



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 680

Bogotá, D. C., martes, 9 de junio de 2026

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 364 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se fortalecen los mecanismos tecnológicos para prevenir la extorsión y otros delitos cometidos desde establecimientos penitenciarios y carcelarios en Colombia, y se dictan otras disposiciones - (Ley No Más Extorsión).

Bogotá D.C, 20 de mayo de 2026

Doctor
JULIO ELÍAS CHAGÚÍ FLÓREZ
Presidente
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
Ciudad

Ref: Informe de ponencia Proyecto de Ley No. 364 de 2026 Senado *"Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos tecnológicos para prevenir la extorsión y otros delitos cometidos desde establecimientos penitenciarios y carcelarios en Colombia, y se dictan otras disposiciones (Ley no más extorsión)"*

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva mediante Acta MD-13, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 364 de 2026 Senado *"Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos tecnológicos para prevenir la extorsión y otros delitos cometidos desde establecimientos penitenciarios y carcelarios en Colombia, y se dictan otras disposiciones (Ley no más extorsión)"*.

Cordialmente,


ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República
Ponente Único

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional.

Autor: H.S. Pedro Hernando Flórez Porras.

Proyecto Original: Gaceta N° 250/2026

Trámite Legislativo: El día 25 de marzo de 2026 se radicó el Proyecto de Ley No. 364 de 2026 Senado "Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos tecnológicos para prevenir la extorsión y otros delitos cometidos desde establecimientos penitenciarios y carcelarios en Colombia, y se dictan otras disposiciones (Ley no más extorsión)".

Así las cosas, el 27 de abril de 2026 la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República designó inicialmente como ponente al Honorable Senador Jonathan Ferney Pulido Hernández. Posteriormente, el 28 de abril de 2026, la Mesa Directiva relevó al mencionado Senador y designó en su lugar al suscrito ponente, Honorable Senador Alfredo Rafael Deluque Zuleta.

<div data-bbox="180 473 771 502" style="border: 1px solid black; text-align: center; margin-bottom: 10px;"> OBJETO DEL PROYECTO </div> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto fortalecer, modernizar y ampliar el uso de tecnologías de bloqueo de señal en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, con el fin de combatir la extorsión y otros delitos cometidos desde su interior. Para ello, la iniciativa busca impulsar la modernización, ampliación y actualización tecnológica de los bloqueadores de señal de telefonía móvil, datos e internet en los centros de reclusión, así como la formulación de un plan nacional de modernización tecnológica para el control de comunicaciones ilícitas en las cárceles.</p> <p>De igual forma, el proyecto promueve el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos instalados, la capacitación periódica del personal penitenciario y técnico encargado de su operación, y la articulación interinstitucional entre las entidades competentes para garantizar una implementación efectiva. El fin último de esta iniciativa es fortalecer la capacidad del Estado para impedir el uso ilícito de servicios de telecomunicaciones desde los establecimientos penitenciarios, reducir la comisión de extorsiones y otras conductas delictivas organizadas desde su interior, y contribuir al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y de la confianza en el sistema penitenciario.</p>	<div data-bbox="852 427 1445 455" style="border: 1px solid black; text-align: center; margin-bottom: 10px;"> RESUMEN DEL PROYECTO </div> <p>El presente proyecto de ley consta de 12 artículos. Su estructura es la siguiente:</p> <p>Artículo 1°. Objeto de la ley. Define el propósito general de la iniciativa, orientado a fortalecer, modernizar y ampliar el uso de tecnologías de bloqueo de señal en establecimientos penitenciarios y carcelarios, con el fin de combatir la extorsión y otros delitos cometidos desde su interior.</p> <p>Artículo 2°. Implementación de bloqueadores de señal. Ordena al INPEC, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, garantizar la instalación, ampliación y actualización de bloqueadores de señal en todos los centros de reclusión del país, fijando un plazo máximo de dieciocho meses, criterios de priorización y la obligación de presentar un diagnóstico inicial sobre el estado de los equipos existentes.</p> <p>Artículo 3°. Modernización tecnológica. Dispone la formulación de un plan nacional de modernización tecnológica para el control de comunicaciones ilícitas en las cárceles, a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y del Ministerio de Justicia y del Derecho, priorizando tecnologías de última generación que permitan un bloqueo selectivo y eficiente.</p> <p>Artículo 4°. Mantenimiento preventivo y correctivo. Establece la obligación del INPEC de garantizar el mantenimiento preventivo y correctivo de los bloqueadores de señal, incluyendo contratos que aseguren una disponibilidad mínima de los equipos del noventa por ciento del tiempo.</p>
<p>Artículo 5°. Capacitación de personal. Ordena la capacitación periódica del personal penitenciario y técnico en el manejo, supervisión y monitoreo de los bloqueadores de señal, con el fin de asegurar su adecuada operación y prevenir manipulaciones indebidas.</p> <p>Artículo 6°. Financiación. Dispone que el Gobierno Nacional garantizará la asignación de recursos presupuestales para el cumplimiento de la ley, con cargo al Marco de Gasto de Mediano Plazo de los sectores de Justicia y TIC, conforme a las disponibilidades presupuestales y al Marco Fiscal de Mediano Plazo, permitiendo además otras fuentes complementarias de financiación.</p> <p>Artículo 7°. Coordinación con operadores de telecomunicaciones. Establece la obligación del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, de definir protocolos técnicos de coordinación entre el INPEC y los operadores móviles, con el fin de garantizar la actualización permanente de las tecnologías de bloqueo frente a la evolución de bandas y frecuencias del espectro radioeléctrico.</p> <p>Artículo 8°. No afectación a terceros. Señala que la implementación de tecnologías de bloqueo e inhibición deberá realizarse bajo parámetros técnicos certificados que eviten interferencias sobre redes, servicios y usuarios ubicados en zonas aledañas a los establecimientos penitenciarios y carcelarios, y asigna al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a la Agencia Nacional del Espectro la definición de los estándares técnicos mínimos aplicables.</p> <p>Artículo 9°. Seguimiento y control parlamentario. Ordena al Gobierno Nacional presentar anualmente a las Comisiones Primeras del Senado y de la Cámara un informe de seguimiento sobre la implementación de la ley, incluyendo cobertura de los bloqueadores, mantenimiento, cifras de delitos cometidos desde establecimientos penitenciarios, capacitación y ejecución presupuestal.</p>	<p>Artículo 10°. Evaluación de efectividad. Dispone la realización de evaluaciones bianuales sobre la efectividad de las medidas adoptadas, con base en indicadores como cobertura efectiva, reducción de casos de extorsión, funcionamiento de los equipos, incidentes reportados y vinculación de operadores a los protocolos de coordinación.</p> <p>Artículo 11°. Reglamentación. Faculta al Gobierno Nacional para reglamentar la ley dentro de los seis meses siguientes a su promulgación, definiendo criterios de priorización, estándares técnicos, protocolos de instalación, mantenimiento, evaluación, coordinación interinstitucional y medidas para evitar afectaciones a terceros.</p> <p>Artículo 12°. Vigencia y derogatorias. Establece que la ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <div data-bbox="846 1895 1438 1924" style="border: 1px solid black; text-align: center; margin-top: 10px;"> JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO </div> <p>A. La extorsión desde las cárceles: una amenaza estructural a la seguridad ciudadana</p> <p>La extorsión constituye uno de los delitos de mayor impacto en la seguridad nacional colombiana y en la confianza ciudadana en las instituciones. Según cifras oficiales, en 2024 los casos aumentaron en un 21% respecto al año anterior, alcanzando entre 11.931 y 13.248 denuncias, dependiendo de la fuente consultada (Ministerio de Defensa y Fiscalía General de la Nación). La situación es aún más preocupante si se considera que cerca del 96% de las denuncias permanecen en etapa preliminar sin avances significativos, y apenas el 1% llega a ejecución de penas.</p>

<p>En términos geográficos, la problemática se concentra especialmente en Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali, ciudades que, junto con Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico, concentran más de la mitad de las denuncias a nivel nacional. Entre 2022 y 2023, los casos aumentaron un 7,9%, y en diez años se estima que la extorsión ha crecido en más del 100%, lo que confirma que se trata de un fenómeno en expansión sostenida.</p> <p>Diversos informes de inteligencia del Estado han señalado que más del 70% de los casos de extorsión en Colombia tienen origen en los establecimientos penitenciarios, donde los internos hacen uso de teléfonos móviles y tarjetas SIM de manera ilegal para coordinar delitos con el exterior. Este fenómeno convierte a las cárceles en verdaderos centros de operación del crimen organizado, desde donde se intimida a comerciantes, transportadores, empresarios y ciudadanos comunes.</p> <p>B. Las fallas del sistema actual de bloqueo de señal</p> <p>Si bien existen bloqueadores de señal instalados en algunas cárceles del país, estos presentan graves deficiencias que han permitido que la problemática se mantenga y agrave:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Cobertura insuficiente: en muchos establecimientos los equipos no logran bloquear toda la señal, lo que permite que los internos continúen utilizando teléfonos celulares ilegalmente. b) Obsolescencia tecnológica: gran parte de los equipos instalados no responden a las nuevas bandas y frecuencias utilizadas por los operadores móviles, haciéndolos ineficaces. c) Falta de mantenimiento y capacitación: el deterioro de los equipos y la ausencia de personal capacitado reducen de manera significativa la efectividad de las medidas de bloqueo. 	<p>d) Ausencia de coordinación con operadores de telecomunicaciones: la falta de articulación entre el INPEC, el MinTIC y los operadores privados genera vacíos en la implementación y actualización de las tecnologías de bloqueo.</p> <p>La falta de control sobre las comunicaciones ilícitas genera consecuencias graves: fortalece la economía criminal desde las cárceles, afecta directamente la seguridad de la ciudadanía, debilita la confianza en el sistema penitenciario y perpetúa la victimización de miles de colombianos.</p> <p>C. Referentes internacionales</p> <p>La lucha contra la extorsión y el crimen organizado desde las cárceles no es exclusiva de Colombia. Diversos países han adoptado políticas similares con resultados positivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • México: desde 2011 implementó un programa de bloqueo de señales en penales federales, acompañado de inversión en nuevas tecnologías y control de tarjetas SIM. Los reportes oficiales muestran una reducción del 40% en llamadas extorsivas desde los centros penitenciarios. • Brasil: la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL) y el Ministerio de Justicia implementaron en 2019 el Programa de Bloqueo de Señales Celulares en Cárceles, obligando a los operadores de telecomunicaciones a instalar equipos de bloqueo en coordinación con las autoridades penitenciarias. • Chile: en 2022 el Gobierno implementó bloqueadores de última tecnología con capacidad de inhibir selectivamente señales de telefonía, internet y datos móviles, priorizando cárceles de alta complejidad. • Estados Unidos: varios estados han avanzado en tecnologías alternativas de "managed access", que filtran la señal permitiendo únicamente comunicaciones autorizadas y cerrando el paso a dispositivos ilegales.
<p>Estas experiencias confirman que el fortalecimiento del uso de bloqueadores, sumado a la capacitación técnica y al control interinstitucional, es una herramienta eficaz y probada para reducir la criminalidad organizada desde los centros penitenciarios.</p> <div style="border: 1px solid black; text-align: center; padding: 2px; margin: 10px 0;">COMENTARIOS DEL PONENTE</div> <p>El suscrito ponente considera que el Proyecto de Ley No. 364 de 2026 Senado responde a una necesidad urgente e impostergable de la política pública de seguridad en Colombia. La extorsión y otras conductas delictivas cometidas desde establecimientos penitenciarios y carcelarios constituyen una amenaza estructural que afecta de manera grave la seguridad ciudadana, debilita la confianza en las instituciones y evidencia fallas persistentes en la capacidad del Estado para impedir el uso ilícito de servicios de telecomunicaciones desde los centros de reclusión. En esa medida, la iniciativa resulta constitucionalmente viable, legalmente pertinente y técnicamente necesaria.</p> <p>No obstante, el texto radicado requiere ajustes para fortalecer su viabilidad normativa y su eficacia práctica. Por esta razón, el pliego de modificaciones propuesto no altera el objeto esencial del proyecto, pero sí lo robustece en aspectos determinantes para su implementación real. En primer lugar, se incorporan precisiones sobre el alcance de la obligación de instalar, ampliar y actualizar los bloqueadores de señal, fijando un plazo máximo de ejecución, criterios de priorización y la elaboración de un diagnóstico inicial del estado de los equipos existentes, con el fin de evitar que el mandato legal quede en una formulación genérica o indeterminada.</p>	<p>De igual forma, se refuerzan las disposiciones sobre mantenimiento y capacitación del personal, introduciendo garantías mínimas de disponibilidad operativa de los equipos y precisando el diseño institucional de los programas de formación del personal penitenciario y técnico. Estos ajustes son relevantes porque la sola instalación de bloqueadores no garantiza por sí misma resultados efectivos, si no existe una política sostenida de mantenimiento, supervisión y operación técnica adecuada.</p> <p>Así mismo, se fortalece el componente de financiación, sustituyendo una fórmula meramente facultativa por una obligación más definida de asignación de recursos, en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y las disponibilidades presupuestales. Con ello se busca evitar que la ley quede vaciada de contenido por ausencia de respaldo financiero y, al mismo tiempo, armonizar su ejecución con los principios de sostenibilidad fiscal y planeación presupuestal.</p> <p>Adicionalmente, el pliego incorpora nuevos artículos que robustecen la estructura del proyecto y mejoran su seguridad jurídica. En particular, se adicionan disposiciones sobre coordinación con operadores de telecomunicaciones, con el fin de asegurar la actualización permanente de las tecnologías de bloqueo frente a la evolución de las bandas y frecuencias del espectro radioeléctrico; sobre no afectación a terceros, para evitar interferencias sobre redes, servicios y usuarios ubicados en zonas aledañas a los establecimientos penitenciarios y carcelarios; sobre seguimiento y control parlamentario, mediante informes periódicos al Congreso; y sobre evaluación de efectividad, a través de indicadores verificables que permitan medir resultados, detectar fallas y adoptar correctivos.</p> <p>Finalmente, también se reformula el artículo de reglamentación para definir de manera expresa los contenidos mínimos que deberá desarrollar el Gobierno nacional. Este ajuste permite que la futura reglamentación no quede abierta o</p>

indeterminada, sino orientada por criterios claros de priorización, estándares técnicos, protocolos de instalación, mantenimiento, evaluación, coordinación interinstitucional y medidas para evitar afectaciones a terceros.

En síntesis, las modificaciones propuestas no alteran el espíritu ni el objeto central de la iniciativa, sino que la fortalecen en aspectos esenciales de implementación, articulación institucional, seguimiento, control y sostenibilidad técnica y presupuestal. Desde esa perspectiva, el proyecto constituye una herramienta relevante para fortalecer la capacidad institucional del Estado frente a la extorsión y otros delitos cometidos desde establecimientos penitenciarios y carcelarios, y para avanzar en una política pública más seria, medible y eficaz en materia de seguridad penitenciaria y ciudadana.

REFERENCIAS NORMATIVAS

La presente iniciativa legislativa encuentra fundamento en un conjunto de disposiciones constitucionales y legales que permiten justificar, desde una perspectiva institucional, penal, penitenciaria y tecnológica, la adopción de medidas orientadas a fortalecer los mecanismos de bloqueo, inhibición, control y modernización de las comunicaciones en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país. En particular, el proyecto se soporta en el deber del Estado de garantizar la convivencia pacífica, la seguridad ciudadana, el funcionamiento adecuado del sistema penitenciario y la intervención legítima sobre los servicios y redes de telecomunicaciones cuando ello resulte necesario para prevenir y contrarrestar la comisión de delitos.

A. Constitución Política

en espacios de operación de estructuras criminales. En ese contexto, el fortalecimiento de tecnologías de bloqueo, inhibición y control de señal constituye una medida compatible con los fines del sistema penitenciario y con el deber estatal de garantizar condiciones efectivas de seguridad. Adicionalmente, el propio marco normativo penitenciario ha incorporado reglas dirigidas a limitar el uso de equipos terminales de comunicaciones y a controlar o impedir las comunicaciones no autorizadas al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, lo que refuerza la pertinencia de la presente iniciativa legislativa.

C. Regulación del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

La **Ley 1341 de 2009**, "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones", fijó el marco general para la formulación de las políticas públicas del sector TIC en Colombia. Esta ley estableció los principios rectores del sector, el régimen general para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y las competencias del Estado en materia de planeación, regulación, control y vigilancia, además de haber creado la **Agencia Nacional del Espectro**.

Posteriormente, la **Ley 1978 de 2019**, "Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones", reorganizó la arquitectura institucional del sector TIC, fortaleció el esquema regulatorio y redefinió competencias del Ministerio TIC y de la **Comisión de Regulación de Comunicaciones, CRC**, dentro de un modelo de regulador convergente. En consecuencia, esta ley no creó originalmente la CRC, pero sí fortaleció su papel y el modelo regulatorio vigente.

La Constitución Política de Colombia establece, en su artículo 2, que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Ese mismo mandato impone a las autoridades la obligación de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, derechos y libertades. En esa medida, el legislador cuenta con habilitación constitucional para diseñar instrumentos normativos que fortalezcan la capacidad institucional del Estado frente al uso ilícito de tecnologías de comunicación desde centros de reclusión.

B. Régimen penitenciario y carcelario

La **Ley 65 de 1993**, por la cual se expide el **Código Penitenciario y Carcelario**, constituye el marco general del sistema penitenciario y carcelario colombiano y regula el cumplimiento de las medidas de aseguramiento, la ejecución de las penas privativas de la libertad, la organización y funcionamiento de los establecimientos de reclusión y las competencias de la administración penitenciaria. Esta ley continúa vigente, aunque ha sido objeto de modificaciones posteriores, entre ellas las introducidas por la **Ley 1709 de 2014**. Por esta razón, cualquier política pública orientada a neutralizar el uso indebido de señales, redes y equipos de telecomunicaciones al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios debe articularse necesariamente con el régimen penitenciario vigente y con las competencias legales asignadas al **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC**.

En el marco de dicho régimen, corresponde a las autoridades penitenciarias adoptar y ejecutar medidas administrativas, operativas y de seguridad orientadas a preservar el orden interno de los establecimientos, prevenir la comisión de conductas ilícitas y evitar que los centros de privación de la libertad se conviertan

A su vez, el **artículo 22 de la Ley 1341 de 2009**, modificado por la Ley 1978 de 2019, establece funciones relevantes de la CRC respecto de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, entre ellas la regulación del acceso y uso de redes, la expedición de regulación de carácter general y particular en aspectos técnicos y económicos, la homologación de equipos y el requerimiento de información a los proveedores de redes y servicios. Estas competencias brindan un fundamento normativo suficiente para sustentar la articulación entre el Ministerio TIC, la CRC, la ANE, el INPEC y los operadores de telecomunicaciones en la definición de protocolos técnicos y estándares de implementación vinculados al objeto del proyecto.

De igual forma, la existencia de la **Agencia Nacional del Espectro** y las competencias estatales sobre gestión y administración del espectro radioeléctrico justifican que los procesos de implementación de bloqueadores de señal deban sujetarse a estándares técnicos que eviten interferencias indebidas y aseguren que el control de comunicaciones ilícitas en establecimientos penitenciarios no afecte la prestación regular de servicios a usuarios o infraestructuras ubicadas en zonas aledañas.

D. Tipo penal de extorsión y agravación cuando se comete desde establecimientos de reclusión

La iniciativa encuentra también un sustento normativo directo en la **Ley 599 de 2000**, por la cual se expide el Código Penal. En particular, el **artículo 244** tipifica el delito de extorsión y define esta conducta como el constreñimiento a otro para hacer, tolerar u omitir algo con el propósito de obtener provecho o utilidad ilícita. Esta disposición refleja la gravedad del fenómeno que se pretende combatir mediante el fortalecimiento de los mecanismos tecnológicos de bloqueo y control de señal en las cárceles.

A su vez, el artículo 245 del Código Penal establece circunstancias de agravación punitiva de la extorsión y contempla expresamente el aumento de la pena cuando la conducta se comete total o parcialmente desde un lugar de privación de la libertad. Esta previsión es especialmente relevante para el presente proyecto, pues evidencia que el propio ordenamiento penal colombiano reconoce como una circunstancia agravada y diferenciada la extorsión originada desde centros penitenciarios o carcelarios.

En otras palabras, no se trata de una preocupación abstracta ni de una problemática ajena al sistema jurídico vigente. Por el contrario, el Código Penal ya reconoce expresamente la gravedad específica de la extorsión cometida desde lugares de reclusión, lo que dota de plena coherencia a una iniciativa legislativa orientada a fortalecer la infraestructura y los mecanismos técnicos necesarios para prevenirla y reducirla.

E. Control de dispositivos y equipos terminales móviles

También resulta pertinente la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. En particular, el numeral 2 del artículo 95 establece la prohibición de comercializar equipos terminales móviles sin la respectiva autorización del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o de un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, de conformidad con la normatividad vigente.

Si bien esta disposición no regula directamente el sistema penitenciario, sí constituye un referente normativo complementario para el control de dispositivos de comunicación en contextos donde su uso indebido puede facilitar la comisión de delitos. En el ámbito penitenciario y carcelario, la circulación ilegal de teléfonos móviles, tarjetas SIM y otros equipos terminales ha sido una de las principales herramientas para materializar extorsiones, amenazas y coordinaciones delictivas

desde el interior de los centros de reclusión. Por ello, las disposiciones del Código Nacional de Seguridad y Convivencia aportan un soporte adicional al esfuerzo legislativo orientado a fortalecer la capacidad estatal para controlar estos riesgos.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El pliego de modificaciones que se propone al Proyecto de Ley No. 364 de 2026 Senado introduce ajustes de carácter sustancial, técnico, operativo y de articulación institucional, orientados a fortalecer la efectividad real de la iniciativa y a dotarla de mayores condiciones de viabilidad jurídica, técnica y presupuestal. En primer lugar, se modifica el artículo 2 para precisar el alcance de la obligación de implementación de los bloqueadores de señal, extendiéndola expresamente a los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, incorporando un plazo máximo de ejecución, criterios de priorización según el nivel de incidencia delictiva y la obligación de elaborar un diagnóstico inicial sobre el estado actual de los equipos instalados. Así mismo, se modifican los artículos 4 y 5 con el fin de reforzar, respectivamente, las condiciones de mantenimiento preventivo y correctivo de los bloqueadores, mediante garantías mínimas de disponibilidad operativa, y de precisar el diseño institucional de los programas de capacitación del personal penitenciario y técnico encargado de la operación y supervisión de estos sistemas.

De igual forma, se modifica el artículo 6 con el propósito de fortalecer el componente de financiación de la iniciativa, sustituyendo una fórmula meramente facultativa por una obligación más definida de asignación de recursos, en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y las disponibilidades presupuestales. Adicionalmente, se incorporan nuevos artículos orientados a robustecer la estructura del proyecto, mediante la regulación de la

coordinación con operadores de telecomunicaciones, la no afectación a terceros, el seguimiento y control parlamentario, y la evaluación de efectividad de las medidas adoptadas. Finalmente, se reformula el artículo de reglamentación para definir de manera expresa los contenidos mínimos que deberá desarrollar el Gobierno nacional, y se ajusta la numeración del artículo de vigencia y derogatorias como consecuencia de la incorporación de las nuevas disposiciones.

En síntesis, el presente pliego no altera la finalidad esencial del proyecto, sino que fortalece su estructura, mejora su precisión técnica, amplía sus mecanismos de implementación, seguimiento y control, y busca asegurar que la política pública propuesta cuente con herramientas eficaces para prevenir la extorsión y otros delitos cometidos desde establecimientos penitenciarios y carcelarios.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA	OBSERVACIONES
Artículo 2°. Implementación de bloqueadores de señal. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, deberá garantizar la instalación, ampliación y actualización tecnológica de bloqueadores de señal de telefonía móvil, datos e internet en todos los establecimientos penitenciarios del país.	Artículo 2°. Implementación de bloqueadores de señal. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, deberá garantizar la instalación, ampliación y actualización tecnológica de bloqueadores de señal de telefonía móvil, datos e internet en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, en un plazo máximo de dieciocho (18) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, priorizando los establecimientos con mayor índice de incidencia de delitos cometidos desde su interior. El INPEC presentará al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones un diagnóstico del estado actual de los bloqueadores instalados dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la ley.	El texto original carece de plazos específicos, lo que puede generar indefinición en su cumplimiento. Se incorpora un término máximo de ejecución y se establece una priorización basada en criterios objetivos de riesgo, además de un diagnóstico inicial que permita planificar adecuadamente la implementación.

Artículo 4°. Mantenimiento preventivo y correctivo. El INPEC deberá garantizar el mantenimiento preventivo y correctivo de los bloqueadores de señal, para evitar su deterioro y asegurar su óptimo funcionamiento.	Artículo 4°. Mantenimiento preventivo y correctivo. El INPEC deberá garantizar el mantenimiento preventivo y correctivo de los bloqueadores de señal, para evitar su deterioro y asegurar su óptimo funcionamiento. Para estos efectos, deberá establecer contratos de mantenimiento con garantías de disponibilidad de los equipos de al menos el noventa por ciento (90%) del tiempo.	Se fortalece la disposición sobre mantenimiento de los bloqueadores de señal, incorporando una garantía mínima de disponibilidad operativa de los equipos, con el fin de evitar fallas prolongadas y asegurar su funcionamiento efectivo.
Artículo 5°. Capacitación de personal. El Gobierno nacional garantizará la capacitación periódica del personal penitenciario y técnico en el manejo, supervisión y monitoreo de los bloqueadores de señal, con el fin de asegurar su adecuada operación y prevenir manipulaciones indebidas.	Artículo 5°. Capacitación de personal. El Gobierno nacional garantizará la capacitación periódica del personal penitenciario y técnico en el manejo, supervisión y monitoreo de los bloqueadores de señal, con el fin de asegurar su adecuada operación y prevenir manipulaciones indebidas. Los programas de capacitación serán diseñados por el INPEC con el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.	Se complementa la disposición sobre capacitación del personal, precisando que los programas deberán ser diseñados por el INPEC con el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el fin de fortalecer la coordinación institucional y asegurar una formación técnica adecuada para la operación, supervisión y monitoreo de los bloqueadores de señal.
Artículo 6°. Financiación. El Gobierno Nacional, podrá garantizar la asignación de los recursos presupuestales necesarios para cumplir con los objetivos establecidos en la presente ley.	Artículo 6°. Financiación. El Gobierno Nacional garantizará la asignación de los recursos presupuestales necesarios para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente ley, con cargo al Marco de Gasto de Mediano Plazo de los sectores de Justicia y del Derecho, y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, conforme a las disponibilidades presupuestales y en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Los recursos podrán provenir de fuentes de cooperación internacional, convenios con el sector privado de telecomunicaciones y demás instrumentos de financiación previstos en el ordenamiento jurídico vigente.	La expresión "podrá garantizar" del texto original convierte la financiación en una obligación meramente facultativa, vacando de contenido la ley. El cambio a "garantizará" impone al Gobierno Nacional una obligación real y exigible, sin desconocer las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
	Artículo 7°. Coordinación con operadores de telecomunicaciones. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, establecerá en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación	Se incorpora un nuevo artículo con el fin de regular la coordinación técnica entre el INPEC, el Ministerio TIC, la Comisión de Regulación de Comunicaciones y los operadores de telecomunicaciones, para garantizar la actualización permanente de las tecnologías de bloqueo de señal frente a la evolución de las bandas y

	<p>de la presente ley, los protocolos técnicos de coordinación entre el INPEC y los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, con el fin de garantizar la actualización permanente de las tecnologías de bloqueo de señal frente a la evolución de las bandas y frecuencias del espectro radioeléctrico. Los operadores de telecomunicaciones deberán proporcionar la información técnica necesaria para la implementación efectiva de las medidas de bloqueo selectivo.</p>	<p>frecuencias del espectro radioeléctrico. En consecuencia, se recorre la numeración de los artículos subsiguientes y el contenido originalmente previsto sobre reglamentación se reubica en el artículo 11.</p>	<p>Comunicaciones, presentará anualmente ante las Comisiones Primeras del Senado de la República y de la Cámara de Representantes un informe de seguimiento sobre el cumplimiento de la presente ley, que incluya:</p> <p>a) El estado de implementación y cobertura de los bloqueadores de señal en cada establecimiento penitenciario y carcelario del país.</p> <p>b) El estado del mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos.</p> <p>c) El número de casos de extorsión y demás delitos denunciados como cometidos desde establecimientos penitenciarios y carcelarios.</p> <p>d) El avance en los programas de capacitación del personal.</p> <p>e) La ejecución presupuestal de los recursos destinados para el cumplimiento de esta ley.</p>	<p>informes por parte del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Senado y de la Cámara de Representantes. En consecuencia, se recorre la numeración de los artículos subsiguientes.</p>
	<p>Artículo 8°. No afectación a terceros. La implementación de las tecnologías de bloqueo, inhibición y control de señales de telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios y carcelarios deberá realizarse bajo parámetros técnicos certificados que garanticen que dichas medidas no generen interferencias sobre redes, servicios e usuarios de telecomunicaciones ubicados en viviendas, comercios, vías públicas, instituciones educativas, centros de salud u otras instalaciones aledañas a los perímetros de los establecimientos. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Agencia Nacional del Espectro definirán los estándares técnicos mínimos que deberán cumplir los equipos instalados para garantizar el bloqueo selectivo al interior de los establecimientos, sin afectar la prestación regular de servicios a terceros. Los equipos que no cumplan con dichos estándares deberán ser reemplazados en un plazo máximo de doce (12) meses contados a partir de la certificación de los estándares.</p>	<p>Se incorpora un nuevo artículo sobre no afectación a terceros, con el fin de evitar interferencias sobre redes, servicios y usuarios ubicados en zonas aledañas a los establecimientos penitenciarios y carcelarios. En consecuencia, se recorre la numeración de los artículos subsiguientes y el artículo de vigencia y derogatorias se reubica como artículo 12.</p>	<p>Artículo 10°. Evaluación de efectividad. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, realizará evaluaciones bianuales de la efectividad de las medidas implementadas en virtud de la presente ley. Dichas evaluaciones deberán incluir, como mínimo, los siguientes indicadores:</p> <p>a) Porcentaje de establecimientos penitenciarios y carcelarios con cobertura efectiva de bloqueo de señal.</p> <p>b) Variación en el número de casos de extorsión y otros delitos denunciados como cometidos desde establecimientos penitenciarios y carcelarios, en comparación con la línea base anterior a la implementación.</p> <p>c) Tasa de disponibilidad y</p>	<p>Se incorpora un artículo nuevo con el fin de establecer un mecanismo de evaluación periódica de la efectividad de las medidas previstas en la ley, mediante indicadores verificables que permitan hacer seguimiento a su implementación, resultados y capacidad real para prevenir la extorsión y otros delitos cometidos desde establecimientos penitenciarios y carcelarios.</p>
	<p>Artículo 9°. Seguimiento y control parlamentario. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Ministerio de Tecnologías de la Información y las</p>	<p>Se incorpora un nuevo artículo con el fin de establecer un mecanismo de seguimiento y control parlamentario sobre la implementación de la ley, mediante la presentación anual de</p>		

ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley prevé medidas dirigidas a fortalecer, modernizar y ampliar el uso de tecnologías de bloqueo de señal en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, así como a garantizar su actualización tecnológica, mantenimiento preventivo y correctivo, capacitación del personal encargado de su operación, coordinación interinstitucional y evaluación de su efectividad. En esa medida, su implementación puede suponer la destinación de recursos públicos por parte de las entidades competentes del orden nacional, particularmente en los sectores de Justicia y del Derecho, y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

No obstante, el texto propuesto para primer debate incorpora criterios de sostenibilidad fiscal al disponer que la financiación de las medidas previstas en la iniciativa deberá realizarse con cargo al Marco de Gasto de Mediano Plazo de los sectores competentes, conforme a las disponibilidades presupuestales y en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. De igual forma, se prevé la posibilidad de acudir a fuentes complementarias de financiación, tales como instrumentos de cooperación internacional, convenios con el sector privado de telecomunicaciones y demás mecanismos autorizados por el ordenamiento jurídico vigente.

El cumplimiento de las metas y la ejecución de las medidas establecidas en el Proyecto de Ley se hará en el marco de las competencias constitucionales y legales de las entidades involucradas y en concordancia con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Por consiguiente, para continuar con el trámite legislativo, es

	<p>funcionamiento efectivo de los bloqueadores instalados.</p> <p>d) Número de incidentes de sabotaje, manipulación o falla de equipos reportados, así como el tiempo de respuesta para su corrección.</p> <p>e) Número de operadores de telecomunicaciones vinculados a los protocolos de coordinación establecidos en la presente ley.</p> <p>Los resultados de dichas evaluaciones serán remitidos a las Comisiones Primeras del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, y serán publicados en la página web de los ministerios competentes.</p>	
<p>Artículo 7°. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.</p>	<p>Artículo 11°. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, definiendo como mínimo: criterios de priorización de establecimientos, estándares técnicos de los equipos, protocolos de instalación, mantenimiento y evaluación, mecanismos de coordinación interinstitucional y medidas para evitar la afectación de terceros.</p>	<p>Se reformula el artículo de reglamentación con el fin de precisar los contenidos mínimos que deberá desarrollar el Gobierno nacional, incorporando criterios de priorización, estándares técnicos, protocolos de instalación, mantenimiento y evaluación, mecanismos de coordinación interinstitucional y medidas para evitar la afectación de terceros, lo que permite una implementación más clara, completa y efectiva de la ley.</p>
<p>Artículo 8. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 12°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se ajusta la numeración del artículo de vigencia y derogatorias por la incorporación de nuevos artículos, sin alterar su contenido.</p>

<p>pertinente tener a consideración la siguiente jurisprudencia de la Corte Constitucional:</p> <p>"Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica; empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo,</p>	<p>corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo".</p> <p>Es relevante mencionar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.</p> <p>"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.</p> <p>Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.</p> <p>Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda".</p> <p>En ese sentido, si bien la iniciativa puede implicar esfuerzos presupuestales para el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, su ejecución deberá sujetarse a los instrumentos de</p>
<p>planeación fiscal del Estado y a la disponibilidad de recursos de las entidades competentes. Adicionalmente, las medidas previstas en el proyecto pueden generar efectos positivos a mediano y largo plazo, en la medida en que contribuyan a reducir la comisión de extorsiones y otros delitos desde los centros de reclusión, a fortalecer la seguridad ciudadana y a disminuir los costos institucionales asociados a la persecución y judicialización de dichas conductas.</p> <div style="border: 1px solid black; text-align: center; padding: 2px; margin: 10px 0;"> <p>CONFLICTO DE INTERÉS</p> </div> <p>Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual establece:</p> <p>"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. <i>Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.</i></p> <p><i>Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</i></p> <p>a) <i>Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique</i></p>	<p><i>normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</i></p> <p>b) <i>Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</i></p> <p>c) <i>Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)"</i></p> <p>Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:</p> <p><i>"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".</i></p>

De acuerdo con lo desarrollado anteriormente, se considera que la discusión y posterior aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y abarcador en la materia que regula, podría generar conflictos de interés en la medida en que el congresista o sus parientes dentro de los grados establecidos por la ley resulten beneficiarios directos conforme a lo dispuesto en esta iniciativa. En este sentido, es fundamental subrayar que la mera descripción de los posibles conflictos de interés señalados para el trámite o votación del proyecto, tal como lo establece el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de la obligación de identificar y declarar cualquier causal adicional de impedimento en la que pueda encontrarse involucrado durante el proceso legislativo.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar **Primer Debate** al Proyecto de Ley No. 364 de 2026 Senado "Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos tecnológicos para prevenir la extorsión y otros delitos cometidos desde establecimientos penitenciarios y carcelarios en Colombia, y se dictan otras disposiciones (Ley no más extorsión)", de conformidad con el pliego de modificaciones propuesto en el presente informe de ponencia.

Cordialmente,



ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República
Ponente Único

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley No. 364 de 2026 Senado "Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos tecnológicos para prevenir la extorsión y otros delitos cometidos desde establecimientos penitenciarios y carcelarios en Colombia, y se dictan otras disposiciones (Ley no más extorsión)"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto fortalecer, modernizar y ampliar el uso de tecnologías de bloqueo de señal en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, con el fin de combatir la extorsión y otros delitos cometidos desde el interior de los mismos.

Artículo 2°. Implementación de bloqueadores de señal. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, deberá garantizar la instalación, ampliación y actualización tecnológica de bloqueadores de señal de telefonía móvil, datos e internet en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, en un plazo máximo de dieciocho (18) meses contados a

partir de la promulgación de la presente ley, priorizando los establecimientos con mayor índice de incidencia de delitos cometidos desde su interior. El INPEC presentará al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones un diagnóstico del estado actual de los bloqueadores instalados dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la ley.

Artículo 3°. Modernización tecnológica. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Justicia y del Derecho deberán, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, establecer un plan nacional de modernización tecnológica para el control de comunicaciones ilícitas en las cárceles, priorizando la implementación de tecnologías de última generación que permitan el bloqueo selectivo y eficiente de las señales.

Artículo 4°. Mantenimiento preventivo y correctivo. El INPEC deberá garantizar el mantenimiento preventivo y correctivo de los bloqueadores de señal, para evitar su deterioro y asegurar su óptimo funcionamiento. Para estos efectos, deberá establecer contratos de mantenimiento con garantías de disponibilidad de los equipos de al menos el noventa por ciento (90%) del tiempo.

Artículo 5°. Capacitación de personal. El Gobierno nacional garantizará la capacitación periódica del personal penitenciario y técnico en el manejo, supervisión y monitoreo de los bloqueadores de señal, con el fin de asegurar su adecuada operación y prevenir manipulaciones indebidas. Los programas de capacitación serán diseñados por el INPEC con el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Artículo 6°. Financiación. El Gobierno Nacional garantizará la asignación de los recursos presupuestales necesarios para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente ley, con cargo al Marco de Gasto de Mediano Plazo de los sectores de Justicia y del Derecho, y de Tecnologías de la Información y las

Comunicaciones, conforme a las disponibilidades presupuestales y en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Los recursos podrán provenir de fuentes de cooperación internacional, convenios con el sector privado de telecomunicaciones y demás instrumentos de financiación previstos en el ordenamiento jurídico vigente.

Artículo 7°. Coordinación con operadores de telecomunicaciones. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, establecerá en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, los protocolos técnicos de coordinación entre el INPEC y los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, con el fin de garantizar la actualización permanente de las tecnologías de bloqueo de señal frente a la evolución de las bandas y frecuencias del espectro radioeléctrico. Los operadores de telecomunicaciones deberán proporcionar la información técnica necesaria para la implementación efectiva de las medidas de bloqueo selectivo.

Artículo 8°. No afectación a terceros. La implementación de las tecnologías de bloqueo, inhibición y control de señales de telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios y carcelarios deberá realizarse bajo parámetros técnicos certificados que garanticen que dichas medidas no generen interferencias sobre redes, servicios o usuarios de telecomunicaciones ubicados en viviendas, comercios, vías públicas, instituciones educativas, centros de salud u otras instalaciones aledañas a los perímetros de los establecimientos. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Agencia Nacional del Espectro definirán los estándares técnicos mínimos que deberán cumplir los equipos instalados para garantizar el bloqueo selectivo al interior de los establecimientos, sin afectar la prestación regular de servicios a terceros. Los equipos que no cumplan con dichos estándares deberán ser reemplazados en un

<p>plazo máximo de doce (12) meses contados a partir de la certificación de los estándares.</p> <p>Artículo 9°. Seguimiento y control parlamentario. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, presentará anualmente ante las Comisiones Primeras del Senado de la República y de la Cámara de Representantes un informe de seguimiento sobre el cumplimiento de la presente ley, que incluya:</p> <p>a) El estado de implementación y cobertura de los bloqueadores de señal en cada establecimiento penitenciario y carcelario del país.</p> <p>b) El estado del mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos.</p> <p>c) El número de casos de extorsión y demás delitos denunciados como cometidos desde establecimientos penitenciarios y carcelarios.</p> <p>d) El avance en los programas de capacitación del personal.</p> <p>e) La ejecución presupuestal de los recursos destinados para el cumplimiento de esta ley.</p> <p>Artículo 10°. Evaluación de efectividad. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, realizará evaluaciones bianuales de la efectividad de las medidas implementadas en virtud de la presente ley. Dichas evaluaciones deberán incluir, como mínimo, los siguientes indicadores:</p> <p>a) Porcentaje de establecimientos penitenciarios y carcelarios con cobertura efectiva de bloqueo de señal.</p>	<p>b) Variación en el número de casos de extorsión y otros delitos denunciados como cometidos desde establecimientos penitenciarios y carcelarios, en comparación con la línea base anterior a la implementación.</p> <p>c) Tasa de disponibilidad y funcionamiento efectivo de los bloqueadores instalados.</p> <p>d) Número de incidentes de sabotaje, manipulación o falla de equipos reportados, así como el tiempo de respuesta para su corrección.</p> <p>e) Número de operadores de telecomunicaciones vinculados a los protocolos de coordinación establecidos en la presente ley.</p> <p>Los resultados de dichas evaluaciones serán remitidos a las Comisiones Primeras del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, y serán publicados en la página web de los ministerios competentes.</p> <p>Artículo 11°. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, definiendo como mínimo: criterios de priorización de establecimientos, estándares técnicos de los equipos, protocolos de instalación, mantenimiento y evaluación, mecanismos de coordinación interinstitucional y medidas para evitar la afectación de terceros.</p> <p>Artículo 12°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>
---	---

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 373 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se deroga la Ley 2494 de 2025.

<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE Proyecto de Ley 373 de 2026 Senado Proyecto de Ley "Por medio de la cual se deroga la Ley 2494 de 2025".</p> <p style="text-align: right;">Bogotá, D.C., 9 de junio de 2026</p> <p>Senador JULIO ELÍAS CHAGÜI Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente Senado de la República Ciudad</p> <p>En cumplimiento del encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, de manera atenta, me permito rendir Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley 373 de 2026 Senado Proyecto de Ley "Por medio de la cual se deroga la Ley 2494 de 2025", en los términos que se exponen a continuación.</p> <p>I. TRÁMITE</p> <p>El proyecto de ley fue radicado en el Senado de la República el pasado 21 de mayo de 2026 por iniciativa del Senador Carlos Fernando Moota Solarte. El texto original del proyecto de ley fue debidamente publicado en la Gaceta del Congreso N° 640 de 2026.</p> <p>El 4 de junio de 2026 el expediente del proyecto fue radicado en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República. El 4 de junio de 2026, mediante Acta MD-14, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, designó como ponente al Senador Carlos Fernando Moota Solarte.</p> <p>II. OBJETO Y CONTENIDO</p> <p>La iniciativa tiene por objeto derogar la Ley 2494 de 2025 "Por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan</p>	<p><i>otras disposiciones.</i>", con el fin de restablecer las garantías constitucionales de libertad de expresión, derecho a la información, pluralismo político y participación democrática, así como asegurar que cualquier regulación de las encuestas de opinión política y electoral se ajuste a los principios y procedimientos establecidos en la Constitución Política de 1991.</p> <p>El proyecto de ley consta de tres (3) artículos incluido el relativo a la vigencia:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr style="background-color: #e1eef6;"> <th style="text-align: center;">ARTÍCULO</th> <th style="text-align: center;">CONTENIDO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">1</td> <td>El objeto del proyecto de ley.</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2</td> <td>Se deroga la Ley 2494 de 2025.</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">3</td> <td>Establece la vigencia.</td> </tr> </tbody> </table> <p>III. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>La Ley 2494 de 2025 "Por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones" creó un régimen de control sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas políticas y electorales en Colombia. La norma impuso requisitos técnicos estrictos, creó un sistema de registro obligatorio de firmas encuestadoras, estableció auditorías y controles preventivos, y amplió las facultades del Consejo Nacional Electoral (CNE) en la materia.</p> <p>No obstante, dicha norma ha generado profundas controversias de índole constitucional pues ha tenido un impacto negativo en la garantía de múltiples derechos y libertades fundamentales, entre otros, libertad de expresión, derecho a la información, pluralismo político y participación democrática. Asimismo, adolece de vicios procedimentales en su trámite pues debió ser tramitada como una Ley Estatutaria al regular el núcleo esencial de derechos fundamentales.</p>	ARTÍCULO	CONTENIDO	1	El objeto del proyecto de ley.	2	Se deroga la Ley 2494 de 2025.	3	Establece la vigencia.
ARTÍCULO	CONTENIDO								
1	El objeto del proyecto de ley.								
2	Se deroga la Ley 2494 de 2025.								
3	Establece la vigencia.								

Las circunstancias expuestas sustentan la necesidad imperiosa de tramitar un proyecto de ley orientado a derogar integralmente la Ley 2494 de 2025, con el propósito de impedir que continúe produciendo afectaciones y restricciones desproporcionadas al ejercicio de los derechos fundamentales previamente señalados.

1. LA COMPETENCIA DEL LEGISLADOR PARA DEROGAR LEYES

La Constitución Política establece en su artículo 150 la cláusula general de competencia legislativa según la cual *“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes”*.

Es expresa la facultad del Congreso de la República para dejar sin efecto una Ley, esto es, para derogarla. Además del texto constitucional citado, la competencia del Congreso para derogar las leyes tiene fundamento en los principios democrático y de la soberanía popular (artículos 1 y 3 C.P.), en virtud de los cuales las mayorías del órgano legislativo, actuando en representación del pueblo y encarnando la voluntad general, pueden modificar y contradecir las regulaciones legales precedentes con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades históricas, con base en el juicio político de conveniencia que estas nuevas mayorías deberán efectuar. En materia legislativa debe entenderse que la última voluntad de los representantes del pueblo, manifestada por los procedimientos señalados en la Carta, prevalece sobre las voluntades democráticas que en el pasado se expresaron para dar vida jurídica a las leyes vigentes. No es otro el fundamento constitucional del principio *“lex posterior derogat anteriori”*¹.

Por su parte, sobre la derogación de las Leyes el Código Civil dispone:

“Artículo 71. - La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.

Es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P. Augusto Hernández Becerra. Rad. 11001-03-06-000-2013-000193-00. 18 de junio de 2014.

La derogación de una ley puede ser total o parcial”.

Las razones expresadas permiten sostener que la derogación de la ley es un asunto de reserva de ley, es decir, constitucionalmente sólo el Legislador es titular de la competencia para disponer sobre la derogación de las leyes, de manera expresa o tácita, total o parcial.

La potestad del legislador para derogar leyes constituye una manifestación esencial del principio democrático y de la cláusula general de competencia normativa atribuida al Congreso de la República en nuestra Carta Política de 1991. En un Estado Social de Derecho, el órgano legislativo no sólo tiene la facultad de crear normas jurídicas, sino también la de modificarlas, sustituirlas o retirarlas del ordenamiento cuando las circunstancias políticas, sociales, económicas o jurídicas así lo requieran.

La derogación legislativa representa, por tanto, un mecanismo legítimo de actualización del sistema jurídico y una expresión directa de la soberanía popular ejercida a través de sus representantes democráticamente elegidos.

Desde la perspectiva constitucional, la competencia del legislador para derogar leyes encuentra fundamento en el principio de libertad de configuración legislativa. Este principio reconoce que el Congreso posee un amplio margen de apreciación para regular las materias sometidas a su conocimiento, siempre que respete los límites establecidos por la Constitución de 1991.

En ese sentido, si el legislador tiene competencia para expedir normas jurídicas, resulta lógico concluir que también posee la atribución para derogarlas. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la derogación de las leyes constituye una facultad inherente a la función legislativa.

En Sentencia C 247 de 2002 la Corte Constitucional manifestó:

“La potestad del legislador para desarrollar el contenido de la Carta Política no encuentra límites distintos al respeto de los preceptos, principios y valores constitucionales. En este sentido cabe señalar que el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el

Congreso y que es a él a quien ha sido atribuida la cláusula general de competencia normativa.”

La Corte Constitucional colombiana ha sostenido que el Congreso puede suprimir normas jurídicas vigentes cuando considere que estas han perdido actualidad, resultan inconvenientes o contrarias a nuevas orientaciones de política pública. En diversas providencias, el alto tribunal ha indicado que el legislador no está obligado a mantener indefinidamente una regulación jurídica determinada, pues el derecho debe responder a las transformaciones sociales y a las necesidades cambiantes del Estado y de la comunidad.

En este sentido, la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que el legislador goza de autonomía para decidir cuáles disposiciones permanecen en el ordenamiento jurídico y cuáles deben ser retiradas. Esta facultad responde al carácter dinámico del derecho y a la necesidad de garantizar que el sistema normativo permanezca coherente con los principios constitucionales y con las realidades sociales. La derogatoria legislativa no constituye, entonces, un acto arbitrario, sino una manifestación legítima de la función de producción normativa atribuida al Congreso de la República.

Ahora bien, la derogación de las leyes puede producirse de manera expresa o tácita. La derogación expresa ocurre cuando el legislador manifiesta de forma clara e inequívoca su intención de dejar sin efectos una norma anterior. Por su parte, la derogación tácita se presenta cuando una nueva ley contiene disposiciones incompatibles con las previstas en una regulación anterior, de tal manera que ambas no pueden coexistir en el ordenamiento jurídico. Igualmente, la doctrina reconoce la derogación orgánica, que se configura cuando una nueva regulación disciplina integralmente una materia previamente regulada por otra ley.

La Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional han reconocido la validez de estas modalidades de derogación, precisando que todas responden al ejercicio legítimo de la potestad legislativa. Sin embargo, también han advertido que la derogatoria debe respetar principios constitucionales superiores, especialmente los relacionados con la seguridad jurídica, la confianza legítima y la protección de derechos adquiridos. En consecuencia, aunque el Congreso tiene amplias facultades para modificar el ordenamiento jurídico, no puede hacerlo

desconociendo garantías fundamentales ni afectando situaciones jurídicas consolidadas.

De igual manera, la jurisprudencia ha precisado que la potestad derogatoria del legislador se encuentra limitada por el bloque de constitucionalidad y por los principios esenciales del Estado Social de Derecho. Así, el Congreso no puede derogar normas de manera que se vulneren derechos fundamentales, se desconozcan obligaciones internacionales del Estado o se afecte el núcleo esencial de principios constitucionales superiores. La competencia legislativa, aunque amplia, no es absoluta, pues toda actuación estatal debe sujetarse al marco constitucional.

En materia de control constitucional, la Corte Constitucional ha explicado que la derogación de una ley no implica necesariamente la desaparición automática de sus efectos jurídicos. En algunos casos, una disposición derogada puede seguir produciendo consecuencias respecto de situaciones ocurridas durante su vigencia, especialmente en aplicación del principio de irretroactividad de la ley. Por ello, el análisis de constitucionalidad puede mantenerse aún respecto de normas derogadas, cuando estas continúan proyectando efectos jurídicos concretos.

En conclusión, la competencia del legislador para derogar leyes constituye una atribución esencial de la función legislativa y una expresión directa del principio democrático. El Congreso, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, puede modificar, sustituir o eliminar disposiciones jurídicas cuando ello resulte necesario para responder a las transformaciones sociales y garantizar la eficacia del ordenamiento jurídico. No obstante, dicha potestad encuentra límites en la Constitución, en la protección de derechos fundamentales y en los principios de seguridad jurídica y confianza legítima. La jurisprudencia constitucional colombiana ha reconocido de manera constante que la derogación legislativa es un instrumento legítimo de renovación normativa, indispensable para asegurar la adaptación permanente del derecho a las necesidades del Estado y de la sociedad.

2. LA LEY 2494 DE 2025 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS SOBRE LA ELABORACIÓN, PUBLICACIÓN Y DIVULGACIÓN DE ENCUESTAS Y SE DICTAN OTRAS

DISPOSICIONES” DEBIÓ SER TRAMITADA COMO UNA LEY ESTATUTARIA.

Si bien es cierto que la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, también es cierto que de acuerdo con los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional, debe acudir a la vía estatutaria cuando se regulen los elementos estructurales y los principios básicos del derecho o deber en cuestión.

En el caso específico, estamos frente a una iniciativa cuyo objeto regula directamente la libertad de expresión, el derecho a la información, los derechos políticos y la participación democrática. La regulación de las encuestas electorales no constituye un asunto meramente técnico o administrativo. Por el contrario, las encuestas de opinión política cumplen una función esencial dentro de la democracia contemporánea, pues permiten que los ciudadanos conozcan el estado de la competencia electoral, accedan a información relevante sobre candidatos y tendencias políticas, y formen libremente su opinión. En consecuencia, cualquier limitación o regulación sobre la producción y divulgación de encuestas afecta directamente el núcleo esencial del derecho a informar y recibir información.

Además, la Ley impone restricciones sustanciales al flujo de información política en periodos electorales. Entre otras medidas, la norma prohíbe divulgar sondeos sobre intención de voto, limita temporalmente la realización de encuestas electorales, impone requisitos estrictos para su publicación y establece que únicamente las firmas registradas ante el Consejo Nacional Electoral podrán realizar encuestas con fines de divulgación pública. Asimismo, la Ley dispone que las encuestas que no cumplan ciertos requisitos técnicos no podrán ser publicadas ni divulgadas por ningún medio de comunicación.

Así las cosas, la Ley 2494 de 2025 corresponde a una Ley de carácter estatutario, en los términos del artículo 152 Superior, debido a que a lo largo de su articulado incluye disposiciones que desarrollan contenidos esenciales de múltiples derechos fundamentales: libertad de expresión, el derecho a la información, los derechos políticos y la participación democrática.

Dada la importancia del proyecto de ley y que las disposiciones contenidas en este último tocan diversos derechos fundamentales debió haber una mayor consenso entre las fuerzas políticas de este Congreso, lo cual se asegura a través de un trámite de ley estatutaria, previsto en el artículo 153 Superior:

“La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.

Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla”.

Finalmente, debe recordarse que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-015 de 2020 reiteró los criterios que permiten establecer cuándo una regulación de derechos fundamentales debe someterse al trámite de Ley Estatutaria, a saber:

“Las Sentencias C-204 de 2019 y C-370 de 2019 reiteraron los criterios con los cuales es posible determinar si una regulación debió someterse al trámite cualificado de las leyes estatutarias, estos son: (i) que efectivamente se trate de derechos y deberes de carácter fundamental; (ii) que el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales o un derecho fundamental en sí mismo; (iii) que la normativa pretenda regular, de manera integral, estructural y completa, un derecho fundamental; o (iv) que verse sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho o deber, es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho; y (v) que se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afectan la estructura general del derecho, como elementos cercanos a su núcleo esencial.”

La Ley 2494 de 2025, “Por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones”, regula aspectos directamente relacionados con el ejercicio de derechos fundamentales y con el funcionamiento de los mecanismos democráticos de participación ciudadana.

En consecuencia, su trámite legislativo debió surtirse bajo el procedimiento especial previsto para las leyes estatutarias, conforme a lo dispuesto en el artículo 152 de la Constitución Política de 1991. La omisión de dicho trámite especial configura un vicio de procedimiento, toda vez que el contenido material de la ley desborda el ámbito propio de una ley ordinaria.

La Constitución Política establece que mediante leyes estatutarias el Congreso debe regular, entre otras materias, los derechos y deberes fundamentales de las personas, los mecanismos de participación ciudadana y la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos. La Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada que la reserva de ley estatutaria no depende exclusivamente de la denominación formal de la norma, sino especialmente de su contenido material y de los efectos que produzca sobre derechos fundamentales o instituciones democráticas esenciales.

En el caso de la Ley 2494 de 2025, resulta evidente que sus disposiciones inciden de manera directa sobre el derecho fundamental a el acceso a la información y la libertad de expresión. Las encuestas de opinión pública, particularmente en contextos electorales, constituyen instrumentos de formación de opinión ciudadana y mecanismos de circulación de información política que impactan directamente el debate democrático. Por ello, cualquier regulación que limite, condicione o determine las formas de elaboración y divulgación de encuestas afecta el núcleo de derechos fundamentales protegidos constitucionalmente.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que las leyes estatutarias tienen dicha naturaleza porque el constituyente estableció mayor rigor en su formación dada la relevancia de los temas a tratar, como lo es en el presente caso más aún cuando el legislador pretende regular integralmente derechos fundamentales o establecer límites a su ejercicio y desarrollo. En múltiples sentencias, el tribunal constitucional ha indicado que cuando una norma desarrolla aspectos esenciales del ejercicio de libertades, el trámite estatutario resulta imperativo. Esto ocurre especialmente cuando la regulación afecta el alcance, contenido, restricciones o garantías de derechos como el libre acceso a la información y la libertad de expresión.

Las encuestas electorales y de opinión pública cumplen una función esencial dentro de las democracias, pues permiten conocer tendencias sociales, facilitar el debate público y fortalecer la deliberación ciudadana. La Corte Constitucional ha reconocido que la libertad de informar y recibir información veraz e imparcial comprende no sólo la actividad de los medios de comunicación, sino también los mecanismos técnicos y estadísticos que contribuyen a la circulación de información política. En consecuencia, las restricciones o condiciones impuestas a la divulgación de encuestas no pueden entenderse como simples regulaciones administrativas, sino como verdaderas limitaciones al ejercicio de libertades fundamentales.

Adicionalmente, la Ley 2494 de 2025 también incide en la participación política, pues las encuestas influyen en la percepción del electorado, en las dinámicas de campaña y en la construcción de opinión política. Por ello, la regulación de su publicación y divulgación tiene una relación directa con el derecho de los ciudadanos a participar libremente en procesos democráticos y a recibir información suficiente para adoptar decisiones políticas informadas.

Esto obedece a que la democracia participativa constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho, razón por la cual cualquier intervención legislativa sobre sus elementos estructurales exige mayores garantías deliberativas y controles constitucionales.

Precisamente, el trámite especial de las leyes estatutarias responde a la necesidad de proteger materias especialmente sensibles para el orden constitucional. El constituyente estableció requisitos agravados para este tipo de leyes, tales como aprobación por mayoría absoluta, trámite en una sola legislatura y control previo automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Estas exigencias buscan asegurar un debate democrático más amplio y evitar que derechos fundamentales o instituciones esenciales sean regulados de manera apresurada o insuficientemente deliberada.

La omisión del trámite estatutario en el caso de la Ley 2494 de 2025 desconoce, además, el principio de supremacía constitucional. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que cuando el Congreso regula materias sometidas a reserva de ley estatutaria mediante leyes ordinarias, se configura un vicio de

competencia legislativa. En tales eventos, el legislador invade una órbita procedimental especialmente protegida por la Constitución, afectando la validez misma de la norma expedida. Al respecto la Corte Constitucional manifestó en Sentencia C 448 de 1997 que:

“La violación de la reserva de ley estatutaria es un vicio de competencia y no de forma, aspecto en el cual son plenamente aplicables, mutatis mutandis, los criterios establecidos por esta Corporación cuando señaló que el desconocimiento de la regla de unidad de materia y de la reserva de ley orgánica son vicios materiales que no caducan. Se viola la reserva de ley estatutaria cuando el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes estatutarias. Se trata pues, en apariencia, de una impugnación exclusivamente por vicios de forma, ya que parece referirse al puro procedimiento legislativo, esto es al trámite de aprobación y perfeccionamiento de las leyes, pues la violación de la Constitución no ocurre porque el contenido particular de un determinado artículo desconoce mandatos materiales de la Carta, o ha sido expedido por una autoridad a quien no corresponde hacerlo, sino únicamente porque fue incluido en una ley ordinaria y no en una ley estatutaria.”

De igual manera, debe tenerse en cuenta que la regulación de encuestas no solo tiene impacto sobre derechos individuales, sino también sobre la percepción de la sociedad y el equilibrio democrático. Las medidas relacionadas con la elaboración y divulgación de sondeos de opinión pueden influir en la transparencia electoral, en la igualdad entre actores políticos y en la libre formación del consentimiento ciudadano. Por ello, la materia regulada posee una clara dimensión constitucional que exige el cumplimiento del procedimiento estatutario.

La Ley 2494 de 2025 no se limita a establecer aspectos meramente técnicos o administrativos sobre encuestas; por el contrario, fija reglas sustanciales sobre su producción, difusión y circulación pública, impactando directamente el flujo de información política en escenarios democráticos. En consecuencia, su contenido material es plenamente de reserva estatutaria prevista en la Carta Política de 1991.

Por otra parte, la exigencia de ley estatutaria garantiza una protección reforzada frente a posibles restricciones indebidas de libertades públicas. El control previo automático ejercido por la Corte Constitucional constituye una garantía

institucional orientada a verificar que las limitaciones legislativas sean proporcionales, razonables y compatibles con el núcleo esencial de los derechos fundamentales. Fue por ello que tramitaron como ley ordinaria, la Ley 2494 de 2025 eludiendo dicho control reforzado, debilitando las garantías constitucionales previstas para la protección de la libertad de información y participación política.

En conclusión, la Ley 2494 de 2025 debió ser tramitada como ley estatutaria debido a que regula materias estrechamente vinculadas con derechos fundamentales y mecanismos de participación democrática. Sus disposiciones afectan directamente la libertad de expresión, el derecho a la información y el funcionamiento del sistema democrático electoral, aspectos que la Constitución reserva expresamente al trámite estatutario. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido consistente en señalar que cuando el legislador interviene de manera estructural sobre estas materias, debe observar el procedimiento agravado previsto en el artículo 152 superior. En consecuencia, la expedición de la Ley 2494 de 2025 mediante trámite ordinario constituye un desconocimiento de la reserva de ley estatutaria y compromete la validez constitucional de la regulación adoptada.

3. LA LEY 2494 DE 2025 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS SOBRE LA ELABORACIÓN, PUBLICACIÓN Y DIVULGACIÓN DE ENCUESTAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” VULNERA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE INFORMACIÓN.

El artículo 20 de la Constitución Política contempla un derecho fundamental polifacético que incluye la garantía que tiene toda persona a “la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación”. A su vez, prevé el derecho a la rectificación en condiciones de equidad y prohíbe la censura.

A partir de esta cláusula, la Corte Constitucional ha sostenido que:

“la censura constituye una de las formas más graves de violación del derecho fundamental a la libertad de expresión, lo que redundaría a su vez en una afectación de la democracia. Los actos de censura pueden asumir diversas formas. En esta línea, la jurisprudencia ha identificado unos tipos más burdos de frenos que impiden la

transmisión de un mensaje, así como métodos más sofisticados que incluyen prohibiciones indirectas y sutiles, pero que surten el mismo efecto. De otro lado, la censura puede tener un contenido negativo, consistente en la obstaculización del flujo comunicativo o la prohibición de publicar un mensaje total o parcialmente; y uno positivo, que ocurre cuando se exige la adecuación de un contenido a los parámetros fijados por el censor.

Si bien todas estas formas de censura están proscritas, la Corte ha destacado especialmente el reproche a la censura previa, pues esta supone el control y veto de la información antes de que ésta sea difundida, impidiendo tanto al individuo cuya expresión ha sido censurada, como a la sociedad, ejercer su derecho a la libertad de expresión e información. En los actos de censura previa, existe entonces una restricción ex ante, mediante la cual el emisor del mensaje está impedido para difundir una idea o pensamiento, con independencia de su contenido, por lo que se trata de supuestos en los que no hay lugar a ponderar el contenido del mensaje con los derechos que puedan verse comprometidos. En efecto, en primer lugar, se trata de una prohibición en principio imponderable y, en segundo lugar, no hay una tensión en concreto que pueda valorarse. En otras palabras, cuando se le restringe, en abstracto, proferir un mensaje a un emisor, no hay una afectación en concreto de otros derechos que puedan confrontarse para determinar qué derecho prevalece. Por lo anterior, el Constituyente no solamente se ocupó de garantizar la libertad de expresión, sino que además fue claro al prohibir expresamente la censura (...)”².

Las restricciones contenidas en la Ley 2494 de 2025 constituyen una forma de censura previa incompatible con el artículo 20 de la Constitución Política. La Ley no se limita a establecer criterios de transparencia o calidad metodológica, sino que crea un sistema de control previo sobre la información política que circula en la sociedad. Esta situación resulta particularmente grave en contextos electorales, donde la libre circulación de información constituye una condición indispensable para garantizar elecciones auténticamente democráticas.

La Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente que la libertad de expresión tiene una protección reforzada en contextos políticos y electorales; el debate democrático exige máxima circulación de información; cualquier limitación previa

a la divulgación de contenidos políticos está sometida a un juicio estricto de proporcionalidad.

La Ley 2494 impone requisitos técnicos, registros obligatorios y auditorías previas que, en la práctica, podrían funcionar como barreras para publicar encuestas. Críticos afirman que esto produce un efecto inhibitorio sobre el debate público. La regulación podría equivaler a una forma indirecta de censura previa, prohibida expresamente por el artículo 20 constitucional.

Las disposiciones contenidas en dicha normativa imponen restricciones desproporcionadas sobre la circulación de información relacionada con encuestas de opinión pública y estudios electorales, afectando gravemente el debate democrático, el pluralismo informativo y el derecho de los ciudadanos a recibir información libre e imparcial.

La Constitución Política del 91 reconoce que toda persona tiene derecho a expresar y difundir libremente su pensamiento y opiniones, así como a informar y recibir información veraz e imparcial. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que estas libertades ocupan una posición preferente dentro del ordenamiento constitucional, debido a su estrecha relación con el funcionamiento de la democracia, la formación de la opinión pública y el control ciudadano sobre el poder político. En consecuencia, cualquier limitación estatal sobre la circulación de información debe ser interpretada restrictivamente y someterse a un juicio estricto de constitucionalidad. Así lo ha manifestado la Corte Constitucional en Sentencia T 324 de 2020:

“La Corte ha señalado, siguiendo los parámetros de protección de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que toda limitación a la libertad de expresión se presume sospechosa, por lo que debe estar sometida a un juicio estricto de constitucionalidad, el cual impone verificar que la restricción que pretende imponerse: (i) esté prevista en la ley; (ii) persiga el logro de ciertas finalidades imperiosas, que han de estar relacionadas con el respeto a los derechos de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública; (iii) sea necesaria para el logro de dichas finalidades; y (iv) no imponga una restricción desproporcionada en el ejercicio de la libertad de expresión. Adicionalmente, es preciso verificar que (v) la medida restrictiva sea posterior y no

² Corte Constitucional. Sentencia C-475 de 2014.

previa a la expresión objeto del límite, como también, el que (vi) no constituya censura en ninguna de sus formas, lo que incluye el requisito de guardar neutralidad frente al contenido de la expresión que se limita.”

Las encuestas de opinión pública constituyen una modalidad legítima de expresión e información protegida constitucionalmente. A través de ellas se comunican tendencias sociales, percepciones ciudadanas y preferencias electorales que forman parte del debate público democrático. Las empresas encuestadoras, los medios de comunicación y los ciudadanos tienen derecho a divulgar y conocer esta información sin interferencias arbitrarias del Estado. Por ello, una regulación que imponga restricciones excesivas a la elaboración y difusión de encuestas afecta directamente el núcleo esencial de la libertad de expresión y del derecho a la información.

La libertad de expresión protege no solo las opiniones favorables o neutrales, sino también aquellas informaciones que puedan resultar polémicas, críticas o incómodas para determinados sectores políticos o institucionales. En una democracia constitucional, el libre flujo de información constituye un presupuesto indispensable para garantizar la deliberación pública y el pluralismo ideológico. En consecuencia, las restricciones previas o limitaciones desproporcionadas sobre la divulgación de encuestas deben ser objeto de especial estudio constitucional.

La Ley 2494 de 2025 vulnera estos principios al establecer mecanismos de control y limitación sobre la publicación de encuestas que terminan generando efectos inhibitorios sobre el ejercicio de la libertad informativa. La imposición de requisitos excesivos, restricciones temporales o condicionamientos para la divulgación de estudios de opinión puede producir fenómenos de autocensura y reducir significativamente la circulación de información relevante para el debate democrático.

Incluso se ha advertido que las limitaciones indirectas a la libertad de expresión pueden resultar incompatibles con la Constitución de 1991 y la Convención Interamericana de Derechos cuando afectan de manera desproporcionada el flujo libre de ideas e informaciones. El artículo 13.3 de la Convención Americana establece que *“no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de*

frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y circulación de ideas y opiniones”. En el marco de esta Convención las restricciones indirectas al derecho a la libertad de expresión se componen del uso abusivo de mecanismos legítimos para limitar el alcance de denuncias e investigaciones sobre temas de interés para la ciudadanía. En la región, también ha sucedido que se censuran discursos críticos mediante diferentes controles gubernamentales diferentes a la utilización del sistema de justicia.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la libertad de expresión posee una doble dimensión: una dimensión individual, relacionada con el derecho de toda persona a expresar sus ideas, y una dimensión colectiva, vinculada al derecho de la sociedad a recibir información. Desde esta perspectiva, las restricciones impuestas por la Ley 2494 de 2025 no solo afectan a quienes producen o difunden encuestas, sino también a los ciudadanos que tienen derecho a acceder a información plural y relevante para la formación de sus opiniones políticas.

Especialmente en contextos electorales, la circulación de encuestas constituye un componente esencial del debate democrático. Las encuestas permiten a los ciudadanos conocer tendencias políticas, evaluar escenarios electorales y participar de manera más informada en los procesos de toma de decisiones colectivas. Por ello, limitar injustificadamente la publicación de sondeos de opinión implica restringir el acceso a información de interés público y debilitar las condiciones necesarias para una democracia deliberativa.

La jurisprudencia constitucional colombiana ha sido clara en afirmar que las restricciones a la libertad de expresión deben superar un juicio estricto de proporcionalidad. Esto implica demostrar que la limitación persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, que resulta idónea para alcanzarla, que es necesaria y que no existen medidas menos lesivas para proteger el interés involucrado. En el caso de la Ley 2494 de 2025, las limitaciones impuestas a la elaboración y divulgación de encuestas no satisfacen tales exigencias, pues restringen de manera amplia e intensa el flujo de información política sin acreditar adecuadamente la necesidad constitucional de tales medidas.

Incluso si el legislador busca la protección de la transparencia electoral o la prevención de manipulaciones informativas, las medidas adoptadas deben respetar el principio de mínima intervención estatal en materia de libertad de expresión. La Corte Constitucional ha reiterado que en asuntos relacionados con debate político y electoral existe una protección reforzada de la libertad de información, precisamente porque se trata del ámbito donde resulta más importante garantizar el pluralismo y la circulación libre de ideas.

La Ley 2494 de 2025 también puede ser entendida como una forma de censura indirecta. Aunque formalmente no prohíba expresamente determinadas opiniones o contenidos, sí establece barreras regulatorias que dificultan la difusión de información relacionada con encuestas y estudios de opinión. La Carta Política del 91 prohíbe expresamente la censura previa y protege la libre circulación de informaciones e ideas. En consecuencia, cualquier regulación estatal que produzca efectos equivalentes a una restricción anticipada del debate público debe considerarse incompatible con el orden constitucional.

De igual manera, la normativa cuestionada afecta el principio democrático al restringir herramientas de información que permiten a los ciudadanos participar activamente en la discusión pública. La democracia contemporánea descansa sobre la existencia de una opinión pública libre e informada. Las encuestas forman parte del ecosistema informativo que alimenta la deliberación política y fortalece la participación ciudadana. Limitar su circulación implica reducir las posibilidades de acceso a información relevante y empobrecer el debate democrático.

La Corte Constitucional también ha reconocido que los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental dentro del sistema democrático. En ese sentido, cualquier restricción que afecte la posibilidad de divulgar información de interés público debe analizarse con especial severidad. Las encuestas electorales y de opinión constituyen contenidos de evidente relevancia pública, razón por la cual su regulación debe garantizar siempre el máximo nivel de protección a la libertad informativa.

Por otra parte, las restricciones contenidas en la Ley 2494 de 2025 pueden generar riesgos de arbitrariedad administrativa estatal sobre el manejo de información política. Cuando el Estado adquiere amplias facultades para determinar las

condiciones bajo las cuales puede circular determinada información, se incrementa el riesgo de interferencias indebidas en el debate público y en la competencia democrática. La jurisprudencia interamericana ha advertido que la libertad de expresión constituye una garantía esencial contra el abuso del poder y contra cualquier forma de control estatal sobre la opinión pública.

En conclusión, la Ley 2494 de 2025 vulnera la libertad de expresión y el derecho a la información al imponer restricciones desproporcionadas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas de opinión pública. Sus disposiciones afectan el libre flujo de información política, limitan el debate democrático y generan efectos inhibitorios incompatibles con el artículo 20 de la Constitución Política. Tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como los estándares desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconocen que la libertad de expresión goza de una protección reforzada, especialmente en contextos políticos y electorales. En consecuencia, las limitaciones establecidas por esta ley resultan contrarias a los principios fundamentales del Estado Social y Democrático de Derecho.

4. LA LEY 2494 DE 2025 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS SOBRE LA ELABORACIÓN, PUBLICACIÓN Y DIVULGACIÓN DE ENCUESTAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” VULNERA EL PLURALISMO DEMOCRÁTICO.

La Ley 2494 vulnera el pluralismo político y la igualdad de oportunidades en la competencia electoral. En especial, se cuestiona el artículo 5 de la ley, según el cual las encuestas sobre favorabilidad, opinión o intención de voto deberán incluir únicamente a candidatos que posean “relevancia o notoriedad pública significativa”, hayan participado en elecciones previas o tengan “favorabilidad o reconocimiento manifiesto”.

Esta disposición establece una diferenciación injustificada entre candidatos tradicionales y nuevos liderazgos políticos. Pues la norma favorece sistemáticamente a quienes ya cuentan con reconocimiento previo o trayectoria electoral, mientras excluye a candidatos emergentes, independientes o alternativos de las mediciones demoscópicas. Esto genera una barrera artificial para el acceso a

<p>la visibilidad política y limita las posibilidades reales de participación en igualdad de condiciones.</p> <p>Asimismo, la ley restringe el derecho de los ciudadanos a elegir de manera libre e informada. Las encuestas electorales, además de reflejar tendencias de opinión, permiten que el electorado conozca el universo de opciones políticas disponibles. Al limitar qué candidatos pueden aparecer en las mediciones y restringir la divulgación de información política, la ley afecta directamente la deliberación pública y empobrece el debate democrático.</p> <p>Adicionalmente, vulnera el principio constitucional del pluralismo democrático al imponer restricciones sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas de opinión pública y estudios electorales, afectando gravemente la libre circulación de ideas, el acceso a información política diversa y la participación ciudadana en condiciones de libertad e igualdad. El pluralismo constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho y representa una garantía indispensable para el funcionamiento de una democracia auténticamente participativa y deliberativa.</p> <p>La Constitución Política del 91 reconoce el pluralismo como uno de los principios fundantes del orden constitucional. Desde el artículo primero superior se establece que Colombia es un Estado democrático, participativo y pluralista. Este principio implica el reconocimiento y protección de la diversidad ideológica, política y social, así como la necesidad de garantizar escenarios abiertos para la confrontación libre de opiniones e informaciones. La democracia no se limita a la existencia formal de elecciones, sino que exige condiciones materiales que permitan el intercambio amplio y libre de ideas entre ciudadanos, organizaciones políticas y medios de comunicación.</p> <p>La Corte Constitucional ha señalado reiteradamente que el pluralismo democrático exige proteger el debate público y asegurar la existencia de múltiples fuentes de información y opinión. En este sentido, las encuestas electorales y de opinión pública constituyen instrumentos relevantes para la formación de la opinión ciudadana y para la participación informada en los asuntos públicos. A través de estos mecanismos, la sociedad puede conocer tendencias políticas, percepciones sociales y dinámicas electorales que enriquecen la deliberación democrática y</p>	<p>fortalecen el control ciudadano sobre el poder político. Al respecto la Corte Constitucional manifestó en sentencia SU-369 de 2024:</p> <p><i>“Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la estrecha interrelación entre los derechos a la participación política, la libertad de expresión y el derecho a la información en materia electoral. La Sentencia T-317 de 2013 lo explica de forma muy clara cuando señala que estos derechos conforman una red inseparable en el contexto de una democracia participativa. Esta interdependencia se manifiesta en múltiples dimensiones, el derecho a elegir no puede entenderse de manera aislada, pues requiere necesariamente del acceso a información completa sobre las alternativas políticas. De igual manera, el derecho a ser elegido implica la posibilidad efectiva de dar a conocer las propuestas políticas en condiciones de igualdad. El pluralismo político, pilar fundamental de nuestra democracia, demanda que todas las voces puedan ser escuchadas en el debate público.”</i></p> <p>Las restricciones impuestas por la Ley 2494 de 2025 afectan directamente esta dinámica pluralista, pues limitan la circulación de información política relevante y reducen las posibilidades de acceso de los ciudadanos a diferentes perspectivas sobre la realidad electoral y social. Cuando el Estado impone barreras excesivas a la difusión de encuestas, restringe indirectamente el flujo de ideas y condiciona el debate público, alterando las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de la democracia participativa.</p> <p>La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el pluralismo político no solo protege la existencia de diversas corrientes ideológicas, sino también el derecho de los ciudadanos a recibir información suficiente para formar libremente sus opiniones. En consecuencia, cualquier medida estatal que limite injustificadamente el acceso a información de interés público puede constituir una afectación grave al principio democrático. Las encuestas de opinión son herramientas que contribuyen precisamente a la circulación de información política y al fortalecimiento de la deliberación colectiva.</p> <p>Adicionalmente, la Ley 2494 de 2025 genera riesgos de concentración y control sobre la información electoral, lo cual resulta incompatible con el modelo democrático previsto en la Carta Política de 1991. El pluralismo exige evitar que el Estado asuma funciones de control excesivo sobre el debate político o determine</p>
<p>arbitrariamente cuáles informaciones pueden circular en el espacio público. La intervención estatal en materia de información política debe ser excepcional, estrictamente necesaria y compatible con la protección reforzada que tienen las libertades democráticas.</p> <p>La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el pluralismo informativo constituye una condición esencial para la existencia de sociedades democráticas. La libre circulación de informaciones, opiniones y análisis permite que los ciudadanos participen activamente en los asuntos públicos y adopten decisiones políticas de manera autónoma e informada. En este sentido, las restricciones desproporcionadas sobre encuestas y estudios de opinión afectan no solo a quienes producen dicha información, sino a toda la sociedad en su conjunto.</p> <p>Especialmente en contextos electorales, el pluralismo democrático adquiere una importancia reforzada. Los procesos electorales requieren garantizar condiciones amplias de deliberación y acceso a información diversa, de manera que los ciudadanos puedan evaluar libremente las diferentes alternativas políticas. Las encuestas forman parte del sistema democrático que facilita la discusión pública y la construcción colectiva de opiniones políticas. Limitar su divulgación reduce la calidad del debate democrático y restringe las herramientas de información disponibles para el electorado.</p> <p>La Ley 2494 de 2025 también puede producir efectos discriminatorios en el escenario político, favoreciendo indirectamente a determinados sectores con mayor capacidad institucional o mediática para influir en la opinión pública. Las restricciones regulatorias excesivas suelen impactar con mayor intensidad a pequeños medios, organizaciones independientes o actores alternativos, reduciendo así la diversidad de voces presentes en el debate democrático. Esto resulta contrario al deber constitucional de promover condiciones reales de igualdad y participación plural dentro del sistema político.</p> <p>En conclusión, la Ley 2494 de 2025 vulnera el pluralismo democrático al restringir de manera desproporcionada la elaboración, publicación y divulgación de encuestas de opinión pública. Sus disposiciones limitan la circulación de información política, afectan la diversidad de opiniones presentes en el debate público y debilitan las condiciones necesarias para una democracia participativa y</p>	<p>deliberativa. Tanto la Constitución Política como la jurisprudencia constitucional e interamericana reconocen que el pluralismo constituye un principio estructural del Estado democrático, razón por la cual cualquier limitación al flujo libre de información debe ser interpretada de manera estricta y excepcional. En consecuencia, las restricciones establecidas por esta ley resultan incompatibles con el modelo constitucional de democracia pluralista previsto en el ordenamiento jurídico colombiano.</p> <p>5. LA LEY 2494 DE 2025 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS SOBRE LA ELABORACIÓN, PUBLICACIÓN Y DIVULGACIÓN DE ENCUESTAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” OTORGÓ FACULTADES AL CNE.</p> <p>La Ley 2494 modifica de manera sustancial el funcionamiento del sistema electoral colombiano y las competencias del Consejo Nacional Electoral. La creación de una Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral, con facultades para auditar, vigilar y evaluar encuestas, implica una transformación relevante de las funciones de control electoral.</p> <p>Otro aspecto ampliamente cuestionado es el impacto que la ley tendría sobre la libertad económica y la competencia en el sector de las firmas encuestadoras. Los requisitos técnicos, financieros y administrativos impuestos por la ley son tan exigentes que solo grandes empresas con alta capacidad económica podrían cumplirlos. Esto produciría una concentración del mercado de encuestas y un eventual oligopolio informativo, reduciendo la pluralidad de voces y afectando la diversidad del debate público. La ley parte de una lógica equivocada: en nombre de la transparencia termina restringiendo la información y debilitando la democracia. Por el contrario, existen medios menos lesivos para garantizar transparencia, como fortalecer los requisitos de publicidad metodológica, exigir fichas técnicas claras y establecer mecanismos posteriores de control y verificación.</p> <p>La Ley 2494 de 2025 otorgó facultades al Consejo Nacional Electoral (CNE) para intervenir en la regulación, vigilancia y control de la elaboración, publicación y divulgación de encuestas de opinión pública y estudios electorales. Sin embargo, dichas competencias plantean serios cuestionamientos constitucionales debido a que amplían de manera significativa las funciones del órgano electoral,</p>

permitiendo incidir directamente sobre la circulación de información política y sobre el desarrollo del debate democrático. Esta competencia genera tensiones con los principios de legalidad, separación de poderes, reserva de ley estatutaria y protección de las libertades.

El Consejo Nacional Electoral es un órgano autónomo encargado de ejercer funciones de inspección, vigilancia y control sobre la actividad electoral y sobre la organización de partidos y movimientos políticos. La Constitución Política le atribuye competencias específicas orientadas a garantizar la transparencia y legalidad de los procesos electorales. No obstante, dichas funciones deben ejercerse dentro de los límites estrictamente definidos por el orden constitucional y legal, sin invadir ámbitos relacionados con derechos fundamentales ni asumir facultades excesivamente amplias que puedan comprometer el pluralismo democrático y la libertad de información.

La Ley 2494 de 2025 atribuye al CNE funciones relacionadas con la supervisión de encuestas y sondeos de opinión, facultándolo para establecer controles, verificar requisitos técnicos e incluso intervenir en las condiciones bajo las cuales puede divulgarse información de carácter político y electoral. Aunque formalmente estas medidas pueden justificarse en la necesidad de garantizar transparencia y confiabilidad, en la práctica implican una expansión considerable del poder regulatorio del órgano electoral sobre materias estrechamente vinculadas con la libertad de expresión y el derecho a la información.

La Corte Constitucional ha sostenido que las autoridades administrativas no pueden ejercer facultades que impliquen restricciones desproporcionadas sobre derechos fundamentales sin una habilitación constitucional clara y precisa. En materia de libertades públicas, el principio de legalidad exige que cualquier limitación sea establecida directamente por el legislador y bajo parámetros estrictos de razonabilidad y proporcionalidad. En consecuencia, otorgar amplias competencias regulatorias al CNE para controlar la difusión de encuestas puede traducirse en una delegación excesiva de funciones relacionadas con el manejo del debate público y de la información política. Al respecto la Corte Constitucional manifestó en Sentencia C 029 de 2021:

relacionadas con la vigilancia electoral. En consecuencia, la ampliación funcional prevista en esta ley podría constituir una alteración indebida del diseño institucional previsto por el constituyente.

La jurisprudencia constitucional colombiana ha indicado que la distribución de competencias entre órganos del Estado constituye una garantía esencial del principio de separación de poderes y del equilibrio institucional. Ninguna autoridad puede asumir funciones que excedan las atribuciones expresamente previstas por la Constitución y la ley.

De igual manera, las facultades conferidas al CNE por la Ley 2494 de 2025 pueden producir efectos inhibitorios sobre medios de comunicación, centros de investigación y firmas encuestadoras. La posibilidad de investigaciones, controles o sanciones administrativas por parte del órgano electoral puede fomentar fenómenos de autocensura y limitar la circulación de información política relevante para el debate democrático.

Otro aspecto problemático radica en la ausencia de límites suficientemente claros respecto del alcance de las facultades otorgadas al CNE. El principio de legalidad exige que las competencias administrativas estén definidas de manera precisa, especialmente cuando pueden afectar derechos fundamentales. Sin embargo, una habilitación normativa ambigua o excesivamente amplia puede facilitar interpretaciones discrecionales y permitir intervenciones arbitrarias sobre el debate público y electoral.

En conclusión, la Ley 2494 de 2025 otorgó facultades al Consejo Nacional Electoral que generan importantes cuestionamientos constitucionales por su impacto sobre la libertad de información, el pluralismo democrático y el equilibrio institucional. Las competencias atribuidas al CNE amplían significativamente su capacidad de intervención sobre la circulación de información política y sobre el funcionamiento del debate electoral, excediendo potencialmente los límites constitucionales de sus funciones. La jurisprudencia constitucional e interamericana ha sido clara en señalar que cualquier restricción o control sobre el flujo de información política debe interpretarse de manera estricta y excepcional, garantizando siempre la protección reforzada de las libertades democráticas. En consecuencia, las

"En efecto, las autoridades administrativas están obligadas, no solo a respetar el debido proceso, sino también a no transgredir los principios reguladores de la función pública, tales como la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, definidos en el artículo 209 de la Carta."

Además, la jurisprudencia constitucional ha señalado que las competencias atribuidas a organismos administrativos deben interpretarse de manera restrictiva cuando tienen incidencia sobre libertades democráticas. El control estatal sobre la circulación de información electoral debe ser excepcional y compatible con el principio de mínima intervención en materia de libertad de expresión. Sin embargo, la Ley 2494 de 2025 otorga al CNE herramientas que podrían permitir una injerencia significativa en el flujo de información política durante procesos electorales, afectando el equilibrio democrático y el pluralismo informativo.

Las facultades conferidas al CNE también generan preocupación desde la perspectiva de la imparcialidad institucional. Aunque el Consejo Nacional Electoral es un órgano autónomo, su composición responde a acuerdos y representaciones políticas derivadas de las fuerzas presentes en el Congreso de la República. Por ello, atribuirle competencias amplias para intervenir sobre encuestas y estudios de opinión puede generar riesgos de utilización política de mecanismos regulatorios, especialmente en contextos electorales altamente polarizados.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha advertido que los órganos estatales encargados de supervisar procesos electorales deben actuar con estricta neutralidad y evitar cualquier intervención que pueda afectar el libre intercambio de ideas e informaciones. Cuando una autoridad administrativa adquiere facultades para controlar contenidos o limitar mecanismos de circulación de información política, existe el riesgo de afectar indirectamente la igualdad en la competencia democrática y la libre formación de la opinión pública.

Adicionalmente, la Ley 2494 de 2025 parece trasladar al CNE funciones que podrían exceder el marco constitucional de sus competencias originales. La Constitución no le atribuye al Consejo Nacional Electoral la potestad de ejercer controles extensivos sobre medios de comunicación, encuestadoras o mecanismos de divulgación de información política más allá de las competencias estrictamente

facultades conferidas por la Ley 2494 de 2025 resultan problemáticas desde la perspectiva del Estado Social y Democrático de Derecho.

Así las cosas, es imperativo aprobar una Ley que derogue íntegramente la Ley 2494 de 2025.

IV. CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento del artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, según el cual debe incluirse en los informes de ponencia *"un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286"*, se señala que este proyecto de ley podría generar un conflicto de interés para el congresista, si el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tuvieran alguna relación civil o comercial con alguna firma encuestadora.

V. IMPACTO FISCAL

El proyecto de ley no tiene impacto fiscal, de acuerdo con artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley 373 de 2026 Senado *"Por medio de la cual se deroga la Ley 2494 de 2025"* de acuerdo con el proyecto original.

Atentamente,


CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Ponente

C O N T E N I D O

Gaceta número 680 - martes, 9 de junio de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate Proyecto de Ley número 364 de 2026 Senado, por medio de la cual se fortalecen los mecanismos tecnológicos para prevenir la extorsión y otros delitos cometidos desde establecimientos penitenciarios y carcelarios en Colombia, y se dictan otras disposiciones - (Ley No Más Extorsión).....	1
Informe de ponencia para primer debate Proyecto de Ley número 373 de 2026 Senado, por medio de la cual se deroga la Ley 2494 de 2025.	9