

Bogotá D.C. 20 de julio de 2026.

**Honorable Representante**  
**Nicolas Barguil**  
Presidente  
**Cámara de Representantes**  
Bogotá, DC.

**Asunto: Proyecto de Ley No. \_\_\_\_ de 2026**

Atendiendo a lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley **“Por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de conductas punibles en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos”** El Proyecto de Ley cumple las disposiciones correspondientes a la iniciativa legislativa y demás consagradas en la Constitución y la citada ley.

Agradezco el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992.

Cordialmente,

**Jaime Arizabaleta**  
Representante a la Cámara  
Centro Democrático

PROYECTO DE LEY N.º \_\_\_\_ DE 2026.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA

**“Por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de conductas punibles en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos.”**

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer la protección del orden público, la seguridad ciudadana y el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica mediante la tipificación de conductas punibles y la adopción de medidas orientadas a sancionar la utilización del ocultamiento de identidad como medio para facilitar la comisión de delitos en el contexto de manifestaciones públicas.

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

1. Ocultamiento de identidad: Utilización deliberada de prendas, máscaras, pasamontañas, elementos u otros medios similares destinados a impedir o dificultar la identificación de una persona con ocasión a la comisión de un delito.
2. Acto vandálico: Para los efectos de la presente ley, constituye acto vandálico toda conducta dolosa ejecutada con ocasión o aprovechando de una manifestación, reunión, movilización o concentración pública, dirigida a destruir, deteriorar, incendiar, inutilizar, saquear, invadir, ocupar violentamente o afectar de manera grave bienes públicos o privados, y/o ejercer violencia física contra personas, al margen del ejercicio legítimo del derecho fundamental a la protesta pacífica.
3. Artefactos o elementos peligrosos de fabricación artesanal. Se entenderá por artefactos o elementos peligrosos de fabricación artesanal todo objeto, sustancia, elemento o instrumento elaborado, adaptado o improvisado con la finalidad de causar lesiones a las personas, afectar bienes públicos o privados, alterar gravemente el orden público o facilitar la comisión de conductas punibles durante manifestaciones públicas. Comprende, entre otros, artefactos explosivos artesanales, bombas incendiarias, sustancias corrosivas y objetos modificados con capacidad ofensiva.

Artículo 3°. Adiciónese un nuevo tipo penal a la ley 599 del 2000. Actos vandálicos mediante ocultamiento de identidad.

Adiciónese a la Ley 599 de 2000 un artículo del siguiente tenor:

“Artículo nuevo. Actos vandálicos mediante ocultamiento de identidad. El que utilizando el ocultamiento de identidad como medio para facilitar la comisión de delitos y con ocasión o aprovechando una manifestación, reunión, movilización o concentración pública, ejecute actos vandálicos, incurrirá en pena de prisión de cuarenta y ocho meses (48) a noventa y seis (96) meses y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

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

1. Se utilicen artefactos o elementos peligrosos de fabricación artesanal, explosivos, sustancias corrosivas o cualquier otro medio idóneo para causar grave daño a las personas o a los bienes públicos y privados.
2. La conducta recaiga sobre establecimientos educativos, instituciones prestadoras de servicios de salud, instalaciones de los organismos de socorro, bienes de interés cultural, infraestructura de servicios públicos esenciales o demás infraestructura estratégica del Estado.
3. La conducta genere una alteración grave del orden público que afecte el normal desarrollo de las actividades de la comunidad o el funcionamiento de las instituciones.

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

**“Artículo 353A. Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público**

El que por medios ilícitos incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, incurrirá en prisión de **cuarenta y ocho meses (48) a noventa y seis meses (96) y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes** y pérdida de inhabilidad de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión.

PARÁGRAFO. Se excluyen del presente artículo las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente en el marco del artículo 37 de la Constitución Política.

Artículo 5. Protección del derecho fundamental a la protesta pacífica. La presente ley no podrá interpretarse ni aplicarse en el sentido de restringir, limitar o criminalizar el ejercicio legítimo del derecho fundamental a la reunión, manifestación y protesta pacífica reconocido en la Constitución Política de Colombia.

Artículo 6. Interpretación y aplicación de la presente ley. Las disposiciones de la presente ley se interpretarán y aplicarán de conformidad con la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por

Colombia y la jurisprudencia de las altas cortes, garantizando en todo caso la protección del derecho fundamental a la protesta pacífica.

Artículo 7. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorable Congresista,

**Jaime Arizabaleta**  
Representante a la Cámara  
**Centro Democrático**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### i. INTRODUCCIÓN

#### 1.1 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

**Problema jurídico:** En los últimos años se ha evidenciado un incremento de conductas violentas cometidas en el contexto de manifestaciones públicas por personas que utilizan deliberadamente mecanismos de ocultamiento de identidad para dificultar o impedir su identificación por parte de las autoridades y de los demás medios de prueba, lo que obstaculiza la investigación, judicialización y sanción de los responsables, afecta el orden público y deslegitima el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica.

La protesta pacífica constituye un derecho fundamental reconocido por el artículo 37 de la Constitución Política y por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Su ejercicio representa una manifestación legítima de la democracia participativa y del pluralismo político, razón por la cual el Estado tiene el deber de garantizar su protección, así como de preservar el orden público, la seguridad ciudadana y los derechos de las demás personas (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 2, 37 y 95).

No obstante, en determinados escenarios de manifestación pública se ha evidenciado la utilización deliberada de mecanismos de ocultamiento de identidad, tales como capuchas, máscaras, pasamontañas u otros elementos similares, por parte de personas que presuntamente participan en la comisión de conductas punibles. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional, al analizar la constitucionalidad del numeral 1 del artículo 16 de la Ley 2197 de 2022, precisó que dicha circunstancia de agravación incorpora un elemento subjetivo, consistente en que el sujeto emplee máscaras o elementos similares con la intención de ocultar o dificultar su identificación y, de esta manera, impedir el ejercicio de la acción penal en su contra (Corte Constitucional, 2023, párrs. 202-204). Asimismo, la Corporación aclaró que esta agravante debe “interpretarse conjuntamente con el tipo penal del cual depende y no comprende el uso de máscaras u otros elementos en el contexto del ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica y protesta, siempre que la conducta se circunscriba al ejercicio de una manifestación constitucionalmente protegida”. (Corte

Constitucional. (2023, 2 de febrero). Sentencia C-014 de 2023. M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera).

En este sentido, la Corte Constitucional ha reiterado que el derecho de reunión y manifestación pública y pacífica no tiene un carácter absoluto. En la Sentencia C-742 de 2012, al estudiar la constitucionalidad del delito de obstrucción a vías públicas que afecten el orden público, la Corporación sostuvo que la Constitución protege únicamente las manifestaciones que se desarrollen de manera pacífica, (esto se entiende que respetando el principio armónico de “pacífica” en conexidad con el de “paz” debería ser: sin violencia, sin armas y sin alteraciones graves del orden público). Asimismo, precisó que el legislador cuenta con un margen de configuración para establecer limitaciones al ejercicio de este derecho, siempre que estas se encuentren previstas en la ley, respondan a fines constitucionalmente legítimos y respeten los principios de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad estricta.

En la misma providencia, la Corte señaló que la protección constitucional de la protesta no ampara el uso de la violencia como mecanismo para expresar inconformidad, pues ello resulta incompatible con los principios del Estado Social de Derecho y con los derechos fundamentales de quienes no participan en la manifestación. En consecuencia, recordó que “corresponde al legislador establecer mecanismos jurídicos que permitan armonizar el ejercicio del derecho de reunión y manifestación con la preservación del orden público y la protección de los derechos de terceros, evitando tanto la criminalización de la protesta pacífica como la impunidad frente a conductas que exceden su ámbito de protección constitucional”. (Corte Constitucional. (2012, 26 de septiembre). Sentencia C-742 de 2012. M. P. María Victoria Calle Correa).

Precisamente porque el ordenamiento constitucional protege el ejercicio de la protesta pacífica, resulta indispensable diferenciar a quienes ejercen legítimamente este derecho de quienes aprovechan dichos escenarios para ejecutar conductas que desbordan el ámbito de protección del artículo 37 de la Constitución Política. En efecto, cuando el ocultamiento deliberado de la identidad deja de ser una forma de expresión o un mecanismo de protección personal y pasa a convertirse en un instrumento para facilitar la comisión de conductas punibles, la discusión trasciende el ámbito del ejercicio de un derecho fundamental y se ubica en el terreno de la política criminal y de la protección de bienes jurídicos constitucionalmente relevantes. En estos eventos, el ocultamiento de la identidad no constituye, por sí mismo, el objeto de reproche del derecho penal. Lo que adquiere relevancia jurídica es su utilización como medio para facilitar la ejecución de conductas punibles y dificultar la identificación e individualización de sus presuntos responsables. Esta circunstancia no solo compromete la eficacia de la investigación y persecución penal, sino que además incide negativamente en la protección del orden público, la seguridad ciudadana y los derechos fundamentales de quienes participan pacíficamente en las manifestaciones o resultan afectados por actos de violencia.

En esa medida, el ocultamiento deliberado de la identidad, cuando se utiliza como instrumento para facilitar la comisión de conductas punibles en el contexto de manifestaciones públicas, trasciende el ámbito del ejercicio de los derechos fundamentales y plantea un problema de política criminal relacionado con la protección efectiva de bienes

jurídicos de especial relevancia constitucional, tales como la vida, la integridad personal, el patrimonio público y privado, la seguridad ciudadana y el orden público.

La Corte Constitucional ha señalado que la política criminal constituye una respuesta institucional del Estado frente a conductas que generan un grave reproche social y que afectan bienes jurídicos cuya protección resulta indispensable para la convivencia pacífica. En consecuencia, corresponde al legislador definir, dentro de los límites impuestos por la Constitución, cuáles comportamientos ameritan una respuesta penal y bajo qué condiciones debe ejercerse el ius puniendi. Al respecto, la Corte ha precisado que “el derecho penal constituye un mecanismo de última ratio, razón por la cual únicamente procede cuando otros instrumentos de protección resultan insuficientes para salvaguardar de manera eficaz los bienes jurídicos comprometidos”. (Corte Constitucional. (2012, 26 de septiembre). Sentencia C-742 de 2012. M. P. María Victoria Calle Correa”.

Esta concepción adquiere especial relevancia frente a las conductas violentas que se presentan en determinadas manifestaciones públicas. En efecto, el presente proyecto de ley no parte de la premisa de que el uso de capuchas, máscaras o cualquier otro elemento destinado a cubrir el rostro constituya, por sí mismo, una conducta ilícita o merecedora de sanción penal. Por el contrario, reconoce que, conforme a la jurisprudencia constitucional, dichos elementos pueden responder a múltiples finalidades legítimas, incluso dentro del ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica. El reproche jurídico surge únicamente cuando el “ocultamiento deliberado de la identidad es empleado como un medio para facilitar la comisión de conductas punibles y obstaculizar la identificación de sus autores, circunstancia que incrementa el desvalor de la conducta y compromete la eficacia de la administración de justicia”. (Corte Constitucional. (2012, 26 de septiembre). Sentencia C-742 de 2012. M. P. María Victoria Calle Correa).

Desde esta perspectiva, la iniciativa legislativa busca fortalecer la capacidad del Estado para diferenciar claramente entre quienes ejercen legítimamente el derecho fundamental a la protesta pacífica y quienes instrumentalizan esos escenarios para ejecutar actos de violencia o afectar bienes jurídicos constitucionalmente protegidos. Esta diferenciación resulta indispensable no sólo para garantizar la efectividad de la investigación y la sanción de las conductas punibles, sino también para preservar la legitimidad de la protesta social como expresión propia de un Estado Social y Democrático de Derecho. La Corte Constitucional ha insistido en que “únicamente la protesta pacífica goza de protección constitucional y que las manifestaciones violentas no están amparadas por el artículo 37 de la Constitución, sin que ello implique desconocer el deber del Estado de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de quienes participan legítimamente en ellas.” (Corte Constitucional. (2012, 26 de septiembre). Sentencia C-742 de 2012. M. P. María Victoria Calle Correa).

Desde la perspectiva de la dogmática penal contemporánea, la legitimidad de la intervención del derecho penal se encuentra condicionada a la protección de bienes jurídicos de especial relevancia constitucional. En este sentido, Claus Roxin sostiene que la función del derecho penal no consiste en sancionar comportamientos por consideraciones meramente morales o simbólicas, sino en proteger bienes jurídicos indispensables para la convivencia social, razón por la cual la creación de tipos penales debe responder a la necesidad de salvaguardar intereses jurídicamente relevantes y no a la simple desaprobación de determinadas conductas. Es decir que, para Roxin, en el “Concepto material de delito”, la pena resulta siendo una

protección subsidiaria de bienes jurídicos”, sostiene que la intervención del derecho penal debe fundamentarse en la protección subsidiaria de bienes jurídicos. (Roxin, C. (1997). Derecho penal. Parte general. Tomo I: Fundamentos. La estructura de la teoría del delito (D.-M. Luzón Peña, M. Díaz y García Conlledo, & J. de Vicente Remesal, Trads.). Civitas.)

Esta concepción resulta especialmente relevante para la presente iniciativa legislativa, toda vez que el propósito del proyecto no consiste en sancionar el uso de capuchas, máscaras, pasamontañas o cualquier otro elemento destinado a cubrir el rostro como una conducta autónoma, ni mucho menos restringir el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica. La finalidad de la propuesta legislativa radica en brindar una protección reforzada a bienes jurídicos constitucionalmente relevantes, tales como la vida, la integridad personal, el patrimonio público y privado, la seguridad ciudadana, el orden público y la recta administración de justicia, cuando el ocultamiento deliberado de la identidad sea empleado como un medio para facilitar la comisión de conductas punibles.

En este contexto, “la intervención del derecho penal encuentra justificación únicamente en la medida en que el ocultamiento deliberado de la identidad deja de constituir una circunstancia neutral y pasa a convertirse en un instrumento funcional para la ejecución de comportamientos delictivos y para dificultar la identificación e individualización de sus autores. Bajo esta perspectiva, el mayor reproche jurídico no recae sobre el elemento utilizado para cubrir el rostro, sino sobre el incremento del riesgo que dicha conducta representa para los bienes jurídicos protegidos y para la eficacia de la administración de justicia.” Roxin, C. (1997). Derecho penal. Parte general. Tomo I: Fundamentos. La estructura de la teoría del delito (D.-M. Luzón Peña, M. Díaz y García Conlledo, & J. de Vicente Remesal, Trads.). Civitas

En similar sentido, Luigi Ferrajoli sostiene que la potestad punitiva del Estado solo encuentra legitimidad cuando se ejerce dentro de los límites impuestos por la Constitución y bajo estricta observancia del principio de legalidad, de manera que la creación de nuevos tipos penales debe responder a criterios de “necesidad, proporcionalidad y protección efectiva de bienes jurídicos, descartando cualquier utilización arbitraria o simbólica del derecho pena”. (Ferrajoli, L. (1995). Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Trotta).

Sobre el tipo penal de “**obstrucción de vías públicas**”, la presente iniciativa legislativa no pretende ampliar de manera irrazonable el ámbito de intervención del derecho penal, sino responder a una modalidad específica de ejecución de conductas punibles que, por sus características, incrementa las dificultades para la identificación de sus responsables y, por consiguiente, afecta la eficacia de la investigación y persecución penal. La experiencia reciente demuestra que algunas manifestaciones de obstrucción de vías han evolucionado hacia escenarios en los cuales convergen elementos adicionales de lesividad, como el uso de elementos para ocultar la identidad, la actuación coordinada de grupos violentos, la utilización de objetos peligrosos, la destrucción de bienes públicos o privados y la generación de riesgos para la integridad de las personas. Estas circunstancias incrementan el reproche jurídico de la conducta, pues evidencian una intención adicional de dificultar la identificación de los responsables y favorecer la impunidad.

Por ello, resulta necesario evaluar el fortalecimiento de las consecuencias jurídicas frente a aquellos casos en los que la obstrucción de vías públicas no corresponda al ejercicio legítimo

de la protesta pacífica, sino que sea utilizada como mecanismo para ejecutar actos violentos que comprometan gravemente el orden público y los derechos de la comunidad.

La agravación punitiva propuesta busca establecer una respuesta diferenciada frente a conductas que excedan los límites constitucionalmente protegidos. En aplicación de los principios de proporcionalidad y necesidad de la pena, el aumento de la sanción debe dirigirse exclusivamente a aquellos comportamientos en los que la obstrucción de la vía pública esté acompañada de circunstancias que incrementen el daño social, como la violencia, el ocultamiento deliberado de identidad o la afectación grave de bienes jurídicos colectivos.

De esta manera, la medida busca garantizar un equilibrio entre la protección del derecho fundamental a la protesta pacífica y el deber estatal de preservar la convivencia, la movilidad, la seguridad ciudadana y la continuidad de servicios esenciales para toda la población.

## **2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

Fortalecer la protección del orden público, la seguridad ciudadana y el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica mediante la tipificación de conductas punibles y la adopción de medidas orientadas a sancionar la utilización del ocultamiento de identidad como medio para facilitar la comisión de delitos en el contexto de manifestaciones públicas

## **3. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA**

Esta iniciativa legislativa resulta jurídicamente conveniente, en cuanto busca armonizar la protección del derecho fundamental a la protesta pacífica con el deber constitucional del Estado de garantizar la vida, la integridad personal, los bienes, la seguridad ciudadana y el orden público.

El artículo 37 de la Constitución Política reconoce que toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse **“pública y pacíficamente”**. La exigencia de pacificidad no es accidental: constituye un elemento definitorio del ámbito constitucionalmente protegido. Paralelamente, el artículo 2 superior impone a las autoridades el deber de garantizar la efectividad de los derechos y libertades, asegurar la convivencia pacífica y proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos. Asimismo, el artículo 95 establece que el ejercicio de los derechos y libertades implica responsabilidades, entre ellas respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios. Por consiguiente, la protección de la protesta no excluye la obligación estatal de prevenir, investigar y sancionar los delitos cometidos con ocasión de una manifestación pública.

La Corte Constitucional ha sostenido que los derechos de reunión, manifestación pública y protesta son fundamentales, se encuentran relacionados con la libertad de expresión y constituyen pilares de la democracia participativa. Sin embargo, también ha precisado que la Constitución protege la protesta pacífica y no convierte la violencia, la destrucción de bienes, la agresión contra las personas o la comisión de delitos en formas legítimas de expresión democrática. En la Sentencia C-742 de 2012, expediente D-8991, la Corte diferenció expresamente la protesta pacífica de las manifestaciones violentas y admitió que el legislador puede sancionar conductas materialmente lesivas cometidas en ese contexto. Esta distinción

fue reiterada en la Sentencia C-009 de 2018, expedientes D-11747 y D-11755 acumulados, en la cual se reconoció el carácter fundamental y democrático de la protesta, pero también la posibilidad de establecer limitaciones legales que respondan a fines constitucionalmente legítimos y sean necesarias y proporcionales.

Desde esa perspectiva, la finalidad del proyecto no consiste en criminalizar la protesta ni en establecer una prohibición general de cubrirse el rostro. Su propósito es sancionar el empleo deliberado del ocultamiento de identidad como instrumento para facilitar la comisión de un delito, dificultar la identificación de su autor o favorecer su impunidad. El reproche penal no recae, entonces, sobre la participación en una manifestación pública ni sobre el anonimato considerado aisladamente, sino sobre el mayor desvalor de una conducta en la cual el autor utiliza conscientemente mecanismos de ocultamiento para ejecutar una conducta punible y eludir su individualización.

La Corte Constitucional examinó directamente esta cuestión en la Sentencia C-014 de 2023, expedientes D-14677, D-14680, D-14690, D-14691 y D-14708 acumulados. En esa providencia declaró exequible el numeral 1 del artículo 353B del Código Penal, que agrava el delito de obstrucción a vías públicas cuando se emplean máscaras o elementos similares para ocultar o dificultar la identidad. La Corte precisó que dicha disposición no sanciona el simple hecho de cubrirse el rostro durante una protesta, sino que exige, primero, la realización del delito base y, segundo, que el elemento haya sido utilizado con el propósito de evitar la individualización del responsable. Este precedente constituye un fundamento directo de la viabilidad constitucional de esta iniciativa legislativa.

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

La conveniencia de la propuesta también encuentra respaldo en la legislación vigente. El artículo 58.5 del Código Penal reconoce como circunstancia de mayor punibilidad ejecutar una conducta mediante ocultamiento o aprovechando condiciones que dificulten la identificación del autor o partícipe. El artículo 353B.1 agrava específicamente el delito de obstrucción a vías públicas cuando se empleen máscaras o elementos similares para ocultar la identidad, y los artículos 365 y 366 contemplan una circunstancia semejante respecto de determinados delitos relacionados con armas.

La medida también contribuiría a proteger el propio derecho a la protesta. Los actos de violencia cometidos por individuos que se valen de una movilización y del ocultamiento de identidad pueden poner en peligro a los demás participantes, desviar la finalidad legítima de la convocatoria, provocar afectaciones a terceros y generar condiciones que dificulten la continuidad pacífica de la manifestación. La sanción debe dirigirse de manera individual contra quien comete el delito, sin trasladar responsabilidad a los convocantes, a los organizadores o al conjunto de manifestantes. Este enfoque permite separar jurídicamente a

quienes ejercen pacíficamente sus derechos de quienes instrumentalizan el escenario colectivo para realizar conductas punibles.

La propuesta persigue, por tanto, finalidades constitucionalmente legítimas: proteger la vida y la integridad de manifestantes, servidores públicos y terceros; salvaguardar los bienes públicos y privados; facilitar la investigación y judicialización individual de los responsables; evitar la impunidad derivada del ocultamiento deliberado; y preservar las condiciones necesarias para el ejercicio pacífico de la protesta. También resulta compatible con el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce la reunión pacífica y admite restricciones previstas en la ley que sean necesarias, en una sociedad democrática, para proteger la seguridad, el orden público y los derechos y libertades de los demás.

En conclusión, **es conveniente avanzar en la discusión y aprobación del proyecto**, porque ofrece una respuesta diferenciada frente a una modalidad de ejecución delictiva que puede aumentar la capacidad de actuación del infractor y dificultar su identificación, al tiempo que reafirma que la protesta pacífica es un derecho fundamental que debe ser garantizado. Su legitimidad radica precisamente en no sancionar el anonimato, la indumentaria o la participación en una movilización, sino el uso intencional y probado del ocultamiento de identidad como medio para facilitar una conducta punible. Con esta delimitación, la iniciativa no debilita el derecho a la protesta, sino que contribuye a protegerlo frente a quienes pretenden instrumentalizar para encubrir actuaciones violentas o delictivas.

### **3.1. Del tipo penal obstrucción de vías públicas que afecten el orden público**

La conveniencia de aumentar la pena prevista en el artículo 353A del Código Penal colombiano “obstrucción a vías públicas que afecten el orden público”, encuentra fundamento constitucional en la necesidad de proteger bienes jurídicos de naturaleza colectiva, particularmente el interés general, el orden público, la convivencia pacífica, la vida, la salud pública, la seguridad alimentaria, el trabajo, la movilidad y la prestación regular de servicios esenciales.

El artículo 353A de la Ley 599 de 2000 sanciona a quien, por medios ilícitos, incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar temporal o permanentemente, de forma selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte, cuando dicha conducta atenta contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo. Actualmente, la pena prevista es de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho (48) meses de prisión, multa de trece (13) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión.

Desde una perspectiva constitucional, el incremento punitivo se justifica porque el Estado colombiano tiene como fines esenciales servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los derechos, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Así mismo, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, derechos y libertades. Estos mandatos se desprenden directamente del artículo 2 de la Constitución Política, mientras que

el artículo 1 consagra la prevalencia del interés general como principio fundante del Estado social de derecho.

La obstrucción ilícita de vías públicas no constituye una afectación meramente administrativa o de movilidad. Cuando alcanza la entidad típica descrita en el artículo 353A, compromete bienes jurídicos de alta relevancia constitucional: puede impedir el paso de ambulancias y vehículos de emergencia, afectar el suministro de alimentos, combustibles o medicamentos, restringir el acceso de ciudadanos a centros hospitalarios, lugares de trabajo o instituciones educativas, y alterar gravemente la normalidad institucional y económica. En estos eventos, la conducta excede el ámbito de la protesta social pacífica y se convierte en una afectación concreta al interés general y al orden público material.

El aumento de la pena también se explica por la insuficiencia del marco sancionatorio vigente frente a la gravedad potencial de la conducta. Al tener actualmente una pena de prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho (48) meses, el tipo penal básico tiene un mínimo inferior a cuatro años. Esta circunstancia incide en el régimen procesal penal, pues el artículo 313 de la Ley 906 de 2004 prevé, como regla objetiva para la procedencia de la detención preventiva en establecimiento carcelario en delitos investigables de oficio, que el mínimo de la pena prevista por la ley sea o exceda de cuatro (4) años.

En consecuencia, la sanción vigente puede resultar insuficiente desde el punto de vista de la eficacia preventiva del derecho penal, en la medida en que la conducta, pese a su potencial impacto colectivo, puede quedar por debajo del umbral que habilita una respuesta procesal más rigurosa. Además, desde la fase de ejecución de la pena, el artículo 63 del Código Penal permite la suspensión condicional de la ejecución de la pena cuando la pena impuesta no exceda de cuatro (4) años, siempre que se cumplan los demás requisitos legales. Por ello, al estar el máximo punitivo actual del artículo 353A en cuarenta y ocho (48) meses, la conducta puede quedar comprendida dentro de supuestos que permiten subrogados o mecanismos sustitutivos, dependiendo del caso concreto.

Bajo esa lógica, elevar la pena no debe entenderse como una criminalización de la protesta social, sino como una respuesta diferenciada frente a conductas ilícitas que afectan gravemente bienes jurídicos colectivos. La Constitución protege la reunión y manifestación pública y pacífica en el artículo 37, pero esa garantía no ampara actos violentos, medios ilícitos ni comportamientos dirigidos a afectar derechos de terceros o bienes constitucionalmente relevantes. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-742 de 2012, al analizar el artículo 353A, precisó que el derecho de reunión y manifestación pública pacífica está constitucionalmente protegido, pero que la regulación penal no puede confundirse con la persecución de la protesta legítima cuando se dirige a sancionar conductas ilícitas que comprometen bienes como la vida, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el trabajo.

## **4. MARCO JURÍDICO**

### **4.1 Fundamento constitucional**

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

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

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

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

#### **4.2. Bloque de constitucionalidad y estándares convencionales**

El artículo 93 de la Constitución integra al parámetro de control constitucional los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. En esta materia son relevantes la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

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

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

#### **4.3 Marco legal penal vigente.**

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

También existen tipos penales conexos que pueden activarse en escenarios de violencia durante protestas: incendio, artículo 350; daño en obras de utilidad social, artículo 351; obstrucción a vías públicas que afecten el orden público, artículo 353A; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos, artículo 359; fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones, artículo 365; fabricación, tráfico y porte de armas, municiones de uso restringido, de uso privativo de las Fuerzas Armadas o explosivos, artículo 366; y violencia contra servidor público, artículo 429. La Fiscalía, en la Directiva 001 de 2024, identificó precisamente varios de esos delitos como hipótesis que pueden presentarse en contextos de protesta cuando se supera el ámbito de la manifestación pacífica.

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

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

#### **4.4 Jurisprudencia constitucional aplicable.**

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

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

## **5. HITOS HISTÓRICOS A NIVEL LATINOMERICANO DE PERSONAS ENCAPUCHADAS EN LA COMISIÓN DE DELITOS**

**5.1 Chile. “Ley Anti capuchados”** A partir de los graves episodios de violencia registrados durante las manifestaciones sociales de 2019, el Congreso impulsó la denominada “Ley Anticapuchas”, mediante la cual se incorporó como circunstancia agravante de la responsabilidad penal el hecho de ocultar deliberadamente el rostro para facilitar la comisión de determinados delitos. El propósito de esta regulación no fue sancionar el uso de capuchas por sí mismo, sino **desincentivar el anonimato cuando este se utiliza como mecanismo para favorecer actos de violencia, daños a bienes públicos o privados, atentados contra la autoridad y otras conductas delictivas.**

**5.2 Guatemala:** prohibición directa con consecuencia penal. El Decreto 41-95 del Congreso de Guatemala prohíbe participar con el rostro cubierto en manifestaciones públicas y utilizar capuchas, máscaras o elementos que oculten intencionalmente la identidad. El Decreto 55-95 adicionó el artículo 5 bis, según el cual los infractores deben ser consignados ante los tribunales y sancionados de conformidad con el artículo 397 del Código Penal.

El artículo 397 del Código Penal guatemalteco castiga con prisión de seis meses a dos años a quienes organicen, promuevan o participen en reuniones o manifestaciones públicas infringiendo las disposiciones reguladoras de ese derecho.

## **6. CONFLICTO DE INTERÉS**

Se advierte que el presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.

Del Honorable congresista,

**Jaime Arizabaleta**

Representante a la Cámara



**Centro Democrático**

