REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XXXV - Nº 1518 | Bogotá, D. C., martes, 13 de octubre de 2026 | EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 284 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se promueve el acceso Sistema General de Riesgos Laborales de Pequeños y Medianos Cultivadores transformadores de caña de azúcar para la producción de panela.

Bogotá., Senador de 2026

Doctor:
DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ
Secretario General
Senado de la República

Asunto. Radicación de proyecto de ley No._____ de 2026 *"POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL ACCESO SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS CULTIVADORES TRANSFORMADORES DE CAÑA DE AZÚCAR PARA LA PRODUCCIÓN DE PANELA"*

Respetado Secretario

En virtu de nuestras facultades legales y constitucionales como Senador de la República, y en ejercicio de las atribuciones consagradas en el Artículo 154 de la Constitución de Colombia, así como lo establecido en el Artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y las modificaciones del Artículo 13° de la Ley 974 de 2005, se radica ante la Secretaría General del Honorable Senado de la República el proyecto de ley *"POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL ACCESO SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS CULTIVADORES TRANSFORMADORES DE CAÑA DE AZÚCAR PARA LA PRODUCCIÓN DE PANELA"*

está compuesta por:

1. Articulado.
2. Exposición de motivos

Adjunto original y una (1) copia del documento.

Atentamente:

OSCAR HERNAN SANCHEZ LEON
Senador de la República

1. ARTICULADO

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 SENADO

"POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL ACCESO SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS CULTIVADORES TRANSFORMADORES DE CAÑA DE AZÚCAR PARA LA PRODUCCIÓN DE PANELA"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES Y DEFINICIONES

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto generar condiciones que garanticen el acceso al Sistema General de Riesgos Laborales, de pequeños y medianos cultivadores y/o transformadores de caña de azúcar para la producción de panela, debidamente certificados por la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA, o quien haga sus veces.

Artículo 2. Definiciones:

A. Pequeños productores de ingresos bajos. Se entenderá por pequeño productor de ingresos bajos la persona natural o que forme parte de la Agricultura Familiar Campesina y Comunitaria, con ingresos brutos hasta cuarenta salarios mínimos mensuales legales vigentes anuales (40 SMMLV) y que además no cuente con activos totales superiores a trescientos cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (350 SMMLV) y que se dediquen al cultivo y/o transformación de caña de azúcar para la producción de panela.

B. Pequeño productor. Se entenderá por pequeño productor la persona natural con ingresos brutos mayores a cuarenta salarios mínimos mensuales legales vigentes anuales (40 SMMLV) y hasta ciento tres salarios mínimos mensuales legales vigentes anuales (103 SMMLV), y que además cuente con activos totales no mayores a trescientos cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (350 SMMLV) y que se dediquen al cultivo y/o transformación de caña de azúcar para la producción de panela.

C. Mediano productor. Aquel que tenga ingresos brutos mayores a ciento tres salarios mínimos mensuales legales vigentes anuales (103 SMMLV), sin superar los dos mil setecientos diecisiete salarios mínimos mensuales legales vigentes anuales (2.717 SMMLV) y que se dediquen al cultivo y/o transformación de caña de azúcar para la producción de panela.

D. Jornalero. Se entiende por jornalero a la persona natural mayor de edad que efectúa la prestación de un servicio personal de carácter transitorio, esporádico o por obra determinada, consistente en la ejecución de labores agrícolas u operativas diarias remuneradas bajo la modalidad estricta de jornal. Esta prestación de servicio se circunscribe a las actividades realizadas a favor de los pequeños productores de ingresos bajos, pequeños productores y medianos productores, de manera exclusiva para el cultivo y/o transformación de la caña de azúcar con ocasión a la producción de panela.

Artículo 3. Adiciónese un numeral al literal a) del artículo 2 de la Ley 1562 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 2. Modifíquese el artículo 13 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 13. Afiliados. Son afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales:

a) En forma obligatoria:

(...)

Los colaboradores al jornal de pequeños productores de ingresos bajos, pequeños productores propiamente dichos y de medianos productores de panela, cotizarán al Sistema de Riesgos Laborales sin que sea requisito para ello la cotización al régimen contributivo en salud, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio del Trabajo, en la que se establecerá el valor de la cotización según el tipo de riesgo laboral.

Artículo 4. Afiliación. Los pequeños productores de ingresos bajos, pequeños productores propiamente dichos y de medianos productores de panela, se encargarán de la afiliación y pago del Sistema General de Riesgos Laborales, de sus colaboradores que presten sus servicios al jornal para el cultivo y/o transformación de caña de azúcar con ocasión a la producción de panela.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio del Trabajo, se encargarán de capacitar a los productores de los que trata el presente artículo, para realizar las respectivas afiliaciones y cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales.

Artículo 5. Forma de cotización e incentivos. El Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, determinarán la modalidad de cotización para la afiliación de los jornaleros al Sistema General de Riesgos Laborales, la cual será liquidada en proporción estricta al número de días en que efectivamente se haya prestado el servicio.

Adicionalmente, las citadas carteras ministeriales expedirán la tabla de cotizaciones mínimas y máximas correspondientes a cada clase de riesgo, y reglamentarán los mecanismos legales para que los productores sujetos a la presente ley accedan a la reducción de sus porcentajes de cotización. Dicha variación tarifaria deberá fundamentarse en la evaluación técnica de la siniestralidad, la severidad de los eventos y el nivel de cumplimiento normativo del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST).

Artículo 6. Obligaciones de las ARL. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, las Administradoras de Riesgos Laborales -ARL- tendrán las siguientes obligaciones:

1. Desarrollar un programa especial de prevención de accidentes de trabajo, enfermedades laborales y promoción de buenas prácticas, dirigido al sector de paneleros artesanales con el objetivo de mejorar los hábitos en el desarrollo de las actividades, reducir el número y gravedad de los accidentes laborales y enfermedades de trabajo asociadas.
2. Eliminar las barreras de acceso de los paneleros artesanales al Sistema General de Riesgos Laborales.
3. Suministrar el material de seguridad y protección, para la producción de panela artesanal.
4. Ofrecer cobertura a los trabajadores para prevenir, proteger y atender los efectos de las enfermedades laborales y los accidentes ocurridos durante el trabajo.
5. Establecer brigadas de emergencias y primeros auxilios.
6. Las demás que se establezcan en las normas que regulen o reglamenten el Sistema General de Riesgos Laborales.

Artículo 7. Censos. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerá los criterios por los cuales deberán registrar los censos en las entidades territoriales, de pequeños y medianos cultivadores y/o transformadores de caña de azúcar para la producción de panela. Este proceso estará a cargo del DANE, deberán participar las entidades territoriales, el Ministerio de Trabajo, la Federación Nacional de Paneleros y se actualizará cada dos años.

Artículo 8. Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Dentro de los dos (2) años siguientes a la promulgación de la presente Ley, el Ministerio de Trabajo desarrollará en los territorios, jornadas de capacitación a pequeños y medianos cultivadores y/o transformadores de caña de azúcar y a los colaboradores que prestan su servicio al jornal, a fin de informar los requisitos para acceder a los Beneficios Económicos Periódicos y prestar asistencia técnica para permitir su afiliación.

Artículo 9. Reglamentación. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para reglamentar lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga toda disposición que le sean contrarias.

OSCAR HERNAN SANCHEZ LEON
Senador de la República



2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Una noche le cortaron el corazón a la caña y desde entonces se escuchan lamentos por los trapiches

I. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como objeto fundamental establecer un marco normativo que garantice y promueva el acceso efectivo al Sistema de Seguridad Social Integral para los pequeños y medianos cultivadores y transformadores de caña de azúcar destinados a la producción de panela. Esta iniciativa responde a la obligación imperativa del Estado de materializar los mandatos constitucionales de igualdad y protección especial al trabajador agrario, superando las barreras históricas de informalidad que han marginado al subsector panelero, el cual constituye el renglón productivo agropecuario más importante del país después del café. Mediante la focalización en estos actores productivos, la ley busca dignificar la labor rural, asegurando que la principal fuente de ingresos de miles de familias campesinas se desarrolle bajo condiciones de aseguramiento y bienestar.

En cuanto a su alcance material, la iniciativa despliega mecanismos jurídicos y técnicos precisos para flexibilizar la afiliación y cotización al Sistema General de Riesgos Laborales, permitiendo el aseguramiento de los jornaleros en estricta proporción a los días efectivamente laborados y eliminando la precondición legal de cotización al régimen contributivo en salud. Asimismo, el proyecto proyecta una cobertura integral al incorporar la asistencia técnica territorial para la vinculación a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y establecer obligaciones específicas e ineludibles a las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) orientadas al diseño de programas de prevención y suministro de material de seguridad adaptados a la producción artesanal. Con ello, se consolida una política pública de protección social diferenciada que reconoce y ampara las particularidades económicas de la agricultura familiar y comunitaria inmersa en la agroindustria panelera.

II. ASPECTOS GENERALES

MARCO CONCEPTUAL

1. Dinámicas Socioeconómicas y Brechas Estructurales en la Ruralidad Colombiana

El análisis del diseño y la implementación de políticas públicas en Colombia revela una histórica asimetría en la distribución de la inversión social y la infraestructura institucional, la cual ha privilegiado sistemáticamente los núcleos urbanos en detrimento de los territorios rurales. Esta realidad ha sido ampliamente documentada y diagnosticada por instrumentos oficiales y académicos de alto rigor. Según los lineamientos y conclusiones establecidos por la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (2015), dirigida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el campo colombiano adolece de un rezago histórico que se manifiesta en profundas brechas de equidad, particularmente en el acceso a bienes públicos, infraestructura básica y, de manera crítica, al aseguramiento en salud, riesgos laborales y sistemas de protección para la vejez. Este documento técnico, que constituye un pilar ineludible en el estudio de la ruralidad, argumenta de forma contundente que el modelo de desarrollo nacional ha mantenido a las poblaciones campesinas en un renglón de marginalidad, lo que exige una reconfiguración de la política pública hacia un enfoque diferencial que reconozca las particularidades de la agricultura familiar.

En concordancia con lo anterior, los microdatos derivados del Tercer Censo Nacional Agropecuario y las posteriores actualizaciones de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) ejecutadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), corroboran empíricamente esta marginalidad. Las cifras oficiales del DANE demuestran que la informalidad laboral en el sector rural supera históricamente el ochenta por ciento, siendo la cotización al Sistema General de Seguridad Social una excepción y no la regla entre los pequeños productores. Esta exclusión no obedece a una simple evasión tributaria o reticencia cultural, sino a una incompatibilidad estructural entre el diseño del sistema de seguridad social, pensado para relaciones laborales urbanas, continuas y subordinadas, y la realidad del agro, caracterizada por la estacionalidad de las cosechas, la fluctuación de los precios y la volatilidad de los ingresos. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en sus múltiples informes sobre la extensión de la protección social en la economía rural (específicamente en la Recomendación 202 sobre los pisos de protección social), ha instado a los Estados a diseñar mecanismos de cotización flexibles y subsidiados que se adapten a los flujos de caja irregulares propios de la actividad agraria, recomendación que fundamenta jurídica y técnicamente la creación de cotizaciones basadas en el jornal, tal como lo propone esta iniciativa legislativa.

2. Importancia Estratégica del Subsector Panelero y la Economía Campesina

La producción de panela trasciende la mera actividad económica para constituirse en un elemento fundacional de la cultura, la soberanía alimentaria y la estructura social del campo colombiano. Los informes sectoriales consolidados por la Federación Nacional de Productores de Panela (FEDEPANELA), en concurrencia con los análisis espaciales de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecen que esta agroindustria tiene presencia activa en veintiocho de los treinta y dos departamentos del país. Esta dispersión geográfica convierte a la panela en el segundo renglón productivo más importante del sector agrícola nacional, superado únicamente por el café. Los censos sectoriales estiman la participación de cerca de setenta mil productores, quienes en su inmensa mayoría clasifican dentro de la categoría de pequeños y medianos cultivadores o transformadores inscritos en esquemas de Agricultura Familiar Campesina y Comunitaria.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en sus estudios sobre las cadenas productivas agroindustriales en la región andina, ha destacado que la producción panelera colombiana es intensiva en mano de obra y funciona como un amortiguador social frente a la pobreza rural, generando millones de jornales anuales. No obstante, la CEPAL también advierte sobre las debilidades en la rentabilidad y la competitividad de estos pequeños productores frente a las fluctuaciones del mercado de edulcorantes. Es en este contexto de fragilidad económica donde la exigencia de aportes inelásticos al régimen contributivo en salud y pensiones se erige como una barrera de acceso infranqueable. Obligar al pequeño productor panelero a asumir cargas prestacionales y de aseguramiento bajo el mismo rasero de una empresa agroindustrial a gran escala resulta no solo inequitativo, sino jurídicamente inviable, forzando a la cadena productiva hacia la clandestinidad laboral. Por consiguiente, el Estado debe intervenir mediante la adecuación normativa que reconozca los ingresos brutos, los activos totales y la naturaleza temporal del jornal, categorías que han sido rigurosamente delimitadas en el articulado de este proyecto.

3. Condiciones de Trabajo, Siniestralidad y Riesgos Ocupacionales en los Trapiches

Uno de los pilares fundamentales que justifican la intervención legislativa mediante este proyecto es la apremiante necesidad de mitigar y gestionar la alta siniestralidad inherente a la producción artesanal e industrial de la panela. La literatura científica en salud pública y medicina del trabajo en Colombia ha documentado exhaustivamente los riesgos ocupacionales específicos a los que se enfrentan los cultivadores, transformadores y jornaleros en los trapiches.

Adicionalmente, la evidencia científica resalta la prevalencia de factores de riesgo biomecánico derivados del levantamiento manual de cargas pesadas (bultos de caña y gavetas de panela), posturas prolongadas inadecuadas y movimientos repetitivos durante el batido y moldeo del producto. Esto se traduce en una alta incidencia de desórdenes musculoesqueléticos que merman la calidad de vida y la capacidad productiva del campesinado. A esto se suma el riesgo inminente y grave de accidentabilidad mecánica, particularmente los atrapamientos en los molinos de extracción de jugos, eventos que históricamente han derivado en amputaciones, incapacidades permanentes y fatalidades. Esta siniestralidad, operando en un entorno de desprotección y ausencia de afiliación a las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), genera un impacto catastrófico en las economías familiares, empujando a los hogares a ciclos de pobreza extrema ante la pérdida de la capacidad laboral de su principal proveedor.

4. Obligaciones de las ARL y Viabilidad del Aseguramiento Especial

Frente a la caracterización de los riesgos previamente descritos, el proyecto de ley no se limita a facilitar el ingreso formal al Sistema General de Riesgos Laborales, sino que reconfigura las obligaciones de las entidades aseguradoras frente a este sector históricamente marginado. En la actualidad, el sistema asegurador colombiano, amparado en la Ley 1562 de 2012, asume un enfoque predominantemente reactivo y estandarizado que no se ajusta a la realidad rural. Las teorías contemporáneas de la seguridad y salud en el trabajo (SST) enfatizan que la prevención de riesgos en la agricultura debe acompañarse de transferencia tecnológica y provisión de elementos de protección personal diseñados específicamente para el entorno rural, algo que el mercado por sí solo no ha garantizado.

Al imponer a las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) la obligación perentoria de desarrollar programas especiales de prevención y promoción de buenas prácticas dirigidas exclusivamente al sector de paneleros artesanales, la presente ley materializa el principio de solidaridad constitucional. Este mandato se fundamenta en la necesidad de corregir las fallas del mercado asegurador, obligando a reinvertir parte de las primas recaudadas en la eliminación de barreras de acceso, el suministro de material de seguridad idóneo (como guantes de protección térmica y barreras físicas para los molinos) y la conformación de brigadas de emergencia in situ.

5. Protección a la Vejez y Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como Alternativa Real

Finalmente, la exposición de motivos debe integrar la realidad pensional del campo colombiano. Los estudios demográficos y actuariales desarrollados por el Ministerio del Trabajo y Colpensiones indican un acelerado proceso de envejecimiento en la ruralidad, exacerbado por la migración de los jóvenes hacia las ciudades. Para la cohorte actual de pequeños y medianos productores de panela, así como para sus jornaleros, el acceso a una pensión de vejez tradicional (de un salario mínimo o superior) mediante el cumplimiento simultáneo de semanas de cotización continuas y edad, constituye una expectativa materialmente inalcanzable debido a la mencionada intermitencia de sus ingresos.

Es en este escenario donde el mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) se erige como el instrumento de política social más adecuado y viable. Diseñado para proteger a las personas con ingresos inferiores a un salario mínimo, el sistema BEPS permite la flexibilidad y el ahorro voluntario subsidiado por el Estado, mitigando la vulnerabilidad económica en la tercera edad. La inclusión de un artículo específico en el proyecto de ley, que obliga al Ministerio del Trabajo a desplegar jornadas de capacitación territorial y asistencia técnica en los trapiches para la vinculación a los BEPS, responde a la necesidad de superar la asimetría de información que impide a los campesinos aprovechar los instrumentos de protección ya existentes en el ordenamiento jurídico. De esta manera, el proyecto articula armónicamente el aseguramiento inmediato contra riesgos laborales con la construcción progresiva de una protección para la vejez, configurando un acceso verdaderamente integral a la seguridad social.

6. Discriminación rural

Las políticas públicas han tenido un sesgo en lo urbano, de manera que las inversiones públicas siempre han tenido a las poblaciones campesinas y rurales en un renglón de poca importancia. Este constituye uno de los desafíos más grandes para el Estado colombiano en su conjunto, lograr que las acciones en favor de los derechos de los campesinos transformen el desequilibrio que existe en el goce efectivo de derechos de quienes viven en el campo, el cual resulta altamente inferior con relación a los habitantes de las áreas urbanas. Es obligación de las entidades del Estado poner en marcha medidas que, desde un enfoque basado en derechos humanos, beneficio de manera incluyente los derechos de los campesinos, disponiendo de los mecanismos que logren mejorar las capacidades productivas de los campesinos, de manera que se garantice el derecho a generación de ingresos, empleos dignos y ganen competitividad en el escenario global.

Ello quiere decir, que las acciones institucionales y las políticas públicas que se deben desarrollar en favor de los campesinos, deben tener en cuenta sus necesidades, sus modos de vida, sus relaciones socioculturales con la tierra y el territorio, sus propias formas de organización y producción de alimentos, entre otros aspectos, ese conjunto de particularidades deben ser parte fundamental de las políticas públicas dirigidas al goce efectivo de derechos de los campesinos; para lograrlo de manera acertada es necesario garantizar el derecho a la participación de las comunidades y sus organizaciones sociales.

Así las cosas, esta iniciativa legislativa busca Promover el acceso integral a seguridad social de pequeños y medianos cultivadores y/o transformadores de caña de azúcar para la producción de panela y de los colaboradores que prestan sus servicios al jornal. Siendo la panela un producto básico de la canasta familiar colombiana; se produce a partir de la molienda de la caña de azúcar, seguido de un proceso de evaporación en donde se forma la melaza, allí se deposita en unos moldes donde se bate y se deja secar hasta que se vuelve sólida y al final se empaca y almacena.

La producción de panela tiene presencia en 28 de los 32 departamentos de Colombia, lo que la convierte en el renglón productivo más importante del país, después del café. En el subsector panelero según cifras estimadas y consolidadas por FEDEPANELA, UPRA y MADR el No. de productores a nivel nacional es de 59.980 mil productores, clasificados en productores paneleros: pequeños, medianos y grandes

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Como antecedente directo en el trámite parlamentario, resulta imperativo señalar que la materia objeto de regulación ha sido previamente debatida en el Congreso de la República, lo cual evidencia una preocupación institucional constante por dignificar las garantías laborales y productivas del sector agrario.
En particular, obran como antecedentes legislativos el Proyecto de Ley 081 de 2021 Cámara, *"Por medio de la cual se promueve el acceso integral a seguridad social de pequeños y medianos cultivadores transformadores de caña de azúcar para la producción de panela"*, así como el Proyecto de Ley 230 de 2025 Cámara, *"Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones"*.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

CONSTITUCIONALES

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

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

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

Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las

Instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para

Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Artículo 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

LEGALES:

LEY 1562 DE 2012(Julio 11) Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional.

JURISPRUDENCIALES:

Sentencia de Tutela C 077 DE 2017

La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el "campo" un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus Iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus Iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, al libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.

Los riesgos pueden surgir de la permanencia de las situaciones que les impiden a las personas garantizarse de manera autónoma su subsistencia, o de cambios que amenazan con sumergirlas en una situación de incapacidad para procurar su mantenimiento mínimo, y lograr niveles más altos de bienestar. Para la población campesina del país, los riesgos surgen tanto de la permanencia de un estado de cosas específico, esto es, el nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente, como de los cambios que están teniendo lugar en los últimos tiempos, a saber: las modificaciones profundas en la producción de alimentos, al igual que en los usos y en la explotación de los recursos naturales.

V. IMPACTO FISCAL

Este proyecto no genera ningún impacto fiscal que suponga una modificación específica o puntual en el marco presupuestal, por lo que no exige un gasto adicional del Estado, ni cambios en las rentas nacionales del Presupuesto General de la Nación.

VI. CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función Congresional, entre ellas la legislativa.

"Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

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

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

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

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

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

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

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando se mantenga la normatividad vigente.

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

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que traten sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participe en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)"

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.



VII. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Por las razones antes expuestas, dejamos a consideración del honorable Senado de la República, el texto de este proyecto de ley *"POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL ACCESO SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS CULTIVADORES TRANSFORMADORES DE CAÑA DE AZÓCAR PARA LA PRODUCCIÓN DE PANELA"*

Atentamente,

OSCAR HERNAN SÁNCHEZ LEÓN
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS
(X) PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 289/26
( ) PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.:
FECHA: 06 / 10 / 2026 FOLIOS:
AUTOR(ES):
FIRMA SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 01 de octubre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.289/26 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL ACCESO SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS CULTIVADORES TRANSFORMADORES DE CAÑA DE AZÚCAR PARA LA PRODUCCIÓN DE PANELA"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 01 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRIMER VICEPRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir y sancionar las operaciones coordinadas e inauténticas en procesos electorales y mecanismos de participación democrática.



Bogotá, D.C., octubre de 2026

Señor Secretario
Diego Alejandro González González
Secretaría General
Senado de la República de Colombia
Ciudad

Asunto: Radicación de proyecto de ley ***"Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir y sancionar las operaciones coordinadas e inauténticas en procesos electorales y mecanismos de participación democrática"***

Respetado señor Secretario:

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso de las facultades constitucionales y legales conferidas por los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración del Congreso de la República el presente Proyecto de Ley ***"Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir y sancionar las operaciones coordinadas e inauténticas en procesos electorales y mecanismos de participación democrática"***.

Agradecemos dar a esta iniciativa el trámite constitucional y legal correspondiente.

Cordialmente,

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Senador de la República de Colombia
Pacto Histórico

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto garantizar la libre formación de la voluntad popular, la transparencia e igualdad en la competencia electoral y la autenticidad en la participación democrática en Colombia. Para ello, establece un marco integral de prevención, detección y sanción frente a las operaciones coordinadas e inauténticas ejecutadas mediante redes de cuentas automatizadas (bots), semiautomatizadas (ciborgs) o identidades ficticias que oculten deliberadamente su control, patrocinio o financiación para simular respaldo o rechazo ciudadano espontáneo.

Esta propuesta legislativa, no busca prohibir el uso de herramientas tecnológicas, la inteligencia artificial, la automatización legítima ni el uso protegido del seudónimo y la libertad de expresión política. La intervención se circunscribe estrictamente a la simulación engañosa de la dimensión y fuente del apoyo político, definida a partir de cinco elementos típicos concurrentes: coordinación, control o dirección común, ocultamiento deliberado del patrocinio, simulación de ciudadanía auténtica y finalidad electoral o de incidir en mecanismos de participación.

Para asegurar una respuesta jurídica graduada y proporcional, el proyecto articula dos niveles complementarios de responsabilidad: i) un nivel administrativo-electoral expedito a cargo del Consejo Nacional Electoral mediante la adición del artículo 35A a la Ley Estatutaria 1475 de 2011, enfocado en la preservación de evidencia, cese de la simulación, imputación del gasto a campañas e imposición de sanciones a operadores y organizaciones políticas; y ii) un nivel penal de *ultima ratio* mediante la adición del artículo 396D a la Ley 599 de 2000 (Código Penal), dirigido de manera específica a los candidatos o gerentes de campaña que contraten, financien, organicen, administren u operen con dolo engañoso redes de escala significativa —incluyendo el uso de financiación internacional o extranjera prohibida—, garantizando el respeto estricto al debido proceso y al principio *non bis in ídem*.

II. ANTECEDENTES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO

A la fecha de presentación, no se identifica en Colombia una ley vigente que tipifique de forma autónoma la simulación coordinada de participación ciudadana mediante redes automatizadas o identidades ficticias. La regulación aplicable se encuentra fragmentada entre las normas sobre propaganda y financiación electoral, protección de datos personales, delitos informáticos, suplantación y delitos contra los mecanismos de participación democrática.

Un antecedente interno relevante es el Proyecto de Ley Estatutaria 111 de 2022 Senado, acumulado con el Proyecto 141 de 2022 Senado y 418 de 2023 Cámara, mediante el cual se pretendió expedir un nuevo Código Electoral. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-340 de 2024[1], declaró la inconstitucionalidad integral del proyecto por vicios de procedimiento. Aunque aquel texto abordó dimensiones de propaganda y modernización electoral, no dejó vigente una regulación integral sobre operaciones coordinadas e inauténticas en redes sociales.

En el derecho comparado inmediato se destacan dos iniciativas chilenas de 2026. El Boletín 18.669-06, impulsado por la diputada Constanza Schonhaut[2] y otros autores, sigue una vía de transparencia y control administrativo: identificación de bots, declaraciones de servicios digitales, etiquetado de contenido sintético, registro y multas. Una iniciativa asociada al diputado Jaime Bassa adopta una respuesta penal frente a quienes organizan, administran o financian redes automatizadas o perfiles falsos destinadas a simular opinión pública o participación política. El presente proyecto recoge la complementariedad de ambas aproximaciones, pero la adapta al sistema colombiano y al principio de intervención penal mínima.

[1] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-340 de 2024. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y Cristina Pardo Schlesinger. 15 de agosto de 2024. Exp. PE-064. Control de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria 111 de 2022 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley 141 de 2022 Senado y 418 de 2023 Cámara.

[2] Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. Proyecto de ley que establece deberes y prohibiciones aplicables al uso de sistemas de inteligencia artificial y cuentas automatizadas en procesos electorales y plebiscitarios. Boletín N° 18.669-06. Legislatura 374, presentado el 23 de septiembre de 2026, primer trámite constitucional. Moción suscrita por la diputada Constanza Schonhaut Soliche y otros parlamentarios.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley se compone de seis (6) artículos organizados de manera secuencial, los cuales abordan desde el objeto, ámbito de aplicación y definiciones generales, hasta las adiciones específicas al régimen administrativo-electoral (Ley Estatutaria 1475 de 2011) y al Código Penal (Ley 599 de 2000), finalizando con la cláusula de vigencia y derogatorias.

A continuación se presenta la estructura detallada del articulado del proyecto de ley ***"Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir y sancionar las operaciones coordinadas e inauténticas en procesos electorales y mecanismos de participación democrática"***:

Estructura	Artículo	Contenido general
TÍTULO I Disposiciones generales	Artículo 1°	Objeto: establece el marco integral para prevenir, detectar y sancionar operaciones coordinadas e inauténticas en procesos electorales y de participación.
	Artículo 2°	Ámbito de aplicación: elecciones, campañas electorales y mecanismos de participación democrática.
	Artículo 3°	Definiciones: conceptualiza cuentas automatizadas/semiautomatizadas, contenido sintético, operación coordinada e inauténtica y proveedor de servicios digitales electorales.
TÍTULO II Régimen administrativo-electoral	Artículo 4°	Adiciones a la Ley Estatutaria 1475 de 2011: adiciona los artículos 35A (deberes de transparencia y rendición), 35B (conductas prohibidas, atribución y prueba) y 35C (competencia del CNE, medidas y sanciones).
TÍTULO III Régimen penal	Artículo 5°	Adición al Código Penal (Ley 599 de 2000): adiciona el artículo 396D para tipificar el delito de operación coordinada e inauténtica, fijando umbrales de escala significativa, agravantes y exclusiones.
TÍTULO IV Disposiciones finales	Artículo 6°	Vigencia y derogatorias: establece la regla de promulgación, aplicación inmediata y derogatoria de normas contrarias.

Fuente: elaboración propia.

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

4.1. Delimitación del problema regulatorio

La comunicación política digital permite que cualquier persona participe, cuestione, organice y difunda mensajes a bajo costo. Esa apertura amplía el pluralismo, pero también permite que una sola estructura aparente ser una multitud. Cuando el operador controla decenas o cientos de cuentas, esconde su dirección común y las presenta como ciudadanos independientes, el destinatario no solo recibe un mensaje político: recibe una representación falsa acerca de cuántas personas lo apoyan, quién lo financia y qué tan espontánea es su circulación.

La investigación que fundamenta esta iniciativa examinó las experiencias de Estados Unidos, Reino Unido, Brasil, Filipinas, Rumania, Chile, Bolivia y Colombia. Su conclusión principal señala que el fenómeno debe regularse mediante un esquema gradual: mecanismos de transparencia y trazabilidad como primera barrera; medidas cautelares electorales ante el riesgo inminente; sanciones administrativas cuando se demuestre la operación coordinada; y la actuación del derecho penal, como última ratio, para organizadores y financiadores de operaciones dolosas de escala significativa.

El daño no depende necesariamente de que el contenido sea falso. Una red puede amplificar un hecho verdadero y, aun así, engañar sobre su origen y popularidad. Tampoco todo contenido inexacto justifica intervención estatal. La libertad de expresión protege errores, exageraciones, sátira, propaganda, crítica intensa y mensajes impopulares. Por ello, el proyecto no usa como elemento típico las expresiones «noticia falsa», «manipulación de la opinión pública» o «uso de inteligencia artificial». Esas fórmulas serían abiertas, permitirían sancionar el contenido y entregarían a la autoridad una discrecionalidad incompatible con el debate político.

La hipótesis regulada es más precisa: una operación bajo control o financiación común; ejecutada mediante cuentas automatizadas, semiautomatizadas o identidades ficticias; que oculta deliberadamente su dirección o patrocinio; que simula participación ciudadana auténtica; y que persigue incidir en una campaña o mecanismo de participación. El objeto de la prueba es la arquitectura de la operación, no la corrección ideológica del mensaje.

4.2. Conceptos que no deben confundirse

Un bot es un programa que ejecuta acciones automáticas. Puede publicar información meteorológica, responder preguntas, traducir, mejorar accesibilidad o difundir propaganda identificada. Una cuenta semiautomatizada o ciborg combina automatización y decisiones humanas. Un troll es una persona que interviene con ánimo de provocar, hostigar o desviar una conversación. Una identidad ficticia presenta como real a una persona inexistente o suplanta a una existente. Una granja de bots es la organización técnica y humana que administra múltiples cuentas, dispositivos, credenciales, guiones y rutinas.

El seudonimato merece una distinción propia. Muchas personas usan seudónimos por seguridad, privacidad, pertenencia comunitaria, trabajo periodístico o temor a represalias. El seudónimo no es equivalente a una identidad ficticia sancionable. La diferencia se encuentra en la simulación coordinada de múltiples ciudadanos bajo control común, la suplantación y el ocultamiento deliberado del patrocinio. El proyecto protege expresamente el seudonimato legítimo.

La inteligencia artificial tampoco es el sujeto de la prohibición. Sus sistemas reducen los costos de crear textos, imágenes, voces y perfiles, facilitan la personalización y aceleran respuestas. Esos usos pueden ser legítimos si se identifican y no suplantan. La inteligencia artificial se vuelve jurídicamente relevante cuando integra una operación engañosa o una circunstancia agravante, por ejemplo, al producir una suplantación de identidad mediante contenido sintético no advertido de una autoridad electoral o una candidatura.

4.3. Cadena operativa y trazabilidad

Las operaciones observadas internacionalmente suelen seguir una cadena. Primero se define un objetivo: promover, atacar, distraer, inhibir participación o sembrar desconfianza. Luego se crean o compran identidades, correos, números telefónicos, imágenes y credenciales. La infraestructura puede incluir bancos de teléfonos, tarjetas SIM, redes privadas, servicios de alojamiento y herramientas para aludir verificaciones. Después se producen mensajes, se prueban variantes, se siembran desde un núcleo y se amplifican mediante reacciones, republicaciones, comentarios y menciones sincronizadas.

La atribución requiere seguir el dinero y el control. Los elementos más robustos no son la afinidad política ni el tono de los mensajes, sino los contratos, facturas, pagos, instrucciones, paneles de administración, accesos, dispositivos, direcciones técnicas, listas de cuentas, secuencias de publicación y comunicaciones entre operador, proveedor y beneficiario. El proyecto ordena valorar evidencia convergente y prohíbe que una puntuación automatizada de probabilidad de bot sea prueba única.

Las cuentas pueden sobrevivir a una elección. Una infraestructura construida para campaña puede transformarse en red de hostigamiento, promoción comercial o deslegitimación posterior. Por ello, la preservación de evidencia es esencial. Sin preservación oportuna, las plataformas eliminan cuentas, se modifican nombres, desaparecen anuncios y se pierde la posibilidad de reconstruir la coordinación. La respuesta administrativa debe ser más rápida que el proceso penal, pero no puede sacrificar contradicción ni control judicial sobre comunicaciones privadas.

4.4. Mecanismos de afectación democrática

Mecanismo	Descripción	Respuesta jurídica pertinente
Prueba social fabricada	Presenta una preferencia como espontánea o mayoritaria mediante cuentas bajo control común.	Identificación del patrocinador, cese de la simulación y sanción administrativa.
Fijación artificial de agenda	Coordina publicaciones e interacciones para elevar temas o etiquetas y atraer cobertura.	Prueba de coordinación y control; no sanción por el contenido del tema.
Microdireccionamiento opaco	Usa datos o inferencias para enviar mensajes diferenciados sin escrutinio público.	Aplicación concurrente del régimen de datos y contabilización del gasto.
Hostigamiento	Satura o intimida a candidaturas, prensa, autoridades y ciudadanía.	Medidas electorales y, según el caso, delitos contra personas o bienes.
Suplantación	Imita a autoridades, medios, candidaturas o personas para inducir a error.	Cese inmediato, agravación y aplicación de tipos concurrentes.
Deslegitimación	Mantiene narrativas coordinadas de fraude antes o después del resultado.	Respuesta institucional, preservación y sanción solo si concurren los elementos típicos.

Fuente: elaboración propia, con apoyo en Bradshaw, S., & Howard, P. N. (2018). *The global disinformation order: 2019 global inventory of organised social media manipulation* (Working Paper 2019.3). Project on Computational Propaganda, University of Oxford. https://demtech.oii.ox.ac.uk/research/posts/the-global-disinformation-order-2019-global-inventory-of-organised-social-media-manipulation/

4.5. Evidencia, impacto y límites de la inferencia causal

La evidencia disponible permite distinguir cuatro niveles de impacto. El primero es distributivo: cuántos mensajes se produjeron, a qué audiencias llegaron y qué tendencias amplificaron. El segundo es cognitivo y de agenda: qué temas se volvieron visibles y qué percepciones se reforzaron. El tercero es conductual: si una persona cambió su decisión de participar o votar. El cuarto es institucional: pérdida de confianza, hostigamiento, litigios, violencia o cuestionamiento persistente del resultado.

Los niveles distributivo e institucional resultan más verificables que la conversión directa de votos. La mera exposición a una operación no permite inferir automáticamente una alteración en la intención del electorado, toda vez que la ciudadanía recibe información de múltiples fuentes y mantiene convicciones políticas previas. En ese sentido, la regulación debe abordar el fenómeno con el rigor técnico necesario, sin sobredimensionar sus efectos ni atribuirlo de manera generalizada cualquier resultado electoral.

Por esta razón, la infracción administrativa no exige demostrar qué voto individual cambió. Protege la transparencia e igualdad de la competencia y se configura cuando la operación es objetivamente apta para afectar esos bienes. El delito tampoco exige una alteración efectiva del resultado, pero sí un propósito específico y una escala significativa. La nulidad electoral, que no se crea ni modifica en este proyecto, sigue siendo una consecuencia judicial excepcional sometida a prueba material reforzada.

4.6. Experiencias comparadas

4.6.1. Estados Unidos: elección presidencial de 2016

Las investigaciones estadounidenses documentaron una operación organizada por la Internet Research Agency: creación de identidades ficticias, administración de páginas y grupos, compra de publicidad, organización de eventos y segmentación de audiencias. La acusación del Departamento de Justicia y el informe del fiscal especial permitieron reconstruir estructura, pagos, instrucciones e infraestructura. La lección probatoria es clara: la atribución sólida se construye con control, financiación y trazabilidad, no únicamente con análisis de contenido.

Los estudios académicos internacionales de mayor prestigio y autoridad, tales como las investigaciones publicadas por Ball et al. (2020) en las Actas de la Academia Nacional de Ciencias (PNAS) y por Eady et al. (2023) en Nature Communications, evaluaron rigurosamente el impacto de las campañas de la Internet Research Agency en redes sociales. Sus hallazgos constataron una alta exposición a mensajes coordinados y una notable capacidad de amplificación, pero mantuvieron una postura cauta y matizada respecto al efecto causal directo en las actitudes políticas o el sentido del voto individual. Esta distinción científica entre la existencia comprobada de la operación inauténtica y la inferencia causal sobre la decisión del electorado fundamenta el estándar internacional adoptado en esta iniciativa: regular y proteger la autenticidad del proceso democrático mediante la exigencia de trazabilidad y transparencia, sin presumir de forma generalizada que toda exposición a contenido sintético o automatizado altera mecánicamente la voluntad ciudadana.

4.6.2. Reino Unido: referendo sobre la Unión Europea

Las controversias del referendo de 2016 se concentraron en publicidad digital, financiación, datos y segmentación. Las investigaciones de la Electoral Commission mostraron que la arquitectura contractual y la identificación del verdadero pagador son tan importantes como el contenido difundido. La campaña digital puede dividir contratos, usar intermediarios y operar desde proveedores distintos, lo que dificulta la contabilidad y la fiscalización.

La lección para Colombia consiste en conectar proveedor, financiador y campaña beneficiaria. El gasto en una red coordinada no desaparece por pagarse en el exterior o por presentarse como servicio de voluntarios si existe remuneración, instrucción o aporte en especie conocido y aceptado. La autoridad debe evitar, no obstante, imputar a una campaña las acciones autónomas de simpatizantes por el solo beneficio político.

4.6.3. Brasil: elecciones de 2018, 2022 y regulación posterior

Brasil evidencia la importancia de la mensajería privada, la contratación de servicios masivos, la desinformación sobre el sistema de votación y la persistencia de narrativas después de la jornada. El Tribunal Superior Electoral desarrolló respuestas rápidas frente a propaganda ilícita y adoptó reglas específicas sobre contenido sintético e inteligencia artificial. También impuso consecuencias frente a ataques graves y sistemáticos a la confianza en el sistema electoral.

La experiencia brasileña demuestra que la autoridad electoral necesita capacidad cautelar, pero también límites claros. Retirar una suplantación verificable no equivale a retirar una opinión. Preservar evidencia y revelar patrocinio es menos restrictivo que desactivar una cuenta. El proyecto colombiano adopta esa gradualidad y no traslada al Consejo Nacional Electoral una competencia general sobre la verdad de los discursos.

4.6.4. Filipinas: profesionalización del trabajo de influencia

Las investigaciones sobre Filipinas describen redes profesionales de estrategas, influenciadores, trolls y cuentas falsas que ofrecen servicios comerciales a actores políticos. La organización puede fragmentarse entre agencias, equipos creativos y administradores de cuentas, de modo que cada participante parezca cumplir una tarea ordinaria. La suma de contratos, instrucciones y pagos revela la operación.

La consecuencia regulatoria es que el derecho no puede limitarse a identificar cuentas. Debe alcanzar a quien contrata, financia, organiza, administra u opera. Esos verbos rectores aparecen tanto en la infracción administrativa como en el tipo penal, pero el delito añade dolo específico y escala significativa.

4.6.5. Rumania: integridad digital y anulación excepcional

La crisis electoral rumana de 2024 mostró la gravedad que pueden alcanzar la promoción encubierta, la coordinación digital y las sospechas de intervención extranjera. La anulación de una elección, sin embargo, tiene un costo democrático extraordinario: sacrifica votos válidos, prolonga incertidumbre y puede incentivar que un saboteador busque destruir la confianza para forzar una repetición.

Frente a la gravedad de estos eventos, la Comisión de Venecia —máximo órgano consultivo del Consejo de Europa en materia constitucional y electoral— ha fijado un estándar doctrinal fundamental en su *Declaración Interpretativa del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral sobre Tecnologías Digitales e Inteligencia Artificial* (CDL-AD(2024)044) y en su informe sobre anulación de elecciones (CDL-AD(2025)003). La Comisión enfatiza la necesidad de salvaguardar la proporcionalidad y la prueba rigurosa, señalando que la invalidez de un proceso electoral es una medida de extrema última ratio que exige decisiones debidamente motivadas, evidencia accesible, procedimiento contradictorio, comprobación de afectación material determinante y ausencia de remedios menos lesivos. En respaldo a este estándar de proporcionalidad, el presente proyecto no crea una causal de nulidad automática: la existencia de una red inauténtica no basta por sí sola para invalidar la votación, de modo que cualquier remedio jurisdiccional superior permanece sometido a los estrictos criterios de la justicia constitucional.

4.6.6. Chile: transparencia administrativa y propuesta penal

El Boletín 18.669-06, presentado en 2026 por la diputada Constanza Schonhaut y otros parlamentarios en el Congreso Nacional de Chile, propone obligaciones de transparencia sobre bots, proveedores, contratos y contenido sintético. Su enfoque parte de la identificación y de sanciones administrativas. Una segunda iniciativa, impulsada por el académico y legislador Jaime Bassa[3] junto con otros autores, sustenta la necesidad de tipificación penal autónoma frente a quienes contratan, organizan, administran o financian redes de perfiles automatizados o falsos destinados a simular opinión pública o participación política para influir en procesos electorales o plebiscitarios. Esta dualidad legislativa en el contexto chileno, respaldada por la autoridad doctrinaria de sus promotores, demuestra la imperiosa necesidad de abordar el fenómeno desde una perspectiva multidimensional: la vía administrativa asegura la trazabilidad preventiva, mientras que la vía penal responde con severidad proporcional ante las estructuras deliberadas de manipulación digital de gran escala.

4.6.7. Bolivia y la persistencia de narrativas de fraude

La crisis boliviana de 2019 ilustra que la manipulación digital puede interactuar con desconfianza institucional, protestas y versiones contrapuestas sobre el resultado. Las redes no explican por sí solas una crisis política, pero pueden amplificar acusaciones, hostigamiento y llamados a movilización. El riesgo más duradero puede aparecer después de la votación.

La lección es evitar dos extremos: atribuir toda conflictividad a bots o negar su capacidad de amplificación. La investigación debe separar hechos técnicos, narrativas políticas y responsabilidad jurídica. Solo la prueba de control, financiación e instrucciones permite pasar de una sospecha de comportamiento anómalo a una imputación personal.

Asimismo, la evidencia global y regional sobre consultoría de comunicación digital estratégica evidencia una creciente sofisticación transnacional en operaciones de desinformación e influencia coordinada. El caso emblemático del estratega digital Fernando Cerimedo y su red de portales y consultoras (como La Derecha Diario y Numen Publicidad) ilustra el despliegue transfronterizo de infraestructuras masivas de manipulación. En Brasil, las investigaciones del Supremo Tribunal Federal (STF) e informes de la Policía Federal vincularon a Cerimedo con la transmisión de contenidos falsos e informes desinformativos sobre el sistema de votación electrónica durante las elecciones de 2022, articulando granjas de bots, cuentas automatizadas y campañas de deslegitimación institucional que alimentaron narrativas de fraude e instigaron los ataques del 8 de enero de 2023. Esta misma estructura transnacional ha tenido injerencia en campañas electorales y conversaciones digitales en Argentina, Chile y Colombia, empleando amplificación coordinada mediante granjas de bots, microdireccionamiento no transparente y contenidos sintéticos para polarizar el debate público y debilitar la confianza en las instituciones electorales. Por ello, el marco regulatorio propuesto exige una matriz probatoria rigurosa que conecte la infraestructura digital, el flujo financiero y las instrucciones directas, asegurando la trazabilidad de los operadores y la protección efectiva de las garantías democráticas.

4.6.8. Colombia

En Colombia, las cadenas virales sobre pensiones y otros asuntos durante la elección de 2018 mostraron la velocidad con la que circulan mensajes en entornos cerrados. En 2022, la Misión de Observación Electoral y la Fundación para la Libertad de Prensa advirtieron sobre manipulación de la conversación y hostilidad contra periodistas. Para 2026, monitoreos e investigaciones periodísticas reportaron comunidades anómalas y posibles redes alrededor de distintas opciones políticas.

Asimismo, el ecosistema digital colombiano ha evidenciado una transición desde operaciones rudimentarias de difusión masiva hacia esquemas altamente sofisticados de envío de mensajes políticos personalizados a grupos específicos y de creación artificial de divisiones y enfrentamientos en el debate público. La proliferación de bodegas digitales, granjas de bots e identidades ficticias coordinadas opera frecuentemente bajo estructuras opacas de pauta y servicios de

[3] Bassa Mercado, Jaime. Proyecto de ley que modifica la Ley N° 21.459 sobre delitos informáticos, con el objeto de tipificar y sancionar la constitución, organización, administración o financiamiento de redes de cuentas automatizadas o perfiles de identidad falsa o supuesta destinadas a simular opinión pública o participación en el debate político e incidir en procesos electorales o plebiscitarios. Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, septiembre de 2026.

consultoría no declarados. Estas prácticas no solo distorsionan la percepción pública sobre el verdadero nivel de respaldo de propuestas específicas, sino que además incentivan la desacreditación sistemática de contendientes y la propagación de narrativas desinformativas en periodos de alto debate político.

Estos hallazgos justifican regulación e investigación, pero no condenas anticipadas. La responsabilidad de una campaña no se deduce de la afinidad ideológica de las cuentas ni de que resulte beneficiada. Deben probarse contratos, pagos, accesos, instrucciones, conocimiento o autorización. También debe diferenciarse la integridad del entorno informativo de la integridad técnica del registro, transmisión, escrutinio y declaración de resultados. Por consiguiente, el marco normativo debe articular instrumentos probatorios rigurosos e instancias sancionatorias proporcionales que protejan el debate democrático sin lesionar las garantías fundamentales de libertad de expresión y veeduría ciudadana.

4.7. Lecciones comunes

Lección	Aplicación en el proyecto
Regular conducta, no tecnología	La automatización identificada y los usos legítimos quedan excluidos.
Seguir control y financiación	Los verbos recaen en contratar, financiar, organizar, administrar u operar.
No presumir responsabilidad	El beneficio o la afinidad política no bastan para atribuir a campaña o partido.
Priorizar respuesta electoral	El CNE puede preservar, identificar, cesar la simulación y contabilizar gasto.
Reservar la pena	El delito exige dolo específico y escala significativa.
Evitar doble sanción	La coexistencia se somete a identidad de sujeto, hecho, fundamento y finalidad.
Proteger el debate	No se sanciona la verdad o falsedad general del mensaje ni el seudónimato legítimo.

Fuente: elaboración propia.

V. JUSTIFICACIÓN JURÍDICA

5.1. Competencia del Congreso y naturaleza estatutaria

El Congreso puede expedir códigos y modificarlos, regular partidos y movimientos y desarrollar las funciones electorales. Los artículos 152, literales c) y d), y 153 de la Constitución reservan a ley estatutaria la organización y régimen de partidos, el estatuto de la oposición, las funciones electorales y los mecanismos de participación. La Sentencia C-340 de 2024 reiteró que la reserva electoral es amplia y exhaustiva, pues abarca sistemas y procesos que materializan la participación mediante votación.

La adición del artículo 35A a la Ley 1475 de 2011 es materialmente estatutaria: define una infracción de propaganda electoral, atribuye competencia al Consejo Nacional Electoral y establece consecuencias para organizaciones políticas, campañas y proveedores. Esta disposición deberá identificarse expresamente como ordinaria y tramitarse con las exigencias propias del procedimiento estatutario, sin que por ello adquiera rango estatutario.

El artículo 396D es materialmente ordinario porque adiciona el Código Penal. Su inclusión en la misma iniciativa es constitucionalmente posible siempre que todo el proyecto siga el trámite más exigente y exista conexidad. Las sentencias C-153 de 2022[4] y C-028 de 2026[5] de la Corte Constitucional admiten que una ley estatutaria contenga disposiciones ordinarias cuando ello permite una regulación integral, coherente y sistemática, sin que la norma ordinaria cambie de naturaleza ni quede congelada en rango estatutario.

La conexidad es directa. Es temática porque ambas normas regulan la misma operación coordinada e inauténtica; causal porque responden al vacío identificado; teleológica porque protegen la autenticidad y libertad del proceso; y sistemática porque organizan una respuesta graduada. La exposición de motivos y el título identifican de manera expresa esa relación para preservar unidad de materia.

5.2. Marco jurídico vigente y vacío regulatorio

El artículo 20 de la Constitución protege la expresión e información; el 40 reconoce participación y control político; los artículos 107 y 109 regulan organizaciones políticas y financiación; y el artículo 265 atribuye al Consejo Nacional Electoral vigilancia sobre partidos, publicidad, encuestas y derechos de oposición. La regulación debe armonizar esos bienes y aplicar un escrutinio estricto cuando una medida afecte el discurso político.

El artículo 35 de la Ley 1475 de 2011 define propaganda electoral como toda forma de publicidad destinada a obtener el voto a favor de partidos, movimientos, listas, candidaturas, voto en blanco u opciones sometidas a participación. Esa definición permite abarcar publicidad digital, pero no describe con taxatividad la simulación coordinada de respaldo ciudadano. El artículo 12 establece sanciones a organizaciones políticas y el artículo 13 reconoce competencia preferente del Consejo Nacional Electoral, pero subsiste un vacío frente a operadores y proveedores de redes clandestinas.

Especial rigor exige la articulación entre las operaciones digitales coordinadas e inauténticas y la prohibición constitucional de financiación extranjera de campañas electorales (artículo 109 de la Constitución Política). Cuando una red de cuentas automatizadas o identidades ficticias es financiada, provista o contratada desde el exterior o por gobiernos, entidades o personas extranjeras en beneficio de una campaña, la conducta trasciende la falta de transparencia comunicacional para configurar una aportación de fuente prohibida en especie. El ordenamiento constitucional y legal prohíbe de forma categórica el ingreso de recursos e interferencias extranjeras en la contienda democrática nacional, por lo que la canalización de recursos digitales, pauta o infraestructura remota desde el exterior constituye un quebrantamiento agravado de la soberanía e integridad electoral.

La Ley 1581 de 2012 protege datos sensibles, incluida orientación política; la Ley 1273 de 2009 y el Código Penal protegen sistemas y datos; la Ley 1864 de 2017 reforzó los delitos electorales y adicionó los artículos 396A, 396B y 396C. Estos regímenes cubren financiación prohibida, topes, omisión del aportante, acceso abusivo, suplantación y otros daños. No toda operación de cuentas falsas, sin embargo, constituye acceso informático abusivo ni encaja sin tensión en perturbación del certamen o fraude al sufragante.

Situación	Cobertura vigente	Vacío específico
Gasto oculto	Reglas de financiación, reportes y topes.	Atribución a proveedores, subcontratistas y aportes digitales en especie.

[4] Corte Constitucional, Sentencia C-153 de 2022, M.P. Diana Fajardo Rivera, Corte Constitucional, Sentencia C-028 de 2026, M.P. Vladimir Fernández Andrade. La Corte reiteró que la incorporación de disposiciones de naturaleza ordinaria dentro de una regulación estatutaria es constitucionalmente admisible cuando existe conexidad material con la regulación principal que pretende una regulación integral, coherente y sistemática, sin que su inclusión altere la naturaleza jurídica de dichas disposiciones ni su régimen propio de modificación o derogación.

[5] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-028 de 2026, M.P. Vladimir Fernández Andrade, 18 de febrero de 2026, Exp. PE-058, Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria 157 de 2023 Cámara – 272 de 2024 Senado.

Situación	Cobertura vigente	Vacío específico
Uso de datos sensibles	Ley 1581 de 2012 y competencia de la SIC.	Articulación con finalidad electoral y operación coordinada.
Suplantación o acceso abusivo	Tipos penales aplicables según los hechos.	No cubren toda simulación de ciudadanía bajo cuentas controladas.
Popularidad fabricada	Principios de transparencia e igualdad.	No existe infracción autónoma ni remedio electoral claramente definido.

5.3. Justificación de la infracción administrativa-electoral

El derecho administrativo-electoral constituye la respuesta principal porque el bien inmediato es la igualdad, transparencia y autenticidad de la competencia. La autoridad electoral puede actuar mientras el riesgo exista, preservar pruebas, ordenar identificación, cesar la simulación y reflejar el gasto. Una investigación penal, por su finalidad y tiempos, no reemplaza esas medidas.

La infracción se ubica como artículo 35A de la Ley 1475 de 2011, inmediatamente después de la definición de propaganda electoral. La ubicación mantiene coherencia temática y evita crear una ley paralela. La conducta exige dolo y escala o aptitud relevante; no sanciona una cuenta aislada, una tendencia popular, mensajes parecidos o activismo espontáneo.

La atribución es subjetiva. Responde quien contrata, financia, organiza, administra u opera. La candidatura, campaña, partido, movimiento o grupo significativo solo responde si ordenó, autorizó, financió o conoció la operación y, pudiendo detenerla o reportarla, la permitió deliberadamente. Esta regla impide responsabilidad objetiva por beneficio o cercanía ideológica.

El régimen sancionatorio administrativo-electoral establece multas de cien (100) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) para las personas naturales o jurídicas responsables, graduadas según la gravedad de la omisión o de la operación prohibida, así como la inhabilitación de uno (1) a cuatro (4) años para los proveedores de servicios digitales electorales. Adicionalmente, las operaciones detectadas deberán registrarse e identificarse plenamente en los informes de ingresos y gastos de campaña presentados mediante el aplicativo Cuentas Claras ante el Consejo Nacional Electoral, evitando la opacidad en rendiciones como las observadas en la campaña de Abelardo de la Espriella, con el fin de verificar el estricto cumplimiento de los límites y topes de financiación.

5.4. Justificación del tipo penal y de su ubicación

El tipo penal se incorpora como artículo 396D, después de las infracciones sobre financiación prohibida, violación de topes y omisión de información del aportante. El Título XIV protege los mecanismos de participación democrática. La lesión relevante no es el funcionamiento de un computador, sino la libre formación de la voluntad popular y la autenticidad del proceso.

La descripción evita fórmulas abiertas. Define sujetos mediante verbos concretos; exige control común, ejecución coordinada, ocultamiento del patrocinio, simulación de participación auténtica, finalidad electoral específica y escala significativa. Esta última se prueba mediante umbrales alternativos de cuentas, alcance, interacciones o gasto. Los fragmentos ejecutados por personas interpuestas se agregan para impedir elusión.

La pena de cuatro a ocho años armoniza con el rango de varios delitos del mismo título, como fraude y corrupción al sufragante, voto fraudulento, alteración de resultados y delitos de financiación. La multa de doscientos a mil salarios mínimos se aproxima a la prevista para corrupción al sufragante y se mantiene por debajo del máximo de algunos delitos de financiación. La inhabilitación para derechos y funciones públicas refuerza la protección del certamen.

Las agravantes se reservan a circunstancias de mayor lesividad: recursos públicos; financiación extranjera prohibida o intervención de un gobierno extranjero; tratamiento ilícito de datos sensibles; suplantación de autoridades, candidaturas, medios o personas; suplantaciones sintéticas e instrucciones falsas sobre la votación; violencia, amenazas, supresión del voto o ataques a infraestructura electoral. No se agrava por el carácter crítico o desfavorable del mensaje. En el ámbito penal, el delito de operación coordinada engañosa sanciona a candidatos y gerentes con penas de 4 a 8 años de prisión y multas de 200 a 1.000 SMMLV cuando la red alcance una escala significativa.

5.5. Relación entre la vía administrativa y la penal

La fórmula «sin perjuicio de» no puede entenderse como permiso para sancionar dos veces el mismo hecho con idéntico fundamento. La Corte Constitucional ha extendido el *non bis in idem* a todo el derecho sancionador. Su análisis considera la identidad de sujeto, conducta, fundamento normativo y finalidad. Dos actuaciones pueden coexistir si protegen bienes o funciones diferenciadas; la doble sanción material está prohibida cuando las identidades relevantes coinciden.

La actuación administrativa busca restablecer la transparencia, la igualdad, la contabilidad y la disciplina electoral; la penal ejerce una función de último rotío frente a candidatos y gerentes de campaña que promuevan o financien una operación dolosa de escala significativa. La decisión administrativa no prueba automáticamente el delito ni vincula al juez penal. La Fiscalía General de la Nación debe demostrar de forma autónoma todos los elementos típicos y el juez debe aplicar el estándar propio del derecho penal.

Para hacer explícita esa relación, el parágrafo 5° del artículo 35A ordena remitir a la Fiscalía cuando aparezcan hechos relevantes y el parágrafo 4° del artículo 396D incorpora la cláusula solicitada: responsabilidad penal sin perjuicio de otras responsabilidades, siempre que no concurra identidad de sujeto, hecho, fundamento y finalidad, con estricta observancia del *non bis in idem*.

5.6. Libertad de expresión, datos personales y debido proceso

La expresión política goza de protección reforzada. El proyecto no sanciona la falsedad general, el error, la exageración o la crítica. La autoridad no determina la verdad de una postura. Debe probar coordinación, control, ocultamiento y simulación. La sátira inequívoca, investigación, periodismo, accesibilidad, cuentas automatizadas identificadas, seudonimato legítimo y coordinación humana voluntaria no remunerada quedan excluidos.

Las medidas cautelares siguen una escala de menor a mayor intensidad. Preservar evidencia e identificar al patrocinador es menos restrictivo que retirar contenido; cesar una suplantación verificable es distinto de suprimir una opinión. La suspensión de una red requiere motivación, necesidad, proporcionalidad, delimitación temporal y posibilidad de contradicción. El contenido de comunicaciones privadas exige autorización judicial cuando corresponda.

La prueba algorítmica no es infalible. Una cuenta muy activa puede ser humana y una operación sofisticada puede parecer orgánica. Por ello, una puntuación de bot no constituye prueba única. Debe existir una matriz convergente de sincronización, infraestructura, administración, pagos, contratos, instrucciones y accesos. El investigado debe conocer la metodología esencial y aportar peritaje independiente.

5.7. Gradualidad y proporcionalidad

El principio de proporcionalidad en el derecho administrativo sancionador y la aplicación del derecho penal como último rotío constituyen los ejes dogmáticos y garantistas de la presente iniciativa. La intervención estatal frente a las operaciones coordinadas e inauténticas responde a una escala progresiva que pondera la gravedad de la falta, los derechos involucrados, el debido proceso y la libertad de expresión.

Para tal efecto, el marco regulatorio se estructura en tres niveles graduales e interrelacionados de respuesta:

1. Nivel preventivo y cautelar: Ante indicios razonables de una operación inauténtica, el Consejo Nacional Electoral prioriza las órdenes de cese de simulación, la preservación de evidencia digital y la exigencia de transparencia o identificación del patrocinador, sobre la restricción o retiro directo de contenidos.

2. Nivel administrativo-sancionatorio: Aplica sanciones pecuniarias en Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) e inhabilitaciones a proveedores. La cuantía y la medida se dosifican según la escala de la red, el grado de ocultamiento, el volumen de interacciones y la eventual concurrencia de factores agravantes, como el uso de datos sensibles o recursos públicos.

3. Nivel penal de *ultima ratio*: Reservado exclusivamente a candidatos o gerentes de campaña que actúen con dolo engañoso estructurado y superen umbrales objetivos de escala significativa en número de cuentas, alcance verificado, interacciones coordinadas o monto ejecutado.

En el ámbito administrativo, las sanciones no se imponen de manera automática ni uniforme. La cuantía debe individualizarse mediante decisión motivada, conforme a las reglas de graduación de la Ley 1437 de 2011 y al parágrafo 4° del artículo 35C propuesto, valorando la gravedad del daño, la cantidad de cuentas, el alcance y uso de contenidos sintéticos, los recursos invertidos, la intencionalidad, el ocultamiento y la reincidencia o colaboración del infractor.

Asimismo, la prohibición de prestar servicios digitales electorales a proveedores por un término de uno a cuatro años exige la comprobación de un incumplimiento grave de sus deberes legales con dolo o culpa gravísima. Se prohíbe explícitamente la responsabilidad objetiva y la doble punición (*non bis in idem*), garantizando que nadie sea sancionado dos veces por los mismos hechos, bajo el mismo fundamento y con idéntica finalidad.

VI. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que los proyectos que ordenen gasto o concedan beneficios tributarios hagan explícito su impacto y compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La iniciativa no crea una entidad, una planta de personal, un fondo ni una apropiación automática. Las competencias se asignan al Consejo Nacional Electoral y las labores de investigación penal permanecen en la Fiscalía General de la Nación.

La aplicación puede requerir capacidad técnica para preservación y análisis de evidencia digital, formación de servidores y apoyo pericial. Esos requerimientos deberán atenderse progresivamente con las apropiaciones disponibles y la programación presupuestal de las entidades. Las multas no constituyen una fuente automática de gasto ni autorizan erogaciones al margen del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Durante el trámite legislativo deberá solicitarse al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el concepto previsto en la Ley 819 de 2003 para precisar costos y fuentes. De acuerdo con las sentencias C-502 de 2007[6] y C-424 de 2023[7], ese concepto es un insumo técnico para la deliberación y no un poder de veto. El Congreso mantiene el deber de analizar la consistencia fiscal durante todo el trámite.

VII. CONFLICTO DE INTERESES

En cumplimiento del artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó la Ley 5ª de 1992, se considera que la discusión y votación del proyecto corresponde, en principio, a una decisión general, impersonal y abstracta. No se identifica un beneficio particular, actual y directo para los congresistas, sus cónyuges, compañeros permanentes o parientes en los grados previstos por la ley.

Podría existir un conflicto concreto si un congresista o una persona vinculada en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 posee un interés particular y actual en una empresa que presta servicios de operación de cuentas, propaganda o estrategia digital electoral directamente afectada, o interviene en una actuación administrativa o penal individualizada relacionada con la materia. Cada congresista conserva el deber de examinar y declarar sus circunstancias particulares.

La descripción anterior no exime de identificar causales adicionales. La decisión sobre impedimentos corresponde a cada corporación conforme a la Constitución, la Ley 5ª de 1992, la Ley 2003 de 2019 y la jurisprudencia aplicable.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de Colombia, artículos 20, 29, 40, 107, 109, 150, 152, 153, 154 y 265.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Congreso de la República. Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso.
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13608

Congreso de la República. Ley 599 de 2000, Código Penal, Título XIV.

Congreso de la República. Ley 819 de 2003, artículo 7°.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0819_2003.html

Congreso de la República. Ley 1273 de 2009, protección de la información y de los datos.
https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1273_2009.html

Congreso de la República. Ley Estatutaria 1475 de 2011, artículos 12, 13, 25, 34 y 35.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html

Congreso de la República. Ley Estatutaria 1581 de 2012, régimen de protección de datos personales.
https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1581_2012.html

Congreso de la República. Ley 1864 de 2017, delitos contra los mecanismos de participación democrática.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1864_2017.html

Corte Constitucional. Sentencias C-088 de 2002, C-870 de 2002, C-471 de 2006 y C-699 de 2015, non bis in idem.
https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-088-02.htm

Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011, control previo de la Ley Estatutaria 1475 de 2011.
https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-490-11.htm

Corte Constitucional. Sentencia C-153 de 2022, concurrencia de materias estatutarias y ordinarias.
https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-153-22.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia C-340 de 2024. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y Cristina Pardo Schlesinger. Expediente PE-054, 13 de agosto de 2024.
https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Corte+Constitucional+de+Colombia.+(2024).+Sentencia+C-340+de+2024.+M.P.+Antonio+Jos%C3%A9+Lizarazo+Ocampo+y+Cristina+Pardo+Schlesinger.+Expediente+PE-054%2C+13+de+agosto+de+2024.&ie=UTF-8&oe=UTF-8

Corte Constitucional. Sentencia C-026 de 2026, integralidad, disposiciones ordinarias y unidad de materia en leyes estatutarias.
https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2026/c-026-26.htm

Comisión de Venecia. Interpretative Declaration of the Code of Good Practice in Electoral Matters as concerns digital technologies and AI, CDL-AD(2024)044.
https://dispatch.coe.int/?home=www.venice.coe.int&url=/webforms/documentaldefault.aspx&pdffile=CDL-AD(2024)044-e

Comisión de Venecia. Urgent Report on the Cancellation of Election Results by Constitutional Courts, CDL-AD(2025)003.

[6] Corte Constitucional, Sentencia C-502 de 2007. La Corte precisó que las exigencias previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen parámetros de racionalidad de la actividad legislativa y deben interpretarse de manera que contribuyan a considerar las realidades macroeconómicas, sin crear barreras insalvables al ejercicio de la función legislativa ni conferir al Ministerio de Hacienda un poder de veto sobre las iniciativas del Congreso.

[7] Corte Constitucional, Sentencia C-424 de 2023, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, 18 de octubre de 2023, Exp. LAT-447, párrs. 44-49. La Corte señaló que el análisis de impacto fiscal previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un parámetro de racionalidad legislativa, en los proyectos de iniciativa congresional corresponde al Congreso valorar y deliberar sobre sus incidencias fiscales.

CDL-AD(2025)003cpe.rthttps://www.venice.coe.int › documents › pdffile...

Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, *Proyecto de ley que establece deberes y prohibiciones aplicables al uso de sistemas de inteligencia artificial y cuentas automatizadas en procesos electorales y plebiscitarios*, Boletín N.° 18.669-06, Legislatura 374, presentado el 23 de septiembre de 2026, primer trámite constitucional, Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización.

Establece deberes y prohibiciones aplicables al uso de - Senado - Tramitación de proyectoshttps://tramitacion.senado.cl › appsenado

Department of Justice, United States. Internet Research Agency Indictment, 2018.

https://www.govinfo.gov/app/details/GOVPUB-J-PURL-gpo89499

Mueller, Robert S. Report on the Investigation into Russian Interference in the 2016 Presidential Election, vol. I, 2019.

https://www.justice.gov/archives/sco/file/1373816/dl

Electoral Commission, United Kingdom. Digital Campaigning: Increasing Transparency for Voters, 2018.

https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Digital-campaigning-improving-transparency-for-voters.pdf

European Union. Regulation (EU) 2024/900 on transparency and targeting of political advertising.

https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/900/oj/eng

European Union. Regulation (EU) 2024/1689, Artificial Intelligence Act.

https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng

European Commission. DSA Guidelines on mitigation of systemic risks for electoral processes, 2024.

https://brighter.com/digital-governance/eu-dsa/

Tribunal Superior Electoral de Brasil. Resolución 23.732 de 2024 y reglas electorales sobre inteligencia artificial.

https://www.google.com/search?client=safari&rlz=en&q=Tribunal+Superior+Electoral+de+Brasil+Resoluci%C3%B3n+23.732+de+2024+y+reglas+electorales+sobre+inteligencia+artificial&ie=UTF-8&oe=UTF-8

UNESCO y PNUD. Artificial Intelligence, Freedom of Expression and Elections, 2025.

https://www-undp-org.translate.goog/publications/freedom-expression-artificial-intelligence-and-elections?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=tc

UNESCO. Elections in Digital Times: A Guide for Electoral Practitioners, 2022.

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382102

OECD. Facts not Fakes: Tackling Disinformation, Strengthening Information Integrity, 2024.

https://www.oecd.org/en/publications/facts-not-fakes-tackling-disinformation-strengthening-information-integrity_d909ff7a-en.html

Bail, Christopher A. et al. Assessing the Russian Internet Research Agency's impact on political attitudes and behaviors. PNAS, 2020.

https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.1906420116

Eady, Gregory et al. Exposure to the Russian Internet Research Agency foreign influence campaign on Twitter. Nature Communications 14, 62, 2023.

https://idp.nature.com/authorize?response_type=code&client_id=grover&redirect_uri=https%3A%2F%2Fwww.nature.com%2Farticles%2Fs41467-022-35576-9

Shao, Chengcheng et al. The spread of low-credibility content by social bots. Nature Communications 9, 4787, 2018.

https://www.nature.com/articles/s41467-018-06930-7

Woolley, Samuel C. y Howard, Philip N. Computational Propaganda. Oxford University Press, 2018.

https://academic.oup.com/book/25859

Ong, Jonathan C. y Cabañes, Jason V. Architects of Networked Disinformation, 2018.

https://research.gold.ac.uk/id/eprint/37616/1/ARCHITECTS-OF-NETWORKED-DISINFORMATION-FULL-REPORT.pdf

Misión de Observación Electoral y Fundación para la Libertad de Prensa. Advertencia sobre manipulación de la conversación pública en elecciones, 2022.

https://www.google.com/search?client=safari&rlz=en&q=Misi%C3%B3n+de+Observaci%C3%B3n+Electoral+y+Fundaci%C3%B3n+para+la+Libertad+de+Prensa.+Advertencia+sobre+manipulaci%C3%B3n+de+la+conversaci%C3%B3n+p%C3%BAblica+en+elecciones%2C+2022.&ie=UTF-8&oe=UTF-8&sei=eOXFarOwJPW0wbkPr7jXqwA4&dlnr=1

Misión de Observación Electoral. Matriz de riesgos electorales y monitoreos de conversación digital, elecciones nacionales 2026.

https://moe.org.co/matriz-de-riesgos-elecciones-de-congreso-y-presidencia-2026/

Meta. Adversarial Threat Report Q4 2024, comportamiento coordinado inauténtico.

https://transparency.meta.com/sr/Q4-2024-Adversarial-threat-report/

Investigación aportada para la iniciativa. Análisis jurídico comparado del impacto de la inteligencia artificial y las granjas de bots en la democracia, 2026.

https://bss.austral.edu.ar/juridicaaustral/article/view/2121

Supremo Tribunal Federal do Brasil. Petição 12.100/DF e inquéritos sobre desinformação e ataques às instituições democráticas (investigações sobre Fernando Cerimedo e redes transnacionais), 2024.

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/PET12100ParecerPGR.pdf

Polícia Federal do Brasil. Relatório final sobre a tentativa de golpe de Estado e desinformação eleitoral, Brasília, 2024.

https://static.poder360.com.br/2024/11/relatorio-PF-golpe-de-estado-2024-parte-1.pdf

Centro Latinoamericano de Investigación Periodística (CLIP) y aliados. Investigaciones sobre redes transnacionales de manipulación digital y consultoras de desinformación en América Latina (Argentina, Brasil, Chile y Colombia), 2023-2026.

Cordialmente,

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Senador de la República de Colombia
Pacto Histórico

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS
[X] PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 209/26
[ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (P.A.L.) No.:
FECHA: 06/10/2026 FOLIOS:
AUTOR(ES):
FIRMA SECRETARIO GENERAL

IX. PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026 SENADO

El Congreso de Colombia

"Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir y sancionar las operaciones coordinadas e inauténticas en procesos electorales y mecanismos de participación democrática"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Objeto. La presente ley establece un marco integral de deberes, prohibiciones y sanciones para prevenir, detectar y sancionar las operaciones coordinadas e inauténticas y el uso indebido de cuentas automatizadas, semiautomatizadas o contenidos sintéticos en procesos electorales y mecanismos de participación democrática, protegiendo la libre formación de la voluntad popular, la transparencia y la equidad en la contienda política.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley se aplican a la propaganda electoral, campañas políticas y actividades relacionadas con elecciones populares, consultas internas o interpartidistas de organizaciones políticas y mecanismos de participación democrática sometidos a votación en Colombia.

Artículo 3°. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

1. Cuenta de gestión automática o mixta: Perfil habilitado en un entorno digital que emplea herramientas informáticas para emitir o retransmitir mensajes, responder a publicaciones y desarrollar otras formas de participación, sin que una persona deba ejecutar individualmente cada actividad. Estos mecanismos pueden asumir todo su funcionamiento o coexistir con el manejo humano.

2. Material digital creado o alterado artificialmente: Producto de comunicación elaborado mediante inteligencia artificial u otras técnicas digitales, o cuya composición haya sido modificada sustancialmente por estos medios. Puede adoptar formas escritas, visuales, sonoras, audiovisuales o integradas, y reunir características que permitan considerarlo razonablemente una representación genuina de individuos, acontecimientos, expresiones o situaciones. Se exceptúan los cambios de escasa entidad que mantengan intacto el significado de la pieza.

3. Intervención digital con coordinación encubierta: Actuación organizada que se desarrolla mediante varios perfiles de gestión automática o mixta, o mediante identidades inventadas, vinculados por una dirección, control o financiación comunes. Esa relación se disimula intencionalmente y sus actividades se hacen pasar por contribuciones independientes de personas o por expresiones espontáneas de adhesión o rechazo de la ciudadanía.

4. Prestador de servicios de comunicación electoral digital: Persona natural o jurídica que, a cambio de una retribución, suministra soluciones de promoción y gestión digital para una campaña electoral o una opción sometida a votación. Su actividad comprende la difusión de publicidad electoral, el manejo de perfiles en redes sociales, la mejora de visibilidad, la ejecución automática de tareas, la elaboración de material digital creado o alterado artificialmente, la selección y agrupación de públicos, la gestión de anuncios pagados y el aumento de la circulación de mensajes.

TÍTULO II

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO-ELECTORAL

Artículo 4°. Adiciones a la Ley Estatutaria 1475 de 2011. Adiciónese los artículos 35A, 35B y 35C al Capítulo III del Título III de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, los cuales quedarán del siguiente tenor:

Artículo 35A. Deberes de transparencia, declaración y rendición. Los partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones, candidatos, gerentes de campaña, comités de promotores y demás responsables de una opción sometida a votación cumplirán los siguientes deberes:

1. Declarar ante el Consejo Nacional Electoral los contratos de servicios digitales electorales celebrados por ellos o por terceros con su autorización o conocimiento, desde el inicio de los periodos previstos en el artículo 34 de esta ley. También se declararán los contratos anteriores que continúen ejecutándose o produzcan efectos durante la campaña.
2. Individualizar al proveedor y, cuando exista, al subcontratista: informar su documento de identificación o registro, domicilio y país de constitución o residencia, objeto, valor, plazo y descripción de los servicios; y conservar los soportes de pago, instrucciones y productos contratados.
3. Obtener del proveedor una certificación escrita, expedida bajo la gravedad de juramento, en la que identifique a sus subcontratistas y declare que no ejecutará las conductas prohibidas en el artículo 35B. La certificación se anexará al informe individual o consolidado de ingresos y gastos.
4. Declarar ante el Consejo Nacional Electoral, al momento de la inscripción, los contratos de posicionamiento digital celebrados en su beneficio, directamente o mediante terceros, durante los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección. El reporte incluirá la información exigida en el numeral 2 y será obligatorio aunque sus costos no sean imputables al periodo de campaña electoral.
5. Incorporar los contratos, pagos, aportes en especie y productos sintéticos en los informes previstos en el artículo 25 y en el aplicativo Cuentas Claras o el sistema oficial que haga sus veces. La contratación por interpuesta persona no excluye el deber de reporte cuando exista autorización, conocimiento o aceptación del beneficio por la campaña.
6. Incluir en toda propaganda electoral que contenga contenido sintético capaz de ser percibido como auténtico una advertencia clara, visible o audible con la expresión "Contenido generado o alterado sustancialmente mediante inteligencia artificial", e identificar al responsable de su difusión. En piezas audiovisuales la advertencia permanecerá visible durante su reproducción; en audio se incluirá al inicio; y en imágenes o texto será legible en la misma pieza.
7. Conservar durante cinco (5) años los contratos, certificaciones, productos, versiones y soportes necesarios para verificar el cumplimiento de este artículo, sin perjuicio de los plazos superiores previstos en otras disposiciones.

Parágrafo 1°. El Consejo Nacional Electoral definirá formatos y condiciones técnicas interoperables para el reporte, sin crear deberes sustanciales adicionales ni exigir la revelación pública de datos personales, secretos empresariales o información amparada por reserva legal.

Parágrafo 2°. La obligación de advertencia no se aplica a funciones meramente técnicas de corrección, traducción, subtitulación, doblaje o accesibilidad que no alteren sustancialmente el sentido de lo representado.

Artículo 35B. Conductas prohibidas, atribución y prueba. Queda prohibido:

1. Encargar, contratar, financiar, organizar, administrar u operar, directamente o por interpuesta persona, una operación coordinada e inauténtica con el propósito de obtener apoyo, rechazo, votación o abstención respecto de una candidatura, lista, partido, movimiento, voto en blanco u opción sometida a votación popular.
2. Encargar, contratar, producir o difundir propaganda electoral que, mediante contenido sintético no advertido, atribuya a una persona real palabras o conductas que no emitió o realizó, cuando la pieza sea idónea para que una persona razonable la confunda con un registro auténtico y tenga la finalidad prevista en el numeral anterior.
3. Omitir deliberadamente la declaración o el reporte exigidos en el artículo 35A, presentar información materialmente falsa u ocultar al proveedor, subcontratista, comerciante o beneficiario real del servicio.

Parágrafo 1°. Reglas de atribución. Responderá quien realice cualquiera de los verbos previstos en este artículo. Una candidatura, campaña, partido, movimiento político, grupo significativo de ciudadanos, coalición, comité promotor o directivo solo responderá cuando se pruebe que ordenó, autorizó o financió la conducta, o que la conoció y, teniendo capacidad real para impedirla, detenerla o reportarla, la permitió deliberadamente. El beneficio político, la afinidad ideológica, la coincidencia narrativa o la interacción con las cuentas investigadas no bastarán para atribuir responsabilidad.

Parágrafo 2°. Prueba. La coordinación, el control común, el ocultamiento y la atribución deberán demostrarse mediante evidencia lícitamente obtenida y convergente, como patrones de sincronización, infraestructura o administración compartida, contratos, facturas, pagos, órdenes de servicio, registros de pauta, instrucciones o comunicaciones verificables. Una puntuación automatizada de probabilidad de bot, la afinidad política o una inferencia estadística no constituirán, por sí solas, prueba suficiente. El investigado tendrá acceso a la evidencia y a la metodología esencial para controvertirlas y podrá aportar peritaje independiente.

Parágrafo 3°. Exclusiones. No constituyen infracción la automatización identificada y con patrocinador visible; los servicios de información pública, administrativa, de seguridad o accesibilidad; la investigación académica o periodística legítima; la sátira, parodia o creación artística inequívoca; el seudónimo legítimo; la expresión individual no coordinada; ni la coordinación humana voluntaria no remunerada que no oculta una dirección o financiación centralizada.

Artículo 35C. Competencia, medidas y sanciones. El Consejo Nacional Electoral investigará y sancionará las infracciones previstas en los artículos 35A y 35B. Respecto de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos aplicará el procedimiento del artículo 13. Respecto de las demás personas naturales o jurídicas aplicará el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en los artículos 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Artículo 35D. Mecanismos de cooperación con plataformas digitales. El Consejo Nacional Electoral establecerá protocolos y canales técnicos de cooperación directa con los proveedores de servicios de plataformas digitales, redes sociales y servicios de mensajería masiva para la preservación preventiva de evidencia digital, la verificación de anuncios políticos y el cese oportuno de operaciones coordinadas e inauténticas detectadas.

Parágrafo 1°. Medidas preventivas y cautelares. Mediante decisión motivada y con sujeción a necesidad, idoneidad, proporcionalidad y delimitación temporal, el Consejo Nacional Electoral podrá ordenar al investigado la preservación de evidencia, la identificación del patrocinador, la cesación de la advertencia, el cese de la operación coordinada o de la suplantación verificable y la incorporación del gasto comprobado o estimado a la contabilidad de campaña. La solicitud de medida cautelar deberá resolverse en un plazo perentorio no mayor a cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la recepción de la denuncia o solicitud debidamente sustentada. La preservación y la identificación tendrán preferencia sobre las medidas que restrinjan la circulación de contenidos. No se podrá ordenar acceso al contenido de comunicaciones privadas sin autorización judicial cuando ella sea exigible, ni adoptar medidas fundadas exclusivamente en la opinión o posición política expresada.

Parágrafo 2°. Sanciones a personas naturales o jurídicas. El incumplimiento de los deberes de declaración, reporte, identificación, conservación o advertencia establecidos en el artículo 35A será sancionado con multa de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). La realización de cualquiera de las conductas prohibidas en los numerales 1 y 2 del artículo 35B, o la presentación deliberada de una certificación o declaración materialmente falsa, será sancionada con multa de quinientos (500) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Al proveedor responsable de estas últimas conductas podrá imponérsele, además, la prohibición de prestar servicios digitales electorales por un término de uno (1) a cuatro (4) años.

Parágrafo 3°. Sanciones a organizaciones políticas. Cuando la infracción sea atribuible a un partido o movimiento político con personería jurídica se impondrán, según la gravedad, las sanciones previstas en el artículo 12 de esta ley. Respecto de grupos significativos de ciudadanos se impondrá multa dentro de los rangos del parágrafo anterior y, cuando corresponda, se aplicarán los efectos contables, de financiación y de topes previstos en la legislación electoral.

Parágrafo 4°. Graduación y responsabilidad subjetiva. Para graduar la sanción se aplicarán los criterios del artículo 50 de la Ley 1437 de 2011 y se valorarán el alcance, duración, costo, número de cuentas, volumen y velocidad de interacciones, grado de ocultamiento, tratamiento ilícito de datos sensibles, uso de recursos públicos o de financiación prohibida, suplantación, reincidencia, capacidad económica, cooperación y medidas correctivas. Se prohíbe toda forma de responsabilidad objetiva.

Parágrafo 5°. Coordinación institucional. Cuando los hechos puedan constituir delito, vulneración del régimen de protección de datos u otra infracción, el Consejo Nacional Electoral remitirá copia a la Fiscalía General de la Nación, a la Superintendencia de Industria y Comercio o a la autoridad competente. Esta remisión no prejuzga sobre la responsabilidad ni sustituye la prueba exigida en cada procedimiento.

TÍTULO III

RÉGIMEN PENAL

Artículo 5°. Adiciónese el artículo 396D a la Ley 599 de 2000. Adiciónese el artículo 396D al Capítulo Único del Título XIV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000, Código Penal, del siguiente tenor:

Artículo 396D. Operación coordinada engañosa para afectar mecanismos de participación democrática. El candidato o el gerente de campaña que, con el propósito de obtener una ventaja electoral indebida o afectar la libre formación de la voluntad popular, contrate, financie, organice, administre u opere, bajo control común y ejecución coordinada, una red de cuentas automatizadas, semiautomatizadas o identidades ficticias que oculte deliberadamente su control o patrocinio y simule participación ciudadana auténtica en una campaña electoral o en un mecanismo de participación democrática, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena privativa de la libertad.

Parágrafo 1°. Escala significativa. El Consejo Nacional Electoral reglamentará, mediante actos de carácter general, los criterios y umbrales técnicos para determinar la escala significativa de la operación, en relación con el censo electoral correspondiente al proceso de votación y a su ámbito territorial. Para ello, tendrá en cuenta el número de cuentas bajo control común, el alcance territorial verificable de usuarios únicos, el volumen de interacciones coordinadas y los recursos empleados.

El requisito de escala significativa se cumplirá cuando la operación alcance al menos uno de los umbrales establecidos en dicha reglamentación. Los segmentos de una misma operación ejecutados mediante intermediarios, prestadores o infraestructuras diferentes se contabilizarán conjuntamente, sin duplicar registros.

La reglamentación deberá ser precisa, pública y previa a los hechos respecto de los cuales se aplique, sin perjuicio del principio de favorabilidad.

Parágrafo 2°. Circunstancias de agravación. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la operación:

i) sea financiada o ejecutada con recursos públicos o por servidor público con abuso del cargo;

ii) utilice una fuente prohibida por el artículo 27 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 o encubra la intervención de un gobierno o agente extranjero; iii) trate sin autorización datos personales sensibles para segmentación política;

iv) suplante a una autoridad electoral, candidatura, organización política, medio de comunicación o persona real, incluido el uso de contenido sintético no advertido; o

v) difunda instrucciones falsas sobre la fecha, lugar, requisitos o forma de votar con aptitud para impedir o dificultar el ejercicio del sufragio.

Parágrafo 3°. Exclusiones. No habrá responsabilidad penal por las actividades excluidas en el parágrafo 3° del artículo 35B de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la sola creación, desarrollo o uso lícito de herramientas de automatización o inteligencia artificial, ni por el contenido de una opinión política cuando no concurran todos los elementos previstos en este artículo.

Parágrafo 4°. La responsabilidad penal prevista en este artículo se aplicará sin perjuicio de las responsabilidades administrativa electoral, disciplinaria, fiscal, civil o en materia de protección de datos a que haya lugar. En todo caso, no podrá juzgarse ni sancionarse dos veces al mismo sujeto por los mismos hechos y con el mismo fundamento jurídico, de conformidad con el principio non bis in idem. La decisión administrativa no vinculará por sí sola al juez penal; los elementos materiales probatorios deberán incorporarse y controvertirse conforme al Código de Procedimiento Penal.

TÍTULO IV

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 6°. Vigencia, transición y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación, previa revisión de constitucionalidad. Las infracciones y sanciones administrativas se aplicarán a conductas ejecutadas después de su entrada en vigencia. El artículo 396D de la Ley 599 de 2000 se regirá estrictamente por los principios de legalidad, favorabilidad e irretroactividad penal. Se derogan todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente:

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Senador de la República de Colombia
Pacto Histórico



SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 06 de octubre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 289/26 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA PREVENIR Y SANCIONAR LAS OPERACIONES COORDINADAS E INAUTÉNTICAS EN PROCESOS ELECTORALES Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador DAVID RICARDO RACERO MAYORCA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 06 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el anunciado Proyecto de Ley a la Comisión **PRIMERA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL SEGUNDO VICEPRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

OCAMPO ORTEGA JORGE ALEJANDRO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

CONTENIDO

Gaceta número 1518 - Martes, 13 de octubre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de Ley número 284 de 2026 Senado, por medio de la cual se promueve el acceso Sistema General de Riesgos Laborales de Pequeños y Medianos Cultivadores transformadores de caña de azúcar para la producción de panela 1

Proyecto de Ley número 289 de 2026 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir y sancionar las operaciones coordinadas e inauténticas en procesos electorales y mecanismos de participación democrática..... 6

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026