



FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Entidad originadora:	Ministerio del Interior
Fecha (dd/mm/aa):	25 de sept. de 26
Proyecto de Decreto/Resolución:	Por el cual se modifican y adicionan disposiciones del Decreto 003 de 2021, "Por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA CIUDADANA"

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

El Decreto 003 de 2021 fue expedido en cumplimiento del literal b) del ordinal Quinto del Resuelve de la Sentencia de Tutela STC7641-2020 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia (22 de septiembre de 2020), que ordenó al Gobierno Nacional expedir un protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores para la reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y la protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana.

Desde su expedición, la conflictividad social asociada a bloqueos de vías se ha mantenido persistente y ha crecido de forma sostenida. Según el Informe del Observatorio de Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo, los eventos de protesta y conflicto manifiesto pasaron de 1.427 en 2022 a 2.046 en 2023, 3.832 en 2024 y 4.039 en 2025. En este último año, la conflictividad se registró en 536 municipios de los 32 departamentos y Bogotá D.C., y el bloqueo o corte de ruta fue el principal mecanismo de protesta, con el 41% de los casos, distribuidos entre las regiones Caribe (31%), Andina (30%), Pacífica (14%), Orinoquía (9%) y Amazonía (3%). Los motivos también se diversificaron: las protestas de usuarios del sistema de salud aumentaron 121% (de 107 eventos en 2024 a 236 en 2025), las agropecuarias y de acceso a tierras 92% (148 eventos) y las relacionadas con la seguridad territorial 54% (Defensoría del Pueblo, Balance anual de conflictividad social en Colombia, enero - diciembre de 2025). De manera complementaria, la información sectorial reporta que entre 2010 y el primer trimestre de 2026 se registraron 11.962 bloqueos y 4.929 alarmas a nivel nacional, el 50% de ellos en los últimos cinco años; la frecuencia pasó de un bloqueo cada cuatro días en 2010 a un promedio de cuatro diarios en 2025 (Asociación Colombiana de Petróleo y Gas – SIM Bloqueos / Ecopetrol; información gremial de carácter ilustrativo, no verificada por una autoridad pública). En ese sector, entre 2022 y 2025, los departamentos de Meta, Casanare y Santander concentraron el 69% de los bloqueos registrados.

Estas situaciones guardan una relación directa con el contenido actual del Decreto 003 de 2021. El decreto fue expedido para regular el uso legítimo de la fuerza y proteger el derecho a la protesta pacífica, y su articulado se concentra en los protocolos de actuación de las autoridades

frente a quienes se manifiestan. En cambio, no contiene ninguna figura dirigida a garantizar la continuidad de los servicios esenciales y del abastecimiento durante un bloqueo: no fija la autoridad responsable, el plazo de respuesta ni un criterio objetivo que distinga el bloqueo que compromete la infraestructura de abastecimiento, la atención en salud o el paso de misiones médicas del que tiene otro objeto. Tampoco prevé un registro administrativo unificado de las afectaciones a terceros, servidores públicos y sectores productivos, ni articula expresamente el Manual para la Atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios de la Policía Nacional (Resolución 1091 de 2023), que opera como un instrumento paralelo.

La persistencia del fenómeno durante la vigencia del decreto evidencia el efecto de ese vacío. En el sector de hidrocarburos, los bloqueos pasaron de 766 en 2021 a 2.069 en 2024, con 1.074 adicionales solo en el primer semestre de 2025 (Asociación Colombiana de Petróleo y Gas, información sectorial). Por su parte, las movilizaciones agropecuarias coincidieron con alzas anuales en productos básicos como el tomate (14,7%), el plátano (13,5%) y la leche (10,3%) (Defensoría del Pueblo, 2026). Estos datos indican que el diseño vigente no incide sobre la variable que determina la magnitud de la afectación a terceros —la duración y la reiteración del bloqueo sobre servicios esenciales y cadenas de abastecimiento— y justifican las medidas que se describen a continuación.

El Decreto 003 de 2021 no clasifica jurídicamente las modalidades de bloqueo ni establece criterios objetivos para la escalada y el cese de la intervención estatal, lo que ha generado una respuesta institucional predominantemente reactiva. Así, la presente modificación busca cerrar ese vacío operativo mediante la incorporación de una clasificación de modalidades de bloqueo, deberes de coordinación territorial, y el concepto de franjas de paso prioritario para servicios esenciales, preservando y ampliando las garantías al ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica, en línea con la Guía de Acompañamiento a las Movilizaciones Ciudadanas (PGN/Defensoría del Pueblo, 2020).

Respecto a las franjas de paso prioritario para servicios esenciales, estas se definen como espacios o intervalos de tránsito que las autoridades procuran habilitar, prioritariamente mediante el diálogo con quienes se manifiestan, para permitir el paso de misiones médicas, ambulancias y organismos de socorro, así como el abastecimiento de alimentos, medicamentos, combustibles y demás bienes indispensables para la población no participante. Su determinación corresponde a las autoridades civiles territoriales, con el acompañamiento del Ministerio Público y en el marco del Puesto de Mando Unificado. Proceden cuando la obstrucción de una vía impide o pone en riesgo cierto la prestación de un servicio esencial o el acceso de terceros a bienes indispensables, y deben preverse con antelación, de modo que no se definan de manera improvisada en el curso de cada jornada (corredores solidarios, artículo 30E, y Plan de Manejo de Tránsito y Movilidad Alternativa, artículo 23A, añadidos al Decreto 003 mediante el proyecto de modificación).

Su fundamento jurídico se encuentra en el deber del Estado de garantizar la efectividad de los derechos (art. 2, Constitución Política), en la finalidad de la Policía Nacional de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas (artículo 218), en la jurisprudencia según la cual la obstrucción de vías por medios ilícitos que atente en concreto

contra la vida, la salud pública o la seguridad alimentaria se encuentra por fuera de la protección constitucional (Sentencia C-742 de 2012), y en el carácter de servicio público que la Ley 39 de 1987 atribuye a la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, y .

Como condiciones de aplicación, las franjas constituyen un deber de las autoridades y no una obligación de quienes se manifiestan; no restringen ni determinan el recorrido, el punto de encuentro ni el lugar de la manifestación; y no habilitan por sí solas la disolución, que conserva el estándar fijado en la Sentencia C-281 de 2017.

Debido a los elementos mencionados en la parte de arriba, se inició un proceso de diálogo amplio y participativo para adelantar el proceso de reforma. En este ejercicio, y con el fin de garantizar la participación ciudadana en la construcción del protocolo, en los términos de la Sentencia STC7641-2020, el Ministerio del Interior, a través del Viceministerio para el Diálogo Social y los Derechos Humanos, adelantó los siguientes espacios de diálogo interinstitucional y ciudadano:

El 1 de septiembre de 2026 se realizó una reunión con la Policía Nacional, con participación de la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO).

El 2 de septiembre de 2026 se sostuvo una reunión con el Ministerio de Defensa Nacional, a través del Viceministerio de Políticas Públicas de Defensa y Seguridad.

El 15 de septiembre de 2026 se llevó a cabo una reunión con la Defensoría del Pueblo.

El 17 de septiembre de 2026 se desarrolló, de manera presencial en la sede La Giralda de Bogotá, una primera mesa de diálogo abierta a la ciudadanía, con participación de organizaciones de la sociedad civil y de derechos humanos, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional y agencias del Sistema de Naciones Unidas, con el fin de discutir la pertinencia de adelantar la reforma al Decreto 003 de 2021. De acuerdo con los listados de asistencia, participaron más de cuarenta (40) personas.

El 19 de septiembre de 2026, en cumplimiento del compromiso adquirido en dicha sesión, el Ministerio remitió a los participantes el diagnóstico sobre la pertinencia de la reforma y las líneas de modificación propuestas, con el fin de recibir comentarios en preparación de la segunda sesión.

El 23 de septiembre de 2026 se realizó la segunda sesión de diálogo, con participación de organizaciones de la sociedad civil, gremios, ciudadanos, entidades del orden nacional, el Ministerio Público y la cooperación internacional.

En estos espacios se recibieron observaciones de diverso orden. Entre los aportes que resultan pertinentes para la reforma y que guardan correspondencia con las líneas de modificación del proyecto se destacan: (i) la necesidad de garantizar el equilibrio entre el derecho de quienes se manifiestan y los derechos de quienes no participan en la protesta, así como la aplicación del principio de diferenciación entre la protesta pacífica y las conductas que no gozan de protección constitucional, planteados por la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos y por

representantes de gremios y de la ciudadanía; (ii) la importancia de contar con mecanismos de trazabilidad que permitan reconstruir lo ocurrido durante las manifestaciones; (iii) el fortalecimiento del Puesto de Mando Unificado (PMU) como instancia de coordinación interinstitucional; y (iv) la conveniencia de adecuar la aplicación del protocolo a los contextos municipales y rurales, en particular a los municipios de categorías quinta y sexta, dado que su diseño responde principalmente a dinámicas urbanas.

Asimismo, algunas organizaciones de la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo manifestaron reparos frente a la modificación, relacionados principalmente con la reserva de ley estatutaria, la preservación de las garantías del Decreto 003 de 2021 y la suficiencia del diagnóstico. Frente a estas inquietudes, el proyecto (a) no regula materias sujetas a reserva de ley estatutaria ni restringe el núcleo esencial del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica (artículo 37 de la Constitución Política), conforme se expone en el acápite de viabilidad jurídica; (b) conserva expresamente las garantías sustantivas del Decreto 003 de 2021 y mantiene el diálogo como eje de la actuación de las autoridades, con el uso de la fuerza como mecanismo excepcional y residual; y (c) sustenta la necesidad de la reforma en cifras oficiales actualizadas. La Defensoría del Pueblo anunció la remisión de un concepto formal sobre el proyecto, que será valorado por el Ministerio.

Las actas y los listados de asistencia de estas sesiones hacen parte de los soportes del presente documento.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto normativo aplica en todo el territorio nacional y está dirigido a: (i) las autoridades civiles y de policía del orden nacional y territorial responsables de la coordinación, prevención y reacción frente a la protesta social; (ii) los ciudadanos y organizaciones que ejercen el derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica; (iii) los terceros no participantes (usuarios de vías, prestadores de servicios públicos esenciales, incluida la distribución de combustibles, cadenas de abastecimiento de alimentos y medicamentos, entidades de salud, misiones médicas y organismos de socorro) cuyos derechos puedan verse afectados por bloqueos u ocupaciones del espacio público durante el desarrollo de manifestaciones; y (iv) los servidores públicos y los agentes del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y personerías municipales) que acompañan las movilizaciones y participan en las instancias de diálogo y coordinación.

Las obligaciones que introduce el proyecto, en particular las relativas a las franjas de paso prioritario, la documentación de afectaciones y la coordinación territorial, recaen sobre las autoridades. Respecto de quienes ejercen el derecho a la protesta, el proyecto no crea deberes, cargas ni condiciones adicionales para su ejercicio.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo:

El presidente de la República cuenta con competencia para la expedición de este decreto en virtud del ejercicio del poder de policía subordinado y de la dirección de la fuerza pública, con base en los numerales 3 y 4 del artículo 189 y el artículo 218 de la Constitución y en cumplimiento del literal b) del ordinal Quinto del Resuelve de la Sentencia STC7641-2020 de la Corte Suprema de Justicia, que dio origen al Decreto 003 de 2021 objeto de esta modificación. La presente cita de competencia se formula en cumplimiento de los artículos 2.1.2.4.7 y 2.1.2.4.8 del Decreto 1081 de 2015 (Título 2 de la Parte 1 del Libro 2, sustituido por el Decreto 385 de 2026), que exigen señalar de forma expresa y completa las disposiciones que otorgan la competencia de producción normativa antes de los considerandos y la parte dispositiva.

En el caso bajo estudio debe confrontarse que el literal b) del numeral quinto de la referida sentencia de tutela dispuso que, tras un proceso de diálogo, “de llegarse o no a un consenso al respecto, el Gobierno Nacional estará en la obligación de expedir un acto administrativo, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación de esta sentencia, una reglamentación sobre la materia”. Adicionalmente, la Corte identificó un vacío de regulación del asunto por medio de una ley estatutaria.

Si bien la reglamentación proferida en cumplimiento de dicha orden es el Decreto 003 de 2021, su expedición no agotó la competencia del Gobierno para ajustarlo, pues esa competencia no tiene su fuente en la orden judicial ni en la ausencia de ley estatutaria, sino en las atribuciones que la Constitución asigna al presidente de la República en materia de conservación del orden público y de dirección de la fuerza pública. Tales atribuciones se fundan en diversas disposiciones de orden constitucional. Primero, el artículo 2, el cual establece como un fin del Estado “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” y “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. Segundo, el numeral 4 del artículo 189 de la Carta establece como una de las funciones del presidente “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”. Tercero, el numeral 3 del mismo artículo le atribuye la función de “dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República”. Cuarto, en la Sentencia C-048 de 2001, en la cual la Corte afirmó que “dentro de los medios para el mantenimiento y conservación del orden público, el presidente de la República puede adoptar diferentes tipos de medidas, las cuales pueden oscilar entre las soluciones pacíficas de conflictos hasta la utilización de acciones coercitivas como el uso de la fuerza”, y concluyó que “los órganos políticos tienen amplio margen de discrecionalidad para diseñar los mecanismos de solución pacífica de conflictos”.

Igualmente, la orden de la Sentencia STC7641-2020 de la Corte Suprema de Justicia no podría interpretarse como una regulación a perpetuidad que no pueda ser modificada ni responda a las diferentes y cambiantes circunstancias respecto de la norma originalmente emitida.

En todo caso, conviene precisar que la competencia del Gobierno nacional no se deriva de la inexistencia de la ley estatutaria sobre la materia, pues el silencio del legislador no constituye título habilitante del Ejecutivo. Por el contrario, el artículo 37 de la Constitución Política dispone

que "sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho", reserva que la Corte Constitucional calificó como estatutaria en la Sentencia C-223 de 2017. A menos que exista un pronunciamiento judicial que indique lo contrario, la ausencia de regulación estatutaria, antes que ampliar las facultades del presidente de la República, delimita con mayor rigor aquello que le está vedado disponer por vía de decreto.

Lo que habilita la expedición y, por consiguiente, la modificación de esta norma es entonces su objeto y no el vacío legislativo. En efecto, el presente decreto no regula el derecho de reunión y manifestación pública, no define su ámbito de protección ni establece los casos en que este puede limitarse, sino que ordena la conducta de las autoridades obligadas a garantizarlo, fijando directrices de actuación preventiva, concomitante y posterior para las autoridades de policía. Se trata, en consecuencia, del ejercicio de las atribuciones que los numerales 3 y 4 del artículo 189 de la Constitución confieren al presidente de la República en su condición de comandante supremo de las Fuerzas Armadas y de responsable de la conservación del orden público, leídas en armonía con el artículo 2 superior, que impone al Estado el deber de garantizar la efectividad de los derechos, y con el artículo 218, conforme al cual el fin primordial de la Policía Nacional es "el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas". Bajo esta perspectiva, la actuación del Gobierno no invade la órbita del legislador estatutario, sino que desarrolla el deber estatal de respeto y garantía en el plano de la organización y dirección de la fuerza pública, que es competencia propia e indelegable del Ejecutivo.

Como antecedente normativo, el Gobierno nacional ya ejerció la competencia para intervenir el contenido del Decreto 003 de 2021. Mediante el Decreto 1190 del 12 de noviembre de 2025, publicado en el Diario Oficial 53.303 del 13 de noviembre de 2025, adicionó los artículos 46 a 52 al Decreto 003 de 2021, con el fin de crear el Comité de Expertos Ad hoc para el esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales ocurridas entre 2019 y 2021, como mecanismo transitorio, extrajudicial e independiente, y de regular sus objetivos, actividades, integración, acceso a la información, reglamentación y la presentación pública de su informe.

Del texto del Decreto 1190 de 2025 se desprenden los siguientes hechos jurídicos relevantes: (i) fue expedido invocando las facultades de los numerales 4 y 11 del artículo 189 de la Constitución y "en cumplimiento de lo ordenado en el literal b. del ordinal quinto" de la Sentencia STC7641-2020, es decir, el Gobierno nacional concibió la adición del Decreto 003 como una forma de continuar cumpliendo la orden y no de apartarse de ella; (ii) en sus considerandos, la adición se justificó en la persistencia de desafíos en la garantía de los derechos pese a la expedición del Decreto 003 de 2021, y en el deber de adoptar medidas para cumplir cabalmente lo ordenado por la Corte Suprema de Justicia e impedir la repetición de los hechos que motivaron la providencia; (iii) la propuesta fue socializada en la Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las manifestaciones públicas, en sesión del 30 de agosto de 2025, y se realizaron cuatro sesiones con organizaciones sociales y con participantes e intervinientes interesados en el Decreto 003 de 2021, con registro expreso de los disensos que se mantuvieron, en atención a que la Corte dispuso que la reglamentación se construyera con participación directa de la ciudadanía; y (iv) según sus considerandos, el informe del Comité debía contener

recomendaciones dirigidas al presidente de la República y a la Mesa Nacional, entre ellas recomendaciones “para mejorar el protocolo existente”.

Este antecedente muestra que (a) el Gobierno nacional ha entendido que su competencia sobre la materia no se agotó con la expedición del Decreto 003 de 2021; y (b) la intervención posterior sobre ese decreto se ha realizado mediante un acto de igual naturaleza y jerarquía, expedido por la misma autoridad. El Decreto 1190 de 2025, como todo acto administrativo, se presume legal mientras no sea anulado o suspendido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (artículo 88 de la Ley 1437 de 2011).

Con todo, el valor de este antecedente debe apreciarse con prudencia. La existencia de una modificación previa no es, por sí sola, fundamento de la competencia -que proviene de la Constitución-, ni convalida anticipadamente el contenido de cualquier modificación futura, cuya validez dependerá de su propio contenido y del procedimiento seguido. Su relevancia radica en que evidencia una práctica institucional consistente; en que ilustra las condiciones bajo las cuales se ha considerado admisible intervenir el Decreto 003 de 2021 -invocación expresa de la orden judicial, finalidad de fortalecimiento de las garantías y procedimiento participativo-; y en que el propio Decreto 1190 de 2025 anticipa que el protocolo puede requerir ajustes posteriores.

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El Decreto 003 de 2021 se encuentra vigente. No ha sido derogado, subrogado ni declarado nulo por la jurisdicción contencioso-administrativa. La presente iniciativa lo modifica y adiciona; no deroga su articulado vigente.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El proyecto adiciona y modifica el articulado del Decreto 003 de 2021 (artículos 5A, 23A, 30C, 30D, 30E, 30F, 30G y 31A, según el borrador en discusión), sin derogar disposiciones del decreto vigente. [CONFIRMAR numeración definitiva del articulado antes de radicación].

3.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción).

La jurisprudencia de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones ofrece parámetros relevantes para la expedición del proyecto, que pueden agruparse en tres líneas: la que dio origen al protocolo y fijó su contenido mínimo, la que delimita el ámbito de protección del derecho de reunión y manifestación y la reserva de ley que lo rodea, y la que se ocupa de los límites de la protesta y de las consecuencias de su ejercicio por fuera del marco constitucional.

Primero, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia STC7641-2020, tuteló, entre otros, los derechos a la expresión, a la reunión y a la libertad de prensa de un grupo de ciudadanos y, en el literal b) del ordinal quinto de la parte resolutive, ordenó al Gobierno Nacional conformar una mesa de trabajo para reestructurar las directrices sobre el uso de la fuerza frente a manifestaciones pacíficas y, se llegara o no a un consenso, expedir una

reglamentación que tuviera en cuenta, como mínimo, las directrices de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de Naciones Unidas. En el ordinal sexto ordenó, además, a la Policía Nacional, a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación expedir un protocolo que permitiera verificar las capturas y los traslados de personas durante las manifestaciones¹. Esta providencia no solo explica el origen del Decreto 003 de 2021, sino que fija el umbral que cualquier modificación debe respetar, de manera que el proyecto no puede reducir las garantías incorporadas en cumplimiento de esa orden. Por esa razón, el proyecto conserva expresamente tales garantías y remite al protocolo del ordinal sexto en el parágrafo que adiciona al artículo 39.

Segundo, la Corte Constitucional ha delimitado el ámbito de protección del derecho y la reserva de ley que lo rodea. En la Sentencia C-742 de 2012, al declarar exequible el tipo penal de obstrucción a vías públicas que afecten el orden público, previsto en el artículo 353A del Código Penal, la Corte precisó que “sólo la protesta pacífica goza de protección constitucional”² y que, para que la obstrucción sea típica, debe realizarse por medios ilícitos y atentar en concreto contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo³. En la misma providencia advirtió que el legislador es la única autoridad competente para fijar los casos en que es posible limitar este derecho y que la Constitución “no le asigna a ninguna autoridad competencias para acallar las manifestaciones públicas y pacíficas”⁴. Posteriormente, en la Sentencia C-223 de 2017, declaró inexecutable el Título VI del Libro Segundo de la Ley 1801 de 2016, que regulaba el ejercicio del derecho de reunión, por desconocer la reserva de ley estatutaria prevista en el literal a) del artículo 152 de la Constitución, y difirió los efectos de esa decisión hasta el 20 de junio de 2019⁵. Por su parte, en la Sentencia C-009 de 2018 reiteró que estos derechos excluyen de su ámbito material las manifestaciones violentas y los objetivos ilícitos, y que sus limitaciones deben estar establecidas en la ley y ser previsibles⁶. Para el proyecto, la consecuencia de esta línea es doble. De un lado, el decreto no puede definir los casos en que se limita el derecho ni crear conductas sancionables, pues esa materia está reservada al legislador estatutario. De otro, las categorías que utilice deben recaer sobre conductas que ya se encuentran por fuera del ámbito protegido o sobre deberes de las propias autoridades.

Tercero, en la Sentencia C-281 de 2017 la Corte fijó el estándar para la disolución de reuniones y manifestaciones, al condicionar la exequibilidad del inciso cuarto del artículo 53 de la Ley 1801 de 2016 en el entendido de que “(i) la alteración deberá ser grave e inminente y (ii) no exista otro medio menos gravoso para el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica”⁷. En la misma decisión señaló que las limitaciones a este derecho, además de estar

¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia STC7641-2020 del 22 de septiembre de 2020, M.P. Luis Armando Tolosa Villabona, radicación 11001-22-03-000-2019-02527-02, parte resolutive, ordinal quinto, literal b), y ordinal sexto.

² Corte Constitucional, Sentencia C-742 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa, consideración 4.3.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-742 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa, consideraciones 7.11 y 7.12.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-742 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa, consideración 7.16.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-223 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos, parte resolutive. El alcance de la decisión fue reiterado en la Sentencia C-281 de 2017, consideración 2.2, y en la Sentencia C-009 de 2018, ordinal segundo de la parte resolutive.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, consideraciones sobre el contenido de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-281 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez, parte resolutive. El texto citado corresponde a la reiteración de ese condicionamiento en el ordinal tercero de la parte resolutive de la Sentencia C-009 de 2018.

establecidas en la ley, no pueden ser discriminatorias y deben superar un juicio estricto de proporcionalidad, y que las autoridades deben abstenerse de restringir las reuniones y manifestaciones por el simple hecho de causar incomodidades⁸. Aunque la disposición condicionada salió del ordenamiento jurídico al vencer el plazo diferido fijado en la Sentencia C-223 de 2017, el estándar conserva su valor como parámetro de la actuación de las autoridades de policía, y el proyecto lo incorpora en el artículo 30C. Esta sentencia, adicionalmente, delimita la competencia del Ejecutivo en la materia. Con base en la distinción entre poder, función y actividad de policía, desarrollada por la jurisprudencia constitucional desde la Sentencia C-024 de 1994⁹, la Corte precisó que el Congreso es la única autoridad con facultad para dictar normas de policía en el nivel nacional y que, “aunque el Ejecutivo puede darles concreción por medio de actos administrativos, estas normas deben limitarse a cumplir la función de policía que se entiende circunscrita a los límites que haya trazado la ley”¹⁰. Las reglas del proyecto sobre coordinación, documentación y escalonamiento de la actuación institucional se enmarcan en esa función y no en el poder de policía reservado al legislador. Finalmente, la sentencia reiteró que las Fuerzas Militares tienen prohibido intervenir en operativos de control y contención de movilizaciones sociales¹¹, prohibición que el proyecto mantiene al conservar el artículo 36 del Decreto 003 de 2021.

Cuarto, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 15 de julio de 2026, declaró la responsabilidad patrimonial solidaria de una corporación comunitaria y de su representante legal por los bloqueos adelantados entre el 31 de julio y el 15 de agosto de 2017 en los accesos a una estación de Ecopetrol S.A. en Acacías (Meta)¹². La Sala sostuvo que, aunque el artículo 37 superior reserva a la ley la limitación del derecho, este “debe expresarse de manera pacífica ya que de lo contrario pierde su protección constitucional”¹³, y concluyó que las conductas desbordaron ese marco porque incluyeron “(i) el bloqueo efectivo de instalaciones industriales, (ii) la restricción del ingreso de trabajadores, contratistas e insumos, y (iii) la paralización forzada de actividades productivas”¹⁴, a la luz de la figura del abuso del derecho desarrollada por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y del deber previsto en el numeral 1 del artículo 95 de la Constitución. La providencia, que cuenta con salvamento de voto, es relevante en dos sentidos. De un lado, muestra que la calificación del ejercicio abusivo del derecho y de sus consecuencias patrimoniales la realiza el juez en cada caso concreto y con posterioridad a los hechos, razón por la cual el proyecto no la incorpora como criterio administrativo para limitar el derecho. De otro, pone de presente que la efectividad de las acciones de reparación de los terceros afectados depende de la existencia de registros oportunos y confiables, que es precisamente lo que persiguen los deberes de documentación que el proyecto asigna a las autoridades en los artículos 8, 30C, 30D y 39A.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-281 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez, consideraciones sobre las condiciones para la limitación del derecho de reunión, manifestación y protesta.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-024 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero. La distinción es retomada en la Sentencia C-281 de 2017, consideración 3.2.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-281 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez, consideración 4.3.4.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-281 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez, consideraciones sobre la no intervención de las Fuerzas Militares en operativos de control de movilizaciones sociales.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 15 de julio de 2026, C.P. Fredy Ibarra Martínez, radicación 50001-23-33-000-2019-00211-02 (74.455), p. 1 y pp. 40 y 41.

¹³ *Ibid.*, p. 37.

¹⁴ *Ibid.*, p. 38.

En síntesis, de esta jurisprudencia se derivan los parámetros a los que se ajusta el proyecto, pues este no define casos de limitación del derecho ni crea conductas sancionables, incorpora el estándar de disolución fijado en la Sentencia C-281 de 2017, excluye las molestias e incomodidades propias de la protesta como fundamento de la intervención, mantiene la prohibición de intervención de las Fuerzas Militares y las garantías incorporadas en cumplimiento de la Sentencia STC7641-2020, y circunscribe su contenido a la organización, coordinación y documentación de la actuación de las autoridades, que es el ámbito propio de la función de policía.

Circunstancias jurídicas adicionales.

Se advierte el límite de reserva de ley aplicable a la definición de categorías o conductas que restrinjan el ejercicio de derechos fundamentales. Por esta razón, el proyecto no define los casos en que puede limitarse el derecho de reunión y manifestación, no crea conductas sancionables ni altera el marco de tipicidad vigente, en el cual la obstrucción de vías por medios ilícitos corresponde al artículo 353A del Código Penal. Con todo, la sola denominación de una categoría como operativa no descarta que pueda producir efectos restrictivos sobre el ejercicio del derecho, de manera que su naturaleza debe establecerse a partir de su contenido y de sus efectos materiales. Bajo ese criterio, las modificaciones propuestas son de carácter procedimental, pues ordenan la actuación de las autoridades sin alterar los supuestos sustantivos que habilitan su intervención.

Primero, la definición de obstrucción de vías del literal g del artículo 4 no opera como un supuesto de limitación del derecho. El artículo 30C, adicionado en la modificación, dispone que la obstrucción no altera por sí sola el carácter pacífico de la manifestación y que la disolución solo procede, de manera excepcional, cuando la perturbación sea grave e inminente y no exista otro medio menos lesivo, esto es, bajo el mismo estándar fijado en la Sentencia C-281 de 2017 y sin ampliarlo. Los factores que el Puesto de Mando Unificado debe identificar y documentar respecto de cada obstrucción, así como los previstos en el artículo 30D para la ocupación prolongada de accesos a instalaciones productivas, no constituyen causales adicionales de intervención, sino criterios para graduar la respuesta institucional, y se traducen en cargas de motivación y registro a cargo de la autoridad que facilitan el control posterior de su actuación.

Segundo, los corredores solidarios, el Plan de Manejo de Tránsito y Movilidad Alternativa y el inventario de bienes de protección prioritaria se estructuran como deberes de las autoridades y no de quienes se manifiestan. Así lo disponen expresamente las adiciones planteadas: el parágrafo 2 del artículo 23A, según el cual la activación del plan no genera obligación alguna a cargo de los participantes; el parágrafo 2 del artículo 23B, conforme al cual los anillos de protección no restringen el recorrido, el punto de encuentro ni el lugar de la manifestación; y el parágrafo 2 del artículo 30E, que precisa que las obligaciones relativas a los corredores solidarios no constituyen restricción, condición ni limitación del derecho.

Tercero, las causales de agotamiento del diálogo del artículo 31 y los niveles del artículo 31A, propuesto en la modificación, no amplían los supuestos de intervención, sino que sustituyen un margen de apreciación abierto por causales taxativas y verificables, que recaen sobre conductas ya excluidas del ámbito protegido, como el porte de armas, las agresiones o la retención de personas, o sobre afectaciones graves a derechos de terceros, como la vida, la salud o el

abastecimiento. El párrafo 3 del artículo 31 excluye además como causal las alteraciones, molestias y demás consecuencias incómodas del ejercicio del derecho, y el párrafo 2 prohíbe el uso generalizado o indiferenciado de la fuerza. Lo mismo ocurre con las precisiones sobre los actos de violencia del literal f del artículo 4 y del artículo 2A, que se aplican individualmente a quienes ejecutan esas conductas, conforme al principio de diferenciación, mientras quienes se manifiestan pacíficamente conservan íntegramente las garantías del Decreto 003 de 2021.

Cuarto, el proyecto conserva expresamente las garantías sustantivas del Decreto 003 de 2021, entre ellas la presunción del carácter pacífico de toda manifestación, la regla según la cual el aviso previo no condiciona el ejercicio del derecho, la prohibición del uso de armas de fuego por el personal uniformado y la no intervención de las Fuerzas Militares.

En consecuencia, antes que ampliar las facultades de las autoridades, el proyecto reduce su margen de discrecionalidad, lo cual resulta coherente con la reserva de ley que protege el derecho y con la regla según la cual la función de policía se ejerce dentro de los límites que haya trazado la ley.

Reducción del término de consulta pública y necesidad de aplicación inmediata. El numeral 1 del artículo 2.1.2.5.1.4 del Decreto 1081 de 2015, cuyo Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 fue sustituido por el Decreto 385 de 2026, dispone que los proyectos específicos de regulación elaborados para la firma del Presidente de la República se publicarán en el Sistema Único de Consulta Pública (Sucop) por un término mínimo de quince (15) días calendario, contados a partir del día calendario siguiente a su publicación. La misma disposición prevé, sin embargo, que "[e]xcepcionalmente, la publicación podrá hacerse por un plazo inferior, siempre que la entidad que lidera el proyecto justifique la necesidad de publicar por menor tiempo. En cualquier caso, el plazo deberá ser razonable y ajustado a la necesidad de la regulación. Estos aspectos deberán ser desarrollados en la memoria justificativa"¹⁵. La reducción del término está sujeta, entonces, a dos condiciones que la entidad debe acreditar en este documento: de un lado, la necesidad de publicar por un tiempo menor al ordinario; de otro, que el plazo escogido sea razonable y guarde correspondencia con lo que exige la regulación. Con fundamento en ello, el Ministerio del Interior publicará el proyecto por un término de siete (7) días calendario, por las razones que se exponen a continuación:

Conviene precisar, antes de exponerlas, que el objeto del proyecto guarda estrecha relación con el supuesto previsto en el numeral 1 del artículo 2.1.2.5.1.5 del mismo decreto, en concordancia con el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011, que exceptúa de la consulta pública los procedimientos de policía que por su naturaleza requieren decisiones de aplicación inmediata para evitar o remediar perturbaciones del orden público en los aspectos de seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas. En efecto, el Decreto 003 de 2021 es un protocolo que ordena la actuación de las autoridades de policía frente a las manifestaciones públicas, y la modificación propuesta se circunscribe a ese mismo objeto, pues define qué autoridad adopta cada decisión y en qué momento (artículos 8, 30C, 30D y párrafo 5 del artículo 31), la secuencia de la actuación institucional (artículo 31A), los supuestos verificables en que se entiende agotada la etapa de diálogo (artículo 31), las reglas de intervención frente a actos de violencia (artículos 2A, 30A y 30B) y los deberes de constancia y trazabilidad de cada decisión. No obstante, en

¹⁵ Decreto 1081 de 2015, artículo 2.1.2.5.1.4, numeral 1, inciso segundo. El Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 fue sustituido por el artículo 1 del Decreto 385 de 2026.

atención a que la Sentencia STC7641-2020 dispuso que la regulación sobre la materia se construyera con la participación directa de la ciudadanía, y a que el derecho de reunión y manifestación pública y pacífica es uno de aquellos en los que la deliberación pública tiene un valor especial, el Ministerio ha optado por no prescindir de la consulta, sino por adelantarla en un término reducido. Se trata, así, de una alternativa intermedia que concilia la urgencia de la regulación con el deber de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, previsto en el artículo 2 de la Constitución Política.

La necesidad de publicar por un término menor se deriva, en primer lugar, de la magnitud y la tendencia de la conflictividad social descrita en el acápite de antecedentes. Según la Defensoría del Pueblo, los eventos de protesta y conflicto manifiesto pasaron de 1.427 en 2022 a 4.039 en 2025, es decir, casi se triplicaron en tres años. En este último año se registraron en 536 municipios de los 32 departamentos y en Bogotá D.C., y el bloqueo o corte de ruta fue el principal mecanismo de protesta, con el 41 % de los casos. Estas cifras equivalen, en promedio, a cerca de once eventos de conflictividad y a más de cuatro bloqueos de vías por día en el territorio nacional. La tendencia, además, se ha extendido a asuntos que comprometen de manera directa la vida y la salud de las personas, como lo muestra el aumento del 121 % de las protestas de usuarios del sistema de salud entre 2024 y 2025. La urgencia que justifica la reducción del término no obedece, por tanto, a una necesidad genérica de celeridad administrativa. Obedece a un fenómeno de conflictividad persistente, creciente y extendido a todo el territorio, frente al cual el Decreto 003 de 2021 carece hoy de las herramientas que el proyecto introduce.

En ese contexto, cada día en que se difiera la expedición del decreto tiene un costo concreto. Los ocho (8) días calendario que separan el término ordinario de quince días del término de siete días que aquí se adopta equivalen, según el promedio señalado, a cerca de noventa eventos de conflictividad y a más de treinta y cinco bloqueos de vías que se atenderían sin las reglas del proyecto. Durante ese lapso no habría autoridad responsable ni criterio objetivo para garantizar el paso de ambulancias y misiones médicas, ni corredores solidarios previamente definidos (artículos 23A y 30E). Tampoco habría causales verificables para la actuación institucional (artículo 31) ni deberes de documentación de los que depende la reparación de los terceros afectados (artículo 39A). Los riesgos de ese aplazamiento recaen sobre bienes jurídicos cuya afectación es, en muchos casos, irreversible, como la vida, la integridad personal y la salud de quienes requieren atención de urgencias o el paso de una ambulancia. A ello se suma que el término de consulta no es el único que media entre la publicación y la expedición del decreto. Vencido aquel, el Ministerio debe analizar y responder las observaciones, publicar el informe correspondiente y, si hay lugar a ello, ajustar el texto antes de remitirlo a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, conforme a los artículos 2.1.2.5.1.6 y 2.1.2.5.1.7 del Decreto 1081 de 2015.

Tales riesgos no recaen solo sobre quienes no participan en las manifestaciones. El aplazamiento perjudica también a quienes se manifiestan, pues el proyecto introduce a su favor garantías que hoy no existen en el Decreto 003 de 2021. Entre ellas se cuentan la constancia motivada de cada orden y de cada nivel de actuación omitido, la comunicación inmediata al Ministerio Público y la prohibición de emplear la información recogida para actividades de inteligencia (parágrafo 2 del artículo 5A y parágrafo 4 del artículo 28). El proyecto también excluye las molestias propias de la protesta como causal de intervención (parágrafo 3 del artículo 31) y prohíbe el uso generalizado o indiferenciado de la fuerza (parágrafo 2 del artículo 31). Cada jornada que

transcurra sin estas reglas mantiene abierto el margen de apreciación que el proyecto busca cerrar.

El término de siete días es, además, razonable y ajustado a la necesidad de la regulación, porque la consulta pública de este proyecto no parte de cero. La consulta tiene por objeto hacer partícipe a la ciudadanía y a los grupos de interés en la construcción de los proyectos específicos de regulación (artículo 2.1.2.5.1.1 del Decreto 1081 de 2015), y en este caso buena parte de esa finalidad se cumplió durante la etapa de diseño. Como se describe en el acápite de antecedentes, entre el 1 y el 15 de septiembre de 2026 el Ministerio sostuvo reuniones con la Policía Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional y la Defensoría del Pueblo. El 17 de septiembre de 2026 realizó, en la sede La Giralda de Bogotá, una primera mesa de diálogo abierta a la ciudadanía, con más de cuarenta participantes, entre ellos organizaciones de la sociedad civil y de derechos humanos, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional y agencias del Sistema de Naciones Unidas. El 19 de septiembre remitió a los asistentes el diagnóstico y las líneas de modificación propuestas para recibir sus comentarios. Finalmente, el 23 de septiembre llevó a cabo una segunda sesión con organizaciones de la sociedad civil, gremios, ciudadanos, entidades del orden nacional, el Ministerio Público y la cooperación internacional.

De lo anterior se siguen dos consecuencias. La primera es que los actores con mayor interés en la regulación ya conocen el diagnóstico, el sentido y el alcance de la modificación, y han tenido oportunidad de pronunciarse sobre ellos. Entre esos actores se encuentran quienes ejercen el derecho, las organizaciones que acompañan las movilizaciones, los gremios y sectores afectados por los bloqueos, el Ministerio Público y la Fuerza Pública. La segunda es que sus aportes guardan correspondencia con las líneas del proyecto que se publica. Así ocurre con el equilibrio entre los derechos de quienes se manifiestan y los de quienes no participan en la protesta, el principio de diferenciación, los mecanismos de trazabilidad, el fortalecimiento del Puesto de Mando Unificado y la adecuación del protocolo a los contextos municipales y rurales. Del mismo modo, los reparos formulados por algunas organizaciones y por la Defensoría del Pueblo, relativos a la reserva de ley estatutaria, la preservación de las garantías del Decreto 003 de 2021 y la suficiencia del diagnóstico, ya fueron identificados y se responden en esta memoria. En consecuencia, el término de siete días no está destinado a que la ciudadanía conozca por primera vez la propuesta, sino a que formule observaciones sobre la redacción concreta del articulado, labor que puede cumplirse de manera adecuada en ese lapso.

A lo anterior se suma que el término de siete (7) días calendario no es inferior al que el propio Decreto 1081 de 2015 considera suficiente para que la ciudadanía se pronuncie sobre un proyecto cuyo contenido ya conoce. En efecto, el artículo 2.1.2.5.1.7 dispone que, cuando después de surtida la consulta pública la entidad considere necesario introducir modificaciones sustanciales que varíen el sentido y alcance de la propuesta, deberá volver a surtir el proceso de publicación "por un término no inferior a siete (7) días calendario"¹⁶, y fija ese mismo término mínimo para la nueva consulta de los proyectos que no se remitan a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República dentro de los tres meses siguientes a la publicación del informe de observaciones. En ambos supuestos, la norma parte de que los interesados ya conocen el proyecto y estima que siete días calendario bastan para que formulen observaciones sobre su nueva versión. Esa es, en lo sustancial, la situación del presente proyecto, cuyo diagnóstico y líneas de modificación

¹⁶ Decreto 1081 de 2015, artículo 2.1.2.5.1.7, numeral 1.2. El mismo término mínimo se prevé en el inciso final de ese artículo.

fueron puestos a consideración de la ciudadanía y de los grupos de interés en las dos sesiones de diálogo descritas. Así, el término adoptado se ajusta al mínimo que el propio reglamento admite para estos eventos y garantiza, además, que la consulta de este proyecto no sea más breve que la que habría de surtir si, como resultado de las observaciones recibidas, fuera necesario introducir modificaciones sustanciales al texto.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

El proyecto no impone cargas económicas directas a la ciudadanía, las empresas ni las Mipymes; no crea tarifas ni contraprestaciones. Los costos de implementación (articulación interinstitucional, capacitación de autoridades de policía y despliegue de equipos de diálogo) se atienden con cargo al presupuesto de funcionamiento ya asignado al Ministerio del Interior.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No se requiere apropiación presupuestal adicional para la expedición del decreto. Su implementación se enmarca en las funciones y la disponibilidad presupuestal vigente del Ministerio del Interior — Viceministerio de Diálogo Social y de los Derechos Humanos.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

No aplica. El proyecto normativo regula el uso legítimo de la fuerza pública y la protección del derecho a la protesta pacífica; no tiene incidencia directa sobre el medio ambiente ni sobre el patrimonio cultural de la Nación. No autoriza obras, intervenciones ni usos de recursos naturales sujetos a licenciamiento ambiental, ni interviene bienes de interés cultural. Tampoco restringe las manifestaciones motivadas en reivindicaciones ambientales o culturales, que conservan íntegramente las garantías del Decreto 003 de 2021. De manera indirecta, los deberes de protección de bienes prioritarios y de continuidad del abastecimiento podrían contribuir a prevenir daños sobre infraestructura y bienes públicos, sin que ello constituya objeto del proyecto.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

Guía de Acompañamiento a las Movilizaciones Ciudadanas (Procuraduría General de la Nación / Defensoría del Pueblo, 2020).

Plan de Alertas Tempranas para la Respuesta Institucional y la Articulación (Viceministerio de Diálogo Social y de los Derechos Humanos, Ministerio del Interior, 2026), incluido el mapa de riesgo por sector prioritario.

Serie histórica de bloqueos 2010–2026 Q1 (Fuente: Asociación Colombiana de Petróleo y Gas – SIM Bloqueos / Ecopetrol).

Observaciones remitidas por la Policía Nacional (PONAL) al articulado del proyecto. [CONFIRMAR radicado / referencia documental exacta].

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria.	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	N/A
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	N/A
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	N/A
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>(Marque con una x)</i>

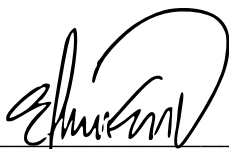
Elaboró: Isabel Peña Medina

Revisó: Valeria Salazar



Jorge Ernesto Roa Roa

Viceministro para el Diálogo Social la Igualdad y los Derechos Humanos



Eliana Marcela Espinosa Silva
Directora Jurídica