REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XXXV - Nº 1451 | Bogotá, D. C., jueves, 1° de octubre de 2026 | EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 358 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se desarrolla el derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica, reconocido en el artículo 37 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2026

Doctor,

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

E. S. D.

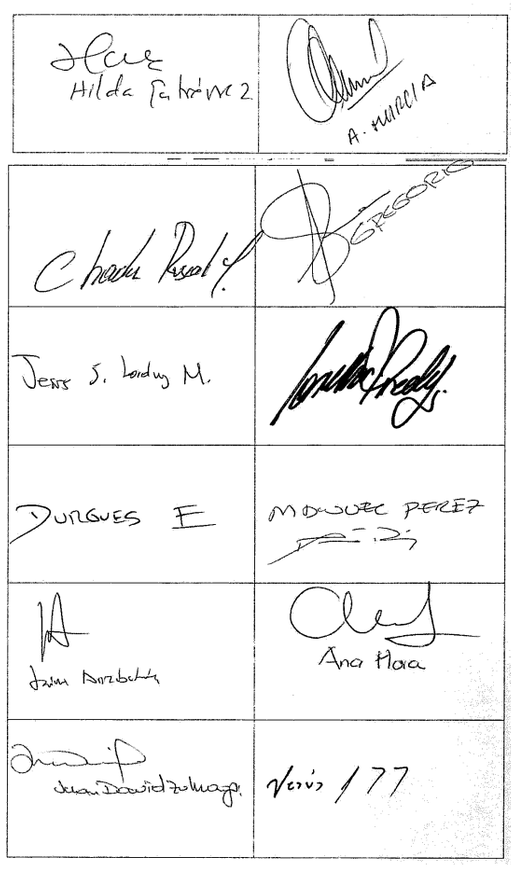
Asunto: Radicación Proyecto de Ley Estatutaria número 358 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se desarrolla el derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica, reconocido en el artículo 37 de la Constitución Política.*

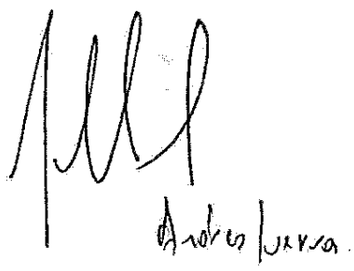
Respetado Secretario, cordial saludo.

En nuestra calidad de Congresistas de la República, y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 Constitucional y de los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley estatutaria, *por medio de la cual se desarrolla el derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica, reconocido en el artículo 37 de la Constitución Política.*

De los Honorables Congresistas,

DARWIN CASTELLANOS ROMERO
Representante a la Cámara por el Departamento del Meta
Partido Centro Democrático





PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA
NÚMERO 358 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se desarrolla el derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica, reconocido en el artículo 37 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto, elementos esenciales, principios, derechos, deberes y límites

Artículo 1°. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto desarrollar el derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica consagrado en el artículo 37 de la Constitución Política; regular su ejercicio; establecer sus elementos esenciales, principios, derechos, deberes y límites; determinar las obligaciones de las autoridades públicas para su garantía y protección; y fijar los mecanismos necesarios para armonizar su ejercicio con la protección de los derechos fundamentales de las demás personas, la convivencia ciudadana, el orden constitucional y la seguridad pública.

Artículo 2°. ***Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica.*** El derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica constituye una expresión de la democracia participativa, la libertad de expresión y la participación ciudadana. Comprende la facultad de toda persona de reunirse, concentrarse, marchar, movilizarse y expresar colectivamente ideas, opiniones, inconformidades, reivindicaciones o intereses comunes mediante actuaciones pacíficas y sin armas.

El ejercicio de este derecho comprende las afectaciones temporales y razonables inherentes a toda manifestación pública sobre el uso ordinario del espacio público y la movilidad, siempre que sean compatibles con la Constitución Política y no comporten una afectación grave, desproporcionada o indefinida de los derechos fundamentales de las demás personas.

El Estado garantizará el ejercicio del derecho mediante la adopción de medidas orientadas a facilitar su desarrollo, proteger a quienes lo ejerzan legítimamente, preservar el orden constitucional y asegurar la armonización de este derecho con los demás derechos y principios constitucionales.

Artículo 3°. ***Ámbito de aplicación.*** La presente ley se aplica a todas las autoridades públicas, organismos de seguridad y de socorro, entidades territoriales, organizadores, promotores, voceros, participantes y demás personas naturales o jurídicas que intervengan, de manera directa o indirecta, en el ejercicio, garantía, protección, regulación o restablecimiento del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica.

Artículo 4°. ***Elementos esenciales y principios del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica.*** El derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica comprende los siguientes elementos esenciales:

a) Carácter pacífico. El ejercicio del derecho exige que toda reunión o manifestación se desarrolle sin armas y sin violencia contra las personas o los bienes. El empleo de la violencia excluye la actuación del ámbito de protección constitucional del derecho.

b) Finalidad democrática. El derecho constituye un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual las personas pueden expresar, promover, defender o reivindicar ideas, intereses o causas de relevancia pública, contribuir al debate democrático y ejercer control ciudadano sobre las actuaciones de las autoridades públicas.

c) Libertad de expresión colectiva. La reunión y la manifestación constituyen una forma de ejercicio colectivo de la libertad de expresión y gozan de especial protección constitucional, sin perjuicio de las limitaciones expresamente previstas en la Constitución Política y en la presente ley.

d) Temporalidad. Las reuniones y manifestaciones son manifestaciones temporales del ejercicio del derecho y no podrán convertirse en mecanismos permanentes o indefinidos de ocupación del espacio público ni de suspensión del ejercicio de los derechos fundamentales de las demás personas.

e) Armonización constitucional. El ejercicio del derecho deberá desarrollarse de manera compatible con los derechos fundamentales de terceros, la convivencia ciudadana, el funcionamiento regular de las instituciones democráticas y la preservación del orden constitucional.

f) Responsabilidad individual. La responsabilidad por las actuaciones que excedan el ejercicio legítimo del derecho será individual y recaerá exclusivamente sobre quienes las ejecuten, promuevan, dirijan, financien o participen en ellas, sin perjuicio de las responsabilidades expresamente previstas por la ley para los organizadores.

Así mismo, el derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica se regirá por los siguientes principios:

a) Democracia participativa. Las autoridades garantizarán el ejercicio del derecho como instrumento de participación ciudadana y fortalecimiento del sistema democrático.

b) Favorabilidad al ejercicio del derecho. Toda interpretación o actuación de las autoridades deberá propender por facilitar el ejercicio legítimo del derecho, siempre que resulte compatible con la

protección de los demás derechos fundamentales y bienes constitucionales.

c) Armonización de derechos. El ejercicio del derecho deberá garantizar la coexistencia material con los derechos fundamentales de las demás personas, evitando que el ejercicio de uno implique la supresión o anulación de otro.

d) Responsabilidad individual. Ninguna persona podrá ser responsabilizada por actuaciones que excedan el ejercicio legítimo del derecho salvo que haya participado, promovido, dirigido o financiado tales conductas en los términos previstos por la ley.

e) Intervención mínima y diferenciada. La actuación de las autoridades deberá orientarse prioritariamente a garantizar el ejercicio del derecho y únicamente podrá limitarlo o intervenirlo cuando resulte estrictamente necesario para proteger derechos fundamentales o bienes constitucionalmente protegidos, procurando individualizar las actuaciones contrarias a la Constitución y a la ley.

Parágrafo. Los elementos esenciales y principios previstos en este artículo deberán interpretarse de manera armónica, procurando la máxima efectividad del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica y la protección concurrente de los derechos fundamentales de las demás personas.

Artículo 5°. ***Límites al ejercicio del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica.*** El derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica no tiene carácter absoluto y deberá ejercerse dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la presente ley, en armonía con los derechos fundamentales de las demás personas y los bienes constitucionalmente protegidos.

El ejercicio del derecho encuentra sus límites en la protección de la vida, la integridad personal, la libertad, la salud, la libertad de circulación, el trabajo, la educación, el acceso y funcionamiento de los servicios públicos esenciales, el abastecimiento de bienes indispensables para la población, la protección del patrimonio público y privado, el funcionamiento regular de las instituciones democráticas, la infraestructura estratégica del Estado, la seguridad pública y el orden constitucional.

No constituye ejercicio legítimo del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica toda actuación que tenga por objeto o produzca como resultado la supresión, suspensión, imposibilidad o afectación grave, desproporcionada o indefinida del ejercicio de los derechos fundamentales de las demás personas o de los bienes constitucionalmente protegidos señalados en el presente artículo.

Las actuaciones que excedan los límites aquí establecidos no hacen parte del contenido protegido del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica, no podrán invocarse como manifestación legítima del mismo y darán lugar a la aplicación de las medidas y responsabilidades previstas en la Constitución y la ley, sin perjuicio de la protección que continuará amparando a quienes ejerzan el derecho de manera legítima y pacífica.

CAPÍTULO II

Condiciones para el ejercicio legítimo del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica

Artículo 6°. ***Ejercicio legítimo del derecho.*** El ejercicio del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica deberá desarrollarse de manera pacífica, temporal y compatible con la protección de los derechos fundamentales de las demás personas, la convivencia ciudadana, el orden constitucional y la seguridad pública.

Toda reunión o manifestación deberá realizarse de forma tal que permita la coexistencia entre el ejercicio del derecho y el funcionamiento regular de las instituciones públicas, la prestación continua de los servicios públicos esenciales, la movilidad de la población y el normal desarrollo de las actividades económicas y sociales.

Artículo 7°. ***Uso del espacio público.*** El espacio público constituye el escenario natural para el ejercicio del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica. Su utilización deberá realizarse de manera compatible con su destinación al uso común y con el derecho de todas las personas a disfrutarlo en condiciones de seguridad, accesibilidad y convivencia.

Las reuniones y manifestaciones podrán ocupar temporalmente el espacio público cuando ello resulte necesario para el ejercicio del derecho. En ningún caso dicha ocupación podrá convertirse en permanente o indefinida, ni impedir de manera grave o desproporcionada el ejercicio concurrente de los derechos fundamentales de las demás personas.

Artículo 8°. ***Uso de las vías públicas.*** Las reuniones y manifestaciones podrán desarrollarse sobre vías públicas cuando ello resulte necesario para garantizar la visibilidad y eficacia del ejercicio del derecho.

La utilización de las vías públicas deberá realizarse garantizando, en todo momento, corredores humanitarios para el tránsito de ambulancias, vehículos de emergencia, organismos de socorro, Fuerza Pública cuando actúe en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, y los demás vehículos indispensables para la protección de la vida, la seguridad y el abastecimiento de bienes esenciales para la población.

En ningún caso el ejercicio del derecho podrá dar lugar al bloqueo absoluto, permanente o indefinido de corredores viales estratégicos, infraestructura crítica o accesos indispensables para la prestación de servicios públicos esenciales o para el abastecimiento de la población. La fuerza pública podrá dispersar a las personas que estén realizando estás actuaciones por todos los mecanismos Constitucionales y legales permitidos.

Artículo 9°. ***Protección de los derechos fundamentales de terceros.*** El ejercicio del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica no podrá ejercerse con el propósito o el efecto de suprimir, impedir o hacer imposible el ejercicio de los derechos fundamentales de las demás personas.

Las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para garantizar la armonización entre el ejercicio del derecho y la protección de la vida, la integridad personal, la salud, la libertad de circulación, el trabajo, la educación, el acceso a la administración de justicia, la continuidad de los servicios públicos esenciales, el abastecimiento de bienes indispensables y los demás derechos y bienes constitucionalmente protegidos.

CAPÍTULO III

Garantías Institucionales para el ejercicio del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica

Artículo 10. ***Garantías institucionales para el ejercicio del derecho.*** Las autoridades públicas, en el ámbito de sus competencias, garantizarán el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica mediante la adopción de medidas orientadas a proteger a los participantes, prevenir alteraciones al orden constitucional, salvaguardar los derechos fundamentales de las demás personas y asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo de las reuniones y manifestaciones.

En el ejercicio de sus competencias, las autoridades deberán privilegiar el diálogo, la coordinación y la adopción de medidas preventivas que permitan el desarrollo pacífico de las reuniones y manifestaciones.

Artículo 11. ***Aviso previo.*** Las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas que, por su naturaleza, número estimado de participantes o utilización del espacio público, requieran medidas especiales de coordinación, seguridad, movilidad o logística, deberán ser informadas previamente a la primera autoridad administrativa del lugar donde se realizará la respectiva protesta.

El aviso previo tendrá carácter exclusivamente informativo y en ningún caso constituirá una autorización, permiso o requisito habilitante para el ejercicio del derecho.

La ausencia del aviso previo no constituirá, por sí sola, causal para impedir o disolver una reunión o manifestación pública y pacífica, sin perjuicio de las medidas que deban adoptarse para proteger la vida, la integridad de las personas, la seguridad pública y los demás derechos constitucionalmente protegidos.

Artículo 12. ***Coordinación institucional.*** Recibido el aviso previo, las autoridades competentes promoverán espacios de coordinación con los organizadores o voceros de la reunión o manifestación con el fin de adoptar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho y la protección de los derechos fundamentales de las demás personas.

La coordinación podrá comprender, entre otros aspectos, la definición de recorridos, horarios, puntos de concentración y dispersión, planes de movilidad, corredores humanitarios, dispositivos de atención en salud, medidas de gestión del riesgo, protección de bienes públicos y privados y demás acciones necesarias para prevenir afectaciones graves a la convivencia ciudadana.

Las decisiones adoptadas en desarrollo de la coordinación deberán observar los principios de razonabilidad y proporcionalidad y no podrán alterar el objeto, contenido o finalidad de la reunión o manifestación.

Artículo 13. ***Presencia de la Policía Nacional y acompañamiento institucional.*** La Policía Nacional acompañará las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas con el propósito de garantizar el ejercicio del derecho, proteger la vida e integridad de los participantes y de terceros, preservar la convivencia ciudadana, proteger los bienes públicos y privados y prevenir la comisión de conductas contrarias a la Constitución y la ley.

Cuando las circunstancias lo exijan, las autoridades competentes dispondrán la participación coordinada de las entidades responsables de la atención en salud, gestión del riesgo, movilidad, protección civil, convivencia y demás organismos que resulten necesarios para garantizar el adecuado desarrollo de la reunión o manifestación.

La presencia de la Policía Nacional y de las demás autoridades no podrá interpretarse como una limitación al ejercicio legítimo del derecho, sino como una garantía institucional para su desarrollo dentro de las condiciones previstas en la Constitución y en la presente ley.

CAPÍTULO IV

Conductas excluidas del ámbito de protección del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica

Artículo 14. ***Conductas excluidas del ámbito de protección del derecho.*** No hacen parte del contenido protegido del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica las conductas que excedan los elementos esenciales, principios y límites establecidos en la Constitución Política y en la normatividad vigente.

En consecuencia, las actuaciones previstas en el presente capítulo constituyen una extralimitación en el ejercicio del derecho, no podrán invocarse como manifestación legítima del mismo y darán lugar a la aplicación de las medidas previstas en la Constitución Política y en la ley, sin perjuicio de las responsabilidades penales, disciplinarias, fiscales, administrativas, policivas y civiles a que haya lugar.

La pérdida de protección respecto de quienes incurran en las conductas previstas en este capítulo no afectará el ejercicio legítimo del derecho por parte de los demás participantes que continúen desarrollando la reunión o manifestación de manera

pacífica y dentro de los límites establecidos en la Constitución Política y en la presente ley.

Artículo 15. ***Protección de la vida, la integridad personal y los bienes públicos y privados.*** No hacen parte del contenido protegido del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica las conductas dirigidas a causar daño o poner en peligro la vida, la integridad personal, la libertad o la seguridad de las personas.

Igualmente se encuentran excluidas las conductas encaminadas a destruir, incendiar, deteriorar, saquear, invadir u ocupar violentamente bienes públicos o privados, así como aquellas dirigidas a afectar infraestructura estratégica del Estado, redes de servicios públicos, sistemas de transporte, establecimientos de comercio, instituciones educativas, edificaciones públicas, monumentos, bienes de interés cultural, mobiliario urbano o cualquier otro bien destinado al servicio de la comunidad.

Así mismo se encuentran excluidas las conductas tendientes a impedir el ejercicio del derecho al trabajo o movilidad de los servidores públicos, y dichas actuaciones podrán ser consideradas como secuestro, por lo que la fuerza pública podrá intervenir por la fuerza para permitir la no restricción de derechos

Artículo 16. ***Protección de la movilidad, los servicios públicos esenciales y el abastecimiento.*** No hacen parte del contenido protegido del derecho fundamental las actuaciones encaminadas a impedir de manera absoluta, indefinida o sistemática la circulación de personas, vehículos o mercancías mediante la instalación de barricadas, cuerdas, cadenas, zanjas, vehículos, árboles, llantas, escombros, materiales de construcción o cualquier otro obstáculo físico sobre las vías públicas.

Tampoco hacen parte del contenido protegido del derecho las actuaciones que impidan o afecten gravemente el acceso o funcionamiento de hospitales, centros asistenciales, aeropuertos, terminales de transporte, puertos, estaciones de policía, instalaciones militares, organismos de socorro, centrales de abastecimiento, plantas de generación o distribución de servicios públicos, infraestructura crítica o cualquier otra instalación indispensable para la protección de la vida, la salud, la seguridad o el abastecimiento de la población.

En todo caso deberá garantizarse de manera permanente el tránsito de ambulancias, organismos de socorro, vehículos de emergencia, Fuerza Pública en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, así como de los vehículos destinados al transporte de alimentos, medicamentos, combustibles, oxígeno, insumos médicos y demás bienes indispensables para la población.

Artículo 17. ***Prohibición del porte de armas, del uso de elementos peligrosos y del ocultamiento de la identidad.*** No hacen parte del contenido protegido del derecho fundamental el porte, tenencia, fabricación, transporte o utilización de armas de fuego, armas traumáticas, armas blancas, explosivos, sustancias inflamables, acelerantes, artefactos explosivos improvisados, elementos incendiarios, sustancias químicas peligrosas o cualquier otro elemento destinado a causar daño a las personas o a bienes públicos y privados.

Igualmente se encuentra excluido del ámbito de protección del derecho el uso de capuchas, máscaras, pasamontañas o cualquier otro elemento destinado a ocultar deliberadamente la identidad cuando tenga por finalidad impedir la identificación de quien participe en conductas contrarias a la Constitución Política o a la ley, facilitar su comisión o evadir la actuación de las autoridades competentes.

Artículo 18. ***Protección de los niños, niñas y adolescentes durante las reuniones y manifestaciones públicas.*** Ninguna persona podrá promover, inducir, facilitar, utilizar o instrumentalizar a niños, niñas o adolescentes para participar en conductas excluidas del ámbito de protección del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica.

Cuando durante una reunión o manifestación se advierta la participación de niños, niñas o adolescentes en actos de violencia, destrucción de bienes, bloqueos absolutos o cualquier otra conducta prevista en el presente capítulo, las autoridades competentes adoptarán de manera inmediata las medidas de protección y restablecimiento de derechos previstas en el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar respecto de quienes hayan promovido, facilitado o permitido dichas conductas.

CAPÍTULO V

Obligaciones y responsabilidades de los organizadores, voceros y participantes

Artículo 19. ***Organizadores y voceros.*** Los organizadores, promotores y voceros de las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas deberán promover el ejercicio legítimo del derecho fundamental de conformidad con la Constitución Política y la presente ley. En desarrollo de lo anterior deberán:

a) Promover el desarrollo pacífico de la reunión o manifestación.

b) Informar a los participantes sobre el objeto, recorrido y condiciones generales de la movilización.

c) Promover el respeto por los derechos fundamentales de las demás personas y por los bienes públicos y privados.

d) Mantener canales de diálogo y coordinación con las autoridades competentes cuando exista aviso previo o cuando las circunstancias lo permitan.

e) Promover el mantenimiento de los corredores humanitarios y el respeto por las medidas adoptadas para garantizar la atención de emergencias, la prestación de los servicios públicos esenciales y el abastecimiento de bienes indispensables para la población.

f) Colaborar con las autoridades para prevenir la comisión de conductas excluidas del ámbito de protección del derecho.

Artículo 20. ***Responsabilidad por conductas individuales*****.** La responsabilidad derivada de las conductas excluidas del ámbito de protección del derecho será siempre personal e individual.

Ninguna persona podrá ser investigada o sancionada por el solo hecho de participar en una reunión o manifestación pública y pacífica, ni por la sola calidad de organizador, promotor o vocero, salvo que exista prueba de su participación, promoción, dirección, financiación, inducción, facilitación o colaboración en la realización de conductas contrarias a la Constitución Política y en la ley.

Artículo 21. ***Responsabilidad por los daños ocasionados*****.** Quienes, con ocasión de una reunión o manifestación pública y pacífica, ocasionen daños a personas, bienes públicos o privados o afecten la infraestructura estratégica del Estado responderán conforme a los regímenes de responsabilidad previstos en la Constitución Política y en la ley.

La responsabilidad civil por los daños ocasionados será exigible a quienes los hayan causado o a quienes hayan participado dolosamente en su ejecución, sin perjuicio de las demás acciones judiciales a que haya lugar.

Artículo 22. ***Duración de las reuniones y manifestaciones públicas*****.** Las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas no podrán prolongarse por un término superior a veinticuatro (24) horas continuas.

Vencido dicho término, los participantes deberán cesar la ocupación del espacio público y dar por finalizada la reunión o manifestación, sin perjuicio de que pueda convocarse una nueva manifestación en una fecha posterior, cuarenta y ocho (48) horas después de finalizada la reunión o manifestación previa, con el cumplimiento de las condiciones previstas en la presente ley.

La autoridad competente adoptará las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, privilegiando el diálogo, la mediación y las medidas preventivas antes de acudir a las facultades previstas en la presente ley.

Artículo 23. ***Colaboración con las autoridades*****.** Los organizadores, promotores, voceros y participantes deberán colaborar con las autoridades competentes en la adopción de medidas dirigidas a prevenir hechos de violencia, proteger los derechos fundamentales de las demás personas que no estén protestando, garantizar el tránsito de los organismos de socorro y preservar el carácter pacífico de la reunión o manifestación.

Artículo 24. ***Respeto al orden constitucional y a las instituciones democráticas*****.** Los organizadores, promotores, voceros y participantes de las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas deberán ejercer este derecho con observancia de la Constitución Política, respeto por el Estado Social de Derecho y acatamiento del orden constitucional.

En desarrollo de lo anterior, les estará prohibido promover, instigar o incitar a la violencia, al odio, a la discriminación, a la comisión de conductas punibles, al desconocimiento del orden constitucional o al incumplimiento de las decisiones adoptadas legítimamente por las autoridades públicas en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales.

Lo anterior no limitará el derecho a formular críticas, expresar inconformidades, solicitar la modificación o derogatoria de actos o decisiones públicas, promover su revisión por los mecanismos previstos en la Constitución Política y la ley, ni ejercer los derechos de participación ciudadana y control político reconocidos por el ordenamiento jurídico.

El llamamiento al desconocimiento de decisiones de las autoridades públicas únicamente será admisible cuando tenga por objeto promover el ejercicio de los mecanismos constitucionales y legales de control o cuando se fundamente en una manifiesta contradicción de dichas decisiones con la Constitución Política, en los eventos expresamente previstos por el ordenamiento jurídico colombiano.

CAPÍTULO VI

Competencias de las autoridades y medidas para el restablecimiento del orden constitucional.

Artículo 25. ***Competencia de las autoridades*****.** Corresponde a las autoridades nacionales, departamentales, distritales y municipales, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, adoptar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica, proteger los derechos fundamentales de las demás personas, preservar la convivencia ciudadana y restablecer el orden constitucional cuando este resulte afectado.

Las autoridades ejercerán sus competencias con observancia de los principios de legalidad, necesidad, razonabilidad, proporcionalidad, igualdad, coordinación y respeto por los derechos humanos.

Artículo 26. ***Actuación de la Policía Nacional*****.** La Policía Nacional, como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, tendrá a su cargo el acompañamiento, protección y garantía del ejercicio del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica, así como la prevención y control de las conductas excluidas del ámbito de protección del derecho previstas en la presente ley.

Su actuación deberá orientarse, de manera preferente, a prevenir la alteración de la convivencia, facilitar el desarrollo pacífico de las manifestaciones, proteger a los participantes y a los terceros no participantes, preservar los bienes públicos y privados y garantizar el ejercicio de los demás derechos fundamentales.

Artículo 27. ***Principios de la intervención de las autoridades.*** La intervención de las autoridades durante las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas se regirá por los principios de prevención, diálogo, coordinación, gradualidad, necesidad, proporcionalidad, diferenciación y uso excepcional de la fuerza.

Las autoridades deberán privilegiar los mecanismos de diálogo y concertación antes de adoptar medidas restrictivas, salvo cuando las circunstancias hagan indispensable una actuación inmediata para proteger la vida, la integridad personal, la seguridad, el orden constitucional o los derechos fundamentales de las demás personas.

Artículo 28. ***Restablecimiento del orden constitucional.*** Cuando durante una reunión o manifestación pública se presenten conductas excluidas del ámbito de protección del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica, las autoridades competentes podrán adoptar las medidas necesarias para hacer cesar dichas conductas, restablecer el orden constitucional y garantizar la protección de los derechos fundamentales de todas las personas.

Siempre que las circunstancias lo permitan, las medidas deberán dirigirse de manera selectiva contra quienes ejecuten, promuevan, faciliten o financien las conductas excluidas del ámbito de protección del derecho, procurando preservar el ejercicio legítimo de la reunión o manifestación por parte de quienes continúen desarrollándola pacíficamente.

Artículo 29. ***Uso de la fuerza.*** El uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional tendrá carácter excepcional y solo procederá cuando resulte estrictamente necesario para proteger la vida, la integridad personal, la seguridad, los bienes constitucionalmente protegidos o restablecer el orden constitucional, y no exista otro medio menos lesivo para lograr dichos fines.

En todo caso, el uso de la fuerza deberá sujetarse a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución, diferenciación y responsabilidad, de conformidad con la Constitución Política, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia y la ley.

Se prohíbe en todo caso el uso arbitrario de la fuerza y el empleo de fuerza letal para el control de reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas, salvo en los eventos expresamente autorizados por el ordenamiento jurídico para proteger la vida frente a una amenaza real, actual e inminente.

Artículo 30. ***Disolución de reuniones y manifestaciones.*** La disolución de una reunión o manifestación pública únicamente procederá cuando se presenten alteraciones graves e inminentes del orden constitucional o de la convivencia ciudadana que no puedan ser controladas mediante medidas menos restrictivas del derecho fundamental o del cumplimiento del término despuesto en la presente ley.

La decisión deberá estar precedida, siempre que las circunstancias lo permitan, de requerimientos claros dirigidos a los participantes para que cesen las conductas que dieron lugar a la intervención de las autoridades y permitan el restablecimiento del orden.

La disolución deberá limitarse al tiempo estrictamente necesario para superar las circunstancias que la motivaron y deberá realizarse con pleno respeto por los derechos humanos y las garantías constitucionales.

CAPÍTULO VII

Disposiciones Finales

Artículo 31. ***Reglamentación.*** El Gobierno nacional reglamentará la presente ley, en el ámbito de sus competencias, dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia.

La reglamentación que se expida tendrá por objeto garantizar la adecuada implementación y ejecución de las disposiciones contenidas en la presente ley y, en ningún caso, podrá modificar, restringir, ampliar o desnaturalizar el contenido esencial del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica, ni los principios, elementos esenciales, garantías, límites, obligaciones y responsabilidades establecidos en esta ley estatutaria.

Artículo 32. ***Armonización normativa.*** Las autoridades nacionales, departamentales, distritales y municipales, en el ámbito de sus competencias, adecuarán los protocolos, reglamentos, manuales, lineamientos y demás actos administrativos relacionados con el ejercicio del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica a las disposiciones de la presente ley, dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia.

Mientras se produce dicha adecuación, las actuaciones de las autoridades deberán sujetarse a lo dispuesto en la Constitución Política y en la presente ley.

Artículo 33. ***Interpretación y aplicación.*** Las disposiciones de la presente ley se interpretarán de manera sistemática y armónica con la Constitución Política y con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia que hagan parte del bloque de constitucionalidad.

En la aplicación de la presente ley deberá garantizarse la protección del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica, en armonía con los derechos fundamentales de las demás personas, la convivencia ciudadana, el orden constitucional y la seguridad pública.

Artículo 34. ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley estatutaria tiene por objeto desarrollar el derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica consagrado en el artículo 37 de la Constitución Política, mediante el establecimiento de un marco jurídico integral que defina sus elementos esenciales, principios, garantías, límites, derechos, deberes, responsabilidades y mecanismos para su protección y ejercicio. La iniciativa parte del reconocimiento de que la reunión y la manifestación pública constituyen expresiones legítimas de la democracia participativa y de la libertad de expresión, razón por la cual el Estado tiene el deber de garantizar su ejercicio y adoptar las medidas necesarias para proteger a quienes participan en ellas de manera pacífica.

Al mismo tiempo, el proyecto desarrolla el mandato previsto en el artículo 37 de la Constitución Política, conforme al cual corresponde al legislador determinar los casos en los cuales podrá limitarse el ejercicio de este derecho. En ese sentido, la iniciativa establece reglas claras para armonizar el ejercicio del derecho con la protección de los derechos fundamentales de las demás personas, la convivencia ciudadana, el orden constitucional, la seguridad pública y el funcionamiento regular de las instituciones democráticas.

Con ese propósito, la iniciativa define las condiciones para el ejercicio legítimo del derecho, fortalece las garantías institucionales para su protección, establece las competencias de las autoridades públicas, determina las obligaciones y responsabilidades de los distintos actores que intervienen en las reuniones y manifestaciones públicas y precisa las conductas que constituyen una extralimitación del derecho y que, en consecuencia, no hacen parte de su ámbito de protección constitucional.

Finalmente, el proyecto pretende brindar seguridad jurídica tanto a los ciudadanos que ejercen legítimamente este derecho como a las autoridades encargadas de garantizarlo, mediante un marco legal que permita proteger la protesta pacífica como expresión propia de un Estado Social y Democrático de Derecho, sin desconocer los derechos fundamentales de quienes no participan en ella ni los deberes constitucionales del Estado de preservar la convivencia, el orden constitucional y el interés general.

1. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica es una garantía propia de una sociedad democrática. A través de su ejercicio, los ciudadanos pueden expresar inconformidades, defender causas colectivas, cuestionar decisiones de las autoridades, exigir cambios y participar activamente en los asuntos públicos. Por esa razón, esta iniciativa parte del reconocimiento y de la protección de la protesta pacífica como una expresión legítima de la democracia participativa y de la libertad de expresión. Sin embargo, reconocer la importancia constitucional de este derecho no significa aceptar que toda actuación realizada durante una movilización quede protegida por el artículo 37 de la Constitución Política. La protección constitucional tiene como presupuesto fundamental el carácter pacífico de la reunión y manifestación, y no puede convertirse en una justificación para la violencia contra las personas, la destrucción de bienes públicos o privados, el uso de armas o explosivos, los saqueos, la intimidación, la obstrucción de los servicios esenciales o la afectación grave e indefinida de los derechos de quienes no participan en la movilización.

La experiencia colombiana de los últimos años demuestra por qué resulta necesario establecer esa diferencia con mayor claridad. La protesta social forma parte de la realidad política y social del país y responde a causas muy diversas. La literatura especializada ha señalado que sus motivaciones se han ampliado progresivamente desde reivindicaciones tradicionales relacionadas con salarios, estabilidad laboral, acceso a la tierra o servicios públicos, hacia reclamaciones vinculadas con los derechos humanos, la educación, el medio

ambiente, la paz y distintas demandas sociales. En ese sentido, la protesta ha sido entendida como una acción colectiva mediante la cual un grupo de personas pretende ejercer presión para exigir respuestas del Estado o expresar demandas frente a actores públicos o privados[1]. Precisamente porque se trata de una herramienta legítima de participación democrática, resulta necesario protegerla de manera efectiva, pero también impedir que conductas materialmente distintas, particularmente aquellas asociadas a la violencia y a la comisión de delitos, terminen confundiéndose con el ejercicio de este derecho.

Los acontecimientos ocurridos durante las jornadas iniciadas el 28 de abril de 2021 constituyen uno de los antecedentes más importantes que justifican esta regulación. Lo sucedido en ese periodo mostró dos realidades que deben diferenciarse. Miles de ciudadanos salieron a las calles para expresar inconformidades políticas y sociales mediante mecanismos legítimos de protesta, pero simultáneamente se presentaron bloqueos, destrucción de infraestructura pública y privada, incendios, saqueos, ataques contra estaciones de Policía y graves enfrentamientos en diferentes ciudades del país. BBC News Mundo documentó que Bogotá y Cali se convirtieron en algunos de los principales escenarios de esas jornadas y reportó, con fundamento en información de la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación, homicidios, centenares de personas lesionadas y episodios de violencia contra bienes e instalaciones públicas[2]. No se trató, por tanto, únicamente de una discusión sobre las razones políticas que originaron las marchas. Colombia tuvo que enfrentar situaciones en las que, dentro o alrededor de movilizaciones legítimas, ocurrieron conductas que afectaron directamente la vida, la integridad, la seguridad y los bienes de otros ciudadanos.

El problema fue reconocido también desde el ámbito académico. Un análisis de la Universidad del Rosario sobre las movilizaciones de 2021 identificó como una de sus características la coexistencia entre la movilización social, los actos violentos y los excesos cometidos en algunos casos por agentes estatales. El documento señala expresamente que "otra nota predominante de la protesta social de 2021 en Colombia la constituyen los actos vandálicos, con destrucción de la infraestructura pública y la propiedad privada", y advierte igualmente sobre respuestas estatales desmedidas que contribuyeron a una espiral de violencia[3]. Esta experiencia resulta particularmente relevante para la orientación del presente proyecto, pues demuestra que la respuesta jurídica adecuada no consiste en escoger entre garantizar la protesta o garantizar la autoridad. El Estado tiene la obligación de hacer ambas cosas. Debe brindar todas las garantías a quien se manifiesta pacíficamente, pero también debe contar con reglas claras para actuar frente a quien incendia bienes, agrede personas, utiliza explosivos, saquea establecimientos, destruye infraestructura o aprovecha la concentración de personas para ejecutar conductas delictivas. Al mismo tiempo, las competencias de las autoridades deben encontrarse claramente delimitadas para evitar intervenciones arbitrarias o indiscriminadas frente a quienes continúan ejerciendo pacíficamente el derecho.

La experiencia de 2021 también puso de presente que no todas las actuaciones violentas producidas durante una movilización pueden entenderse necesariamente como expresiones espontáneas de inconformidad ciudadana. En 2026 volvió a adquirir relevancia pública una decisión del Tribunal Superior de Bogotá relacionada con hechos ocurridos durante aquellas jornadas. De acuerdo con la información periodística divulgada sobre la sentencia, la justicia confirmó condenas contra integrantes de una estructura denominada "primera línea" y, respecto de los hechos concretos sometidos a juzgamiento, encontró elementos de coordinación para la ejecución de determinadas actuaciones violentas, incluyendo la existencia de roles, comunicaciones y vínculos investigados con estructuras ilegales[4]. Este antecedente no permite afirmar que la totalidad de las manifestaciones de 2021 hubieran tenido esa naturaleza, ni sería correcto hacerlo. Por el contrario, demuestra justamente la necesidad de individualizar responsabilidades y de distinguir jurídicamente entre el ciudadano que protesta legítimamente y quien utiliza el escenario de una movilización para desarrollar una actividad criminal. Una regulación que no efectúe esa distinción termina perjudicando a los mismos manifestantes pacíficos, porque permite que las acciones de quienes recurren a la violencia se confundan con el ejercicio constitucional de quienes simplemente salen a las calles a expresar sus ideas.

---

1 Gutiérrez López, Julián Alberto. La protesta social en Colombia: una visión desde el comportamiento de las multitudes. En: SIERRA GUTIÉRREZ, W. A. y TORRIJOS, V. (eds.). Movilización social violenta. Bogotá D.C.: Sello Editorial ESDEG, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", 2022, pp. 39-58. DOI: 10.25062/9786287602328.02. El estudio define la protesta social como una acción colectiva orientada a generar presión para exigir soluciones al Estado o formular demandas frente a actores públicos o privados.

2 BBC News Mundo. "Protestas en Colombia: las imágenes que dejan los violentos enfrentamientos entre manifestantes y policía". Publicado el 4 de mayo de 2021 y actualizado el 6 de mayo de 2021. La publicación recoge, entre otros, reportes de la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación sobre homicidios, personas heridas y hechos de violencia registrados durante las jornadas de protesta.

3 Veloza, Mauricio. "Protesta social, la otra cara de Colombia". Divulgación Científica, Universidad del Rosario, pp. 92-97. En el documento se afirma: "Otra nota predominante de la protesta social de 2021 en Colombia la constituyen los actos vandálicos, con destrucción de la infraestructura pública y la propiedad privada, así como la represión estatal, que en muchos casos fue desmedida".

4 Semana. "Estallido social: fallo judicial concluye que la violencia en Bogotá no fue espontánea, sino coordinada con estructuras ilegales". 3 de mayo de 2026. La publicación informa sobre una sentencia del Tribunal Superior de Bogotá que confirmó condenas relacionadas con determinados hechos violentos ocurridos durante las movilizaciones de 2021 y refiere elementos probatorios sobre coordinación, comunicaciones y roles atribuidos a las personas procesadas.

La misma problemática no desapareció después de 2021. El 2 de octubre de 2025, durante nuevas manifestaciones en Bogotá, se presentaron ataques y daños contra el CAI de la Avenida Chile y otros hechos de violencia protagonizados por personas encapuchadas. Frente a esa situación, el alcalde de Bogotá señaló públicamente que, una vez agotadas las instancias de diálogo en terreno, había impartido la instrucción a la Policía Metropolitana para intervenir y restablecer el orden[5]. Los hechos volvieron a plantear una cuestión que el ordenamiento jurídico debe resolver con suficiente precisión y que no puede quedar sometida únicamente al criterio de la autoridad que gobierne en cada momento: cuál es la frontera entre una manifestación protegida constitucionalmente y una actuación que, por su violencia, finalidad o efectos, excede ese ámbito de protección. Esa frontera debe ser conocida previamente por ciudadanos, organizadores y autoridades, y no construirse de manera improvisada cuando ya se encuentran enfrentados manifestantes y Fuerza Pública.

La actualidad de esta discusión quedó nuevamente evidenciada durante el proceso electoral de 2026. La Defensoría del Pueblo informó que entre el 1 de enero y el 11 de junio realizó seguimiento a 161 eventos de manifestación y movilización social relacionados con el proceso electoral en Bogotá y en 71 municipios de 26 departamentos. La propia entidad señaló que "el 64% de dichas expresiones se desarrollaron de manera completamente pacífica", mientras que en el 36 % restante se registraron situaciones que habrían afectado el derecho a la circulación, la infraestructura pública o privada y, en algunos casos, la integridad física de personas[6]. Las cifras permiten observar el asunto sin generalizaciones. La mayoría de las movilizaciones puede desarrollarse pacíficamente y debe recibir plena protección estatal; pero existe también una realidad objetiva en la que determinadas protestas producen afectaciones que el legislador no puede ignorar. Proteger el derecho implica también establecer reglas que permitan aislar y responder frente a quienes lo desnaturalizan mediante la violencia.

Existe, además, una dimensión institucional que adquiere especial relevancia cuando las movilizaciones se producen alrededor de procesos electorales o decisiones adoptadas por los poderes públicos. El derecho a protestar comprende la posibilidad de expresar el rechazo más profundo frente a un Gobierno, una ley, una decisión judicial, una elección o cualquier actuación estatal; permite exigir su modificación, derogatoria o revisión y promover políticamente las transformaciones que los ciudadanos consideren necesarias. Pero esa libertad no puede confundirse con una facultad para desconocer mediante vías de hecho el orden constitucional o sustituir, por medio de la violencia, los procedimientos establecidos para adoptar y controvertir las decisiones públicas. Las discusiones surgidas antes de las elecciones de 2026, así como las advertencias públicas sobre la posibilidad de nuevos escenarios de confrontación semejantes a los ocurridos en 2021, hacen necesario que el Estado disponga de una regulación que diferencie claramente la oposición política y la protesta legítima de las conductas encaminadas a imponer mediante la fuerza una determinada voluntad política[7].

Esa misma lógica debe aplicarse a los derechos de quienes no participan en una manifestación. La protesta tiene una naturaleza disruptiva y sería equivocado pretender que una marcha no produzca ninguna alteración en el espacio público. Una movilización puede ocupar temporalmente una vía, modificar el tránsito, generar ruido e incomodidades y cambiar durante algunas horas el funcionamiento ordinario de una ciudad. Estas consecuencias hacen parte del ejercicio real de este derecho y no pueden ser utilizadas por sí mismas como una excusa para impedirlo. Sin embargo, existe una diferencia material entre alterar temporalmente el tránsito y mantener indefinidamente cerrado un corredor estratégico; entre marchar frente a un hospital e impedir físicamente el ingreso de una ambulancia; entre ocupar temporalmente una plaza y convertirla en un espacio de ocupación permanente que excluya a los demás ciudadanos; o entre manifestarse frente a una instalación pública y destruirla. El estudio de la Escuela Superior de Guerra sobre la protesta social colombiana recoge precisamente antecedentes en los cuales cierres y bloqueos de carreteras han producido problemas para ciudadanos ajenos a las manifestaciones, incluyendo escasez de alimentos y dificultades para el tránsito de ambulancias[8].

Por ello, el proyecto parte de una regla sencilla: el reconocimiento de un derecho fundamental no supone la suspensión de los derechos fundamentales

5 Semana. "¿Estallido social 2.0? Advierten los mismos patrones de 2021 previo a elecciones y le hacen pregunta directa al presidente Petro". 3 de octubre de 2025. La publicación recoge las declaraciones del alcalde de Bogotá, Carlos Fernando Galán, después de los hechos registrados el 2 de octubre de 2025 en inmediaciones del CAI de la Avenida Chile y su decisión de ordenar la intervención policial una vez agotadas las instancias de diálogo.

6 Defensoría Del Pueblo. Pronunciamiento sobre protesta social y proceso electoral. Bogotá D.C., 18 de junio de 2026. La entidad informó que entre el 1 de enero y el 11 de junio de 2026 realizó seguimiento a 161 eventos de manifestación y movilización social relacionados con el proceso electoral en Bogotá y 71 municipios de 26 departamentos. Según el comunicado: "el 64% de dichas expresiones se desarrollaron de manera completamente pacífica".

7 Semana. "¿Estallido social 2.0? Advierten los mismos patrones de 2021 previo a elecciones y le hacen pregunta directa al presidente Petro". 3 de octubre de 2025; SEMANA. "Estallido social: fallo judicial concluye que la violencia en Bogotá no fue espontánea, sino coordinada con estructuras ilegales". 3 de mayo de 2026. Estas fuentes se utilizan para documentar el debate público sobre hechos violentos ocurridos en contextos de movilización y su relación con coyunturas electorales, sin asumir como probadas las afirmaciones políticas o partidistas reproducidas en las publicaciones.

8 Gutiérrez López, Julián Alberto. Op. cit., especialmente pp. 43-46. El estudio refiere que los bloqueos y cierres de carreteras pueden afectar la vida cotidiana de ciudadanos que no participan en las protestas y menciona situaciones relacionadas con escasez de alimentos y obstáculos al acceso de ambulancias.

de los demás. El ciudadano que participa en una protesta conserva todas sus garantías constitucionales, pero el ciudadano que decide no participar conserva igualmente sus derechos a la vida, la salud, la movilidad, el trabajo, la educación, el acceso a la justicia, los servicios públicos y el abastecimiento de bienes esenciales. La función del legislador consiste precisamente en establecer las condiciones que permitan la coexistencia de esos derechos cuando entran en tensión. De allí que el articulado reconozca expresamente la posibilidad de utilizar temporalmente las vías y el espacio público, pero establezca corredores humanitarios permanentes; permita las alteraciones razonables de la movilidad, pero excluya los bloqueos absolutos, permanentes o indefinidos de infraestructura estratégica; proteja la libertad de expresión de los manifestantes, pero excluya del ámbito protegido las armas, los explosivos, las agresiones, la destrucción de bienes y la instrumentalización de niños, niñas y adolescentes para la ejecución de actos violentos.

La regulación de la actuación de la Policía Nacional responde al mismo propósito. Su presencia durante una movilización no debe concebirse, por sí misma, como una actuación dirigida a impedir la protesta. La Policía es una institución de naturaleza civil llamada constitucionalmente a preservar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas. Durante una manifestación tiene que proteger tanto a quienes participan como a quienes se encuentran al margen de ella, garantizar el tránsito de organismos de socorro, prevenir agresiones y proteger los bienes públicos y privados. Pero esas competencias tampoco son ilimitadas. La experiencia de 2021 puso de presente denuncias y casos de utilización desproporcionada de la fuerza, circunstancia reconocida incluso en estudios que, al mismo tiempo, documentaron la existencia de actos violentos y destrucción durante las movilizaciones[9]. Por esa razón, el articulado combina la presencia y capacidad efectiva de actuación de la Policía con reglas de legalidad, necesidad, proporcionalidad, diferenciación y uso excepcional de la fuerza.

El problema que pretende resolver esta iniciativa, entonces, no puede simplificarse como una confrontación entre el derecho a protestar y el mantenimiento del orden. Colombia necesita proteger ambas dimensiones dentro del marco constitucional. Quien protesta pacíficamente debe tener la certeza de que el Estado garantizará su derecho y de que no responderá por los actos cometidos individualmente por terceros; quien no participa debe tener la certeza de que una movilización no implica que sus derechos quedan suspendidos; los organizadores deben conocer las reglas bajo las cuales se desarrolla la protesta; y la Fuerza Pública debe saber con precisión cuándo puede intervenir, contra quién debe hacerlo y cuáles son los límites que no puede sobrepasar. Esta claridad resulta especialmente importante para evitar que las decisiones frente a cada protesta dependan de la orientación ideológica de la administración de turno o de interpretaciones distintas según quién convoca la movilización.

La necesidad de esta ley estatutaria surge precisamente de esa ausencia de un marco integral y estable. Durante años, aspectos centrales del derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica han debido definirse mediante decisiones jurisprudenciales, normas de policía, protocolos administrativos y regulaciones dispersas. La literatura especializada ha advertido las dificultades que genera una aproximación principalmente sancionatoria o fragmentaria a la protesta y la necesidad de diferenciar el ejercicio democrático de las conductas violentas que pueden surgir en su contexto[10]. El proyecto busca superar esa dispersión mediante reglas generales que protejan el derecho, delimiten su ejercicio y otorguen seguridad jurídica a todos los involucrados.

La Constitución Política ofrece el punto de equilibrio. El artículo 37 reconoce que toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, pero también dispone expresamente que solo la ley podrá establecer los casos en los cuales podrá limitarse el ejercicio de este derecho. La presente iniciativa desarrolla ese mandato. No busca eliminar el carácter disruptivo de la protesta ni exigir que toda manifestación resulte cómoda para quienes no participan; busca establecer una frontera jurídica clara entre aquello que corresponde al ejercicio legítimo de un derecho fundamental y aquello que constituye una extralimitación del mismo. La violencia, la destrucción, el porte o utilización de armas y explosivos, la afectación deliberada de servicios indispensables, los bloqueos absolutos e indefinidos, la instrumentalización de menores para actos violentos y las actuaciones dirigidas a desconocer por vías de hecho el orden constitucional no pueden recibir la misma protección que la marcha, el plantón, la expresión crítica o la movilización pacífica. Establecer esa diferencia protege a la sociedad, fortalece a las instituciones y, al mismo tiempo, protege la legitimidad de la propia protesta social.

2. MARCO NORMATIVO

2.1. MARCO INTERNACIONAL

El derecho de reunión y manifestación pacífica constituye un derecho humano ampliamente reconocido por el derecho internacional y forma parte de los compromisos asumidos por el Estado colombiano a través de diversos instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad. Tales instrumentos no solo

[9] Veloza, Mauricio. Op. cit., pp. 94-97. El texto analiza tanto la existencia de actos violentos y daños a infraestructura durante las movilizaciones de 2021 como cuestionamientos frente al uso excesivo de la fuerza por parte de agentes estatales.

[10] Gutiérrez López, Julián Alberto. Op. cit., pp. 45-49. El autor aborda la tensión entre la protección democrática de la protesta, los derechos de terceros y las respuestas estatales frente a las manifestaciones violentas, así como los problemas derivados de una regulación fragmentaria o predominantemente sancionatoria.

reconocen la importancia de la protesta como mecanismo de participación democrática y expresión ciudadana, sino que también establecen que su ejercicio no es absoluto y que puede ser objeto de limitaciones expresamente previstas en la ley, siempre que estas sean necesarias, proporcionales y persigan fines legítimos dentro de una sociedad democrática.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, reconoce en su artículo 21 el derecho de reunión pacífica y dispone expresamente que su ejercicio únicamente podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática para proteger la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás[11].

En el mismo sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incorporada al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 16 de 1972, establece en su artículo 15 que el derecho de reunión pacífica y sin armas solo podrá ser restringido mediante disposiciones legales que resulten necesarias, en interés de la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de las demás personas[12].

Por su parte, el artículo 13 de la Convención Americana reconoce el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, pero advierte que este no es un derecho absoluto. En particular, el numeral 5 dispone que la ley deberá prohibir toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la violencia o a cualquier otra acción ilegal contra cualquier persona o grupo de personas[13]. Este estándar internacional resulta especialmente relevante, pues evidencia que incluso los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos reconocen que determinadas manifestaciones o expresiones quedan excluidas de la protección constitucional cuando promueven la violencia o la comisión de conductas ilícitas.

De igual forma, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, mediante la Observación General número 37 (2020) sobre el derecho de reunión pacífica, precisó que los Estados tienen el deber simultáneo de facilitar el ejercicio del derecho de reunión y de proteger los derechos de quienes no participan en las manifestaciones.

En ese sentido, señaló que las restricciones únicamente son compatibles con el derecho internacional cuando se encuentran previstas en la ley, responden a una finalidad legítima y satisfacen los principios de necesidad y proporcionalidad, de manera que permitan armonizar el ejercicio de la protesta con la protección del orden público y de los derechos de terceros[14].

En consecuencia, el derecho internacional no concibe la protesta como un derecho ilimitado. Por el contrario, el sistema universal y el sistema interamericano coinciden en que corresponde a los Estados adoptar marcos normativos que garanticen simultáneamente el ejercicio efectivo del derecho de reunión pacífica y la protección de la seguridad pública, la convivencia ciudadana y los derechos fundamentales de quienes no participan en las manifestaciones. Bajo estos parámetros, la presente iniciativa legislativa desarrolla estándares ya reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos, procurando establecer reglas claras que permitan armonizar el ejercicio de la protesta pacífica con la protección del interés general y de los derechos de toda la comunidad.

2.2. MARCO CONSTITUCIONAL

2.2.1. Fundamentos constitucionales del Estado Social y Democrático de Derecho

La Constitución Política de 1991 consolidó un modelo de Estado Social y Democrático de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, la participación ciudadana, el pluralismo político y la prevalencia del interés general. En ese contexto, los derechos fundamentales dejaron de concebirse como libertades absolutas para entenderse como garantías que deben coexistir armónicamente con los derechos de los demás, el mantenimiento del orden constitucional y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. La protección efectiva de los derechos fundamentales exige, por tanto, un ejercicio permanente de armonización constitucional que permita hacer compatibles libertades igualmente protegidas por la Carta, evitando que el ejercicio irrestricto de una de ellas termine anulando o desconociendo las demás[15].

Precisamente bajo esa lógica, el artículo 37 de la Constitución reconoce que *"toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente",* estableciendo, a su vez, que *"sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se*

[11] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 21, aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968: "Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás".

[12] Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 15, aprobada mediante la Ley 16 de 1972: "Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática (…)".

[13] Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13.5: "Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia (…)".

[14] Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General número 37 (2020) sobre el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, especialmente los apartados relativos al deber estatal de facilitar las reuniones pacíficas, proteger los derechos de terceros y aplicar únicamente restricciones legales necesarias y proporcionales.

[15] Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018.

podrá limitar el ejercicio de este derecho[16]*"* . Esta disposición evidencia que el Constituyente reconoció la reunión y la manifestación como derechos fundamentales indispensables para la democracia participativa, pero simultáneamente reservó al Legislador la competencia exclusiva para definir las condiciones, límites y garantías de su ejercicio, siempre dentro del marco constitucional y con pleno respeto por su núcleo esencial.

La Corte Constitucional ha explicado que la Constitución de 1991 produjo un cambio sustancial frente al régimen anterior al sustituir un modelo basado en amplias facultades discrecionales de la autoridad administrativa por uno sustentado en la supremacía de la ley y en la protección reforzada del derecho fundamental de reunión y manifestación. En palabras de la Corporación, *"la Constitución de 1991 eliminó la facultad discrecional que tenía la autoridad para definir los casos en los cuales se podía disolver una reunión y, por el contrario, estableció que sólo la ley podrá instituir de manera expresa los límites al ejercicio de este derecho*"[17]. De esta manera, el Constituyente trasladó al Congreso de la República la responsabilidad de establecer un marco jurídico claro, objetivo y previamente definido para regular esta libertad pública.

De igual forma, la jurisprudencia constitucional ha señalado que los derechos de reunión y manifestación constituyen instrumentos esenciales para el funcionamiento de una democracia participativa, en la medida en que permiten la deliberación pública, la expresión del disenso y la visibilización de intereses colectivos que, en muchas ocasiones, no encuentran canales suficientes de representación institucional. La Corte ha destacado que "*el Constituyente de 1991 quiso revelar que (...) el orden constitucional vigente está edificado sobre la base de una confianza amplia y justificada en la capacidad colectiva del pueblo colombiano para discutir pública y abiertamente los asuntos que le conciernen (...) y también para conformar, controlar y transformar sus instituciones en parte a través de manifestaciones públicas y pacíficas*"[18].

Sin embargo, el mismo desarrollo jurisprudencial ha precisado que estos derechos no poseen un carácter absoluto. Su protección constitucional está condicionada a que sean ejercidos de manera pacífica y con fines lícitos, pues la violencia, la comisión de delitos o la afectación grave de los derechos de terceros los sitúan por fuera del ámbito de protección del artículo 37 Superior. En consecuencia, el derecho de reunión y manifestación debe interpretarse de forma sistemática con otros principios constitucionales igualmente relevantes, como la protección de la vida, la libertad de locomoción, la seguridad, el acceso a los servicios públicos, la convivencia ciudadana y el mantenimiento del orden público democrático[19].

La Corte Constitucional también ha advertido que la regulación legislativa de este derecho no puede partir de la premisa según la cual toda protesta constituye un problema de orden público, pero tampoco puede desconocer que su ejercicio produce tensiones inevitables con otros derechos fundamentales. En ese sentido, sostuvo que "no se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo *per se*", pero igualmente afirmó que corresponde al Legislador establecer "fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás"[20].

Bajo ese entendimiento constitucional, el presente proyecto de ley estatutaria no pretende restringir el derecho fundamental de reunión y manifestación pública y pacífica, sino desarrollar el mandato previsto en el artículo 37 de la Constitución mediante la adopción de reglas claras, objetivas y compatibles con los estándares fijados por la Corte Constitucional. La iniciativa busca garantizar simultáneamente el ejercicio efectivo del derecho a la protesta pacífica, la protección de los derechos de quienes no participan en ella y la preservación del orden constitucional democrático, de manera que ninguna libertad fundamental sea ejercida en detrimento absoluto de las demás y que el Estado cuente con herramientas jurídicas suficientes para armonizar los distintos bienes constitucionales que concurren durante el desarrollo de las manifestaciones públicas.

2.2.2. El derecho fundamental de reunión y manifestación pública y pacífica.

El derecho de reunión y manifestación pública y pacífica constituye una de las principales expresiones de la democracia participativa consagrada por la Constitución Política de 1991. A través de este derecho, las personas pueden expresar colectivamente sus ideas, opiniones, inconformidades, reivindicaciones o propuestas sobre asuntos de interés público, convirtiéndose

16 Constitución Política de Colombia, artículo 37.

17 Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018: "la Constitución de 1991 eliminó la facultad discrecional que tenía la autoridad para definir los casos en los cuales se podía disolver una reunión y, por el contrario, estableció que sólo la ley podrá instituir de manera expresa los límites al ejercicio de este derecho".

18 Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018: "el Constituyente de 1991 quiso revelar que (…) el orden constitucional vigente está edificado sobre la base de una confianza amplia y justificada en la capacidad colectiva del pueblo colombiano para discutir pública y abiertamente los asuntos que le conciernen (…) y también para conformar, controlar y transformar sus instituciones en parte a través de manifestaciones públicas y pacíficas".

19 Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018

20 Corte Constitucional, Sentencias C-009 de 2018 y C-024 de 1994: "no se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo per se"; igualmente, corresponde establecer "fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás".

en un instrumento esencial para la participación ciudadana, el control democrático y la construcción del debate público. En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que el artículo 37 de la Carta fortaleció el modelo democrático colombiano al reconocer que la ciudadanía no solo participa mediante el sufragio o a través de sus representantes, sino también por medio de la deliberación colectiva y las manifestaciones públicas y pacíficas[21].

La jurisprudencia constitucional ha explicado que este derecho representa una transformación significativa frente al modelo previsto en la Constitución de 1886. Mientras el régimen anterior otorgaba amplias facultades discrecionales a la autoridad para disolver reuniones públicas, la Constitución de 1991 trasladó al Legislador la competencia para regular expresamente los casos en los cuales puede limitarse este derecho, eliminando espacios de arbitrariedad administrativa y reforzando las garantías propias de un Estado Social y Democrático de Derecho. En palabras de la Corte, *"la Constitución de 1991 eliminó la facultad discrecional que tenía la autoridad para definir los casos en los cuales se podía disolver una reunión y, por el contrario, estableció que sólo la ley podrá instituir de manera expresa los límites al ejercicio de este derecho"*[22].

De igual manera, la Corte Constitucional ha precisado que los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica constituyen derechos fundamentales autónomos que, al mismo tiempo, mantienen una estrecha relación con la libertad de expresión, la libertad de asociación y el derecho a la participación política. Así, las manifestaciones públicas representan una de las formas más relevantes de expresión colectiva dentro del sistema democrático, razón por la cual gozan de una protección constitucional reforzada. En ese sentido, la Corporación señaló que, *"los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica son derechos autónomos de libertad que, además, se encuentran interrelacionados con los derechos a la libertad de expresión, de asociación y a la participación"*[23].

No obstante, la propia Constitución delimita el ámbito material de protección de este derecho al exigir que su ejercicio sea público y pacífico. La Corte ha sido enfática en señalar que la violencia y los fines ilícitos quedan excluidos de la garantía constitucional prevista en el artículo 37 Superior. En ese sentido, sostuvo que *"el ejercicio de estos derechos solo se permite en esas condiciones"*, precisando que *"la violencia, sin importar en qué momento se produzca (...) escapa de la garantía de los derechos, al salirse de su contorno material"*[24]. En concordancia con ello, reiteró que *"sólo la protesta social pacífica goza de protección constitucional. Las manifestaciones violentas no están protegidas ni siquiera prima facie por la Constitución"*[25].

Ahora bien, el reconocimiento constitucional del derecho de reunión y manifestación no implica que su ejercicio sea absoluto o ilimitado. La propia Carta Política atribuye al Legislador la competencia para regularlo y establecer expresamente las condiciones bajo las cuales puede ejercerse, siempre que se respete su núcleo esencial y los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad. En consecuencia, la regulación legislativa no constituye una excepción al derecho, sino una exigencia derivada del propio artículo 37 de la Constitución, cuya finalidad consiste en armonizar el ejercicio de esta libertad con los derechos fundamentales de quienes no participan en las manifestaciones, la protección del orden constitucional, la convivencia ciudadana y el funcionamiento normal de la sociedad[26].

Precisamente sobre este aspecto, la Corte Constitucional ha reconocido que la protesta social posee una naturaleza inherentemente disruptiva, en la medida en que busca llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública frente a determinadas problemáticas sociales. Sin embargo, también ha advertido que dicha característica no autoriza la afectación indefinida o desproporcionada de los derechos de terceros. En palabras de la Corporación, *"el derecho a protestar o a manifestarse públicamente no puede anular los derechos de las*

21 Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018: "el Constituyente de 1991 quiso revelar que (…) al pueblo hoy se le reconoce su capacidad y su derecho a deliberar y gobernar, no sólo por medio de sus representantes, o través del sufragio, sino por sí mismo y por virtud de la deliberación colectiva, pública y pacífica".

22 Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018: "la Constitución de 1991 eliminó la facultad discrecional que tenía la autoridad para definir los casos en los cuales se podía disolver una reunión y, por el contrario, estableció que sólo la ley podrá instituir de manera expresa los límites al ejercicio de este derecho".

23 Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018: "los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica son derechos autónomos de libertad que, además, se encuentran interrelacionados con los derechos a la libertad de expresión, de asociación y a la participación".

24 Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018: "el ejercicio de estos derechos solo se permite en esas condiciones"; igualmente, "la violencia, sin importar en qué momento se produzca, si como un exceso a lo que comenzó en términos pacíficos o como el objetivo de una manifestación particular, escapa de la garantía de los derechos, al salirse de su contorno material".

25 Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018, citando la Sentencia C-742 de 2012: "sólo la protesta social pacífica goza de protección constitucional. Las manifestaciones violentas no están protegidas ni siquiera prima facie por la Constitución".

26 Constitución Política de Colombia, artículo 37; Corte Constitucional, Sentencias C-009 de 2018, C-024 de 1994 y C-742 de 2012. En la Sentencia C-024 de 1994 la Corte sostuvo que: "Como la Constitución no determinó en forma expresa los valores o derechos que deben protegerse para justificar las limitaciones al derecho de reunión y manifestación, sino que otorgó una facultad general al Legislador para determinar los casos en los cuales se puede limitar su ejercicio, será tarea de los jueces estudiar las limitaciones constitucionalmente aceptables, mediante la creación de fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás".

personas que no están en esa manifestación, aunque momentáneamente sí se les limiten algunos"[27].

Esta consideración constituye uno de los principales fundamentos constitucionales que justifican la necesidad de contar con una regulación estatutaria que establezca reglas claras para armonizar el ejercicio legítimo de la protesta con la protección efectiva de los demás derechos y bienes constitucionales.

En ese contexto, el presente proyecto de ley estatutaria desarrolla el mandato previsto en el artículo 37 de la Constitución Política y la jurisprudencia consolidada de la Corte Constitucional. Su finalidad no consiste en restringir el derecho fundamental de reunión y manifestación pública y pacífica, sino en desarrollar su contenido constitucional mediante reglas objetivas, claras y previsibles que permitan garantizar simultáneamente el ejercicio efectivo de la protesta pacífica, la protección de los derechos fundamentales de terceros, la preservación del orden constitucional democrático y la seguridad jurídica tanto para los ciudadanos como para las autoridades encargadas de garantizar el ejercicio de este derecho.

2.2.3. La armonización del derecho de reunión y manifestación con los demás derechos y principios constitucionales

El reconocimiento constitucional del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica no implica que su ejercicio pueda desconocer los demás derechos fundamentales ni los principios que estructuran el Estado Social y Democrático de Derecho. Por el contrario, la propia Constitución exige que todos los derechos fundamentales sean interpretados de manera armónica, de forma que ninguno pueda ejercerse anulando el contenido esencial de los demás. Esta concepción resulta especialmente relevante tratándose del derecho de reunión y manifestación, cuyo ejercicio se desarrolla en el espacio público e inevitablemente genera puntos de contacto con otros derechos constitucionalmente protegidos, como la libertad de locomoción, el acceso a los servicios públicos esenciales, el derecho al trabajo, la salud, la educación, la seguridad, el ambiente sano y los derechos de quienes no participan en la manifestación[28].

La Corte Constitucional ha reconocido expresamente que las reuniones y manifestaciones públicas tienen una naturaleza disruptiva, en cuanto buscan llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre determinadas problemáticas sociales. No obstante, esa característica no convierte el derecho en una facultad ilimitada para impedir indefinidamente el ejercicio de los derechos ajenos o paralizar el funcionamiento ordinario de la sociedad. En ese sentido, precisó que *"el derecho a protestar o a manifestarse públicamente no puede anular los derechos de las personas que no están en esa manifestación, aunque momentáneamente sí se les limiten algunos"*[29].

La jurisprudencia también ha explicado que el uso del espacio público por parte de una manifestación genera tensiones constitucionales que deben resolverse mediante criterios de razonabilidad y proporcionalidad, pues el ejercicio del derecho no puede producir un desequilibrio irrazonable frente a los derechos de terceros ni frente a la protección del orden público democrático. En consecuencia, el Legislador tiene la obligación de establecer mecanismos que permitan conciliar el ejercicio efectivo del derecho de reunión y manifestación con la garantía de los demás derechos fundamentales, evitando tanto restricciones arbitrarias como afectaciones desproporcionadas a la comunidad[30].

En desarrollo de ese mandato constitucional, la Corte ha señalado que corresponde al Legislador diseñar *"fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás"*[31]. De igual manera, ha advertido que "no se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo *per se*", pero tampoco puede desconocerse que su ejercicio produce efectos sobre el uso del espacio público y sobre el normal desarrollo de la vida colectiva, circunstancias que justifican la adopción de reglas legales claras que permitan administrar dichas tensiones conforme a los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad[32].

Esta interpretación constitucional resulta plenamente coherente con el artículo 95 de la Constitución Política, según el cual el ejercicio de los derechos y libertades comporta responsabilidades frente a la comunidad y exige respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios. En consecuencia, el ejercicio legítimo del derecho de reunión y manifestación no solo implica la obligación del Estado de garantizar su protección, sino también el deber de quienes participan en las manifestaciones de ejercerlo de manera compatible con los derechos de

27 Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018: "el derecho a protestar o a manifestarse públicamente no puede anular los derechos de las personas que no están en esa manifestación, aunque momentáneamente sí se les limiten algunos".

28 Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018.

29 Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018: "el derecho a protestar o a manifestarse públicamente no puede anular los derechos de las personas que no están en esa manifestación, aunque momentáneamente sí se les limiten algunos".

30 Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018: "el ejercicio de estos derechos (…) no se puede desencadenar un desequilibrio irrazonable en relación con los derechos de terceros, la seguridad ciudadana y el orden público", precisando que tales tensiones "deben abordarse desde la razonabilidad y la proporcionalidad".

31 Corte Constitucional, Sentencias C-009 de 2018 y C-024 de 1994: "fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás".

32 Corte Constitucional, Sentencias C-009 de 2018 y C-024 de 1994: "no se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo per se".

las demás personas y con la preservación de los bienes constitucionales que igualmente merecen protección.

Desde esa perspectiva, el presente proyecto de ley estatutaria desarrolla el principio de armonización constitucional mediante la incorporación de reglas que permiten garantizar el ejercicio efectivo de la protesta pacífica sin desconocer los derechos de terceros ni afectar de manera desproporcionada el funcionamiento de la sociedad. Las medidas relacionadas con la protección de corredores humanitarios, la prohibición de bloqueos absolutos, la preservación del acceso a servicios esenciales, la regulación del uso del espacio público y los límites temporales de las manifestaciones no constituyen restricciones arbitrarias al derecho de reunión y manifestación, sino instrumentos dirigidos a hacer compatible su ejercicio con el conjunto de derechos, principios y valores protegidos por la Constitución Política.

2.2.4. Alcance constitucional de la intervención del Estado frente a las reuniones y manifestaciones públicas

El artículo 37 de la Constitución Política garantiza el derecho de toda persona a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, pero esa protección no excluye la posibilidad de que el Estado adopte medidas orientadas a armonizar su ejercicio con los derechos de terceros, la convivencia ciudadana y el orden público democrático. Por el contrario, el propio texto constitucional dispone que corresponde al legislador establecer de manera expresa las condiciones bajo las cuales puede limitarse este derecho, lo que supone que la intervención estatal es constitucionalmente admisible siempre que responda a criterios de legalidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, y nunca implique la anulación o vaciamiento del contenido esencial del derecho[33].

La Corte Constitucional ha sostenido de manera constante que la protesta social constituye una expresión legítima de la democracia participativa y del pluralismo político, razón por la cual cualquier regulación debe partir de una presunción favorable a su ejercicio. Sin embargo, también ha precisado que el carácter disruptivo propio de las reuniones y manifestaciones no significa que el Estado deba permanecer inactivo frente a las afectaciones que puedan producirse sobre otros derechos constitucionales. El orden constitucional exige que las autoridades adopten mecanismos que permitan compatibilizar el ejercicio de la protesta con la protección de la vida, la integridad personal, la movilidad, la prestación de los servicios públicos esenciales, la actividad económica y los demás derechos fundamentales de quienes no participan en la manifestación[34].

En esa medida, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el legislador dispone de un margen de configuración normativa para regular el ejercicio del derecho de reunión y manifestación, siempre que las medidas adoptadas no persigan restringir el contenido del derecho sino establecer reglas objetivas que permitan su desarrollo dentro de un marco de convivencia democrática. Así, la Corte ha avalado instrumentos como el aviso previo de determinadas manifestaciones, siempre que este tenga naturaleza exclusivamente informativa y no constituya un mecanismo de autorización administrativa; igualmente, ha admitido la posibilidad de adoptar medidas excepcionales frente a alteraciones graves e inminentes de la convivencia, bajo estrictos criterios de necesidad, proporcionalidad y motivación suficiente[35].

De igual forma, la jurisprudencia ha enfatizado que las limitaciones constitucionalmente admisibles no pueden fundarse en conceptos ambiguos o en facultades discrecionales ilimitadas para las autoridades administrativas. Toda restricción al ejercicio de la protesta debe encontrarse previamente prevista por la ley, responder a una finalidad constitucional imperiosa y constituir el medio menos restrictivo para proteger los derechos comprometidos. La ausencia de reglas claras genera riesgos de arbitrariedad e inseguridad jurídica, razón por la cual corresponde al legislador diseñar un marco normativo preciso que ofrezca garantías tanto a quienes ejercen el derecho de manifestación como a la ciudadanía en general[36].

Precisamente esa necesidad de equilibrio inspira la presente iniciativa legislativa. El proyecto no parte de una concepción restrictiva del derecho fundamental a la protesta, sino del reconocimiento de que una democracia constitucional exige proteger simultáneamente la libertad de manifestación y los derechos de quienes no participan en ella. En consecuencia, las medidas propuestas buscan dotar al ordenamiento jurídico de reglas claras, objetivas y previamente definidas que permitan garantizar el ejercicio efectivo del derecho de reunión y manifestación pública, al tiempo que preservan la movilidad, los servicios esenciales, la seguridad ciudadana, el espacio público y la convivencia pacífica, conforme a los parámetros fijados por la Constitución y desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

2.2.5. La competencia del legislador para regular el derecho y la necesidad de una ley estatutaria

La Constitución Política no solo reconoce el derecho fundamental de reunión y manifestación pública y pacífica, sino que también asigna expresamente al Congreso de la República la competencia para regular su ejercicio. El inciso segundo del artículo 37 dispone que *"solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho*".

33 Corte Constitucional, Sentencia C-024 de 1994. En el mismo sentido, Sentencias C-742 de 2012 y C-009 de 2018.

34 Corte Constitucional, Sentencias C-742 de 2012, T-391 de 2007 y C-089 de 1994.

35 Corte Constitucional, Sentencias T-456 de 1992, C-024 de 1994 y C-281 de 2017.

36 Corte Constitucional, Sentencias C-281 de 2017, C-091 de 2017 y C-024 de 1994.

Esta disposición constituye una reserva legal reforzada, en virtud de la cual cualquier regulación que establezca condiciones, límites, procedimientos, garantías o restricciones para el ejercicio del derecho debe provenir del legislador y sujetarse estrictamente a los parámetros constitucionales.

Sin embargo, esa competencia legislativa no es absoluta. La propia Constitución establece que las normas que regulen los derechos y deberes fundamentales, así como los procedimientos y recursos para su protección, deben tramitarse mediante ley estatutaria, conforme a lo previsto en el literal a) del artículo 152 y al procedimiento especial consagrado en el artículo 153 de la Carta. De esta manera, cuando el Congreso pretende desarrollar el contenido de un derecho fundamental como la reunión y la manifestación pública, no puede acudir a una ley ordinaria, sino al procedimiento legislativo reforzado previsto para las leyes estatutarias.

La Corte Constitucional ha sido consistente al señalar que la reserva de ley estatutaria no depende únicamente de la denominación de la norma, sino de su contenido material. En consecuencia, siempre que el legislador pretenda establecer las reglas generales sobre el ejercicio de un derecho fundamental, definir su alcance, fijar sus garantías, precisar sus límites o regular las facultades de las autoridades frente a su ejercicio, la materia queda sometida al trámite estatutario[37].

Precisamente por esa razón, mediante la Sentencia C-223 de 2017, la Corte declaró inexequibles los artículos 53 a 57 de la Ley 1801 de 2016, al concluir que el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana reguló aspectos esenciales del derecho fundamental de reunión y manifestación pública sin observar la reserva de ley estatutaria prevista en los artículos 152 y 153 de la Constitución. Aunque los efectos de la decisión fueron diferidos para evitar un vacío normativo, el Tribunal fue categórico al afirmar que corresponde al Congreso expedir una regulación estatutaria integral sobre la materia[38].

Posteriormente, en la Sentencia C-009 de 2018, la Corte reiteró que la regulación de las condiciones de ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública constituye una materia propia de ley estatutaria y recordó que, una vez declarada la inexequibilidad por vulneración de dicha reserva, el Congreso adquiría la responsabilidad constitucional de expedir el correspondiente desarrollo legislativo.

En consecuencia, el presente proyecto de ley no constituye una decisión discrecional del legislador, sino el ejercicio de una competencia expresamente atribuida por la Constitución y desarrollada por la jurisprudencia constitucional. Su finalidad consiste en establecer un marco jurídico integral que otorgue seguridad jurídica tanto a los ciudadanos como a las autoridades, fortalezca la protección del derecho fundamental de reunión y manifestación pública y pacífica, defina reglas claras para su ejercicio y armonice dicho derecho con los demás principios, derechos y bienes constitucionalmente protegidos, dando cumplimiento al mandato contenido en los artículos 37, 152 y 153 de la Constitución Política.

2.3. MARCO LEGAL VIGENTE

Desde la expedición de la Constitución Política de 1991, el legislador ha expedido diversas disposiciones relacionadas con el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica. No obstante, durante varios años el ordenamiento jurídico colombiano continuó aplicando normas concebidas bajo el régimen constitucional anterior, particularmente aquellas contenidas en el Decreto Ley 1355 de 1970 —Código Nacional de Policía—, cuya regulación respondía a una concepción del orden público propia de la Constitución de 1886, caracterizada por una amplia discrecionalidad administrativa para intervenir, limitar e incluso disolver las reuniones públicas.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, ese modelo normativo quedó materialmente superado. El nuevo texto constitucional transformó el derecho de reunión y manifestación en un verdadero derecho fundamental, fortaleció su relación con la libertad de expresión, la participación ciudadana y el pluralismo político, y reservó al Congreso de la República la competencia para establecer, mediante ley, las limitaciones expresas a su ejercicio. Sin embargo, durante más de dos décadas el país careció de una regulación legislativa integral que desarrollara los nuevos postulados constitucionales, situación que generó una evidente tensión entre una Constitución garantista y una legislación ordinaria construida bajo parámetros institucionales distintos.

Con la expedición de la Ley 1801 de 2016, por medio de la cual se adoptó el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el legislador intentó actualizar la regulación del ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública. Los artículos 53 a 57 incorporaron reglas sobre el aviso previo, el uso temporal del espacio público y de las vías, las reuniones espontáneas, el acompañamiento de las autoridades y las circunstancias en las cuales una manifestación podía ser disuelta. Asimismo, establecieron deberes para las autoridades administrativas y policiales durante el desarrollo de las manifestaciones públicas[39].

No obstante, la Corte Constitucional concluyó que esas disposiciones no podían permanecer en el ordenamiento jurídico por cuanto regulaban aspectos estructurales del ejercicio de un derecho fundamental mediante una ley ordinaria. En la Sentencia C-223 de 2017 declaró inexequibles los artículos 53 a 57 de la Ley 1801 de 2016 por vulnerar la reserva de ley estatutaria prevista en los artículos 152 y 153 de la Constitución, decisión cuyos efectos fueron diferidos con el propósito de evitar un vacío normativo mientras el Congreso

37 Corte Constitucional, Sentencias C-013 de 1993, C-145 de 1994, C-646 de 2001 y C-756 de 2008.

38 Corte Constitucional, Sentencia C-223 de 2017.

39 Ley 1801 de 2016, arts. 53 a 57.

expedía la regulación estatutaria correspondiente[40]. Posteriormente, la Sentencia C-009 de 2018 reiteró que el desarrollo integral del derecho de reunión y manifestación pública constituye una materia reservada al legislador estatutario y recordó que corresponde al Congreso adoptar un marco normativo que establezca las garantías, límites, procedimientos y competencias institucionales conforme a los parámetros constitucionales[41].

Como consecuencia de estas decisiones, Colombia continúa sin contar con una ley estatutaria que regule de manera integral el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica. Aunque subsisten disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre aspectos específicos relacionados con la convivencia, la seguridad ciudadana o las competencias de las autoridades administrativas, no existe un cuerpo normativo que desarrolle de manera sistemática el contenido del artículo 37 de la Constitución, defina los derechos y deberes de los distintos actores involucrados, establezca procedimientos claros para el ejercicio del derecho ni precise las reglas de actuación de las autoridades bajo criterios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y respeto por los derechos fundamentales.

En ese contexto, el presente proyecto de ley estatutaria busca llenar ese vacío normativo mediante una regulación integral, moderna y constitucionalmente compatible del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica. Su propósito no consiste en restringir el ejercicio de este derecho, sino en desarrollar el mandato previsto en la Constitución y dar cumplimiento a la jurisprudencia constitucional, estableciendo reglas claras que otorguen seguridad jurídica tanto a los ciudadanos como a las autoridades, fortalezcan las garantías democráticas y permitan armonizar el ejercicio de la protesta con la protección de los derechos de terceros, la convivencia ciudadana y el orden constitucional.

3. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 293 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, establece la obligación de los autores y ponentes de presentar en el cuerpo de la exposición de motivos las posibles circunstancias o eventos que pueden configurar un conflicto de interés a la luz del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

En el caso particular, es necesario mencionar el inciso segundo del artículo 286 del Reglamento del Congreso, el cual establece lo siguiente:

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

a) Cuando el Congresista participe, discuta o vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

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

De la norma citada se evidencia que el presente proyecto de ley estatutaria desarrolla el derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica consagrado en el artículo 37 de la Constitución Política, estableciendo sus elementos esenciales, principios, garantías, límites y mecanismos para armonizar su ejercicio con los derechos fundamentales de las demás personas, la convivencia ciudadana, el orden constitucional y la seguridad pública. Se trata de una regulación de carácter general, abstracto e impersonal, cuyos efectos cobijan a la totalidad de los habitantes del territorio nacional, sin otorgar beneficios particulares, directos o inmediatos a los Congresistas.

Ahora bien, el Consejo de Estado, en sentencia proferida el 10 de noviembre de 2009, hizo las siguientes precisiones al referirse a los elementos que deben concurrir para que se configure la violación al régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura:

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

Sin perjuicio de lo anterior, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar durante el trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime a los Congresistas del deber de identificar y declarar las causales adicionales que puedan configurarse en cada una de las etapas del trámite legislativo.

4. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones,* se deja constancia de que el presente proyecto de ley estatutaria no genera impacto fiscal directo, en la medida en que no crea, modifica o amplía programas financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación, ni ordena apropiaciones presupuestales específicas o nuevas fuentes de gasto público.

La iniciativa tiene por objeto desarrollar el derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica previsto en el artículo 37 de la Constitución Política, estableciendo el marco jurídico

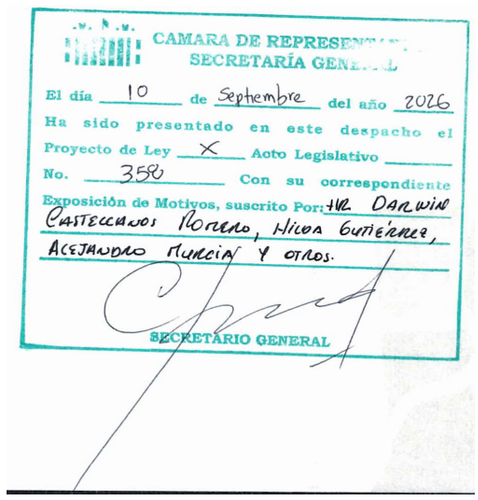
---

40 Corte Constitucional, Sentencia C-223 de 2017.

41 Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018.

para su ejercicio, las garantías institucionales, los límites constitucionales y las competencias de las autoridades públicas, aspectos que corresponden al desarrollo normativo de un derecho fundamental y que deberán ejecutarse con cargo a las competencias y recursos ordinarios de las entidades públicas involucradas.

En consecuencia, el presente proyecto de ley no requiere concepto previo de impacto fiscal ni aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales que, en el marco de la autonomía presupuestal y de las competencias de cada entidad, puedan requerirse para el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico ya les asigna.



PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 386 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización de los Precios del Arroz en Colombia (Fepac) y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre de 2026

Doctor

NICOLÁS ANTONIO BARGUIL

Presidente de la Cámara de Representantes

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

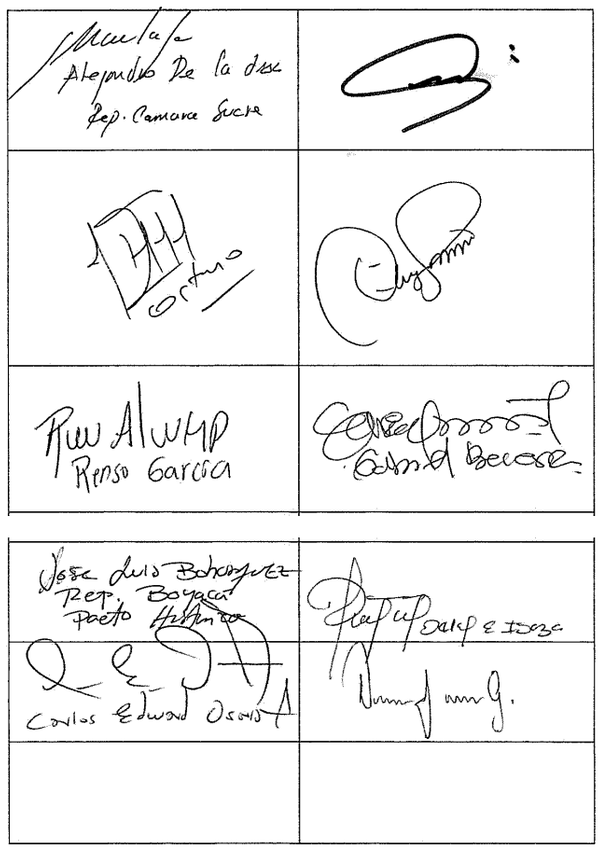
Asunto: Radicación del **Proyecto de Ley número 386 de 2026 Cámara**, *por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización de los Precios del Arroz en Colombia (Fepac) y se dictan otras disposiciones.*

Cordial Saludo:

Los abajo firmantes, en calidad de Congresistas, nos permitimos radicar el Proyecto de Ley número 386 de 2026 Cámara, *por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización de los Precios del Arroz en Colombia (Fepac) y se dictan otras disposiciones*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y los subsiguientes de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,

Flora Perdomo Andrade
Representante a la Cámara por Huila
Partido Liberal
Autora



PROYECTO DE LEY NÚMERO 386 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización de los Precios del Arroz en Colombia (Fepac) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Creación del Fondo de Estabilización de Precios del Arroz.*** Se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Arroz en Colombia (Fepac), el cual operará conforme a los términos establecidos en la presente ley y en la Ley 101 de 1993.

Artículo 2°. *Objeto*. El Fondo de Estabilización de Precios del Arroz (Fepac), tendrá por objeto adoptar mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de arroz colombiano en el marco de la presente ley.

Artículo 3º. *Naturaleza y Administración*. El Fondo de Estabilización de Precios del Arroz (Fepac), funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, adscrita y administrada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, conforme a los términos de la presente ley.

Parágrafo. Los costos de administración, auditoria, sistemas de información y demás gastos de operación, no podrán superar el tres por ciento (3%) del total de los recursos recaudados por el Fondo durante la respectiva vigencia fiscal. En ningún caso los recursos destinados a compensaciones de estabilización se contabilizarán dentro de este límite.

Artículo 4º. *Comité Directivo*. Se conformará un Comité Directivo encargado de definir las estrategias de intervención del Fondo y supervisar su ejecución, el cual se conformará de los siguientes integrantes:

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien lo presidirá.

2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.

3. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.

4. Un representante del Departamento Nacional de Planeación.

5. Un representante de Fedearroz.

6. Un representante de los productores arroceros, elegido por los núcleos arroceros regionales, distinto de quienes integren la Junta Directiva del Fondo Nacional del Arroz.

7. Un representante del sector industrial arrocero.

Parágrafo 1°. El Comité Directivo podrá contar con invitados permanentes con voz, quienes servirán de apoyo en la consecución del objeto del Fepac. El Comité establecerá los procedimientos para la participación de estos invitados.

Artículo 5°. *Competencias del Comité Directivo*. El Comité Directivo tendrá las siguientes funciones:

1. Definir las políticas y lineamientos para el manejo del Fondo de Estabilización de Precios del Arroz (Fepac).

2. Expedir el reglamento operativo del Fepac y los mecanismos de estabilización.

3. Determinar los parámetros de costos, precios y procedimientos para la activación de los mecanismos de estabilización.

4. Establecer políticas de gestión del riesgo financiero del precio del arroz.

5. Evaluar y supervisar las actividades del Fepac y formular recomendaciones para su funcionamiento.

6. Regular las condiciones de venta del arroz para estabilización y el pago de compensaciones a las que haya lugar.

7. Determinar la metodología de cálculo de los precios y mecanismos de estabilización.

8. Designar su Secretaría Técnica.

9. Otras funciones asignadas por el Gobierno nacional en el reglamento de la presente ley.

Artículo 6º. *Producto sujeto a estabilización*. El producto agrícola objeto de estabilización será el *arroz paddy verde*, siempre que no haya sido transformado o agregado valor y cumpla con las normas técnicas vigentes.

Artículo 7º. *Beneficiarios*. Serán beneficiarios de los mecanismos de estabilización los productores de arroz registrados en el Sistema de Información Arrocero administrado por Fedearroz, y aquellos que cumplan con el pago de la respectiva cuota parafiscal de fomento al Fondo Nacional del Arroz.

Artículo 8º. *Precios objeto de estabilización*. Los precios sujetos a estabilización serán aquellos pagados a los productores en los mercados internos de Colombia, denominados en pesos colombianos y publicados por la entidad competente. En todo caso, el Comité Directivo tendrá en cuenta el comportamiento de los precios internos, contrastados con los precios de los mercados internacionales, y las estimaciones sobre los costos de producción del arroz nacional para su designación.

Parágrafo. Los mecanismos de estabilización deberán garantizar al menos la cobertura de los costos mínimos de producción, estimados por la Secretaría Técnica del Fepac y aprobados por el Comité Directivo.

Artículo 9°. *Procedimiento para las operaciones del Fondo*. Las operaciones del Fondo de Estabilización de Precios del Arroz, se sujetarán al siguiente procedimiento:

1. Si el precio del mercado de referencia del Arroz, interno o externo, según lo definido por el Comité Directivo, para el día en que se registre la operación en el Fondo, es inferior al precio de referencia o al límite inferior de una franja de precios de referencia, definidos previamente por el Comité Directivo, el Fondo pagará a los productores una compensación de estabilización. Dicha compensación será equivalente a un porcentaje de la diferencia entre ambos precios, fijado en cada caso por el Comité Directivo.

2. Si el precio del mercado de referencia del arroz, definido por el Comité Directivo, para el día en que se registre la operación en el Fondo, fuere superior al precio de referencia o al límite superior de la franja de precios de referencia, definidos por el Comité Directivo, el productor y/o productor exportador pagara al Fondo una cesión de estabilización. Dicha cesión será equivalente a un porcentaje de la diferencia entre ambos precios, fijado por el Comité Directivo del Fondo.

Parágrafo 1°. El porcentaje de la diferencia entre ambos precios que determinará la compensación o cesión de qué tratan los numerales 1 y 2 de este artículo, se establecerá dentro de un margen mínimo o máximo que oscile entre el 20% y el 80%.

Parágrafo 2. El Comité Directivo del Fondo determinará en qué casos las cesiones y las compensaciones de estabilización se aplicarán a

las operaciones de exportación e igualmente a las operaciones de venta interna.

Artículo 10. ***Cantidad de producto sujeto a estabilización.*** Cada productor podrá beneficiarse de los mecanismos de estabilización conforme a los lineamientos del Comité Directivo, teniendo en cuenta el tamaño del productor, la disponibilidad presupuestal y las condiciones del mercado, con base en la información de Fedearroz.

Artículo 11. ***Garantía de Funcionamiento del Fepac.*** Para garantizar su sostenibilidad, el Fepac podrá realizar operaciones de cobertura, seguros, futuros y otros instrumentos financieros permitidos por la normativa vigente y la política de gestión de riesgos diseñada por el Comité Directivo.

Artículo 12. ***Fuentes de financiación.*** La financiación del Fepac provendrá de las siguientes fuentes, de conformidad con las posibilidades fiscales:

1. El Presupuesto General de la Nación.

2. Los recursos que aporten entidades públicas, personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.

3. Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización conforme al artículo 45 de la Ley 101 de 1993.

4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los arroceros al capital del fondo.

5. Recursos del Fondo Parafiscal del Arroz.

6. Los rendimientos de inversiones en títulos de deuda emitidos o avalados por la Nación, Banco de la República y entidades financieras.

7. Las donaciones de organizaciones nacionales o internacionales.

8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías.

Parágrafo 1°. El Fondo de Estabilización de Precios del Arroz (Fepac), podrá recibir préstamos del Presupuesto Nacional o de entidades de crédito nacionales o internacionales. La Nación podrá garantizar dichos créditos conforme a la normativa de crédito público.

Parágrafo 2°. Los recursos públicos destinados al Fepac solo podrán utilizarse para cubrir los costos de estabilización de precios, administración y funcionamiento del Fepac, conforme a los criterios definidos por el Comité Directivo.

Artículo 13. ***Reglamentación por el Gobierno nacional.*** El Gobierno nacional reglamentará en un plazo no mayor a (6) seis meses lo relacionado con:

1. Los mecanismos de entrega de compensaciones a los productores.

2. El rol del administrador del Fepac como certificador de la producción.

3. Las obligaciones del productor relativas a la comercialización interna y exportaciones.

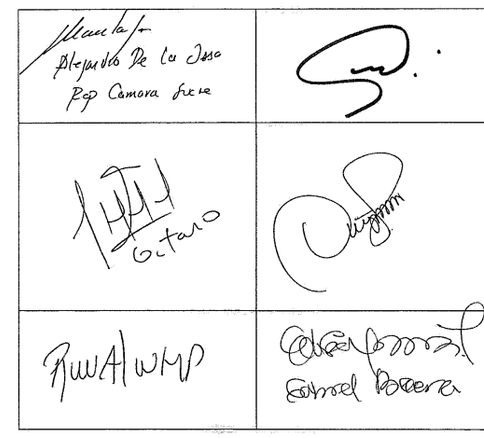
Artículo 14. ***Control.*** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como entidad administradora del Fondo de Estabilización de Precios del Arroz (Fepac), rendirá cuentas ante la Contraloría General de la República sobre el uso de los recursos. La Contraloría adoptará sistemas de control fiscal adecuados a la naturaleza del Fondo y su administración.

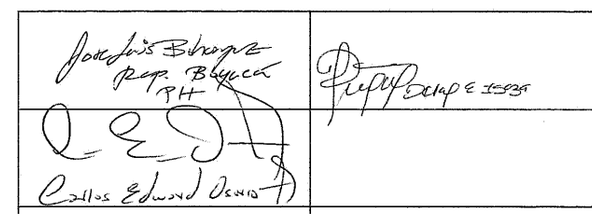
Artículo 15. ***Vigencia.*** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Flora Perdomo Andrade

Representante a la Cámara por Huila





EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

El Proyecto de Ley contiene quince (15) artículos, incluyendo la vigencia donde se establece la estructura para crear el Fondo de Estabilización de Precios del Arroz, por medio del cual se adoptarán mecanismos necesarios para contribuir en la estabilización de los ingresos de los productores arroceros en todo el territorio nacional, el cual estará administrado por la Federación Colombiana de Arroceros (Fedearroz), empleando un contrato específico suscrito con el Gobierno nacional, definiendo las responsabilidades en materia de estructuración, auditoría e implementación de los mecanismos de estabilización.

De tal manera la Federación Nacional de Arroceros (Fedearroz), será el encargado de administrar los recursos que ingresen al Fondo de Estabilización de Precios del Arroz, percibidos de manera independiente de sus propios recursos y de los recursos del Fondo Parafiscal del arroz creados por la Ley 101 de 1993, los cuales deben quedar registrados en un sistema de contabilidad y una estructura presupuestal independiente, con miras a realizar un análisis y seguimiento correcto de los ingresos y gastos del mismo.

Una vez aprobado el presente proyecto de ley deberán proceder a la creación del Fondo de Estabilización de Precios del Arroz y su Junta Directiva en cumplimiento del Artículo 40 de la Ley 101 de 1993, quienes serán los encargados de establecer los procedimientos y reglas, además de sus competencias centradas en las políticas y lineamientos para el manejo del Fondo de Estabilización de Precios, la expedición del reglamento operativo, parámetros de costes, precios y procedimientos mediante los cuales se activaran los mecanismos de estabilización, la evaluación y establecimiento de la política integral de gestión del riesgo financiero de precios, además de regular las condiciones de venta del arroz, metodología del cálculo de los mecanismos y precios y la designación de la Secretaría Técnica.

II) OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto de ley busca proteger al productor arrocero nacional, fomentar el equilibrio del precio del cereal en Colombia, con miras a salvaguardar el ingreso de cerca 500.000 familias arroceras a lo largo del país, a partir de la reacción de un fondo de estabilización del precio del arroz que permita asumir el diferencial cuando los precios del cereal caen por debajo de los costos de producción. Así mismo, es una oportunidad para garantizar la sostenibilidad económica y el ingreso vital de centenares de productores en el país.

III) ANTECEDENTES

Esta iniciativa en 2022 fue radicada por parte de los Representantes a la Cámara César Augusto Ortiz Zorro, Flora Perdomo Andrade, Rubén Daría Molano Piñeros, Jennifer Kristin Arias Falla, Ángel María Gaitán Pulido, y Franklin Del Cristo Lozano De La Ossa; el Proyecto de Ley y su exposición de motivos fueron publicados en la ***Gaceta del Congreso*** número 721 de 2022.

En octubre de 2022 se adelantó una audiencia pública bajo modalidad presencial y virtual, en la que participó el gremio arrocero, los productores, organizaciones, comerciantes, industriales, delegados de entidades del gobierno nacional, representantes de los gobiernos departamental y municipales, entre otros actores de interés. Aunado a ello se adelantó una mesa técnica que contó con la participación de funcionarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de la Federación Nacional de Arroceros y productores del departamento de Casanare, esta fue realizada con el propósito de conocer y analizar: i) las lecciones aprendidas del MADR en la reglamentación, implementación y control de los fondos de estabilización de precios del Café, Palma y Panela; ii) las dificultades identificadas por el MADR en la reglamentación de fondos de estabilización de precios del Café, Palma y Panela; y iii) las dificultades presentadas por el MADR y Fedearroz en la implementación y operación de estos fondos de estabilización de precios, y las recomendaciones técnicas y jurídicas frente al proyecto de ley de creación del Fondo de estabilización de precios del arroz.

Los aspectos principales, planteados durante la mesa técnica fueron los siguientes:

- El sector arrocero tiene potencial de fortalecer su capacidad exportadora y para ello el Fondo de Estabilización será un instrumento necesario. En todo caso se requiere que los productores mejoren su productividad.

- El producto objeto de estabilización debería ser el *arroz paddy seco* ya que es el que tiene mayores ventajas de cara a afrontar procesos comerciales pues este producto no presenta ni humedad, ni impurezas por lo que se reducen potenciales castigos de precios en el mercado y por ende no puede haber rebajas.

- Además, el *arroz paddy seco* se puede vender en cualquier momento del año reduciendo la estacionalidad y es sobre el cual se podría establecer un precio de referencia más acorde con referentes internacionales.

- Se debe promover no solo la estabilización de precios, si no la investigación pues actualmente el sector arrocero depende completamente de los recursos parafiscales.

- La ley debe ser flexible frente a la definición de los referentes de mercado y precio para que esto no se convierta en un cuello de botella para la operación del fondo.

- El arroz tiene una alta estacionalidad de precio y es un producto altamente distorsionado internacionalmente.

- El órgano rector del fondo de estabilización no debe ser exactamente la junta directiva del Fondo de Fomento parafiscal, además debe estar conformado al menos por representantes de los productores.

- Los beneficiarios del fondo de Estabilización de precios del arroz no deberían ser únicamente los registrados en el sistema de información de Fedearroz, sino todo productor arrocero que pague la cuota de fomento.

- En la experiencia de fondos de estabilización de precios como el de la palma de aceite, una de los factores de éxito es la existencia de una industria que respalda la operación del fondo, aportando al control y a contrarrestar la evasión.

- En la experiencia del fondo de estabilización de precios de la panela, no se tiene un referente de precio o mercado internacional, por lo que la ley estableció que los análisis e intervenciones se debe basar en los costos de producción. Sin embargo, no cuenta con un mecanismo de validación nacional y sería el gremio quien la haga, pero para el MADR este no podría ser “juez y parte”.

- La ley de creación de un fondo de estabilización de precios debe establecer claramente un referente de producto objeto de la intervención del fondo.

- Es muy importante que en la ley se de claridad sobre cuál es el disparador de la intervención para que este no bloquee las compensaciones y que a la vez sea un mecanismo de ahorro en época de sesiones.

- En el caso de la cadena del café el Fondo Nacional del Café es un comercializador de café, esta compra y vende y pone un precio, lo que hace que los demás comercializadores no puedan pagar por debajo de ese precio y adicionalmente el fondo comercializa café en verde y procesado. Todo lo anterior hace que se regule el precio interno del café.

- Es importante analizar si la ley debe permitir que el fondo de estabilización de precios del arroz pueda incluir otros tipos de mecanismos diferentes a las compensaciones, como las coberturas de precio o los seguros.

En su momento se apoyó la iniciativa y se destacó la importancia de crear el Fondo, en consecuencia, se rindió ponencia positiva para segundo debate; sin embargo, por tránsito de legislatura no se continuó con su trámite.

Posteriormente, entre finales de 2024 y el primer trimestre del 2025, la caída abrupta de los precios del Arroz, que transitaron de **$230.000 a $185.000 por carga de 125 Kilos (disminución del 21,5% en el último semestre del 2024),** motivó la realización mediante Proposición 038, liderada por la honorable Representante Flora Perdomo Andrade, y el honorable Representante Jaime Contreras de Debate de Control Político en ocasión de la Crisis Nacional del Sector Arrocero.

En el cual se expuso la configuración de una crisis motivada por la ausencia de ordenamiento productivo del cultivo del Arroz, el aumento inusitado de los costos de la Tasa del Uso por Agua (TUA), el aumento del contrabando proveniente de Ecuador y Perú, y la necesidad de liderar un defensa comercial ante los TLC de EE. UU. y la CAN, en la que el Gobierno nacional anunció la respuesta institucional prevista para conjurar la crisis a mediano y corto plazo.

Espacio desde el cual se anunció el compromiso impostergable de la honorable Representante Flora Perdomo y honorable Representante Jaime Contreras, que, debido a la urgencia y magnitud de la Crisis Arrocera, se reactivaría una iniciativa de largo aliento liderada anteriormente por los mismos representantes, como la creación de un Fondo de Estabilización de los Precios del Arroz. Que permite la institución de una herramienta que proteja y salvaguarde el ingreso de las cerca de las 500.000 familias arroceras del país en tiempos de fluctuación de los precios, por debajo de los costos de producción.

Así las cosas, los honorables representantes radicaron el **Proyecto de Ley número 592 de 2025 Cámara,** *por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización de los Precios del Arroz en Colombia (Fepac)*, el cual fue respaldado favorablemente en la respectiva Comisión Constitucional, y plenaria. No obstante, por prioridades previamente establecidas en las mesas directivas y en ocasión del final del cuatrienio parlamentario, esta bondadosa iniciativa legislativa no pudo ser Ley de la República. Lo que sitúa la importancia de radicar nuevamente esta valiosa iniciativa congresional para beneficio del sector y las familias arroceras del país.

IV) CONTEXTO

En 2025 y lo corrido de 2026, el sector arrocero colombiano ha enfrentado dos episodios sucesivos de crisis de precios que evidencian la ausencia de un mecanismo permanente de estabilización. El primero, en marzo de 2025, derivó en un paro indefinido; el segundo, en julio del mismo año, obligó al Gobierno nacional a intervenir de nuevo, esta vez fijando precios mínimos por vía administrativa. Ambos episodios comprometen el ingreso de cerca de 500.000 familias vinculadas a la cadena arrocera y la seguridad alimentaria del país.

Uno de los principales detonantes de la crisis ha sido la drástica disminución en los precios del *arroz paddy verde*. En 2023 y 2024, **la carga de 125 kilogramos** se comercializaba a **$230,000,** pero para enero de 2025, este valor descendió a **$185.000,** lo que representa una reducción del **30%**. Esta caída ha generado pérdidas significativas para los agricultores, en razón eje que, conforme a información recopilada por Fedearroz, los costos de producción por hectárea para el 2024 se aproximan A **9’500.000**, los cuales han aumentado para el 2025 hasta **$11’000.000 por hectárea,** mientras los ingresos por venta escasamente llegan **$9’000.000 de pesos.**

El primer paro se extendió del 3 al 12 de marzo de 2025, con bloqueos en Tolima, Huila, Meta, Sucre, Casanare y Córdoba, en respuesta a ja caída del precio de la carga de 125 kilogramos de *arroz paddy verde*, que pasó de, cerca de $230.000 en 2023-2024 a $185.000 en enero de 2025 -una reducción cercana, al 30 %-, mientras los costos de producción por hectárea seguían en ascenso. El Gobierno nacional destinó entonces una bolsa de $21.900 millones para apoyar la comercialización de la cosecha, priorizando pequeños y medianos productores, pero sin establecer ningún mecanismo estructural de estabilización.

La insuficiencia de esa respuesta, se hizo evidente meses después: en julio de 2025 el sector volvió a movilizarse, y el 24 de julio el Gobierno nacional y el Comité Nacional del Paro Arrocero suscribieron un acta de compromisos que siete puntos, entre ellos la implementación de una **“libertad regulada de precios”** mediante resolución de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), que fija precios mínimos por carga de 125 kg entre $139.000 y $185.000 según el municipio de compra, la evaluación por parte del Ministerio de Comercio de aranceles inteligentes o restricciones temporales a las importaciones, y la creación de una comisión técnica de seguimiento con miras a reactivar instrumentos como Fonsa y Faia. Esa medida de la SIC ya fue prorrogada una vez y actualmente vence el 31 de enero de 2026.

Este último punto es central para la presente iniciativa: el país ha resuelto dos crisis sucesivas

de precios del arroz mediante intervenciones administrativas de carácter temporal y discrecional —una bolsa de recursos por una única vez, una resolución de la SIC con fecha de vencimiento—, sin que exista un mecanismo legal permanente que anticipe y amortigüe estos ciclos. El acuerdo de julio de 2025, pese a su alcance, no incluyó la creación de un fondo de estabilización, y el propio texto del acuerdo remite la discusión de fondo a mesas técnicas posteriores. La ausencia de esa herramienta estructural es, precisamente, lo que este proyecto de ley busca subsanar.

COSTOS POR HECTÁREA DE ARROZ

Es decir, un ingreso de **$2'000.000** por debajo de los costos de producción necesarios para la cosecha de una hectárea, lo que sitúa en una condición de vulnerabilidad y riesgo para los productores de arroz del país.

La situación se ha visto agravada por una sobreoferta del grano. En 2024, se sembraron 631.000 hectáreas de arroz, superando la demanda interna y generando excedentes que han presionado aún más los precios a la baja. La falta de competitividad para exportar estos excedentes ha llevado a una acumulación de inventarios, incrementando en un 30% los niveles respecto al año anterior. Además, la eliminación de mecanismos como el incentivo al almacenamiento, establecido mediante "Resolución número 232 de 2023" para el segundo semestre del 2023, que anteriormente permitía regular la oferta y estabilizar los precios, dejó al sector vulnerable a las fluctuaciones del mercado. Sin estos mecanismos, los productores carecen de herramientas para mitigar la volatilidad de los precios, agravando la crisis actual.

A lo cual se suma, la competencia desleal derivada del contrabando y las importaciones facilitadas por tratados de libre comercio (TLC), que han afectado negativamente al mercado interno. Los productores locales se enfrentan a precios más bajos de productos extranjeros, dificultando la comercialización de la producción nacional. Los Tratados de Libre Comercio (TLC) que Colombia ha suscrito con Estados Unidos y su participación en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), junto a países como Perú y Ecuador, han tenido impactos significativos en diversos sectores económicos, incluyendo el sector arrocero.

Se estima según registros de FedeArroz, que tan solo en lo que va del 2026, importamos 138.544 toneladas de **Paddy Seco, y 97.785 de Arroz Blanco.** Esta situación generó y sigue generando malestar entre los agricultores, quienes sienten que las políticas comerciales no protegen adecuadamente sus intereses. Estas desprotecciones comerciales, se conjugan con las afectaciones cíclicas y acumuladas en el sector, que han derivado que para el año 2025, las cifras de hectáreas sembradas en arroz tuvieran un **significativo reflujo alcanzado escasas 563.970.** Lo que representa una disminución de cerca del **11 %, con 67.030 hectáreas menos para la vigencia 2025.**

a. PARO NACIONAL ARROCERO

En respuesta a esta situación, los agricultores iniciaron un paro indefinido el 3 de marzo de 2025, con bloqueos en regiones clave como Tolima, Huila, Sucre y Meta, exigiendo precios justos y medidas urgentes del Gobierno para salvar el sector. Los productores denunciaron pérdidas millonarias y advirtieron sobre una posible escasez de arroz en el país si no se tomaban medidas inmediatas.

La protesta se extendió por nueve días, desde el 3 hasta el 12 de marzo de 2025, afectando principalmente a los departamentos de Tolima, Huila, Meta, Sucre, Casanare y Córdoba. Estas regiones son clave en la producción arrocera del país y fueron escenario de bloqueos en vías principales, lo que generó preocupación en diversos sectores económicos.

Lo que representó afectaciones a la cadena de suministros, restricciones a la movilidad, y congelamiento de inventarios que causó pérdidas diarias de hasta 1.600 millones por cada día de movilización. Desde Defencarga, se informó el impacto a **211.045 toneladas de carga y más**, que impactan los órdenes de producción agrícola y agroindustrial. Y suscitaron afectaciones en los mercados.


Fundado en 1966 / El Hils-Colombia / Lunes 30 de marzo de 2020 Afiliado a Andiarios ISSN 2215 - 8952 - 20 páginas - Año LV - No. 20.258

Transportadores afectados por bloqueos en vías estratégicas del país.

Crisis arrocera: bloqueos y millonarias pérdidas

El paro arrocero, que ya completa ocho días en varios departamentos del país, está generando un impacto económico significativo. Los bloqueos en vías estratégicas afectan el transporte de carga, con pérdidas diarias de 1.600 millones de pesos, mientras el sector agrícola y el turismo también sufren las consecuencias.

Tras intensas negociaciones entre los representantes del sector arrocero y el Ministerio de Agricultura, se logró un acuerdo que permitió levantar el paro. El Gobierno destinó una bolsa de recursos por $21.900 millones para apoyar la comercialización de la producción arrocera, priorizando a pequeños y medianos productores. De este fondo, $8.747 millones se asignaron para atender la comercialización de hasta 72.896 toneladas de arroz de pequeños agricultores, y cerca de $12.000 millones para medianos productores, cubriendo hasta 154.000 toneladas.

Sin embargo, los cursos de acción son insuficientes en la medida que no prevén el establecimiento de mecanismos que permitan la estabilización de los precios, por lo cual se hace indispensable la presentación del presente Proyecto de Ley que crea el Fondo de Estabilización de los Precios del Arroz, como una herramienta que permite ante la estacionalidad de la producción y la volatilidad de

los precios proteger el ingreso de los productores arroceros del país.

V) JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El fomento agrícola es uno de los objetivos del Estado social de derecho: el artículo 65 de la Constitución Política ordena que se otorgue prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas y que el Estado promueva la investigación y transferencia de tecnología para incrementar la productividad del sector. Como lo ha señalado la Corte Constitucional, esa protección especial se predica en particular de la producción de alimentos básicos (Sentencia C-1067 de 2002).

El arroz cumple ese estándar de manera directa: es el tercer cultivo con mayor área sembrada en el país, después del café y el maíz, y representa alrededor del 5 % del valor total del sector agropecuario, con presencia en 23 departamentos y 211 municipios, según cifras de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (Upra).

Sin embargo, el sector arroba enfrenta una vulnerabilidad estructural que los dos episodios de 2025 pusieron en evidencia y que no es coyuntural. Primero, una alta exposición a la volatilidad de precios internos, derivada de la estacionalidad de las cosechas y de la ausencia de un mecanismo legal —a diferencia de otros productos agropecuarios como el café, la palma o el algodón, que sí cuentan con fondos de estabilización constituidos al amparo del Capítulo VI de la Ley 101 de 1993—.

Segundo, una presión comercial creciente derivada de la desgravación arancelaria pactada en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, cuyo cronograma conduce a un arancel de cero por ciento para el arroz hacia el final de la década, lo que exige que el sector alcance niveles de competitividad que hoy no tiene: mientras el rendimiento promedio nacional se ha mantenido cercano a las 5-6 toneladas por hectárea durante la última década, Estados Unidos —el principal origen de las importaciones bajo el TLC— produce alrededor de 9-11 toneladas por hectárea.

Tercero, un entorno internacional que, tras el levantamiento de las restricciones a la exportación de arroz por parte de India en 2024-2025, ha derivado en una presión adicional a la baja sobre los precios internacionales del grano, lo que reduce el margen para que los excedentes nacionales se coloquen en el exterior y añade presión sobre el mercado interno.

Frente a este panorama, los instrumentos utilizados hasta ahora han sido reactivos y temporales, bolsas de recursos por una sola vez, resoluciones de precios mínimos de la SIC con vigencia limitada, e incentivos al almacenamiento —como el establecido por la Resolución 232 de 2023, hoy inexistente— que se han creado y eliminado sin ofrecer una respuesta estructural. La experiencia de otros fondos de estabilización de precios agropecuarios ya vigentes en Colombia demuestra que un mecanismo legal permanente, con reglas claras de activación y de financiación, ofrece una respuesta más predecible y menos discrecional que la sucesión de acuerdos post-paro que ha caracterizado la política pública arrocera en 2025.

Elementos Clave de la Cadena Arrocera en Colombia

- Las limitaciones en materia de productividad le han impedido ajustarse a nuevas condiciones de política de apertura comercial del país.
- El área sembrada ha mostrado una tendencia ascendente llegando a un promedio de 560.000 hectáreas por año entre 2016 y 2021.
- El rendimiento se encuentra estancado desde los últimos años; llegando en 2020, el arroz riego a un promedio de 5,6 toneladas por hectárea y el de secano a cerca de 4,5 toneladas.
- Entre 2011 y 2021 el precio del arroz tiene una tendencia a la baja en los mercados del país, con una caída del 1% para el *arroz paddy verde* y del 6% para el *arroz paddy blanco*.
- Se presentan coyunturas por aumentos en los niveles de importación, que conllevan a un incremento notable de inventarios, con consecuencias sobre el abastecimiento y presiones a la baja sobre el precio.
- Las proyecciones de precios futuros según la OCDE-FAO (2019) esperan que el precio real del arroz tenga un cambio anual de -1% para la próxima década.
- La producción de arroz colombiano presenta sobrecostos en comparación con países como Estados Unidos (10,5%), (India 7,9%), Perú (6,8%), Tailandia (81,3%), Vietnam (86%), y Camboya (72%).
- Las ventas del arroz de las UPA en su totalidad se destinan a la industria; sin embargo, el 64% afirma que dejan algo para el autoconsumo y el 44% comercializan algo en plazas de mercado.
- Se presentan en la cadena cuellos de botella asociados al bajo acceso a tecnología e innovación, baja utilización del crédito para financiar la inversión, deficiente proceso de formación de precios y debilidad en organización de la cadena.
- Entre 2016 y 2021, el Gobierno nacional dispuso recursos del orden de $252 mil millones de pesos en incentivos y apoyos para apalancar el desarrollo y sostenibilidad de la cadena, como el incentivo al almacenamiento, apoyo a la comercialización y el transporte.
- Las transferencias de los consumidores a los productores para el 2020 tuvieron un monto de $2,3 billones de pesos.
- La protección nominal del arroz es, en promedio, del 131%, lo que indica que los consumidores pagan más del doble por el producto comparado con la situación sin políticas.

El sector arrocero requiere mayor productividad y competitividad, el arroz que se produce en Colombia se queda para el consumo interno, pues no se exporta pese a que los niveles de productividad son bajos.

Mientras Colombia produce cinco toneladas de arroz por hectárea, en Estados Unidos la producción es de 9 toneladas por hectárea y en otros países pertenecientes a la región oscila entre 7,5 y 8,5 toneladas por hectárea y teniendo en cuenta que en el 2030 el arancel para importar arroz va a ser cero, para ese momento el sector debe estar en condiciones de competir, por lo que se debe ir ajustando el sector a esas nuevas herramientas que aumenten la productividad.

Exportaciones

Actualmente el país presenta dificultades para ser exportador de arroz, esta problemática se centra en aspectos como la falta de planeación, la baja productividad con altos costos, la carencia del control de plagas y la falta de buenas técnicas para el manejo agronómico de los cultivos. Las exportaciones de arroz han sido esporádicas, tanto de semilla como de arroz blanco. A pesar de esto, se han presentado esfuerzos por incrementar las exportaciones del país. El acuerdo comercial bilateral con Estados Unidos firmado busca ampliar el mercado de bienes y servicios entre los dos países, este se centra en una rebaja de aranceles para los bienes entre ambas partes, así mismo con el tema de servicios, tal acuerdo es regido por la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde los dos países son participantes. El tratado propone una ampliación del mercado de participantes mediante la eliminación de derechos arancelarios que afectan las exportaciones e importaciones. A razón de esto los objetivos principales del acuerdo son:

- Eliminar barreras que afecten o mermen el comercio entre las zonas que firman el tratado.
- Promover las condiciones para una competencia justa.
- Incrementar las oportunidades de inversión.
- Proporcionar una protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual.
- Establecer procesos efectivos para la estimulación de la producción nacional y la sana competencia.
- Fomentar la cooperación entre países miembros.
- Ofrecer una solución a controversias.

Fondos de Estabilización de precios

Los objetivos de la implementación de fondos de estabilización de precios, deben ser: procurar la obtención de ingresos remunerativos para el productor, regular la producción nacional y fomentar las exportaciones del producto.

- Qué son: Los Fondos de estabilización de precios son mecanismos de fomento y desarrollo, creados por ley, que buscan el equilibrio del precio de un producto, con miras a fortalecer su comercialización.
- Cómo operan: Cuando el precio del mercado del día de una operación es más bajo que el de referencia, el fondo compensará a los mencionados agentes en un porcentaje de la diferencia entre ambos precios. Si es más alto, aquellos son los que deberán ceder al fondo dicho porcentaje.
- Precio de referencia: al responder a partir de un precio de referencia, no responden a acuerdos entre las partes, sino a una situación de mercado y por tanto no podrían ser considerados mecanismos de fijación de precios.

"Los instrumentos de estabilización son dos: las cesiones, que se generan cuando el precio de venta en un mercado dado excede los precios de referencia, y las compensaciones, cuando el precio es inferior a los precios de referencia. Su naturaleza es de saldo cero, es decir, todos los ingresos por cesiones se utilizan para el pago de compensaciones, salvo por el costo que genera su operación".

"Estos fondos constituyen, por consiguiente, cuentas públicas que permiten suavizar el gasto público y el gasto privado, al ahorrar recursos durante los períodos de bonanza de los precios de productos básicos —o, más en general, de ingresos provenientes de dichos productos— para luego utilizarlos durante posteriores períodos de caída de dichos precios. En este sentido, buscan evitar, que la incertidumbre y el riesgo asociados con la fluctuación de dichos precios afecten el presupuesto y la actividad económica en general (Balding, 2012; Ibironke, 2018)".

Aspectos clave de los fondos de estabilización de precios

- Motivación: *(...) países en vías de desarrollo con un sector exportador que depende fuertemente de los productos básicos suelen tener una mayor dominancia de la balanza de pagos. Ello acentúa el comportamiento procíclico de la política macroeconómica (...)*
- Herramienta: *(...) son considerados una de las principales herramientas para evitar que la respuesta de política económica sea procíclica*.
- Estabilización: *(...) puede ser de dos tipos dependiendo de si se quieren estabilizar los precios internos del grano o los ingresos reales de los productores (...)*
- Estabilización en su fuente: *(...) aislar directamente a los productores del grano de los ciclos internacionales de precios.*
- Manejo contracíclico: *(...) transmisión completa (o elevada) de los precios externos a los precios internos del grano, pero compensaban el impacto de estas fluctuaciones en los ingresos reales de los productores sobre la demanda agregada con el manejo de otros instrumentos de política macroeconómica, en particular con medidas fiscales o monetarias (...).*

VI) FUNDAMENTOS NORMATIVOS

a. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

La Constitución Política de Colombia establece que:

"Artículo 65. *La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras,*

forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad."

b. DISPOSICIONES LEGALES

La Ley 101 de 1993 Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, estableció en su Capítulo VI condiciones para la creación, reglamentación, operación y control de los Fondos de Estabilización de Precios de productos agropecuarios y pesqueros.

"Articulo 36. *Sin perjuicio de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros regulados en la presente Ley, créanse los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, como cuentas especiales, los cuales tienen por objeto procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones, mediante el financiamiento de la estabilización de los precios al productor de dichos bienes agropecuarios y pesqueros.*

Parágrafo. Cuando el Gobierno Nacional lo considere necesario organizará Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, dentro de las normas establecidas en la presente Ley".

De igual forma en su artículo sexto señala expresamente que:

"En desarrollo del artículo 65 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y de su comercialización. Para este efecto, las reglamentaciones sobre precios, y costos de producción, régimen tributario, sistema crediticio, inversión pública en infraestructura física y social, y demás políticas relacionadas con la actividad económica en general, deberán ajustarse al propósito de asegurar preferentemente el desarrollo rural".

c. OTROS FONDOS DE ESTABILIZACIÓN EN COLOMBIA

El sector agropecuario en Colombia cuenta con los siguientes fondos de estabilización de precios:

- El Fondo de Estabilización de Precios del Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones
- El Fondo de Estabilización de Precios del Cacao
- El Fondo de Estabilización de precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinamiento de azúcar y los jarabes de azúcar
- El Fondo de Estabilización de Precios del Algodón
- El Fondo de Estabilización de Precios del Café
- El Fondo de Estabilización de Precios del Cacao
- El Fondo de Estabilización de Precios de la Panela
- El Fondo de Estabilización para el Fomento de la Exportación de Carne, Leche y sus derivados.

VII) IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es necesario indicar que dicho impacto fiscal debe ser determinado por el competente, en consecuencia, se insta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que durante la discusión de esta iniciativa exprese la proyección del impacto que causaría sobre el Presupuesto General de la Nación si así se causará de conformidad a lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia 0-315 de 2008, así:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el **balance entre los poderes públicos** y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno.

Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber

de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. **El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.** (Negrilla fuera de texto).

VIII) CONFLICTO DE INTERÉS

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

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

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

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

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

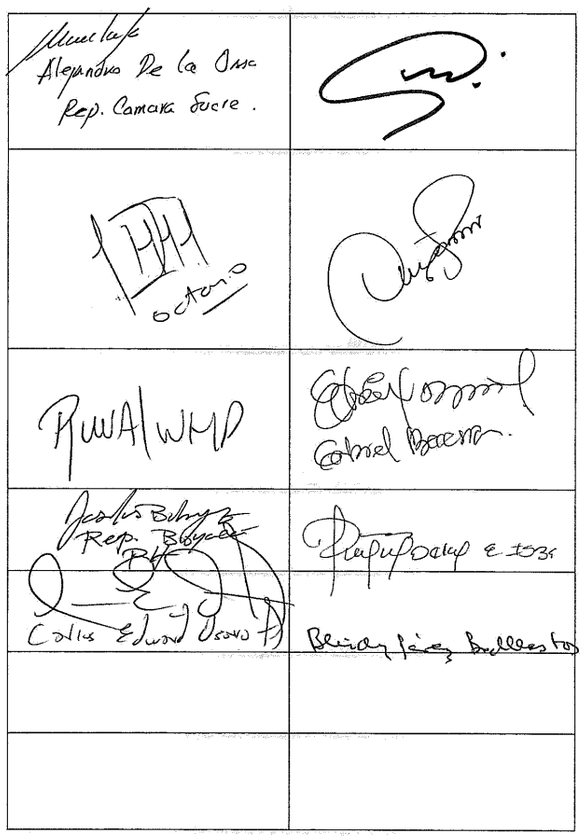
d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual".

Lo anterior bajo el entendido que el presente proyecto de ley tiene como objeto promover el sector agropecuario de carácter general. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, sin impedir, por lo anterior, que los mismos manifiesten sus consideraciones particulares.

Por los argumentos anteriormente expuestos, se pone a consideración del Congreso de la República el trámite de la presente iniciativa con la cual se impactará positivamente en los territorios a los cultivadores de arroz de nuestro país, y que se constituirá como un paso necesario en una serie de compromisos que deberán cumplir las entidades los gremios y demás actores del sector a fin de transformar las realidades de los productores de arroz.

De los honorables Congresistas,





CONTENIDO

Gaceta número 1451 - Jueves, 1° de octubre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA Págs.

Proyecto de Ley Estatutaria número 358 de 2026 cámara, por medio de la cual se desarrolla el derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica, reconocido en el artículo 37 de la Constitución Política 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 386 de 2026 Cámara, por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización de los Precios del Arroz en Colombia (Fepac) y se dictan otras disposiciones..... 19

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026