALCANCE Y CRITERIOS DE LA REGULACIÓN PROPUESTA

1. Protección reforzada de la protesta pacífica

El proyecto reconoce expresamente que toda persona tiene derecho a reunirse, manifestarse y protestar pública y pacíficamente, individual o colectivamente, sin autorización previa.

El ejercicio de este derecho comprende la posibilidad de convocar, asistir, permanecer, expresarse, marchar, concentrarse, portar mensajes, utilizar medios simbólicos, elevar reclamos, formular exigencias y ejercer control ciudadano, siempre que la manifestación conserve su carácter pacífico.

La iniciativa prohíbe que el aviso previo se utilice como permiso, autorización, censura, prohibición o condicionamiento ideológico. El aviso tiene una finalidad exclusivamente preventiva, logística, protectora y de coordinación institucional.

2. Objeto lícito de la protesta pacífica

El proyecto define el objeto lícito de la manifestación pública y protesta pacífica como aquel orientado a expresar ideas, opiniones, reclamos, denuncias, reivindicaciones, inconformidades o posiciones de cualquier naturaleza constitucionalmente protegida, siempre que su finalidad principal, directa e inequívoca no sea ejecutar, promover, facilitar o encubrir conductas punibles, actos de violencia, vandalismo, saqueo, destrucción de bienes públicos o privados, afectación de corredores humanitarios, bloqueo absoluto o funcional de infraestructura esencial o cualquier otra conducta contraria a la Constitución y la ley.

Esta definición evita dos riesgos:

- De una parte, impide que se invoque el derecho de reunión para encubrir manifestaciones cuya finalidad real sea cometer delitos, promover violencia o afectar gravemente derechos de terceros.
- De otra parte, protege el contenido crítico de la protesta, al precisar que la ilicitud del objeto no puede inferirse del contenido ideológico, político, social, económico, religioso, cultural, sindical, estudiantil o comunitario de la manifestación, ni de su carácter crítico, disruptivo, incómodo u opositor frente al Gobierno, las autoridades, particulares o instituciones.

Así, el proyecto no permite censura por ideas. Solo excluye del ámbito protegido aquellas convocatorias o conductas cuya finalidad principal, directa e inequívoca sea ilícita.

3. Manifestaciones programadas y espontáneas

El proyecto distingue entre manifestaciones programadas y manifestaciones espontáneas.

Las manifestaciones programadas deberán ser informadas previamente a la alcaldía competente, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación. El aviso tiene como finalidad permitir medidas de coordinación, acompañamiento institucional, gestión de movilidad, protección de derechos, garantía de corredores humanitarios y protección de terceros.

La falta de aviso previo no convierte en ilícito el ejercicio del derecho. No obstante, cuando se trate de manifestaciones programadas y la omisión del aviso impida adoptar medidas razonables de protección de terceros o infraestructura esencial, dicha circunstancia podrá ser valorada para efectos de coordinación, prevención, intervención y eventual responsabilidad de promotores u organizadores, conforme al debido proceso.

Las manifestaciones espontáneas continúan protegidas aunque no exista aviso previo. En tales eventos, las autoridades deberán adoptar medidas inmediatas de coordinación, gestión de movilidad, protección de manifestantes y terceros, garantía de corredores humanitarios y prevención de riesgos.

4. Plan de Garantía a Terceros

El proyecto crea el Plan de Garantía a Terceros como herramienta de coordinación institucional cuando una manifestación programada pueda generar afectación relevante a la movilidad, infraestructura esencial, servicios de emergencia, transporte público, abastecimiento, actividades económicas o derechos de terceros o de la comunidad.

El Plan de Garantía a Terceros no es requisito de autorización de la manifestación. Su finalidad es definir medidas mínimas para armonizar la protesta pacífica con los derechos de terceros.

El plan podrá incluir rutas de movilización y desvíos razonables, puntos de concentración y desconcentración, corredores humanitarios, pasos mínimos de movilidad, protección de accesos a infraestructura esencial, información pública a la ciudadanía, puntos de atención médica o de emergencia, enlaces de coordinación entre autoridades y organizadores, protocolos de separación de personas violentas respecto de manifestantes pacíficos y medidas preventivas frente a vandalismo, saqueo o daño a bienes públicos o privados.

5. Puesto de Mando Unificado de Garantía de Protesta y Derechos de Terceros (PMU-GPT)

La iniciativa crea el Puesto de Mando Unificado de Garantía de Protesta y Derechos de Terceros, PMU-GPT, como instancia de coordinación para manifestaciones de alto impacto, manifestaciones

permanentes o eventos que puedan afectar infraestructura esencial, corredores estratégicos de movilidad, servicios de emergencia, centros de abastecimiento, sistemas de transporte masivo o derechos fundamentales de terceros.

El PMU-GPT estará integrado, según la naturaleza del evento, por la alcaldía, Policía Nacional, autoridades de movilidad, organismos de socorro, gestores de convivencia, salud, gobierno, personería, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación cuando corresponda, y demás entidades competentes.

Su función no es autorizar la protesta, sino coordinar acciones institucionales, prevenir riesgos, realizar seguimiento, emitir recomendaciones, activar corredores humanitarios, registrar afectaciones y adoptar medidas inmediatas conforme a la ley.

6. Deberes de organizadores, promotores y participantes

El proyecto establece deberes de organizadores y promotores de manifestaciones programadas. Entre ellos se encuentran presentar aviso previo, designar interlocutores, informar rutas y horarios estimados, promover el carácter pacífico de la manifestación, colaborar con la habilitación de corredores humanitarios y pasos mínimos, atender comunicaciones institucionales e informar riesgos conocidos de infiltración violenta, uso de elementos peligrosos, convocatorias a vandalismo o afectaciones graves.

También establece deberes de quienes participan en manifestaciones. En especial, deberán abstenerse de agredir personas, destruir o vandalizar bienes, saquear establecimientos, impedir deliberadamente el paso de ambulancias o vehículos de emergencia, bloquear infraestructura esencial o corredores estratégicos de movilidad, impedir la operación mínima de hospitales, clínicas, servicios de urgencias, aeropuertos, terminales, centros de abastecimiento, estaciones de bomberos, sistemas de transporte masivo o plantas de servicios públicos esenciales, utilizar ocultamiento de identidad para ejecutar o facilitar actos violentos, portar o emplear elementos destinados a causar daño, y amenazar o intimidar a terceros.

Estos deberes no desnaturalizan el derecho fundamental. Desarrollan el principio constitucional según el cual el ejercicio de derechos implica responsabilidades frente a los derechos ajenos, la convivencia pacífica y el interés general.

7. Conductas no amparadas por el derecho a la protesta pacífica

El proyecto precisa que no se encuentran amparados por el derecho fundamental a la protesta pacífica los actos de violencia, vandalismo, saqueo, destrucción de bienes públicos o privados, agresión contra personas, incendio, amenaza, intimidación, bloqueo absoluto, afectación de corredores humanitarios, obstrucción de servicios de emergencia, perturbación grave de infraestructura esencial o cualquier conducta que desborde el ejercicio pacífico del derecho.

La exclusión de protección se aplica a las conductas individuales o colectivas que correspondan a tales actos, sin afectar la protección constitucional de quienes continúen ejerciendo pacíficamente su derecho.

8. Ocultamiento deliberado de identidad

La iniciativa regula el ocultamiento deliberado de identidad únicamente cuando se utilice para ejecutar, promover, facilitar o participar en actos de violencia, vandalismo, saqueo, agresión contra personas, destrucción de bienes públicos o privados, bloqueo absoluto, afectación de corredores humanitarios, perturbación grave de infraestructura esencial o cualquier otra conducta no amparada por la protesta pacífica.

No se trata de una prohibición general de cubrir el rostro. la regulación se concentra en el uso del ocultamiento como medio para impedir la individualización de responsables de conductas violentas o gravemente lesivas de derechos de terceros.

Cuando la autoridad advierta el uso de elementos de ocultamiento de identidad asociado a estas conductas, podrá adoptar medidas inmediatas, focalizadas y proporcionales de individualización, requerimiento de identificación, aislamiento, conducción cuando proceda, captura en flagrancia si hubiere lugar, y remisión a la autoridad competente, sin afectar el ejercicio pacífico del derecho de reunión y manifestación de las demás personas.

9. Corredores humanitarios obligatorios

El proyecto establece la obligación de garantizar corredores humanitarios permanentes, suficientes y seguros durante toda manifestación pública, programada o espontánea.

Estos corredores permitirán el paso de ambulancias, bomberos, misión médica, personal de salud, vehículos de atención de emergencias, vehículos de servicios públicos esenciales, organismos de socorro, personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres gestantes, niños, niñas, adolescentes y personas que requieran atención urgente o protección especial.

La obstrucción deliberada de corredores humanitarios constituye afectación grave de derechos fundamentales y habilita la expedición de una Orden Inmediata de Garantía y la intervención inmediata, focalizada y proporcional de la autoridad.

10. Protección funcional de infraestructura esencial

El proyecto establece que las manifestaciones públicas no podrán impedir el ingreso, salida, operación mínima, atención de emergencias, evacuación, abastecimiento o continuidad funcional de infraestructura esencial.

La protección funcional reforzada comprende, entre otros, hospitales, clínicas, servicios de urgencias, estaciones de bomberos, aeropuertos, terminales de transporte, sistemas de transporte masivo, centros de abastecimiento alimentario,

plantas, redes e instalaciones de servicios públicos esenciales, corredores de atención de emergencias, infraestructura de gestión del riesgo y atención de desastres, y accesos a establecimientos carcelarios, judiciales, administrativos o de seguridad cuando su bloqueo comprometa derechos fundamentales o servicios esenciales.

La finalidad de esta disposición no es impedir la protesta, sino garantizar que su ejercicio no anule la operación mínima de bienes, servicios e infraestructuras indispensables para la vida, la salud, la seguridad, el abastecimiento, la movilidad esencial y la atención de emergencias.

11. Corredores estratégicos de movilidad

El proyecto ordena a las alcaldías distritales y municipales identificar, mediante acto administrativo general, público y motivado, los corredores estratégicos de movilidad de su jurisdicción.

Esta identificación no tiene por objeto restringir la protesta. Su finalidad es permitir medidas reforzadas de coordinación, pasos mínimos, rutas alternas, corredores humanitarios y respuesta inmediata frente a bloqueos absolutos o funcionales que comprometan movilidad esencial, transporte público, abastecimiento, atención de emergencias o continuidad de servicios esenciales.

Podrán ser incluidos como corredores estratégicos las troncales de sistemas de transporte masivo, vías arteriales principales, accesos a hospitales y clínicas, accesos a plantas de servicios públicos esenciales, rutas hacia aeropuertos y terminales, corredores de abastecimiento, accesos a centros logísticos y vías destinadas a la atención de emergencias.

12. Bloqueos absolutos y funcionales

La iniciativa prohíbe los bloqueos absolutos o funcionales que impidan de manera total, grave y no transitoria la movilidad esencial, el transporte público, el paso de vehículos de emergencia, el abastecimiento básico, el acceso a infraestructura esencial o el ejercicio de derechos fundamentales de terceros.

Sin embargo, el proyecto aclara que no constituye bloqueo absoluto la afectación temporal, razonable y proporcional de la movilidad propia de una marcha, concentración o manifestación pacífica, siempre que se permitan corredores humanitarios, pasos mínimos o rutas alternas razonables cuando ello sea necesario para proteger derechos de terceros.

Esta precisión es indispensable para evitar que cualquier afectación ordinaria a la movilidad propia de una protesta pacífica sea considerada ilícita.

13. Presunciones de afectación grave

El proyecto establece presunciones de afectación grave, real e inminente cuando, con ocasión de una manifestación pública, se presenten hechos como obstrucción del paso de ambulancias, bloqueo de hospitales, bloqueo de aeropuertos o terminales, bloqueo de troncales de transporte masivo, bloqueo de plantas de servicios públicos esenciales, impedimento de rutas de abastecimiento básico, daño o vandalismo contra bienes, saqueos, agresiones, utilización de

ocultamiento de identidad asociada a actos violentos o afectación grave de servicios públicos esenciales.

Estas presunciones habilitan a la autoridad para adoptar una Orden Inmediata de Garantía y medidas de intervención inmediata, focalizadas y proporcionales, sin perjuicio del debido proceso.

14. Orden Inmediata de Garantía

Una de las principales innovaciones del proyecto es la creación de la Orden Inmediata de Garantía.

Esta herramienta administrativa y operativa permite proteger derechos fundamentales de terceros, corredores humanitarios, infraestructura esencial, movilidad esencial, abastecimiento básico y servicios de emergencia frente a afectaciones graves, reales e inminentes ocurridas con ocasión de manifestaciones públicas.

La Orden Inmediata de Garantía podrá ser expedida por el alcalde municipal o distrital, su delegado competente, la autoridad administrativa a cargo del PMU-GPT, la autoridad de policía en el lugar de los hechos o el comandante operativo responsable, según la urgencia y circunstancias del caso.

La orden podrá disponer habilitación inmediata de corredores humanitarios, habilitación de pasos mínimos de movilidad, desbloqueo de accesos a hospitales, clínicas, servicios de urgencias, estaciones de bomberos, aeropuertos, terminales, centros de abastecimiento o sistemas de transporte, retiro de obstáculos físicos, reubicación focalizada de manifestantes cuando sea indispensable, aislamiento de personas que ejecuten actos violentos, protección de bienes, habilitación de rutas alternas, restablecimiento de operación mínima e intervención focalizada de la autoridad cuando la medida sea necesaria, proporcional y no exista medio menos lesivo eficaz.

La orden podrá ser verbal o escrita, física o digital. Cuando se emita verbalmente por razones de urgencia, la autoridad deberá dejar constancia posterior escrita, digital, radial, audiovisual o en bitácora operativa, indicando los elementos esenciales y las razones que justificaron su expedición inmediata.

15. Respuesta inmediata por afectación grave

El proyecto establece que, cuando se configure una presunción de afectación grave o la autoridad constata riesgo grave, real e inminente para la vida, la salud, la seguridad, la movilidad esencial, el abastecimiento, corredores humanitarios o infraestructura esencial, no será obligatorio agotar etapas previas de mediación, diálogo o concertación si la demora puede consumir o agravar la afectación.

Esta disposición no elimina el diálogo como regla democrática. Lo que hace es reconocer que hay situaciones en las que exigir etapas previas de mediación puede resultar irrazonable, especialmente cuando están comprometidos derechos fundamentales de terceros, servicios de emergencia, corredores humanitarios o infraestructura esencial.

16. Diferenciación e intervención focalizada

La autoridad deberá orientar su actuación a diferenciar, individualizar y aislar a las personas que ejecuten actos violentos, vandalismo, saqueo, bloqueo absoluto o afectación grave de derechos de terceros, evitando afectar a quienes ejercen pacíficamente el derecho.

Cuando la separación no sea materialmente posible, o cuando la violencia o afectación grave comprometa de forma inminente derechos fundamentales de terceros, la autoridad podrá ordenar la dispersión parcial o total del punto afectado, bajo criterios de necesidad, proporcionalidad, focalización y control posterior.

17. Uso de la fuerza

El uso de la fuerza se somete a la Constitución, la ley, los estándares internacionales de derechos humanos, los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, diferenciación, precaución y rendición de cuentas, y los protocolos vigentes compatibles con la ley estatutaria.

La fuerza solo podrá emplearse cuando resulte estrictamente necesaria y proporcional para proteger la vida, la integridad, la seguridad, los corredores humanitarios, la infraestructura esencial o los derechos fundamentales de terceros, y cuando, atendidas las circunstancias concretas, los medios de diálogo, gestión, contención o intervención menos lesivos no sean suficientes o no sean exigibles por la gravedad, inmediatez o inevitabilidad del riesgo.

18. Registro y trazabilidad de la actuación institucional

Toda actuación de intervención inmediata, expedición de Orden Inmediata de Garantía, dispersión, uso de fuerza, captura, conducción o medida correctiva deberá contar con registro operativo suficiente.

El registro podrá realizarse mediante informes, bitácoras, medios audiovisuales, cámaras corporales, cámaras institucionales, reportes del PMU-GPT, actas de autoridad o cualquier otro medio idóneo.

El uso de tecnologías de registro deberá respetar la intimidad, el habeas data, la libertad de expresión, la libertad de asociación y el derecho a la protesta pacífica. En ningún caso podrá utilizarse para persecución, estigmatización o elaboración de perfiles de manifestantes pacíficos.

VII. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD Y MEDIDAS CORRECTIVAS

El proyecto establece un régimen especial de responsabilidad frente a conductas no amparadas por la protesta pacífica: toda persona que, con ocasión de una manifestación pública, ejecute, promueva, financie, facilite, dirija o participe en actos no amparados por la protesta pacífica responderá individualmente conforme al régimen administrativo, policivo, civil, fiscal, disciplinario o penal aplicable, según corresponda.

La responsabilidad deberá fundarse en la individualización de la conducta, la existencia de elementos objetivos de atribución, la valoración probatoria, el respeto del debido proceso y la determinación del nexo causal entre la conducta y la afectación producida.

El proyecto prohíbe expresamente la responsabilidad objetiva, colectiva o por simple pertenencia, asistencia, convocatoria o participación pacífica en la manifestación.

Asimismo, se establecen medidas inmediatas no sancionatorias, tales como la expedición de la Orden Inmediata de Garantía, habilitación de corredores humanitarios, habilitación de pasos mínimos, desbloqueo funcional de accesos a infraestructura esencial, retiro de obstáculos, aislamiento de personas violentas respecto de manifestantes pacíficos, requerimiento de identificación en los casos previstos por la ley, registro operativo, decomiso o puesta a disposición de elementos utilizados para afectar derechos de terceros, y captura en flagrancia cuando proceda conforme al Código de Procedimiento Penal.

El proyecto define comportamientos especiales contrarios a la garantía de la protesta pacífica y a los derechos de terceros, entre ellos incumplir una Orden Inmediata de Garantía, obstruir corredores humanitarios, impedir el paso de vehículos de emergencia, bloquear infraestructura esencial, ejecutar actos de vandalismo, participar en saqueos, agredir o intimidar personas, utilizar ocultamiento deliberado de identidad para ejecutar o encubrir actos violentos, promover o financiar actos violentos, y alterar sistemas de alarma, rutas de evacuación o mecanismos de seguridad de infraestructura esencial.

Frente a tales conductas se establecen multas especiales y medidas correctivas, sin perjuicio de las responsabilidades penales, disciplinarias, fiscales, civiles, policivas o administrativas a que haya lugar.

El proyecto también prevé reparación material obligatoria a cargo de quien cause daño material a bienes públicos o privados con ocasión de conductas no amparadas por la protesta pacífica. Esta reparación podrá comprender reposición del bien afectado, pago del costo de reparación, limpieza, recuperación o restitución del espacio afectado, pago de daños emergentes acreditados, reintegro de recursos públicos utilizados para atender, reparar o mitigar el daño, y demás medidas necesarias para restablecer materialmente la situación alterada.

La iniciativa no crea un fondo de reparación ni un mecanismo de compensación estatal. La reparación material se predica del responsable individualizado y se sujeta al debido proceso.

VIII. TRANSPARENCIA, CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El proyecto crea el Sistema Nacional de Información sobre Protesta, Afectaciones y Garantías, administrado por el Ministerio del Interior, como herramienta de consolidación, análisis, trazabilidad

y seguimiento de la información relacionada con el ejercicio de la protesta pacífica, la protección de terceros, las afectaciones graves y la actuación institucional.

El sistema integrará información sobre manifestaciones programadas y espontáneas, avisos previos, Planes de Garantía a Terceros, activaciones del PMU-GPT, corredores humanitarios habilitados, Órdenes Inmediatas de Garantía, presunciones de afectación grave, bloqueos absolutos o funcionales, afectaciones a corredores estratégicos de movilidad e infraestructura esencial, daños a bienes públicos y privados, medidas correctivas, multas, órdenes de reparación material, remisiones a autoridades competentes, actuaciones de intervención inmediata, quejas por abuso de autoridad, medidas de recuperación o cobro, y resultados de evaluación y seguimiento.

La información incorporada al sistema deberá tratarse conforme a la Constitución, el régimen de protección de datos personales, el derecho a la intimidad, el habeas data, la libertad de expresión, la libertad de asociación y el derecho fundamental a la protesta pacífica.

La información no podrá utilizarse para persecución, estigmatización, elaboración de perfiles ideológicos, políticos, sindicales, estudiantiles, comunitarios o sociales, ni para restringir el ejercicio pacífico de derechos constitucionales.

El Ministerio del Interior publicará anualmente un informe nacional sobre la implementación de la ley, incluyendo balance del ejercicio del derecho, manifestaciones reportadas, Planes de Garantía a Terceros, PMU-GPT activados, Órdenes Inmediatas de Garantía, afectaciones graves, daños, medidas correctivas, multas, órdenes de reparación, remisiones, quejas por abuso de autoridad, avances en recuperación de recursos y recomendaciones normativas, administrativas y operativas.

La Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales y distritales ejercerán vigilancia preventiva y control sobre la garantía del derecho fundamental a la protesta pacífica, la protección de derechos de terceros, la expedición y ejecución de Órdenes Inmediatas de Garantía, el uso de la fuerza, la imposición de medidas correctivas y la implementación de la ley.

IX. ARMONIZACIÓN NORMATIVA

El proyecto armoniza la regulación estatutaria con el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el régimen disciplinario, fiscal, civil y de responsabilidad estatal, y los protocolos de actuación institucional.

La iniciativa no modifica los tipos penales existentes ni sustituye las competencias de la Fiscalía General de la Nación, los jueces, la Policía Judicial o las autoridades penales.

Las capturas, investigaciones, imputaciones, judicializaciones, medidas de aseguramiento,

condenas, reparaciones penales y actuaciones en flagrancia se regirán por el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y las demás normas aplicables.

Las medidas inmediatas, correctivas, reparadoras y administrativas previstas en la ley podrán adoptarse sin perjuicio de la remisión penal cuando los hechos puedan constituir delito, siempre que se respeten el debido proceso, la proporcionalidad y la prohibición de doble sanción por los mismos hechos, fundamento y finalidad.

La ley también se aplicará sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria, fiscal, civil, patrimonial o estatal que pueda derivarse de los hechos ocurridos con ocasión de una manifestación pública.

El Gobierno nacional deberá ajustar los protocolos de actuación de autoridades administrativas, Policía Nacional, gestores de convivencia, Puestos de Mando Unificado, autoridades de movilidad, organismos de socorro y demás entidades competentes, con el fin de armonizarlos con la ley estatutaria.

X. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto está integrado por once capítulos y sesenta artículos.

El Capítulo I contiene las disposiciones generales: objeto, naturaleza, ámbito de aplicación, principios e interpretación armónica.

El Capítulo II establece las definiciones necesarias para la aplicación de la ley: protesta pacífica, objeto lícito, manifestación programada, manifestación espontánea, organizador o promotor, tercero afectado, bloqueo absoluto, bloqueo funcional, corredor humanitario, infraestructura esencial, corredor estratégico de movilidad, acto violento, ocultamiento deliberado de identidad y Orden Inmediata de Garantía.

El Capítulo III consagra las garantías de la protesta pacífica, incluyendo el reconocimiento del derecho, la prohibición de autorización previa, las garantías mínimas y la protección de manifestaciones espontáneas.

El Capítulo IV regula el aviso previo, su recepción y trámite, el Plan de Garantía a Terceros y el Puesto de Mando Unificado de Garantía de Protesta y Derechos de Terceros.

El Capítulo V establece los deberes de organizadores, promotores y participantes, así como las conductas no amparadas por la protesta pacífica y la regulación del ocultamiento deliberado de identidad.

El Capítulo VI regula la movilidad, los corredores humanitarios, la infraestructura esencial, los corredores estratégicos de movilidad, los bloqueos absolutos y funcionales, y las presunciones de afectación grave.

El Capítulo VII crea la Orden Inmediata de Garantía y regula la respuesta institucional, la diferenciación, la intervención focalizada, el uso de la fuerza y la trazabilidad de actuaciones.

El Capítulo VIII establece el régimen de responsabilidad, medidas correctivas, remisiones sancionatorias y reparación material frente a actos no amparados por la protesta pacífica.

El Capítulo IX regula transparencia, control y rendición de cuentas mediante el Sistema Nacional de Información sobre Protesta, Afectaciones y Garantías, los informes públicos y el control del Ministerio Público.

El Capítulo X contiene las reglas de armonización normativa con los regímenes policivo, penal, procesal penal, disciplinario, fiscal, civil, de responsabilidad estatal y protocolos de actuación institucional.

El Capítulo XI regula financiación, reglamentación, formación obligatoria, implementación territorial, vigencia y derogatorias.

XI. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto no crea un fondo, no establece beneficios tributarios, no ordena transferencias directas a particulares, no crea subsidios, no dispone indemnizaciones estatales automáticas y no genera un mecanismo de compensación económica a terceros afectados con cargo al Presupuesto General de la Nación.

La reparación material prevista en el proyecto se encuentra a cargo de las personas naturales o jurídicas responsables de conductas no amparadas por la protesta pacífica, conforme al debido proceso y a los regímenes aplicables.

La implementación de la ley sí supone acciones de coordinación institucional, reglamentación, formación, ajustes protocolarios, administración de información, registro operativo, trazabilidad, articulación entre autoridades y fortalecimiento de capacidades institucionales. No obstante, dichas acciones deberán financiarse con cargo a los recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación, los presupuestos de las entidades territoriales, los recursos ordinarios de las entidades competentes, los recursos provenientes de multas impuestas conforme a la ley en lo que legal y presupuestalmente corresponda, los recursos recuperados de responsables individualizados, donaciones, cooperación nacional o internacional y demás fuentes permitidas por la ley.

La iniciativa dispone expresamente que la implementación de medidas de prevención, coordinación, sistemas de información, formación institucional, recuperación de bienes públicos y fortalecimiento operativo estará sujeta a disponibilidad presupuestal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las reglas de sostenibilidad fiscal.

En consecuencia, la iniciativa no desconoce el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en tanto hace explícito que sus medidas se ejecutarán dentro de las apropiaciones disponibles y de las reglas fiscales aplicables, sin crear un fondo, gasto indemnizatorio autónomo o beneficio tributario.

XII. COMPETENCIA DEL CONGRESO Y TRÁMITE

El Congreso de la República es competente para expedir la presente ley estatutaria con fundamento en los artículos 114, 150, 152 y 153 de la Constitución Política.

Por su materia, la iniciativa debe tramitarse como ley estatutaria, al regular elementos estructurales del derecho fundamental a la reunión expresado en la manifestación pública y protesta pacífica.

El proyecto deberá surtir el trámite previsto para leyes estatutarias:

1. Aprobación por mayoría absoluta de los miembros del Congreso.
2. Trámite dentro de una sola legislatura.
3. Revisión previa de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.
4. Sanción presidencial una vez superado el control previo de constitucionalidad.

Por tratarse de una iniciativa relacionada con derechos fundamentales, garantías constitucionales, procedimientos de protección, convivencia, actuación de autoridades y organización institucional frente al ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública, su conocimiento corresponde a las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes.

XIII. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 y las normas que regulan el régimen de conflicto de intereses de los congresistas, se considera que la discusión y votación del presente proyecto de ley estatutaria, en principio, no genera conflicto de intereses, por tratarse de una iniciativa de carácter general, abstracto e impersonal, orientada a regular el ejercicio de un derecho fundamental, la protección de terceros, la actuación institucional y las consecuencias frente a conductas no amparadas por la protesta pacífica.

No obstante, corresponderá a cada congresista evaluar, conforme a su situación particular, si tiene un interés directo, actual y particular que pueda configurar conflicto de intereses en los términos de la Constitución, la Ley 5ª de 1992 y las normas aplicables.

XIV. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

El derecho a la protesta pacífica es una garantía esencial de toda democracia constitucional. Su protección no se debilita cuando el Estado establece reglas claras frente a la violencia; por el contrario, se fortalece.

Una sociedad democrática debe garantizar que la ciudadanía pueda reunirse, expresarse, marchar, reclamar, denunciar y participar en el espacio público sin miedo a la censura, la autorización previa o la estigmatización. Pero también debe garantizar que, bajo el pretexto de la protesta, no se afecten gravemente la vida, la salud, la seguridad, la movilidad esencial, el abastecimiento, los servicios

de emergencia, los bienes públicos y privados ni los derechos fundamentales de quienes no participan en la manifestación.

El presente proyecto de ley estatutaria busca precisamente ese equilibrio: proteger la protesta pacífica y separar de ella los actos de violencia, vandalismo, saqueo, bloqueo absoluto, afectación de corredores humanitarios y perturbación grave de infraestructura esencial.

La iniciativa:

- No criminaliza la protesta. La protege frente a quienes la desnaturalizan.
- No establece autorización previa. Crea herramientas de coordinación.
- No revive normas inexequibles. Regula la materia por la vía estatutaria exigida por la Constitución.
- No crea un fondo ni una burocracia de reparación. Fortalece la responsabilidad de quienes causan daños.
- No sustituye los regímenes penales, policivos, disciplinarios, fiscales o civiles. Los armoniza dentro de un marco constitucional claro.
- No autoriza actuaciones indiscriminadas de la autoridad. Exige necesidad,

proporcionalidad, trazabilidad y control. diferenciación,

De los honorables Congresistas,

David G Cote R

David Gerardo Cote Rodriguez
Representante a la Cámara por Bogotá
Centro Democrático

SECRETARÍA GENERAL

22 de julio del año 2026

En el día presentado en este despacho el Proyecto de Ley ☒ Ato Legislativo

No. 055 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:

[Signature]

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 897 - Viernes, 31 de julio de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de Ley Estatutaria número 048 de 2026 Cámara, por medio de la cual se modifica y adiciona La Ley Estatutaria número 1751 de 2015, se fortalecen los principios de continuidad, oportunidad, eficacia, integralidad y accesibilidad en el sistema de salud y se dictan otras disposiciones	1
Proyecto de Ley Estatutaria número 055 de 2026 Cámara, por medio de la cual se garantiza el derecho fundamental a la protesta pacífica, se establecen medidas para proteger los derechos de terceros, se crean herramientas de intervención inmediata frente a actos violentos, bloqueos absolutos y afectaciones graves, y se dictan otras disposiciones	12