

Bogotá D.C., 05 de agosto de 2025

Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
E.S.D

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ley 2494 del 23 de julio de 2025, “*por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones*”.

Cordial saludo:

ANDRÉS CARO BORRERO, en calidad de **ciudadano** y representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901652590-1, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro, que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, en ejercicio de los derechos y deberes consagrados en los artículos 40 numeral 6 y 95 numeral 7 de la Constitución, presento **demandado de inconstitucionalidad** en contra de la Ley 2494 del 23 de julio de 2025, “*por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones*”, tal como se expone a continuación:

I. NORMA DEMANDADA

La Ley 2494 del 23 de julio de 2025, “*por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones*”, que fue publicada en el Diario Oficial No. 53.191 del 24 de julio de 2025.

De manera subsidiaria, se demandan las expresiones subrayadas contenidas en los siguientes artículos:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la realización y divulgación de encuestas para cargos de elección popular **y de opinión política**, con el fin de garantizar la igualdad al acceso de la información y la transparencia de los datos en aras de aumentar la confiabilidad y robustecer técnicamente la aplicación de dichas técnicas de investigación en el territorio nacional.

Artículo 2. Alcance. Las disposiciones contenidas en la presente Ley son aplicables a todo estudio cuantitativo que se publique y a las personas jurídicas que los realicen y divulguen, cuyo objetivo sea dar a conocer preferencias, **opinión o tendencias políticas** y electorales. Incluyendo la intención de voto y la imagen de los candidatos para procesos de decisión o elección mediante voto popular. Sin importar el nombre, denominación o metodología que se le dé al estudio cuantitativo para ser publicado y divulgado deberá cumplir todas las exigencias de la presente ley para las encuestas que se incluyan en dicho estudio.

Al publicar los resultados de un sondeo en prensa, radio, televisión o plataformas digitales -incluidas las redes sociales- se debe informar que éste no se considera representativo del grupo poblacional en donde se adelantó la medición, de conformidad con las definiciones del artículo 3 de la presente ley.

Artículo 3. Definiciones. Para la aplicación de la presente Ley, se deben considerar las siguientes definiciones:

(...) Sondeo: Procedimiento que permite conocer las opiniones y actitudes de un grupo específico por medio de un cuestionario que se aplica a un grupo de sus integrantes. Este procedimiento expedito de medición está dirigido a muestras no probabilísticas de la población que no se juzgan como representativas del conjunto al que pertenecen. Los resultados de este tipo de estudio no son generalizables para la población, su propósito es conocer la percepción sobre temas de interés político instituciones o funcionarios. No podrán publicarse ni divulgarse sondeos sobre intención de voto electoral.

Artículo 5. Encuestas de conocimiento, favorabilidad política, opinión o intención del voto. Cuando se indague por el conocimiento, favorabilidad, opinión sobre políticos o personajes públicos susceptibles de ser elegidos a un cargo uninominal de elección popular, se deberá incluir a candidatos que posean relevancia o notoriedad pública significativa, hayan participado en elecciones similares previas o tengan favorabilidad o reconocimiento manifiesto.

Las encuestas que incluyan preguntas relacionadas con intención de voto solo podrán realizarse a partir de los tres meses anteriores del primer día de inscripciones de candidatos. Una vez haya finalizado el término para la inscripción a elecciones uninominales, las encuestas tendrán que incluir a todos los candidatos inscritos para la respectiva contienda electoral.

Artículo 6. Requisitos formales para la publicación de encuestas y sondeos. Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o divulgada tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar de manera clara y visible la siguiente información, a manera de ficha técnica:

(...) Parágrafo 2. Las encuestas que no cumplan con los requisitos establecidos en este artículo no podrán ser publicadas ni divulgadas por ningún medio de comunicación.

Artículo 7. Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral. Créase la Comisión Técnica de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral, la cual es un cuerpo técnico del Consejo Nacional Electoral, que tendrá a cargo las siguientes funciones:

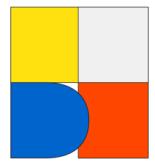
1. Estudiar, evaluar, auditar y conceptualizar sobre el cumplimiento de las disposiciones que regulan la elaboración y publicación de encuestas.

2. Asesorar al Consejo Nacional Electoral en la regulación, vigilancia y seguimiento a las encuestas y estudios de opinión política.

3. Expedir su propio reglamento y designar coordinador.

Parágrafo transitorio. Mientras la Comisión expide su reglamento se regirá por las siguientes reglas: i) la secretaría técnica será ejercida por la Secretaría General del Consejo Nacional Electoral, ii) el quórum para realizar sesiones o tomar decisiones se cumplirá con la presencia física o virtual de no menos de 3 comisionados, iii) La sesiones serán convocadas con al menos siete (7) días de anticipación a la fecha de la reunión iv) el coordinador de la comisión asignará entre uno (1) y dos (2) comisionados para elaborar la ponencia de las auditorías, informes o conceptos que se requieran haciendo uso de un reparto aleatorio y equitativo v) la aprobación de conceptos, informes y auditorías así como las demás decisiones de la comisión requieren del voto afirmativo de al menos 3 miembros de la comisión.

Artículo 12. Auditoría y trazabilidad de los datos. Para garantizar que se disponga de la información necesaria para la realización de auditorías, las firmas encuestadoras deberán entregar al Consejo Nacional Electoral de



manera simultánea a la entrega de los productos terminados al cliente y guardar copia, por un lapso no inferior a dos (2) años, la siguiente información:

(...) Todas las encuestas electorales, políticas y de opinión pública de cobertura nacional serán auditadas por la comisión. Las encuestas territoriales serán auditadas aleatoriamente. El Consejo Nacional Electoral podrá contratar auditorías externas (...)

II. ANOTACIÓN PRELIMINAR

La Ley 2494 de 2025 que establece medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas, fue presentada como una herramienta técnica orientada a mejorar la calidad, transparencia y confiabilidad de los estudios de opinión política y electoral en Colombia.

Sin embargo, su adopción incurrió en un vicio de procedimiento insubsanable: al regular materias relativas al núcleo esencial de derechos fundamentales, a los mecanismos de participación ciudadana y a las funciones electorales, el Congreso debió tramitarla mediante un procedimiento legislativo especial, con mayores exigencias de deliberación y control. Al optar por el trámite de ley ordinaria, la norma fue expedida con desconocimiento de la reserva de ley estatutaria y sin el control previo de constitucionalidad que exige la Carta, lo que configura un vicio que compromete su exequibilidad.

Más allá del vicio en su origen, la ley también vulnera de forma directa varios derechos fundamentales en su contenido. En primer lugar, configura un régimen de censura previa al supeditar la publicación de encuestas a exigencias técnicas complejas, auditorías obligatorias y evaluaciones estatales. En su forma más restrictiva, prohíbe expresamente la divulgación de sondeos sobre intención de voto, contrariando de forma abierta la garantía de libertad de expresión y el principio de no censura.

En segundo lugar, extiende las restricciones a encuestas de opinión política no electoral, sujetándolas a requisitos y procedimientos que dificultan su realización y divulgación, lo cual desincentiva la libre circulación de información sobre asuntos de interés público y afecta el pluralismo informativo. Estas cargas desproporcionadas no distinguen entre estudios representativos y no representativos, ni entre datos técnicos y percepciones ciudadanas, erosionando el debate democrático.

En tercer lugar, impone un trato desigual entre candidatos al exigir la inclusión obligatoria de aquellos con notoriedad previa en encuestas de conocimiento, favorabilidad u opinión. Esta medida limita de forma injustificada el derecho a ser elegido, favorece a figuras establecidas y sesga la competencia electoral, al tiempo que restringe el acceso de la ciudadanía a información plural y equitativa.

Esta demanda no plantea una controversia técnica ni una objeción metodológica menor. Lo que está en juego es la defensa del principio democrático frente a un modelo normativo que restringe sin justificación suficiente la libertad de expresión, la deliberación ciudadana y la igualdad en la participación política. En una democracia constitucional, la información sobre tendencias, percepciones y preferencias políticas no puede quedar sujeta a filtros estatales ni a autorizaciones previas.

III. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS Y CONCEPTO DE LA VULNERACIÓN

En esta demanda se desarrollan los siguientes cargos de inconstitucionalidad:

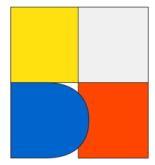
1. Primer cargo: vicio de procedimiento por infracción de la reserva de ley estatutaria (artículos 152 y 153 de la Constitución)
2. Segundo cargo: infracción de la prohibición de censura por el veto a la publicación de sondeos sobre intención de voto (artículo 20 de la Constitución).
3. Tercer cargo: infracción de la prohibición de censura por la imposición de requisitos técnicos y auditorías previas sobre encuestas de opinión política (artículo 20 de la Constitución).
4. Cuarto cargo: trato desigual y restricción desproporcionada a la participación política en encuestas (artículos 13, 20 y 40 de la Constitución).

A continuación, se desarrolla cada cargo enunciado¹:

1. Primer cargo: vicio de procedimiento por infracción de la reserva de ley estatutaria (artículos 152 y 153 de la Constitución)

Norma demandada	Norma constitucional violada
La totalidad de la Ley 2494 del 23 de julio de 2025 “Por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones”	<p>Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:</p> <p><u>a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;</u></p> <p><u>b. Administración de justicia;</u></p> <p><u>c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;</u></p> <p><u>d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana;</u></p> <p><u>e. Estados de excepción.</u></p> <p><u>f. Adicionado por el Acto Legislativo 02 de 2004, artículo 4. La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.</u></p> <p>Artículo 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.</p> <p><u>Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la</u></p>

¹ En cada cargo, se incluye una tabla que indica en subrayas las contradicciones entre los artículos de la Ley 2494 de 2025 y la Constitución.



exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.

La Ley 2494 del 23 de julio de 2025 fue tramitada, debatida y aprobada por el Congreso de la República como una ley ordinaria, sujeta a los requisitos generales del artículo 157 de la Constitución (mayoría simple en las cámaras), sin someterse al procedimiento especial establecido para las leyes estatutarias, que exige mayoría absoluta en cada una de las cámaras y control automático previo de constitucionalidad por parte de la Corte (artículo 153 constitucional).

De conformidad con el artículo 152 de la Constitución, las leyes estatutarias regulan materias de particular trascendencia, con el propósito de asegurar un mayor consenso en su aprobación y una protección constitucional. A diferencia de las leyes ordinarias, que se aprueban por mayoría simple (artículo 157 constitucional), las leyes estatutarias requieren un procedimiento particular: (i) mayoría absoluta de los miembros de cada cámara del Congreso, lo que implica al menos la mitad más uno de los congresistas presentes en cada debate; y (ii) control automático previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional antes de su sanción presidencial, mediante un examen exhaustivo de forma y fondo para verificar su adecuación al orden superior.

El artículo 152 constitucional enumera de manera taxativa las materias que deben regularse por ley estatutaria, entre las cuales destacan:

- Derechos y deberes fundamentales de las personas, así como los procedimientos y recursos para su protección.
- Mecanismos de participación ciudadana.
- Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; funciones electorales; instituciones y normas de procesos electorales; y garantías a la oposición política.
- Estados de excepción y sus facultades.
- La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que regulan los requisitos que determine la ley.

La Ley 2494 de 2025 regula directamente algunos asuntos listados en el artículo 152 constitucional. En lo que respecta a los derechos fundamentales, esta ley regula asuntos de libertad de expresión e información, al imponer requisitos previos para publicar encuestas; afectar la intimidad y habeas data, al exigir entrega de microdatos al Estado e incluso sobre mecanismos electorales otorgando funciones al Consejo Nacional Electoral en vigilancia de encuestas, que inciden en la transparencia de procesos de elección popular.

Además, la Ley 2494 de 2025 impone limitaciones sustanciales, como prohibiciones de publicación sin registro previo, auditorías obligatorias y restricciones temporales a encuestas de intención de voto, que alteran el ejercicio efectivo de la participación política y el pluralismo informativo en contextos electorales. Esto no es accesorio, sino el eje central de la norma, generando un impacto estructural en el debate democrático.

Por ende, el trámite como ley ordinaria viola la Constitución en los artículos 152 y 153. Para detallar la violación señalada, es importante insistir los aspectos contenidos en la ley demandada y que constituyen de manera directa y específica materias reservadas a ley estatutaria:

- (i) Los derechos fundamentales a la libertad de expresión e información (artículo 20 constitucional), al imponer restricciones previas y posteriores a la elaboración, publicación y divulgación de encuestas electorales y de opinión política;
- (ii) El derecho a la intimidad y al habeas data (artículo 15 constitucional), al obligar a la entrega y publicación de microdatos, bases primarias e información sensible recolectada en encuestas;
- (iii) Los mecanismos de participación ciudadana y el derecho a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40 constitucional), al limitar el acceso oportuno a información sobre intenciones de voto, favorabilidad de candidatos y opiniones políticas, que son insumos esenciales para el debate democrático y la toma de decisiones electorales;
- (iv) Los mecanismos de participación y la igualdad electoral (artículo 152 literales d y f constitucional), al establecer regulaciones sobre encuestas que inciden en el proceso electoral, como la representatividad de muestras y la inclusión de candidatos.

Dichas regulaciones no son accesorias ni incidentales, sino que constituyen el núcleo de la Ley 2494 de 2025, configurando un desarrollo normativo que afecta el ejercicio efectivo de derechos fundamentales y mecanismos democráticos.

La Ley 2494 de 2025, tramitada y aprobada por el Congreso de la República como una ley ordinaria, está viciada de una inconstitucionalidad insubsanable desde su origen. El legislador, al regular aspectos sensibles del debate electoral, desconoció el mandato expreso del Constituyente, que reserva ciertas materias a un trámite cualificado y de mayor consenso: el de la ley estatutaria.

Es importante llamar la atención en lo establecido en el literal f del artículo 152 constitucional, adicionado por el Acto Legislativo 02 de 2004, en donde se establece que mediante ley estatutaria el Congreso regulará la “*igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley*”.

Esta reserva no es un capricho formal. Responde a la necesidad de proteger el principio democrático y la equidad en la contienda por el poder político más importante de la Nación. Las reglas que gobiernan la elección presidencial, especialmente aquellas que pueden inclinar la balanza de la opinión pública, no pueden estar sujetas a las mayorías coyunturales propias de las leyes ordinarias. Por ello, el artículo 153 de la Constitución exige para su aprobación una mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras, su trámite en una sola legislatura y, un control previo de constitucionalidad por parte de la Corte. Omitir este trámite no es un simple error de procedimiento si no que es un vicio de competencia que contradice el mandato constitucional señalado.

El argumento central de este cargo no se basa en una mera interpretación teórica, sino en un hecho legislativo contundente que sirve como precedente y confirmación: el propio Congreso de la República, al momento de desarrollar el mandato del literal f del artículo 152, reconoció que la regulación de las encuestas electorales era un asunto de naturaleza estatutaria.

En efecto, en desarrollo del Acto Legislativo 02 de 2004, el Congreso expidió la Ley Estatutaria 996 de 2005, conocida como *Ley de Garantías Electorales*. Esta ley, que fue tramitada correctamente

bajo las exigencias del artículo 153 constitucional y revisada por la Corte Constitucional², se erigió como el marco normativo para garantizar la igualdad en la elección presidencial.

Dentro de dicha ley estatutaria, el legislador incluyó de manera específica el artículo 28, titulado “Encuestas electorales”, el cual establece:

*“Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o difundida, tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, la fuente de su financiación, el tipo y tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, las preguntas concretas que se formularon, los candidatos por los que se indagó, el área y la fecha de realización del trabajo y el margen de error calculado. (...) El día de las elecciones, los medios de comunicación no podrán divulgar proyecciones con fundamento en los datos recibidos, ni difundir resultados de encuestas sobre la forma como las personas decidieron su voto o con base en las declaraciones de los electores sobre la misma. Durante la semana anterior a las elecciones presidenciales no se podrán divulgar encuestas de opinión o sondeos de carácter político o electoral”.*³

La inclusión de esta disposición en una ley estatutaria no fue casual. Fue el reconocimiento explícito por parte del legislador de que la regulación sobre la publicación y difusión de encuestas de intención de voto es un elemento que impacta directamente la igualdad electoral. Las encuestas tienen el poder de moldear la percepción ciudadana, generar efectos de tendencia y seguimiento público, desincentivar el voto por candidatos con menor visibilidad o influir en la financiación de las campañas. Regularlas, por tanto, es una pieza clave para asegurar que la contienda sea equitativa. El legislador de 2005 determinó que la regulación de las encuestas era materia de ley estatutaria, y si esta Corte, al ejercer el control previo, no encontró objeción a dicha calificación, se ha consolidado una interpretación auténtica sobre el alcance del artículo 152, literal f.

La ley que hoy se demanda, al regular la misma materia (las encuestas electorales) pero a través del cauce de una ley ordinaria, incurre en una contradicción insalvable. En primer lugar, desconoce la reserva material, dado que regula un tema que, como se demostró, afecta directamente la igualdad electoral y, por ende, está reservado a un trámite cualificado.

En segundo lugar, ignora un precedente legislativo, dado que fue el mismo Congreso el que se apartó de su propia actuación precedente (Ley 996 de 2005) sin justificación alguna, eligiendo un camino menos garantista para una materia de alta sensibilidad democrática.

Y finalmente, elude el control constitucional previo. Al optar por el trámite ordinario, el legislador sustrajo la norma del control automático, previo e integral que la Constitución ordena en el artículo 153 para las leyes estatutarias, un control que es precisamente la última garantía de su conformidad con la Constitución.

Este vicio no es subsanable. Afecta la totalidad de la ley, pues su misma existencia en el ordenamiento jurídico es fruto de un procedimiento que no respeta las exigencias competenciales y de trámite fijadas por el constituyente para esta materia específica.

² Norma declarada exequible por la sentencia C-802 de 2006.

³ Ley 996 de 2005, artículo 28.

En conclusión, al haber sido tramitada como una ley ordinaria, la norma demandada violó flagrantemente los artículos 152, en concreto el literal f, y 153 de la Constitución. La única consecuencia posible ante un vicio de tal magnitud es la declaratoria de su inexequibilidad total.

La Corte Constitucional ha reiterado que las normas que inciden en el núcleo esencial de los derechos fundamentales, es decir, aquellas que no son meramente accesorias o incidentales, deben tramitarse mediante leyes estatutarias:

"El núcleo esencial de un derecho fundamental ha sido entendido como "la naturaleza jurídica de cada derecho, esto es, el modo de concebirlo o configurarlo. Desde esta óptica, constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito, sin las cuales el derecho se desnaturalizaría". Igualmente, se ha dicho que el núcleo esencial se refiere a "los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula del derecho. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho, para hacer referencia a aquella parte del contenido del mismo que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De ese modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección".

*La jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al señalar que las disposiciones que deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, concretamente, en lo que respecta a los derechos fundamentales y los recursos o procedimientos para su protección son aquellas que de alguna manera tocan su núcleo esencial o mediante las cuales se regula en forma "integra, estructural o completa" el derecho correspondiente.*⁴”(Subrayas propias)

En efecto, cuando el legislador regula de forma íntegra y estructural un derecho fundamental o un mecanismo democrático, cualquier límite, restricción, excepción o condicionamiento que introduzca al ejercicio de ese derecho compromete sus elementos esenciales y queda sujeto a reserva de ley estatutaria:

*"En relación con los mecanismos de participación ciudadana, la Corte ha señalado que aquellas disposiciones que comprometen los elementos estructurales del derecho de participación deben ser tramitadas como estatutarias. Por consiguiente, aquel reducto esencial que es absolutamente necesario para que tal derecho pueda ser ejercido y sea efectivamente tutelado, debe ser regulado mediante este trámite especial. En este sentido, las disposiciones que tengan el significado de introducir límites, restricciones, excepciones, prohibiciones o condicionamientos al ejercicio del derecho, están sujetas a los procedimientos especiales"*⁵ (Subrayas propias)

La Corte Constitucional ha reiterado que, incluso si una ley regula en parte materias propias de una ley ordinaria, basta con que aborde al menos un aspecto que esté reservado al trámite estatutario, como el núcleo esencial de un derecho fundamental, para que toda la ley deba ser tramitada como estatutaria. Así, en la Sentencia C-1338 de 2000, la Corte explicó que cuando una norma toca el corazón del derecho a la participación ciudadana, se activa la exigencia del trámite especial de ley estatutaria. Pero fue más allá: también estableció que cuando el Congreso decide regular de manera completa, estructurada o integral un tema de los previstos en el artículo 152 de la Constitución, la

⁴ Sentencia Corte Constitucional C-620 de 2001. MP. Jaime Araujo Rentería. (Bogotá D.C., 13 de junio de 2001) [C-620/01 Corte Constitucional de Colombia](#)

⁵ Sentencia Corte Constitucional C-053 de 2019. MP. Cristina Pardo Schlensinger (Bogotá D.C., 13 de febrero de 2019) [C-053/19 Corte Constitucional de Colombia](#)

ley entera debe tramitarse como estatutaria, aunque algunas disposiciones puntuales no afecten directamente derechos fundamentales:

“Sin embargo, este no es el único criterio con base en el cual la jurisprudencia ha señalado que opera la mencionada reserva de trámite especial. También ha considerado que cuando el legislador asume de manera integral, estructural o completa la regulación de un tema de aquellos que menciona el artículo 152 superior, debe hacerlo mediante ley estatutaria, aunque dentro de esta regulación general haya disposiciones particulares que por su contenido material no tengan el significado de comprometer el núcleo esencial de derechos cuya regulación se defiere a este especial proceso de expedición legal. Es decir, conforme con el aforismo latino que indica que quien puede lo más, puede lo menos, una ley estatutaria que de manera integral pretende regular un asunto de los que enumera la precitada norma constitucional, puede contener normas cuya expedición no estaba reservada a este trámite, pero en cambio, a la inversa, una ley ordinaria no puede contener normas particulares reservadas por la Constitución a las leyes estatutarias.”⁶ (Subrayas propias)

En otras palabras, si el legislador se propone abordar de forma global un asunto reservado a ley estatutaria, no puede fragmentarlo y tramitarlo por la vía ordinaria, así algunas partes por sí solas no requieran ese trámite. Así, una ley estatutaria puede contener normas que no exijan ese nivel de trámite, pero una ley ordinaria no puede incluir ninguna disposición que sí lo requiera.

Además, la Corte ha señalado que las disposiciones que imponen restricciones al derecho de participación ciudadana (como consultas populares, referendos u otros mecanismos del artículo 103 constitucional) deben ser tramitadas como ley estatutaria, al afectar el reducto esencial necesario para hacer efectivos esos derechos políticos.

En consonancia con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha advertido que expedir ese tipo de regulaciones mediante una ley ordinaria constituye un vicio de procedimiento insubsanable⁷. Una ley ordinaria no puede contener materias reservadas a las leyes estatutarias, pues ello viola directamente el artículo 152 de la Constitución.

La Corte ha enfatizado que la violación de la reserva de ley estatutaria trasciende el simple trámite legislativo y afecta la jerarquía normativa del ordenamiento, dado que los mandatos de una ley estatutaria (aprobada con exigencias especiales de mayoría y control previo) no pueden ser desconocidos ni alterados por una ley de inferior categoría.

Por tanto, cuando el Congreso omite el trámite estatutario exigido y aprueba mediante ley ordinaria una regulación que pertenece al ámbito material de las estatutarias (por ejemplo, referentes a derechos fundamentales, mecanismos de participación o funciones electorales), se configura un vicio procedural que la Corte ha calificado de insubsanable, con la consecuencia de la inexequibilidad de la totalidad de la ley impugnada.

2. Segundo cargo: infracción de la prohibición de censura por el veto a la publicación de sondeos sobre intención de voto (artículo 20 de la Constitución)

⁶ Sentencia Corte Constitucional C-1338 de 2000. MP. Cristina Pardo Schlesinger (Bogotá D.C. 4 de octubre de 2000) [Sentencia-1338-de-2000-Corte-Constitucional-Gestor-Normativo](#)

⁷ Sentencia C-074 de 2021. MP. José Fernando Reyes Cuartas (Bogotá D.C., 24 de marzo de 2021) [C-074/21 Corte Constitucional de Colombia](#)

Artículos o expresiones subrayadas demandadas	Norma constitucional violada
<p>Artículo 3. Definiciones. Para la aplicación de la presente Ley, se deben considerar las siguientes definiciones:</p> <p>(...) Sondeo: Procedimiento que permite conocer las opiniones y actitudes de un grupo específico por medio de un cuestionario que se aplica a un grupo de sus integrantes. Este procedimiento expedito de medición está dirigido a muestras no probabilísticas de la población que no se juzgan como representativas del conjunto al que pertenecen. Los resultados de este tipo de estudio no son generalizables para la población, su propósito es conocer la percepción sobre temas de interés político instituciones e funcionarios. <u>No podrán publicarse ni divulgarse sondeos sobre intención de voto electoral.</u></p>	<p>Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.</p> <p>Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. <u>No habrá censura.</u></p>

El artículo 20 constitucional establece: “Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.”

En este sentido, la Constitución protege el derecho individual y colectivo a emitir libremente ideas, percepciones y juicios subjetivos, sin limitaciones, incluyendo contextos políticos y electorales donde se difunden opiniones sobre tendencias o intenciones de voto. Es importante considerar la prohibición absoluta de censura, lo que implica un veto constitucional a cualquier restricción previa o general que impida la difusión de contenidos, con presunción de inconstitucionalidad para limitaciones absolutas. La expresión “No podrán publicarse ni divulgarse sondeos sobre intención de voto electoral” impone una prohibición absoluta y previa que limita la difusión de percepciones electorales no representativas.

En primer lugar, la expresión veta de manera abierta la publicación de sondeos (procedimientos expeditos con muestras no probabilísticas para conocer opiniones grupales) sobre intención de voto, arrebatando el derecho a expresar percepciones subjetivas o preliminares en materia electoral, que sirven como motivadores de opinión pública y ejercicios de libertad para fundir ideas en el debate democrático. Esto contraría el núcleo del artículo 20 constitucional, ya que sondeos informales (por ejemplo, en redes o grupos sociales) no pretenden generalización sino mera difusión de pensamientos colectivos, y la prohibición absoluta impide su emisión sin justificación, yendo en contravía de la garantía constitucional de libertad sin limitaciones previas, especialmente cuando la ley permite sondeos sobre otros temas políticos, configurando una censura selectiva que reduce el espacio para opiniones electorales subjetivas.

En segundo lugar, al prohibir la divulgación de sondeos sobre intención de voto, la expresión restringe el flujo de informaciones preliminares o grupales que, aunque no representativas, contribuyen a la formación de opiniones veraces sobre tendencias electorales, limitando el derecho

a recibir datos imparciales en contextos democráticos. Esto no se supedita a estándares técnicos estrictos, ya que otros mecanismos como fichas técnicas o advertencias de no representatividad (ya en la ley para encuestas formales) podrían asegurar imparcialidad sin veto total.

Con todo, la norma opta por una supresión general que arrebata este derecho, contrariando el artículo 20 constitucional al priorizar control estatal sobre la recepción libre de información electoral, sin evidencia de que tales sondeos generen desinformación mayor que justifique la eliminación absoluta del debate público.

Finalmente, la expresión equivale a una censura previa y general al declarar que “*no podrán publicarse ni divulgarse*” sondeos electorales, prohibiendo de tajo su difusión sin excepciones, lo que viola la prohibición constitucional expresa de censura establecida en el artículo 20. El legislador no puede limitar la posibilidad de aportar al debate público con sondeos informales (que funden ideas y percepciones sin pretender predictibilidad) mediante vetos absolutos que persiguen la mera emisión de contenidos electorales. Lo anterior, en especial cuando la Constitución prioriza responsabilidad social posterior, a través de la rectificación. Esta restricción va en contravía del artículo constitucional señalado, al suprimir el flujo libre de ideas en procesos políticos, donde sondeos no formales enriquecen la deliberación.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la libertad de expresión es un derecho fundamental de carácter genérico que ampara un conjunto de libertades específicas e interrelacionadas. En la Sentencia C-650 de 2003⁸, la Corte precisó que, si bien todas las personas son titulares de este derecho, su objeto se desglosa en varias garantías diferenciables como la libertad de pensamiento, de opinión, de manifestación y de información.

De manera similar, en la Sentencia C-010 de 2000, la Corte distinguió dos grandes componentes: la facultad de difundir opiniones e ideas (libertad de expresión en sentido estricto) y el derecho a buscar, recibir y difundir información:

“La libertad de expresión ocupa un lugar preferente en el ordenamiento constitucional colombiano, no sólo por cuanto juega un papel esencial en el desarrollo de la autonomía y libertad de las personas y en el desarrollo del conocimiento y la cultura sino, además, porque constituye un elemento estructural básico para la existencia de una verdadera democracia participativa. Por ello, esta Corporación ha destacado la importancia y trascendencia de esta libertad, que protege no sólo la facultad de difundir y expresar opiniones e ideas, o libertad de expresión en sentido estricto, sino también la posibilidad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole, o derecho y libertad de informar y ser informado.”⁹

Finalmente, la Sentencia de Unificación SU-1723 de 2000¹⁰ sistematizó el alcance del artículo 20 de la Constitución, señalando que este consagra derechos distintos, cada uno con sus deberes correlativos, a saber: a) la libertad de expresar y difundir el pensamiento y las opiniones; b) el derecho a informar y recibir información veraz e imparcial; c) la facultad de fundar medios de comunicación masiva; d) el derecho a la rectificación; y e) la prohibición de la censura. En

⁸ Sentencia Corte Constitucional C-650 de 2003. MP. Manuel José Cepeda Espinoza. (Bogotá D.C., 5 de agosto de 2003) [C-650/03 Corte Constitucional de Colombia](#)

⁹ Sentencia Corte Constitucional C-010 de 2000. MP. Alejandro Martínez Caballero. (Bogotá D.C. 19 de enero de 2000)

¹⁰ Sentencia Corte Constitucional SU-1723 de 2000. MP. Álvaro Tafur Galvis. (Bogotá D.C. 12 de diciembre de 2000) [su1721-00 Corte Constitucional de Colombia](#)

conjunto, estos pronunciamientos demuestran una línea jurisprudencial que concibe la libertad de expresión como una garantía amplia y multidimensional, esencial para el debate democrático.

Siguiendo esta línea, uno de los componentes más categóricos de la libertad de expresión es la prohibición de la censura, sobre la cual la Corte se pronunció de manera contundente en la Sentencia T-391 de 2007. La Corte estableció que la prohibición de la censura es una presunción absoluta que no admite ser desvirtuada. Además, la Corte enfatizó que cualquier acto de una autoridad estatal que constituya censura, entendida como el control previo sobre el contenido de lo que se va a expresar y el veto de ciertos contenidos antes de su difusión implica una violación al derecho a la libertad de expresión. Este pronunciamiento es fundamental para entender el alcance de la protección del artículo 20 constitucional, pues proscribe cualquier forma de control previo, interferencia o restricción, ya sea directa o indirecta, por parte de cualquier autoridad, sin importar su jerarquía o la función que ejerza:

*“4.6.1. Carácter absoluto de la prohibición. La censura, en términos generales, supone el control previo de lo que se va a expresar y el veto de ciertos contenidos expresivos antes de que la información, opinión, idea, pensamiento o imagen sea difundida, impidiendo tanto al individuo, cuya expresión ha sido censurada, como a la totalidad de la sociedad potencialmente receptora del mensaje censurado ejercer su derecho a la libertad de expresión. La prohibición constitucional e internacional de la censura es absoluta. Dice el artículo 20 Superior, en términos tajantes, que “No habrá censura.”, y no deja margen de regulación al legislador ni admite interpretaciones que reduzcan su alcance. La prohibición de la censura se establece en el artículo 20 de la Carta de manera perentoria, sin matices, sin excepciones y sin confiar al legislador la regulación de la materia”.*¹¹

Esta delimitación resalta que la prohibición constitucional busca proteger el flujo de expresiones en contextos de interés público, como los electorales, donde sondeos sobre intención de voto (incluso no representativos) sirven como vehículos para difundir percepciones subjetivas y fomentar deliberación. La expresión demandada, al vetar absolutamente la publicación de tales sondeos, excede el alcance permitido por la Corte, actuando como un control previo que reduce el debate público sobre tendencias electorales, sin que la ley ofrezca matices o alternativas (por ejemplo, advertencias de no representatividad).

Esto configura censura al impedir que individuos y sociedad receptora ejerzan su derecho a difundir y recibir ideas, generando duda razonable sobre si la norma prioriza veto estatal sobre libertad de expresión, contrariando el diseño constitucional que no deja margen de regulación al legislador para censuras absolutas:

“4.6.3. Diferencia entre la censura previa y las prohibiciones con responsabilidad ulterior. Ahora bien, la Carta Política admite el establecimiento de responsabilidades posteriores por los efectos negativos que pueda surgir una determinada expresión; en este sentido, ha precisado la jurisprudencia que la censura previa, proscrita por la Convención Americana y por la Carta Política, es distinta a las limitaciones previamente definidas con precisión en la ley (prohibiciones legales previas) con establecimiento de responsabilidades posteriores, las cuales sí pueden ser acordes con la Constitución si cumplen con los requisitos constitucionales propios de las limitaciones a este derecho fundamental.

¹¹ Sentencia Corte Constitucional T-391 de 2007. MP. Manuel José Cepeda Espinoza. (Bogotá D.C., 22 de mayo de 2007) [T-391/07 Corte Constitucional de Colombia](#)

Las prohibiciones previas que no cumplan con los requisitos estrictos aplicables a cualquier limitación de la libertad de expresión, constituyen violaciones de la libertad de expresión. El control constitucional al que se sujetan tales prohibiciones previas es particularmente estricto, en especial si la limitación incide en el ejercicio de la libertad de prensa. La proscripción de la censura previa, unida a la admisibilidad de cierto tipo de responsabilidades posteriores, ha llevado a esta Corporación a concluir que no puede establecerse ningún tipo de control previo sobre la actividad expresiva, en particular la que se realiza a través de los medios de comunicación. Como consecuencia de esta distinción entre censura previa y limitaciones con responsabilidades posteriores, se tiene que el libre ejercicio de la libertad de expresión de los medios de comunicación, que debe garantizarse plenamente en un Estado Social y Democrático de Derecho, no riñe con la responsabilidad social de tales medios, ni con los derechos de los destinatarios de los mensajes transmitidos, quienes pueden reclamar posteriormente, por las vías legales, la protección a que haya lugar por los eventuales perjuicios causados por la actividad de comunicación masiva¹²

Esta distinción subraya que la Corte prioriza la libertad de expresión como preferente en una democracia, permitiendo solo limitaciones posteriores (sanciones o rectificaciones posteriores por daños concretos) que cumplan un test estricto. Pero de entrada la Corte ha catalogado las censuras previas como inconstitucionales, sin margen para regulaciones legislativas que impongan vetos absolutos sin justificación imperiosa.

Aplicado al caso, la expresión demandada configura una censura previa al prohibir absolutamente la publicación de sondeos sobre intención de voto electoral, actuando como un control previo que veta contenidos expresivos (percepciones subjetivas grupales sobre tendencias electorales) antes de su difusión. La expresión demandada no deja espacio para evidenciar efectos negativos graves ni alternativas como responsabilidades ulteriores, tales como la obligación de advertir no representatividad o rectificación si se demuestra manipulación, lo que reduce el debate público electoral y viola el criterio constitucional desarrollado por la Corte.

Con todo, la Corte en la jurisprudencia citada aclara que tales prohibiciones previas deben superar un control constitucional particularmente estricto. Sin embargo, aquí la expresión demandada no lo hace, ya que no demuestra necesidad ni proporcionalidad¹³, generando duda constitucional razonable sobre si la expresión persigue indebidamente la difusión preliminar de ideas (es decir censura) contrariando el artículo 20 constitucional así como la jurisprudencia sobre la materia que exige que las limitaciones no sean absolutas y permitan reclamos posteriores por perjuicios, en lugar de vetos generales que inhiben el pluralismo informativo en contextos democráticos como son las elecciones.

“4.6.4. Ninguna autoridad estatal puede incurrir en censura. Los actos de censura no pueden ser efectuados por ninguna autoridad, sin importar su jerarquía o su posición dentro de la estructura del Estado, ni la función estatal concreta que ejerce –sea legislativa, administrativa, jurisdiccional, policial u otra–, por medio de actos de contenido general o particular. Si bien tradicionalmente la censura va asociada a comités de la administración pública, la Constitución en su artículo 20 prohíbe cualquier acto de censura, provenga del órgano estatal de donde provenga. (...)

4.6.5. Diversos modos de censura prohibida. Los actos de censura proscrita pueden asumir diversas formas, desde los tipos más burdos de frenos estatales sobre lo que se puede publicar y los regímenes de autorización previa más expresos, hasta métodos más sutiles e indirectos de control previo que surten, sin embargo, el

¹² Ibidem.

¹³ Podría recurrir a fichas técnicas o sanciones posteriores para asegurar responsabilidad social sin suprimir la emisión.

mismo efecto perverso que la censura sobre la expresión y quedan, por lo tanto, cobijados por la prohibición. (...) La categoría de “censura” proscrita cobija actos tales como la censura previa, las autorizaciones administrativas para divulgar ciertos contenidos informativos, la interferencia estatal directa o indirecta contra la divulgación de ciertas expresiones a través de cualquier medio de comunicación, al igual que las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la exigencia de adecuar contenidos expresivos a la voluntad estatal.

La Corte Constitucional ha explicado que la prohibición de la censura cobija todas las formas y grados de control previo sobre la libertad de expresión, información, prensa y los demás tipos de comunicación, y todas las formas y grados de interferencias, obstáculos o restricciones orientadas a limitar la circulación de ideas, informaciones y opiniones. Dentro de esta amplia tipología de formas de censura proscritas, la censura en su sentido clásico es la más aberrante y grave de todas, pero hay múltiples modos de control previo directo e indirecto que también están prohibidos.¹⁴

La Corte, entonces, resalta la prohibición absoluta de la censura, extendiéndola a todo el aparato estatal sin excepciones, y enfatiza que incluso actos legislativos que imponen vetos configuran censura si limitan la difusión previa de contenidos expresivos. La expresión demandada, constituye un acto censorio evidente al prohibir de forma absoluta la publicación de sondeos sobre intención de voto electoral, actuando como un veto general emanado de la autoridad legislativa que obstaculiza el flujo comunicativo sobre percepciones electorales preliminares.

La Corte aclara que “*ninguna autoridad puede incurrir en censura*”, lo que genera duda razonable sobre la constitucionalidad de la expresión demandada, ya que el legislador no puede, bajo pretexto de regulación técnica, imponer un veto que reduce el debate público sobre opiniones subjetivas en procesos electorales, configurando una interferencia estatal que viola el artículo 20 constitucional. Al extender la censura a funciones legislativas, sin que exista justificación para diferenciar sondeos electorales de otros permitidos, y priorizando control previo sobre la libertad de expresión, se contraría la disposición constitucional señalada y la jurisprudencia sobre la materia.

La Corte además amplía la definición de censura como un espectro amplio de intervenciones estatales prohibidas, desde formas explícitas hasta sutiles, negativas o positivas, y enfatiza que cualquier restricción previa que limite el flujo de comunicaciones (incluso indirecta) está proscrita. De cara al presente cargo, la expresión demandada encaja en múltiples modos de censura prohibida:

- Es una prohibición negativa que veta totalmente la publicación de sondeos sobre intención de voto electoral, obstaculizando el flujo comunicativo sobre percepciones electorales preliminares;
- Opera como control previo indirecto al exigir adecuación implícita a estándares técnicos (no probabilísticos) para difusión, lo cual configura una interferencia estatal arbitraria.
- Suprime de contenido en debates políticos, sin evidencia de efectos perversos que justifiquen el veto.

La Corte aclara que la prohibición de censura cobija todas las formas y grados de control previo, lo cual da cuenta de la inconstitucionalidad de la expresión demanda, ya que, se insiste, dicha expresión actúa como una restricción previa que limita la circulación libre de ideas sobre intenciones de voto.

¹⁴ Ibidem.

Con esta restricción legal contenida en la expresión demandada, se prioriza la conveniencia electoral sobre la libertad de expresión, extendiéndose a categorías como control sobre contenido informativo (vetando sondeos electorales mientras permite otros políticos) o interferencia indirecta (disuadiendo difusión con amenaza de sanciones).

La inconstitucionalidad de la expresión demandada se hace aún más evidente a la luz de la reiterada jurisprudencia constitucional que distingue entre la libertad de expresión en sentido estricto y la libertad de información¹⁵. La primera, como lo ha señalado la Corte, protege el derecho de las personas a “*expresar y difundir libremente el propio pensamiento, informaciones e ideas, sin limitación*”, mientras que la segunda ampara la comunicación de hechos y está sujeta a los deberes de veracidad e imparcialidad. La propia ley demandada define el sondeo: como un procedimiento para conocer “opiniones y actitudes” en “muestras no probabilísticas” que no se juzgan “representativas”. Por lo tanto, un sondeo no es un ejercicio de información fáctica, sino un acto de expresión de opiniones y percepciones colectivas. Al prohibir su publicación por no cumplir un estándar técnico de representatividad, el legislador le aplica erróneamente una exigencia de la libertad de información a un acto propio de la libertad de expresión, la cual, por su naturaleza, no está sujeta a parámetros de veracidad. Este error deriva en un veto absoluto que constituye la censura proscrita por el artículo 20 constitucional, pues se impide la difusión de ideas y pensamientos en el debate democrático bajo un pretexto técnico inaplicable.

En definitiva, la expresión demandada “No podrán publicarse ni divulgarse sondeos sobre intención de voto electoral” configura una prohibición absoluta y arbitraria que viola directamente el artículo 20 de la Constitución. La expresión demandada actúa como censura previa sobre contenidos expresivos en materia electoral, restringiendo la libertad de expresar y difundir percepciones subjetivas o preliminares a través de sondeos no representativos¹⁶. En la práctica, con la aplicación de la expresión demandada, se estaría censurando la posibilidad de consultar y publicar opiniones grupales sobre temas políticos y preferencia electoral.

Esta restricción no solo arrebata el derecho a difundir y recibir ideas en el debate democrático, donde sondeos informales motivan opinión pública y enriquecen la deliberación electoral sin pretender generalización, sino que discrimina arbitrariamente entre sondeos permitidos (sobre percepción política general) y vetados (electORALES).

El artículo 20 de la Constitución establece una prohibición absoluta de la censura, privilegiando en su lugar la exigencia de responsabilidades sociales posteriores, como la rectificación. La medida aquí cuestionada desconoce frontalmente este mandato, al imponer un veto previo y general que constituye una forma de censura que está proscrita. Se invierte así el principio constitucional de libertad de expresión, sustituyendo la responsabilidad ulterior por un control preventivo que anula el debate público.

2.1 Cumplimiento de los requisitos para la admisión del cargo:

¹⁵ Sentencia Corte Constitucional C-102 de 2018. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez (Bogotá D.C., 24 de octubre de 2018) [Sentencia C-102 de 2018 Corte Constitucional - Gestor Normativo - Función Pública](#)

¹⁶ Tales como procedimientos con muestras no probabilísticas destinados a conocer opiniones grupales sobre temas políticos.

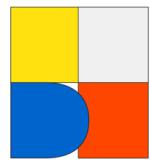
De conformidad con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, este cargo delimita con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación cumpliendo con los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia, suficiencia y certeza del cargo.

- **Claridad:** El cargo es coherente y tiene un desarrollo lógico. Se señala la expresión demandada del artículo 20 constitucional y se contrasta directamente con la expresión literal del artículo 3 de la Ley 2494 de 2025, sin ambigüedades, permitiendo una comprensión inmediata de la violación alegada como censura previa absoluta.
- **Certeza:** Se ataca una expresión literal y concreta: “No podrán publicarse ni divulgarse sondeos sobre intención de voto electoral”, sin interpretaciones hipotéticas ni subjetivas, derivando el vicio de su texto mismo como veto absoluto, cumpliendo el requisito de que la acusación no sea vaga ni se base en suposiciones, sino en el contenido normativo real.
- **Especificidad:** Se identifica con precisión el vicio (censura previa desproporcionada), contrastando la expresión con preceptos constitucionales específicos, explicando cómo viola cada elemento (libertad de difundir opiniones, prohibición de censura), generando un cargo concreto que explica el desconocimiento constitucional sin generalidades.
- **Pertinencia:** El debate es estrictamente constitucional, contrastando la expresión con mandatos superiores (prohibición absoluta de censura en artículo 20 constitucional), sin argumentos de mera conveniencia legal o política, enfocándose en la vulneración de derechos fundamentales en contextos electorales, como requiere la Corte para un análisis de fondo.
- **Suficiencia:** La argumentación genera una duda mínima razonable sobre la constitucionalidad, con análisis detallado, con jurisprudencia que demuestra la violación, superando meras afirmaciones para justificar un examen judicial en sede constitucional.

Por las razones expuestas, se solicita a la Corte la inexequibilidad de la expresión demandada, ya que su aplicación perpetúa una censura previa desproporcionada que socava los pilares de la libertad de expresión y el acceso a información imparcial en contextos electorales, contrariando el mandato constitucional de maximizar el flujo libre de ideas sin limitaciones arbitrarias, y restaurando así la aplicación de la Constitución en la protección de derechos fundamentales esenciales para una democracia participativa.

3. Tercer cargo: infracción de la prohibición de censura por la imposición de requisitos técnicos y auditorías previas sobre encuestas de opinión política (artículo 20 de la Constitución)

Artículos o expresiones subrayadas demandadas	Norma constitucional violada
<i>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la realización y divulgación de encuestas para cargos de elección popular <u>y de opinión política</u>, con el fin de garantizar la igualdad al acceso de la información y la transparencia de los datos en aras de aumentar la confiabilidad y robustecer técnicamente la</i>	<i>Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.</i>



aplicación de dichas técnicas de investigación en el territorio nacional.

Artículo 2. Alcance. Las disposiciones contenidas en la presente Ley son aplicables a todo estudio cuantitativo que se publique y a las personas jurídicas que los realicen y divulguen, cuyo objetivo sea dar a conocer preferencias, opinión o tendencias políticas y electorales. Incluyendo la intención de voto y la imagen de los candidatos para procesos de decisión o elección mediante voto popular. Sin importar el nombre, denominación o metodología que se le dé al estudio cuantitativo para ser publicado y divulgado deberá cumplir todas las exigencias de la presente ley para las encuestas que se incluyan en dicho estudio.

Al publicar los resultados de un sondeo en prensa, radio, televisión o plataformas digitales -incluidas las redes sociales- se debe informar que éste no se considera representativo del grupo poblacional en donde se adelantó la medición, de conformidad con las definiciones del artículo 3 de la presente ley.

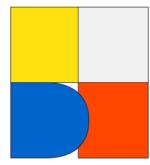
Artículo 6. Requisitos formales para la publicación de encuestas y sondeos. Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o divulgada tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar de manera clara y visible la siguiente información, a manera de ficha técnica:

(...) Parágrafo 2. Las encuestas que no cumplan con los requisitos establecidos en este artículo no podrán ser publicadas ni divulgadas por ningún medio de comunicación.

Artículo 7. Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral. Créase la Comisión Técnica de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral, la cual es un cuerpo técnico del Consejo Nacional Electoral, que tendrá a cargo las siguientes funciones:

1. Estudiar, evaluar, auditar y conceptualizar sobre el cumplimiento de las disposiciones que regulan la elaboración y publicación de encuestas.
2. Asesorar al Consejo Nacional Electoral en la regulación, vigilancia y seguimiento a las encuestas y estudios de opinión política.
3. Expedir su propio reglamento y designar coordinador.

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.



Parágrafo transitorio. Mientras la Comisión expide su reglamento se regirá por las siguientes reglas: i) la secretaría técnica será ejercida por la Secretaría General del Consejo Nacional Electoral, ii) el quórum para realizar sesiones o tomar decisiones se cumplirá con la presencia física o virtual de no menos de 3 comisionados, iii) La sesiones serán convocadas con al menos siete (7) días de anticipación a la fecha de la reunión iv) el coordinador de la comisión asignará entre uno (1) y dos (2) comisionados para elaborar la ponencia de las auditorías, informes o conceptos que se requieran haciendo uso de un reparto aleatorio y equitativo v) la aprobación de conceptos, informes y auditorías así como las demás decisiones de la comisión requieren del voto afirmativo de al menos 3 miembros de la comisión.

Artículo 12. Auditoría y trazabilidad de los datos. Para garantizar que se disponga de la información necesaria para la realización de auditorías, las firmas encuestadoras deberán entregar al Consejo Nacional Electoral de manera simultánea a la entrega de los productos terminados al cliente y guardar copia, por un lapso no inferior a dos (2) años, la siguiente información:

(...) Todas las encuestas electorales, políticas y de opinión pública de cobertura nacional serán auditadas por la comisión. Las encuestas territoriales serán auditadas aleatoriamente. El Consejo Nacional Electoral podrá contratar auditorías externas (...)

En conjunto, las expresiones demandadas crean un sistema de control que viola de manera directa y específica el artículo 20 de la Constitución, al establecer un régimen de censura previa y desincentivo a la libre circulación de información de interés público.

La argumentación del presente cargo se desarrolla en dos ejes centrales:

- **Primero**, sobre las expresiones “y de opinión política” y “opinión o tendencias políticas” de los artículos 1 y 2 respectivamente que extienden inconstitucionalmente el alcance de la ley, sometiendo el debate público a un control previo.
- **Segundo**, sobre la prohibición de publicar encuestas y el sistema de auditoría a través de la creación de la Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y

Electoral de los artículos 6 parágrafo 2, 7 y parcial del 12, lo cual constituye un mecanismo de censura previa, contrario al mandato explícito del artículo 20 constitucional.

A continuación, se desarrollan ambos ejes:

3.1. Las expresiones “*y de opinión política*” y “*opinión o tendencias políticas*” extienden inconstitucionalmente el alcance de la ley, sometiendo el debate público a un control previo:

Las expresiones demandadas de los artículos 1 y 2 extienden arbitrariamente el alcance regulatorio de la Ley 2494 de 2025 a encuestas de “*opinión política*” (distintas de las electorales directas como intención de voto), sometiendo a un régimen exhaustivo de requisitos técnicos (márgenes de error, distribuciones muestrales, registro previo, auditorías obligatorias y vigilancia administrativa). Con la inclusión de las expresiones demandadas, la ley somete a cualquier encuesta de opinión política o de tendencias, a estudios cuantitativos sobre temas de interés público no electorales, como percepción de reformas gubernamentales, gestión administrativa o de gobierno, seguridad o políticas sociales.

Esta extensión equipara injustificadamente encuestas electorales, con encuestas de opinión general, las cuales son herramientas para control ciudadano y deliberación democrática. Las expresiones demandadas imponen cargas desproporcionadas que chocan de forma directa con la garantía constitucional de recibir información y a la libertad de expresar y difundir pensamiento y opiniones, además de la proscripción de la censura ya citada del artículo 20 constitucional.

Lo anterior constituye una limitación a la libertad de expresión al exigir a medios, estamentos académicos y centros de pensamiento que pueden consultar en el público información de opiniones o tendencias políticas, mecanismos propios de encuestas netamente electorales, desincentivando la investigación y publicación por temor a incumplimientos técnicos o revisiones burocráticas. La exigencia que deviene de las expresiones demandadas empobrece el pluralismo informativo, violando el flujo libre de información veraz e imparcial protegido por el artículo 20 constitucional.

En concreto, las expresiones “*y de opinión política*” del artículo 1 y “*opinión o tendencias políticas*” del artículo 2 de la Ley 2494 de 2025 violan el artículo 20 Constitucional al ampliar indebidamente el control estatal previo sobre contenidos expresivos de interés público, restringiendo en una triple dimensión la libertad de expresión:

- i. Contradice el derecho a informar, al obstaculizar que firmas, universidades o medios divulguen datos sobre percepción ciudadana en temas no electorales (por ejemplo, favorabilidad de políticas públicas), imponiendo barreras técnicas que no distinguen entre mediciones electorales directas y opiniones generales, equiparando realidades distintas y priorizando rigidez regulatoria sobre la autonomía informativa.
- ii. Viola el derecho a recibir información veraz e imparcial, al privar a la ciudadanía de acceso oportuno a datos que requieren un conocimiento inmediato sobre gestión gubernamental o reformas, empobreciendo el debate democrático y limitando la deliberación informada, ya que la información de opinión o tendencia política pierde relevancia si se somete a filtros burocráticos prolongados.

- iii. Ignora la prohibición constitucional de censura, al someter la recolección de información sobre la opinión o tendencia política a la censura indirecta previa. Lo anterior disuade la publicación por temor a sanciones o auditorías, configurando un voto funcional sobre expresiones subjetivas que funden opiniones públicas, contrario al mandato constitucional de maximizar el flujo de ideas sin limitaciones previas. Lo anterior es especialmente grave cuando existen alternativas metodológicas proporcionalmente más adecuadas, como fichas técnicas o advertencias de metodología que bastarían para garantizar transparencia sin suprimir la difusión.

Estos tres elementos confirman la duda constitucional razonable sobre si la extensión prioriza control estatal sobre libertad de difusión de pensamiento y opinión, violando el núcleo preferente de la libertad de expresión en una democracia participativa. El artículo 20 protege el flujo de información y las opiniones, dado que constituyen un pilar de la democracia. La Corte Constitucional en múltiples oportunidades ha reiterado que la libertad de expresión “*es un pilar del Estado Social de Derecho y un principio fundamental de los régimenes democráticos, donde se respeta la dignidad humana y se valora la participación de la ciudadanía y de todos los sectores, lo que permite consolidar sociedades pluralistas y deliberativas*”¹⁷.

Con todo, las expresiones demandadas de los artículos 1 y 2 equiparan dos realidades distintas: la encuesta de intención de voto y la encuesta de opinión política. Mientras la primera tiene un impacto en una contienda electoral y sobre la cual pueden existir tecnicismos para su elaboración y divulgación, la segunda es una herramienta esencial para el control ciudadano sobre cualquier tema de interés público tales como reformas legislativas o constitucionales, gestión gubernamental, seguridad, oposición política, etc. Sobre esta segunda el ejercicio del control ciudadano y en concreto la opinión o tendencias políticas resultan fundamentales en el ejercicio de la libertad de expresión y pensamiento protegido por la Constitución.

Al someter a todas las encuestas de “*opinión política*” o de “*opinión o tendencia política*” al mismo régimen de requisitos técnicos exhaustivos que trae el resto de la ley (entre otras, exigencias de registro y auditorías obligatorias, metodologías, etc.) la ley impone una carga desproporcionada sobre la libertad de expresión. Esto genera un efecto disuasorio señalado que desincentiva a medios de comunicación, universidades y centros de pensamiento de investigar y publicar el sentir ciudadano, por temor a no cumplir con el laberinto de exigencias técnicas o a enfrentar un proceso de revisión burocrático.

Es decir, mientras el artículo 20 constitucional busca maximizar el flujo de información para un debate robusto, las expresiones demandadas lo restringen severamente, imponiendo barreras que silencian la divulgación de datos para la deliberación democrática.

Como se expuso en el cargo anterior, la Corte ha reiterado que la censura está absolutamente proscrita. Ninguna autoridad, ni siquiera el legislador, puede establecer controles previos que limiten la circulación de ideas. El control previo (veto total del contenido antes de su difusión) afecta tanto al emisor como al público y se prohíbe en todas sus variantes: burda o sutil, negativa (impedir la publicación) o positiva (exigir cambios).

¹⁷ Sentencias Corte Constitucional T-145 de 2019 y T-043 de 2011.

También quedan vedadas las interferencias indirectas que producen un efecto disuasorio en la divulgación de información. La extensión normativa aquí demandada disuade la divulgación de opiniones políticas no electorales por temor de persecución burocrática y, al equiparar sin justificación encuestas de percepción general con encuestas electorales, impone un veto funcional que constituye censura indirecta. Por ello, la rigidez legislativa cuestionada en las expresiones anotadas vulnera la libertad de expresión y debe ser declarada inconstitucional.

3.2. La prohibición de publicar encuestas establecida en el parágrafo 2 del artículo 6; el sistema de auditoría a través de la creación de la Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral del artículo 7 y la expresión del artículo 12, es contrario al mandato explícito de prohibición de censura del artículo 20 constitucional:

La Constitución es clara en su artículo 20 al establecer que “*No habrá censura*”. Este mandato no es una simple directriz, sino una prohibición absoluta que estructura la libertad de información. El constituyente privilegió un sistema de responsabilidades posteriores (como la rectificación) sobre cualquier forma de control previo al flujo de información. Las normas demandadas en este acápite contravienen de manera directa y frontal este principio fundamental.

El parágrafo 2 del artículo 6, donde se establece que “*Las encuestas que no cumplan con los requisitos establecidos en este artículo no podrán ser publicadas ni divulgadas por ningún medio de comunicación*”, es la materialización más flagrante de la censura. Esta norma no establece una sanción posterior por un daño causado a la honra o al buen nombre, ni activa el mecanismo de rectificación por información probadamente falsa. En su lugar, impone un veto preventivo y absoluto a la circulación de la información. No se trata de simples formalidades de divulgación, sino de una lista exhaustiva y técnicamente compleja de quince exigencias sumadas a la obligación de publicar los microdatos y las variables necesarias para replicar los cálculos. Si bien la transparencia es deseable, la ley la convierte en una condición obligatoria para la existencia misma de la información en el debate público.

De esta manera, un error menor u omisión en uno de los quince puntos de la ficha técnica, se convierte en la justificación legal para prohibir la publicación completa de una encuesta con resultados políticamente incómodos.

Esto transforma los requisitos formales en un instrumento de control previo y discrecional, permitiendo que un tecnicismo sea la excusa para silenciar información vital. El derecho a informar no puede estar supeditado a una perfección formalista tan rígurosa que, en la práctica, lo anule.

La inconstitucionalidad de este veto se agrava por la inconsistencia interna del propio articulado. Mientras que el encabezado del artículo 6 se refiere a “*Toda encuesta de opinión de carácter electoral*”, los artículos 1 y 2 establecen que el alcance de toda la ley se extiende a cualquier encuesta sobre “*opinión política*”. Esta ambigüedad genera inseguridad jurídica que potencia la autocensura. Por lo anterior, se pregunta si: ¿debe una firma que realiza una encuesta sobre la percepción de una reforma a la salud cumplir con los 15 requisitos y publicar microdatos? Según el artículo 2, sí. Si no lo hace, ¿se le puede prohibir su publicación invocando el parágrafo 2 del artículo 6, aunque este se refiera textualmente a encuestas de “carácter electoral”?

Esta falta de claridad otorga un poder desmedido a la Comisión Técnica de Vigilancia de Encuestas para interpretar de manera extensiva su competencia y aplicar el veto de publicación a prácticamente cualquier estudio de opinión que considere relevante.

El contraste con el artículo 20 de la Constitución es, por tanto, irreconciliable. La Constitución prohíbe categóricamente la censura y establece un régimen de responsabilidades por los eventuales daños que la información pueda causar. El párrafo demandado, en cambio, invierte este principio fundamental al instaurar un sistema de control previo, materializado en la prohibición de publicar y divulgar encuestas que no satisfagan una extensa lista de requisitos técnicos.

De este modo, la razón del voto no es la protección de derechos frente a información falsa o dañina, sino la mera inadecuación formal de la publicación. Se prohíbe la existencia pública de una encuesta no por ser mentirosa, sino por no ajustarse a un estándar técnico definido por el legislador. Esto es la definición misma de la censura que el constituyente proscribió, dado que se supedita el derecho fundamental a informar a un permiso o licencia de publicación, otorgada por el Estado a través de sus agentes técnicos, quienes verifican ex ante si la información es “publicable” según sus criterios. Es decir, se reemplaza la libertad por la autorización lo cual es abiertamente contrario al artículo 20 constitucional.

En efecto, el artículo 20 de la Constitución garantiza a toda persona “*la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial*”. Sobre este punto, es importante entender que la veracidad o imparcialidad de la información no puede depender del cumplimiento previo de una lista de requisitos técnicos. Sin embargo, bajo el esquema que la expresión demandada impone, la censura estatal sí puede activarse por el simple incumplimiento de uno de esos requisitos.

Esto es precisamente lo opuesto a lo que se esperaría en un ordenamiento que protege de forma prevalente la libertad de expresión. La crítica fundamental a esta violación del artículo 20 constitucional es que el debate sobre la veracidad o la imparcialidad debe ser posterior a la difusión (a través de rectificaciones, controles cruzados o, en última instancia, decisiones judiciales).

Por su parte, el artículo 7, al crear la “*Comisión Técnica de Vigilancia de Encuestas*”, establece un cuerpo técnico estatal con la potestad de “*Estudiar, evaluar, auditar y conceptualizar sobre el cumplimiento*” de las normas sobre encuestas.

Si bien el artículo 265 de la Constitución asigna al Consejo Nacional Electoral (CNE) la función de “*velar por el cumplimiento de las normas sobre [...] encuestas de opinión política*”, esta es una competencia de vigilancia y control sobre normas preexistentes, no una potestad reglamentaria autónoma para crear restricciones a derechos fundamentales. Tal y como se explica en el primer cargo de la presente demanda, la Corte ha sido clara en que las limitaciones a los derechos fundamentales están sometidas a una estricta reserva de ley, preferiblemente estatutaria cuando se afecta su núcleo esencial o se regulan funciones electorales.

La Sentencia C-102 de 2018 es ilustrativa al respecto. En ella, la Corte se pronunció sobre las sanciones que el CNE había creado mediante una resolución para las firmas encuestadoras, por violar el principio de legalidad.

Esto demuestra que cualquier restricción o sanción en esta materia debe tener un fundamento claro, preciso e inequívoco en la ley. El artículo 7 de la Ley 2494 de 2025 no solo le otorga al CNE y a su nueva Comisión Técnica de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral, facultades de control que la Constitución prohíbe a cualquier entidad estatal (la censura previa), sino que lo hace mediante una ley que, al regular el núcleo de un derecho fundamental y funciones electorales, debería tener el rango de estatutaria. Si el CNE no puede imponer una multa sin una ley previa y clara, resulta a todas luces inconstitucional que una ley habilite a una comisión como cuerpo técnico del CNE para ejercer un poder de control previo.

Este mecanismo se consolida con el mandato del artículo 12, que ordena de manera imperativa que “*Todas las encuestas electorales, políticas y de opinión pública de cobertura nacional serán auditadas por la comisión*”. Esta obligación, lejos de ser una simple revisión posterior, anula la utilidad práctica de la libertad de información. La información de opinión pública es un activo breve. Su valor reside en la inmediatez. Un proceso que somete toda encuesta nacional a una auditoría obligatoria por parte de un órgano estatal la condena a la irrelevancia. El retraso a cualquier proceso de auditoría, por ágil que sea, suprime el derecho fundamental de la ciudadanía a recibir información oportuna para participar en el debate público.

El contraste con el texto constitucional es, por tanto, directo y específico. El artículo 20 de la Constitución prohíbe el control previo y garantiza la libertad de publicar, asignando al Estado un rol de exigencia de responsabilidades posteriores. La ley objeto de demanda, a través de los artículos 7 y 12, invierte esta lógica y crea un sistema de control previo.

En síntesis, estas normas desnaturalizan el artículo 20 de la Constitución, sustituyendo la libertad de informar por una autorización burocrática y reemplazando la prohibición de censura por un poder estatal que debe ser declarado inexcusable.

3.3. Cumplimiento de los requisitos para la admisión del cargo:

De conformidad con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, este cargo delimita con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación cumpliendo con los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia, suficiencia y certeza del cargo.

- **Claridad:** El cargo presenta una estructura clara. Se identifica del cargo y normas demandadas, se explica el concepto de violación en dos ejes (extensión de alcance y censura previa), desarrollando cada uno con argumentos secuenciales, y se concluye con un contraste directo al artículo 20 constitucional. No hay ambigüedades. Por ejemplo, se distingue explícitamente entre encuestas electorales y de opinión política, y se usa lenguaje preciso para describir el “efecto disuasorio” y “censura previa indirecta”. La cadena argumentativa es lógica: parte de la norma constitucional violada, analiza las expresiones demandadas una a una, y vincula todo al impacto en la libertad de expresión.
- **Certeza:** El cargo ataca expresiones literales y concretas, citadas textualmente: “y de opinión política” (artículo 1), “opinión o tendencias políticas” (artículo 2), “no podrán ser publicadas ni divulgadas por ningún medio de comunicación” (parágrafo 2 del artículo 6), funciones de la Comisión (artículo 7 completo) y “todas las encuestas electorales, políticas y de opinión pública de cobertura nacional serán auditadas” (artículo 12).

El vicio (censura previa y extensión desproporcionada) deriva directamente del texto, no de suposiciones: por ejemplo, se argumenta que la prohibición de publicación es un veto preventivo basado en el lenguaje imperativo de la norma, sin interpretaciones forzadas. Esto genera un ataque certero, habilitando el estudio constitucional.

- **Especificidad:** El cargo identifica el vicio como “*censura previa y desincentivo a la libre circulación de información*”, contrastando directamente con el artículo 20 constitucional en sus dimensiones (derecho a informar, recibir información y prohibición de censura). Divide el análisis en dos ejes persuasivos, explicando cómo las expresiones extienden alcance (eje 1) y crean mecanismos censores (eje 2), con ejemplos concretos (encuestas sobre reformas vs. electorales). Incluye test de proporcionalidad implícito al argumentar desproporcionalidad (cargas exhaustivas sin necesidad, ya que alternativas como fichas técnicas bastan).
 - **Pertinencia:** El cargo es pertinente al debatir exclusivamente vulneración constitucional. Se centra en cómo las expresiones violan el núcleo del artículo 20 constitucional (censura previa absoluta), sin argumentos de conveniencia (ejemplo, no se discute eficiencia técnica sino impacto en derechos). Invoca principios superiores como democracia participativa y pluralismo, contrastando con prohibición de censura, y evita críticas legales (no cuestiona validez administrativa del CNE, sino su rol censorio).
 - **Suficiencia:** Este cargo es suficiente al generar duda razonable mediante análisis profundo: cita jurisprudencia sobre la materia y demuestra impacto real (irrelevancia de datos perecederos por burocracia). Incluye ejemplos concretos que sirvan para materializar una duda mínima razonable de constitucionalidad (encuestas sobre salud vs. electorales) y cadena lógica que convence de violación, cumpliendo con suficiencia para activar el estudio constitucional.
4. **Cuarto cargo: trato desigual y restricción desproporcionada a la participación política en encuestas (artículos 13, 20 y 40 de la Constitución).**

Artículos o expresiones subrayadas demandadas	Norma constitucional violada
<p><i>Artículo 5. Encuestas de conocimiento, favorabilidad política, opinión o intención del voto. Cuando se indague por el conocimiento, favorabilidad, opinión sobre políticos o personajes públicos susceptibles de ser elegidos a un cargo uninominal de elección popular, se deberá incluir a candidatos que posean relevancia o notoriedad pública significativa, hayan participado en elecciones similares previas o tengan favorabilidad o reconocimiento manifiesto.</i></p> <p>Las encuestas que incluyan preguntas relacionadas con intención de voto solo podrán realizarse a partir de los tres meses anteriores del primer día de inscripciones de candidatos. Una vez haya finalizado el término para la inscripción a elecciones uninominales, las encuestas</p>	<p><i>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.</i></p> <p><i>El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.</i></p> <p><i>El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y</i></p>

tendrán que incluir a todos los candidatos inscritos para la respectiva contienda electoral.

sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisarios de la Administración Pública.

La expresión demandada: “se deberá incluir a candidatos que posean relevancia o notoriedad pública significativa, hayan participado en elecciones similares previas o tengan favorabilidad o reconocimiento manifiesto” impone un sesgo metodológico arbitrario al obligar la inclusión forzosa de candidatos con “relevancia o notoriedad pública significativa, hayan participado en elecciones similares previas o tengan favorabilidad o reconocimiento manifiesto” en encuestas de conocimiento, favorabilidad u opinión política, favoreciendo figuras establecidas y distorsionando la neutralidad de los estudios cuantitativos. Esto introduce un prejuicio inherente que consolida el statu quo, desincentivando la visibilidad de nuevos liderazgos y alterando la imparcialidad de la información electoral, lo que vulnera la igualdad de oportunidades en contiendas políticas y reduce el debate democrático a un

reflejo artificial de notoriedad preexistente, sin justificación técnica proporcional para interferir en la autonomía investigativa.

4.1. Sobre la violación al artículo 13:

La expresión viola el artículo 13 constitucional al romper el principio de igualdad de oportunidades en contiendas políticas, creando una ventaja estructural para candidatos con notoriedad previa al garantizarles inclusión forzosa en encuestas, mientras nuevos actores quedan optionales o excluidos, discriminando arbitrariamente sin base racional y consolidando desigualdades en visibilidad mediática que perpetúan el poder establecido. En concreto, la expresión crea dos categorías de aspirantes políticos: aquellos cuya inclusión en las mediciones de opinión es obligatoria por su notoriedad preexistente, y todos los demás, cuya visibilidad es meramente opcional. Las encuestas de opinión son una de las principales vitrinas del debate público. Al forzar la inclusión de figuras ya consolidadas, la ley les otorga una ventaja desproporcionada, garantizándoles una presencia constante en el imaginario colectivo, mientras que los candidatos independientes o de movimientos nuevos son marginados. Se rompe así el principio de igualdad de oportunidades, esencial en toda contienda democrática.

En materia del derecho a la igualdad, la Corte a través de la Sentencia T-422 de 1992 distinguió los términos de comparación (*tertium comparationis*) en el principio de igualdad, los cuales aplican al presente cargo, dado que la expresión demandada crea diferenciaciones arbitrarias sin justificación objetiva, razonable ni proporcional, perpetuando desigualdades en oportunidades electorales al basarse en notoriedad preexistente como criterio irrelevante y discriminatorio.

A continuación, se presentan apartes de la referida sentencia a propósito del cargo que nos ocupa de cara al derecho a la igualdad:

*“La igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad. Es una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones. Es siempre resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de elementos, los “términos de comparación”. Cuáles sean éstos o las características que los distinguen, no es cosa dada por la realidad empírica sino determinada por el sujeto, según el punto de vista desde el cual lleva a cabo el juicio de igualdad. La determinación del punto de referencia, comúnmente llamado tertium comparationis, para establecer cuando una diferencia es relevante, es una determinación libre más no arbitraria, y sólo a partir de ella tiene sentido cualquier juicio de igualdad.”*¹⁸

La Corte enfatiza que los términos de comparación en igualdad deben ser determinados libremente pero no arbitrariamente, basados en un punto de referencia racional para juzgar relevancia de diferencias. En la expresión demandada, los términos de comparación son “notoriedad pública significativa” vs. falta de ella, un criterio arbitrario que distingue candidatos establecidos (incluidos obligatoriamente) de emergentes (excluidos u optionales), sin justificación racional.

No hay evidencia de que la notoriedad previa sea relevante para medir opinión pública de forma equitativa. La expresión demandada viola el derecho a la igualdad constitucional al hacer arbitraria la determinación del *tertium comparationis* (notoriedad como “punto de referencia”), perpetuando desigualdades en visibilidad electoral sin base objetiva, lo que razonablemente hace inconstitucional

¹⁸ Sentencia Corte Constitucional T-422 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz (Bogotá D.C., 19 de junio de 1992) [T-422/92 Corte Constitucional de Colombia](#)

la expresión al generar diferenciaciones irrelevantes que consolidan ventajas para el poder establecido.

“El principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, como principio normativo de aplicación inmediata, supone la realización de un juicio de igualdad, a la vez que excluye determinados términos de comparación como irrelevantes; es así como, en atención al principio de igualdad se prohíbe a las autoridades dispensar una protección o trato diferente y discriminatorio “por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”¹⁹

La Corte confirma que el artículo 13 constitucional excluye términos de comparación irrelevantes, prohibiendo tratos discriminatorios basados en factores arbitrarios. Aquí, la expresión usa “*notoriedad o reconocimiento manifiesto*” como término de comparación irrelevante y discriminatorio, similar a prohibiciones explícitas (por ejemplo, por origen u opinión política), al dispensar trato preferente (inclusión forzosa) a candidatos establecidos por su trayectoria previa, marginando a los otros sin razonabilidad, lo que viola igualdad al perpetuar discriminación por “*origen político*” implícito (falta de trayectoria), derivando en inconstitucionalidad al incluir términos irrelevantes que consolidan desigualdades en oportunidades electorales. Es decir, una persona que no tenga notoriedad pública no podría ser considerada en una encuesta electoral lo cual resulta en un trato desigual en el ejercicio político:

“(...) la igualdad sólo se viola si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse según la finalidad y los efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.”

De cara al derecho a la igualdad, la Corte remite a una justificación objetiva, razonable y proporcional para desigualdades, evaluada por finalidad y efectos. La expresión demandada crea desigualdad sin justificación objetiva (no evidencia que inclusión forzosa de personajes notorios mejore equidad electoral), con efectos que perpetúan desequilibrios (ventaja en visibilidad para candidatos ya establecidos), sin proporcionalidad entre medios (mandato metodológico) y finalidad (supuesta mejora en los datos de las encuestas), lo que viola igualdad al generar efectos discriminatorios arbitrarios e inconstitucionales al no cumplir escrutinio de razonabilidad y proporcionalidad, consolidando ventajas estructurales sin base racional. En palabras de la Corte:

“Aunque existe una justificación razonable para aceptar el criterio diferenciador enunciado, éste debe ser proporcional. El juicio de proporcionalidad entre el fin buscado por la norma y los medios escogidos para ello tiene en cuenta no sólo la necesidad y la adecuación de estos últimos al primero, sino además la existencia de otros medios alternativos que, siendo menos gravosos de intereses o bienes jurídicos legítimos, podrían lograr igual cometido.”²⁰ (Subrayas propias)

Como se advierte, la Corte exige que toda desigualdad normativa supere un juicio estricto de proporcionalidad, lo que implica demostrar que no existen alternativas menos gravosas para alcanzar el mismo fin. En el caso analizado, la expresión demandada no cumple con ese estándar: no es necesaria (pues existen mecanismos como la inclusión voluntaria o encuestas abiertas que

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

permiten mediciones sin sesgos), no es proporcional en sentido estricto, y emplea medios excesivos que imponen cargas desiguales en violación de la Constitución.

4.2. Sobre la violación al artículo 40:

La expresión demandada vulnera el artículo 40 constitucional al afectar el derecho a *ser elegido* en condiciones equitativas, distorsionando la competencia democrática al sesgar metodologías que influyen en percepción pública, reduciendo la capacidad de candidatos emergentes para competir sobre méritos reales y supeditando su visibilidad a criterios subjetivos como “*reconocimiento manifiesto*”, lo que limita la participación política.

Una competencia democrática justa exige que el Estado garantice un campo de juego equilibrado. La norma demandada hace lo contrario: el Estado interviene para solidificar las estructuras de poder existentes, dificultando que nuevas opciones políticas puedan darse a conocer y competir en condiciones equitativas. Se obliga a “medir a quienes ya son medidos”, sesgando el instrumento de auscultación pública desde su propio diseño y obstaculizando la renovación política.

El derecho a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, consagrado en el artículo 40 de la Constitución, no se agota en el acto formal de votar o de inscribir una candidatura. Su núcleo esencial comprende el derecho a competir en condiciones de equidad, lo que impone al Estado el deber de garantizar un entorno que no favorezca indebidamente a ningún contendor. La Corte Constitucional ha sido clara en que las reglas del juego democrático no pueden imponer barreras desproporcionadas que anulen la participación efectiva, especialmente de minorías o grupos con menor acceso al poder. El artículo 5 crea precisamente una de estas barreras, al condicionar la visibilidad, un recurso esencial en la política moderna, a la notoriedad preexistente.

El derecho a la participación política también protege al elector. Su derecho a elegir libremente, contenido en el artículo 40 constitucional, depende fundamentalmente de tener acceso a una gama diversa y plural de propuestas y candidatos. Al preseleccionar y destacar a los candidatos “notorios”, la norma usurpa una función que corresponde exclusivamente al electorado de cara a decidir qué candidatos y qué ideas son relevantes. Se le presenta al ciudadano un menú de opciones prefiltrado por el Estado, limitando su autonomía y empobreciendo la deliberación pública.

Es importante considerar que la Corte ha reconocido que las encuestas electorales son una manifestación de la libertad de información y expresión, por lo cual su regulación, cuando impone condicionamientos sustanciales a su elaboración, publicación o divulgación, incide en un derecho fundamental y no puede considerarse un asunto simplemente técnico u ocasional. Por ejemplo, en la sentencia C-488 de 1993 se declaró inexcusable una norma que limitaba la posibilidad de difundir encuestas de opinión dentro de los 30 días previos a una elección en los siguientes términos:

“Un rasgo distintivo de la persona es la capacidad de juzgar sobre su entorno. (...) Es por lo anterior que resulta no sólo injusto, sino altamente inconveniente, el que se prive a la comunidad del conocimiento de los comportamientos políticos que reflejan las encuestas, porque todo ser humano que vive en sociedad tiene el derecho a saber lo que sus conciudadanos piensan sobre el devenir político, entre otras cosas, porque le sirve como elemento de juicio para su reflexión política y para sus propias decisiones”. (Subrayas propias)

La Corte resalta cómo las encuestas reflejan juicios colectivos sobre entornos políticos, esenciales para reflexión individual y decisiones democráticas, prohibiendo privaciones de este conocimiento como injustas e inconvenientes. Aplicado al cargo, la expresión sesga mediciones al obligar inclusión de notorios, privando comunidad de conocimiento integral sobre candidatos emergentes, distorsionando la reflexión política y las decisiones electorales protegidas por el artículo 40 constitucional, ya que reduce comportamientos políticos a figuras preestablecidas, al limitar visibilidad de nuevos actores sin justificación, violando derecho a juicio informado en democracia participativa:

(...) La norma en cuestión regula la posibilidad de difundir encuestas de opinión, que muestren el grado de apoyo ciudadano a los candidatos o prevean el resultado de las elecciones, disponiendo la prohibición a los medios de comunicación social de difundirlas durante los treinta (30) días anteriores a una elección. (...)
(...) No hay una fundamentación válida para prohibir que se exprese la opinión de los encuestados en un asunto público, y cuya divulgación no atenta contra el orden público, la intimidad o el bien común. Además, dada la naturaleza de la democracia participativa, la divulgación de encuestas electorales es asunto de interés general. (...). Esta medida restrictiva vulnera tanto el derecho a la información como el derecho de información, ya que impide la difusión de datos que son de interés general; y constituye así mismo un atentado contra la libertad de expresión, por cuanto se impide que la opinión del sector encuestado se exprese, sin razones jurídicas de fondo que sustenten esa posición prohibitiva". (Subrayas propias)

La Corte critica regulaciones que limitan difusión de encuestas sobre apoyo ciudadano o resultados electorales, declarando inválida cualquier prohibición sin fundamentación que atente contra orden público o bien común, protegiendo expresión de opiniones encuestadas como asunto público. En el presente cargo, la expresión regula indebidamente esa inclusión en encuestas, sesgando mediciones de grado de apoyo hacia personajes notorios y vulnera el derecho de participación del artículo 40 constitucional, al prohibir implícitamente divulgación neutral con el favorecimiento a candidatos establecidos, lo que limita el debate público sin justificación:

"El acto de prohibir la difusión de las encuestas, sobre asuntos que -se repite- son públicos por naturaleza, por un término de treinta días anteriores a una elección, constituye un acto de censura, por cuanto impide la expresión de determinadas opiniones, aunque éstas no vulneren el orden público. Es, pues, una discriminación, un acto que impide por una parte, que a la opinión pública se le informe de algo que le interesa legítimamente, y por otra a los medios de comunicación ejercer su derecho a informar, esto es, a transmitir y difundir oportunamente las noticias de que dispone."²¹ (Subrayas propias)

4.3. Sobre la violación al artículo 20:

Finalmente, infringe el artículo 20 constitucional al violar el derecho a recibir información imparcial, imponiendo un sesgo metodológico estatal que altera la neutralidad de encuestas al forzar inclusión de figuras conocidas, convirtiéndolas en herramientas de consolidación del statu quo en lugar de reflejos objetivos de opinión pública, restringiendo el flujo veraz de datos y empobreciendo el debate democrático sin proporcionalidad.

Una encuesta debe ser un reflejo neutral de la opinión pública en un momento dado, no el resultado de una pauta impuesta por el legislador. Al obligar a incluir ciertos nombres, la ley

²¹ Sentencia Corte Constitucional C-488 de 1993. MP. Vladimiro Naranjo Mesa. (Bogotá D.C., 28 de octubre de 1993) [Sentencia C-488 de 1993 Corte Constitucional - Gestor Normativo - Función Pública](#)

distorsiona la medición, impidiendo que esta refleje orgánicamente qué figuras o ideas tienen verdadero arraigo en la ciudadanía y cuáles están surgiendo. Se le presenta al público una realidad editada, donde el pasado electoral y la notoriedad mediática tienen un peso predeterminado, convirtiendo a la encuesta en una herramienta de consolidación del *statu quo* en lugar de un instrumento de descubrimiento. Esto es una violación a la imparcialidad que la Constitución exige de la información que circula en una sociedad democrática.

4.4. Cumplimiento de los requisitos para la admisión del cargo:

De conformidad con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, este cargo delimita con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación cumpliendo con los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia, suficiencia y certeza del cargo.

- **Claridad:** El cargo es claro porque presenta un argumento central y lo desarrolla de manera ordenada y lógica. Inicia con una tesis inequívoca: la norma impone la inclusión de candidatos con reconocimiento. Luego, estructura la argumentación en secciones distintas y bien definidas para cada artículo constitucional que se considera violado (artículos 13, 40 y 20).
- **Certeza:** La argumentación se basa en una norma real y existente. El cargo ataca una expresión textual y concreta del artículo 5 de la ley: “*se deberá incluir a candidatos que posean relevancia o notoriedad pública significativa, hayan participado en elecciones similares previas o tengan favorabilidad o reconocimiento manifiesto*”. No se fundamenta en interpretaciones subjetivas o suposiciones, sino en el contenido verificable y los efectos directos de esa disposición legal.
- **Especificidad:** El cargo no es vago; detalla de manera concreta cómo la norma choca con la Constitución: frente al artículo 13 (igualdad): explica que la norma crea dos categorías de candidatos (los de inclusión forzosa y los opcionales), generando una ventaja estructural para los primeros y rompiendo la igualdad de oportunidades. Respecto del artículo 40 (participación política): argumenta que se vulnera el derecho a ser elegido en condiciones equitativas al distorsionar la competencia y limitar el acceso de los electores a un abanico plural de candidatos. Finalmente, frente al artículo 20 (información): identifica la violación del derecho a recibir información imparcial, explicando que un sesgo metodológico impuesto por el Estado hace que la información de la encuesta sea, por definición, parcial.
- **Pertinencia:** El debate es de naturaleza estrictamente constitucional. La demanda contrasta directamente la norma legal con los artículos 13, 20 y 40 de la Constitución. Refuerza sus argumentos con jurisprudencia de la propia Corte Constitucional (Sentencias T-422 de 1992 y C-488 de 1993), que es el material de análisis propio de esta jurisdicción. No utiliza argumentos de conveniencia política o de legalidad.
- **Suficiencia:** La argumentación es lo suficientemente persuasiva para generar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma. Al demostrar de manera articulada cómo una sola expresión legal puede vulnerar tres derechos fundamentales distintos (igualdad, participación política e información imparcial) y al respaldar sus afirmaciones con precedentes de la Corte, el cargo presenta una acusación sólida y fundamentada que justifica un estudio constitucional.

IV. CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS

De conformidad con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, cada cargo de la presente acción pública de constitucionalidad se delimita con precisión el objeto demandado y el concepto de la violación cumpliendo con los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia, suficiencia y certeza de los cargos con los requisitos mínimos para el estudio Constitucional.

V. PROCEDIMIENTO

El procedimiento indicado en la Constitución, el Decreto 2067 de 1991 y el Reglamento de la Corte Constitucional.

VI. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer esta demanda, de conformidad con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, para “decidir sobre las demandas de constitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”; el Decreto 2067 de 1991 y el Reglamento de la Corporación.

VII. SOLICITUDES

6.1. Pretensión principal: Se solicita a la Corte, declarar la inexequibilidad de la Ley 2494 del 23 de julio de 2025, “por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones”.

6.2. Pretensiones subsidiarias: Se solicita a la Corte, declarar la inexequibilidad de las siguientes expresiones demandadas contenidas en los artículos 1, 2, 3, 5, parágrafo 2 del artículo 6, 7 y 12.

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la realización y divulgación de encuestas para cargos de elección popular y de opinión política, con el fin de garantizar la igualdad al acceso de la información y la transparencia de los datos en aras de aumentar la confiabilidad y robustecer técnicamente la aplicación de dichas técnicas de investigación en el territorio nacional.

Artículo 2. Alcance. Las disposiciones contenidas en la presente Ley son aplicables a todo estudio cuantitativo que se publique y a las personas jurídicas que los realicen y divulguen, cuyo objetivo sea dar a conocer preferencias, opinión o tendencias políticas y electorales. Incluyendo la intención de voto y la imagen de los candidatos para procesos de decisión o elección mediante voto popular. Sin importar el nombre, denominación o metodología que se le dé al estudio cuantitativo para ser publicado y divulgado deberá cumplir todas las exigencias de la presente ley para las encuestas que se incluyan en dicho estudio.

Al publicar los resultados de un sondeo en prensa, radio, televisión o plataformas digitales -incluidas las redes sociales- se debe informar que éste no se considera representativo del grupo poblacional en donde se adelantó la medición, de conformidad con las definiciones del artículo 3 de la presente ley.

Artículo 3. Definiciones. Para la aplicación de la presente Ley, se deben considerar las siguientes definiciones:
 (...) Sondeo: Procedimiento que permite conocer las opiniones y actitudes de un grupo específico por medio de un cuestionario que se aplica a un grupo de sus integrantes. Este procedimiento expedito de medición está dirigido a muestras no probabilísticas de la población que no se juzgan como representativas del conjunto al que pertenecen. Los resultados de este tipo de estudio no son generalizables para la población, su propósito es conocer la percepción sobre temas de interés político instituciones e funcionarios. No podrán publicarse ni divulgarse sondeos sobre intención de voto electoral.

Artículo 5. Encuestas de conocimiento, favorabilidad política, opinión o intención del voto. Cuando se indague por el conocimiento, favorabilidad, opinión sobre políticos o personajes públicos susceptibles de ser elegidos a un cargo uninominal de elección popular, se deberá incluir a candidatos que posean relevancia o notoriedad pública significativa, hayan participado en elecciones similares previas o tengan favorabilidad o reconocimiento manifiesto.

Las encuestas que incluyan preguntas relacionadas con intención de voto solo podrán realizarse a partir de los tres meses anteriores del primer día de inscripciones de candidatos. Una vez haya finalizado el término para la inscripción a elecciones uninominales, las encuestas tendrán que incluir a todos los candidatos inscritos para la respectiva contienda electoral.

Artículo 6. Requisitos formales para la publicación de encuestas y sondeos. Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o divulgada tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar de manera clara y visible la siguiente información, a manera de ficha técnica:

(...) Parágrafo 2. Las encuestas que no cumplan con los requisitos establecidos en este artículo no podrán ser publicadas ni divulgadas por ningún medio de comunicación.

Artículo 7. Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral. Créase la Comisión Técnica de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral, la cual es un cuerpo técnico del Consejo Nacional Electoral, que tendrá a cargo las siguientes funciones:

1. Estudiar, evaluar, auditar y conceptualizar sobre el cumplimiento de las disposiciones que regulan la elaboración y publicación de encuestas.
2. Asesorar al Consejo Nacional Electoral en la regulación, vigilancia y seguimiento a las encuestas y estudios de opinión política.
3. Expedir su propio reglamento y designar coordinador.

Parágrafo transitorio. Mientras la Comisión expide su reglamento se regirá por las siguientes reglas: i) la secretaría técnica será ejercida por la Secretaría General del Consejo Nacional Electoral, ii) el quórum para realizar sesiones o tomar decisiones se cumplirá con la presencia física o virtual de no menos de 3 comisionados, iii) La sesiones serán convocadas con al menos siete (7) días de anticipación a la fecha de la reunión iv) el coordinador de la comisión asignará entre uno (1) y dos (2) comisionados para elaborar la ponencia de las auditorías, informes o conceptos que se requieran haciendo uso de un reparto aleatorio y equitativo v) la aprobación de conceptos, informes y auditorías así como las demás decisiones de la comisión requieren del voto afirmativo de al menos 3 miembros de la comisión.

Artículo 12. Auditoría y trazabilidad de los datos. Para garantizar que se disponga de la información necesaria para la realización de auditorías, las firmas encuestadoras deberán entregar al Consejo Nacional Electoral de manera simultánea a la entrega de los productos terminados al cliente y guardar copia, por un lapso no inferior a dos (2) años, la siguiente información:

(...) Todas las encuestas electorales, políticas y de opinión pública de cobertura nacional serán auditadas por la comisión. Las encuestas territoriales serán auditadas aleatoriamente. El Consejo Nacional Electoral podrá contratar auditorías externas (...)

VIII. ANEXOS

Se aportan los siguientes medios probatorios:

Anexo No. 1	Certificado de existencia y representación legal Fundación para el Estado de Derecho y cédula de ciudadanía del representante legal
Anexo No. 2	Ley 2494 de 2025 y constancia de publicación en el Diario Oficial No. 53.191 del 24 de julio de 2025.

IX. NOTIFICACIONES

El ciudadano recibirá notificaciones:

Dirección: Calle 94 No. 21-76 Bogotá, D.C.

Teléfono: 3001160643

Correo electrónico: andrescaro@fedecolombia.org y notificaciones@fedecolombia.org

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Ciudadano