

Bogotá D.C., marzo 24 de 2026

Honorables Magistrados
CONSEJO DE ESTADO
SECCIÓN PRIMERA (REPARTO)
E.S.D.

Asunto: Acción de nulidad en contra de la Circular Externa 002 de 2026 con solicitud de medida cautelar.
Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia).
Accionado: Superintendencia de Industria y Comercio.

Respetuoso saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**, identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal, organización 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 fundamentales a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40 constitucional) presenta el medio de control de **NULIDAD SIMPLE** en contra de las instrucciones 5, 6, 7 y 8 de la Circular Externa 002 del 15 de enero de 2026 expedida por la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, relacionada con el tratamiento de datos personales con fines políticos o electorales, conforme se expone a continuación.

I. PARTES

1.1. Demandante:

La **Fundación para el Estado de Derecho** (en adelante **FEDe. Colombia**), identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal.

1.2. Demandados:

La **Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)**, representada judicialmente por la señora Cielo Elaine Rusinque Urrego o quien haga sus veces.

II. ANOTACIÓN PRELIMINAR

La presente demanda tiene por objeto el control de legalidad de la Circular Externa 002 de 2026, expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio, en cuanto introduce reglas sustantivas sobre el tratamiento de datos personales en el contexto de la actividad política y electoral, que desbordan la función instructiva atribuida a dicha entidad y afectan materias sometidas a reserva de ley estatutaria.

El problema jurídico que plantea el acto acusado no se limita a la aplicación del régimen general de protección de datos personales en el ámbito electoral. Por el contrario, la circular incorpora mandatos, prohibiciones y deberes que redefinen las condiciones en las cuales los actores políticos pueden interactuar con el electorado, en particular mediante el uso de herramientas digitales, segmentación de audiencias y estrategias de comunicación política.

En este sentido, el acto administrativo demandado no se limita a reiterar o desarrollar la Ley 1581 de 2012, sino que introduce estándares adicionales -como la prohibición de determinadas formas de perfilamiento, la exigencia de transparencia proactiva sobre criterios de segmentación y la restricción del uso de canales de comunicación digital- que inciden directamente en el ejercicio de derechos fundamentales como la participación política y la libertad de expresión, así como en la organización y funcionamiento de las campañas electorales.

Esta circunstancia plantea un problema de competencia y de jerarquía normativa: de una parte, porque la regulación del núcleo esencial de los derechos fundamentales y de la actividad electoral corresponde al legislador estatutario (artículos 152 y 153 de la Constitución); y de otra, porque la Constitución atribuye al Consejo Nacional Electoral la suprema inspección, vigilancia y control de la actividad electoral (artículo 265).

Así, aunque la Superintendencia de Industria y Comercio ejerce funciones de vigilancia en materia de protección de datos personales, dichas competencias no la habilitan para introducir regulaciones que, por su contenido material, inciden en la definición de las reglas de la contienda política ni en las condiciones de interacción entre los actores electorales y los ciudadanos.

En consecuencia, la demanda plantea que la Circular Externa 002 de 2026 constituye un acto administrativo de carácter general que, bajo la apariencia de instrucciones en materia de datos personales, configura una regulación sustantiva de la actividad política y electoral, expedida sin competencia y en infracción de normas superiores.

III. NORMA DEMANDADA

La Circular Externa 002 del 15 de enero de 2026 “*Tratamiento de datos personales con fines políticos o electorales, en especial los relacionados con actividades de publicidad, marketing o prospección política y electoral.*”, publicada en el Diario Oficial No. 53.368 del 15 de enero de 2026.

Se demandan las siguientes instrucciones:

i) Instrucción 5:

“5. No está permitido agregar a una persona a grupos de mensajería instantánea (como WhatsApp o servicios similares), a listas de distribución, boletines electrónicos o bases de datos de envío masivo sin su consentimiento previo e informado. Tampoco se debe contactarla utilizando bases de datos adquiridas o suministradas por terceros, o recolectadas mediante herramientas automatizadas de extracción masiva de datos web scraping, sin verificar previamente la existencia y validez de la autorización.”

ii) Instrucción 6:

“6. Los sujetos vigilados que realicen tratamiento de datos personales con fines políticos o electorales deben garantizar que el tratamiento de datos personales se realice exclusivamente con fines legítimos y determinados. No es legítimo recolectar datos personales para finalidades distintas a las declaradas, utilizar la información de manera desleal u opaca, o informar finalidades engañosas con el propósito de inducir al titular a suministrar sus datos.”.

iii) Instrucción 7:

“7. Conforme al artículo 6 de la Ley 1581 de 2012, se encuentra prohibido el tratamiento de datos personales sensibles, salvo que el titular haya otorgado su autorización previa, explícita e informada. Es contrario al régimen de protección de datos personales elaborar perfiles que clasifiquen a las personas según su orientación política, o que la evalúen o busquen predecir la orientación política de los titulares, así como cualquier tipo de perfilamiento, basado en inferencias o no, que se estructure, o que revele la orientación política de las personas, cuando no se cuente con la autorización previa, explícita e informada del titular para dichos tratamientos.”

iv) Instrucción 8, apartado subrayado:

“8. Cuando utilicen datos personales para segmentar, personalizar o dirigir publicidad política, los sujetos vigilados deben, en cumplimiento de los principios de libertad y de transparencia, garantizar que el titular pueda comprender, de forma suficiente, como se realizó el tratamiento de sus datos para la entrega de mensajes con contenido político o electoral.

Para ello, deberán informar, a petición del titular de los datos, y en todo caso, de forma proactiva, de manera clara y en lenguaje sencillo, a través de cualquier medio, los criterios aplicados para la segmentación, las categorías de datos personales utilizadas, la lógica general empleada para definir los grupos destinatarios, la fuente de los datos, el tipo de segmentación realizada y si en el proceso se emplearon sistemas de inteligencia artificial. Cuando dicha información sea dinámica o dependa de campañas, mensajes o estrategias específicas, esta podrá suministrarse mediante mecanismos complementarios de transparencia, tales como avisos asociados a piezas publicitarias, canales de consulta accesibles u otros espacios informativos vinculados a la publicidad política, sin perjuicio de la información de carácter general contenida en las Políticas de Tratamiento de Datos Personales.

Cuando se usen sistemas de Inteligencia Artificial para realizar el tratamiento de datos personales, los responsables y encargados del tratamiento deben tener en cuenta lo dispuesto en la Circular Externa No. 002 del 21 de agosto de 2024 de esta entidad, sobre “Lineamientos sobre el Tratamiento de Datos Personales en Sistemas de Inteligencia Artificial”.

IV. NORMAS VULNERADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

El presente acápite tiene por objeto demostrar la configuración de los vicios de nulidad que afectan la Circular Externa 002 del 15 de enero de 2026 “Tratamiento de datos personales con fines políticos o

electorales, en especial los relacionados con actividades de publicidad, marketing o prospección política y electoral". La expedición de este acto administrativo transgrede el ordenamiento jurídico superior, incurriendo en causales de nulidad específicas consagradas en el artículo 137 del CPACA (Ley 1437 de 2011), a saber: (i) infracción de las normas en que dice fundarse, (ii) falta de competencia y (iii) falsa motivación.

A continuación, se desarrolla el concepto de la violación, desagregado por cargos:

4.1 Cuestión previa: procedencia de la demanda de nulidad simple contra la Circular Externa No. 002 de 2026.

La acción de nulidad simple es procedente frente a actos administrativos de carácter general, que produzcan efectos jurídicos en el ordenamiento (artículo 137 del CPACA). En esa medida, es posible demandar circulares expedidas por autoridades administrativas cuando, más allá de su denominación formal, contienen verdaderas decisiones administrativas que generen situaciones jurídicas y, por ende, resulten susceptibles de control judicial.

El Consejo de Estado ha sido enfático al señalar que el examen de procedencia de las demandas contra este tipo de actos no depende de su forma o denominación, sino de su contenido material. Así lo ha sostenido la Sección Primera en reciente providencia:

"En suma, por regla general, la Corporación ha comprendido que, para que proceda el control de una circular ante esta jurisdicción, es requisito indispensable que se acredite su producción de efectos jurídicos.

*Pero entre el período comprendido de 2014 a 2020 estuvo vigente en la Sección Primera una tesis minoritaria que admitía el control de las circulares sin importar su naturaleza y contenido. Actualmente, corresponde al juez estudiar y determinar claramente si el acto, al margen de su denominación -circular, instructivo, guía, entre otros-, produce efectos jurídicos, es decir, si se trata de un auténtico acto administrativo pasible de control."*¹

En síntesis, un acto administrativo puede ser objeto de control de nulidad cuando constituye una manifestación de voluntad de la administración pública que produce efectos jurídicos, es decir, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas, con efectos obligatorios frente a los administrados.

Para el caso que nos ocupa, la Circular Externa No. 002 del 15 de enero de 2026 expedida por la SIC, materialmente constituye un acto administrativo de carácter general y obligatorio, en tanto:

i) Establece mandatos imperativos y prohibiciones de carácter obligatorio que no se limitan a reproducir la normativa preexistente, sino que imponen nuevas cargas administrativas, tales como

¹ Consejo de estado, Sección Primera. Radicado: 11001-03-25-000-2025-00196-00 (1555-2025). Auto del 14 de julio de 2025. En la citada providencia se reiteró la tesis propuesta en las sentencias: Consejo de Estado, Sección Segunda. Radicado: 11001-3-25-000-2011-00290-00 (1087-11). (26 de julio de 2018); Consejo de Estado. Sección Primera. Radicado: 11001-03-24-000-2011-00372-00. (26 de agosto de 2021); Consejo de Estado, Sección Cuarta. Radicado: 11001-03-24-000-2022-00387-00 (27678). Auto del 27 de febrero de 2025.

la exigencia de transparencia proactiva sobre la "lógica general" de los algoritmos y los criterios de segmentación (instrucción 8), y la prohibición absoluta de contacto en grupos de mensajería instantánea sin consentimiento previo (instrucción 5).

ii) Crea una regulación sustantiva sobre la propaganda electoral y el marketing político, en materias que desbordan la competencia técnica de la entidad y afectan el núcleo esencial de derechos fundamentales como la participación política y habeas data, al definir criterios de "lealtad" y "finalidad" en el discurso político que no están previstos en la ley estatutaria.

iii) Se fundamenta en la potestad de la SIC para "impartir instrucciones" con fuerza de policía administrativa (artículo 21, Ley 1581 de 2012), lo cual genera situaciones jurídicas vinculantes para los partidos, candidatos y empresas de marketing, cuyo incumplimiento activa la potestad sancionatoria de la entidad, modificando así su estatus jurídico frente a la autoridad administrativa.

iv) Restringe el alcance de excepciones legales estatutarias, específicamente la de "contacto regular" para organizaciones con finalidad política (artículo 6, literal c, Ley 1581 de 2012), al imponer barreras procedimentales que anulan en la práctica la comunicación orgánica entre los partidos y sus bases sociales.

En consecuencia, no se trata de una mera circular de orientación o recordación normativa, sino de un acto materialmente decisorio, general, obligatorio y, por lo tanto, susceptible de control judicial a través de la acción de nulidad simple, de conformidad con el artículo 137 del CPACA.

4.2. La Circular Externa 002 de 2026 infringe la norma en que dice fundarse.

El vicio de infracción de normas en que debía fundarse (artículo 137, CPACA), de acuerdo con el Consejo de Estado, consiste en la violación del ordenamiento superior o de la regla de derecho de fondo que se exigía para su sustento, ya sea i) por su falta de aplicación, ii) por aplicación indebida o iii) por interpretación errónea².

4.2.1. La Circular Externa No. 002 de 2026 vulnera el principio de reserva de ley (infracción del ordenamiento superior):

La Circular Externa No. 002 de 2026 vulnera el principio de reserva legal al regular una materia que, por mandato constitucional expreso, corresponde exclusivamente al Congreso de la República. Este cargo se fundamenta en la violación de los artículos 152 literales a) y c)³ de la Constitución, que exigen que la regulación de los derechos fundamentales y funciones electorales se realice mediante

² Consejo de Estado, Sección Cuarta. Radicación: 11001-03-27-000-2020-00017-00 del 29 de julio de 2021.

³ “**Artículo 152.** Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;

[...]

c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;”

ley estatutaria y el artículo 153 que dispone mayoría absoluta tiempos legislativos especiales y revisión previa de la Corte Constitucional de este tipo de leyes.

Al respecto, cabe precisar que la protección de datos personales ostenta el carácter de derecho fundamental. En desarrollo de este mandato, la Ley 1581 de 2012 estableció el marco general para su tratamiento; no obstante, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-748 de 2011, fue enfática al señalar que cualquier regulación o limitación que afecte el núcleo esencial de estos derechos se encuentra amparada por la estricta reserva de ley estatutaria.

La SIC, a través de una circular administrativa, está creando prohibiciones y deberes (como la prohibición de ciertas inferencias o la obligación de transparencia algorítmica radical) que no están contemplados en la Ley 1581 de 2012. En efecto, el artículo 6 de esta norma establece, de manera taxativa las excepciones al tratamiento de datos sensibles:

“Artículo 6°. Tratamiento de datos sensibles. *Se prohíbe el Tratamiento de datos sensibles, excepto cuando:*

- a) El Titular haya dado su autorización explícita a dicho Tratamiento, salvo en los casos que por ley no sea requerido el otorgamiento de dicha autorización;*
- b) El Tratamiento sea necesario para salvaguardar el interés vital del Titular y este se encuentre física o jurídicamente incapacitado. En estos eventos, los representantes legales deberán otorgar su autorización;*
- c) El Tratamiento sea efectuado en el curso de las actividades legítimas y con las debidas garantías por parte de una fundación, ONG, asociación o cualquier otro organismo sin ánimo de lucro, cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical, siempre que se refieran exclusivamente a sus miembros o a las personas que mantengan contactos regulares por razón de su finalidad. En estos eventos, los datos no se podrán suministrar a terceros sin la autorización del Titular;*
- d) El Tratamiento se refiera a datos que sean necesarios para el reconocimiento, ejercicio o defensa de un derecho en un proceso judicial;*
- e) El Tratamiento tenga una finalidad histórica, estadística o científica. En este evento deberán adoptarse las medidas conducentes a la supresión de identidad de los Titulares.”*

La instrucción 7 demandada pretende regular el tratamiento de datos sensibles (opiniones políticas) imponiendo condiciones que la ley estatutaria no previó, como la obligación de que el titular comprenda la "lógica general" del sistema.

La instrucción 8 demandada contiene una exigencia de transparencia algorítmica que obliga a revelar el "secreto industrial" de las campañas políticas, es decir, su estrategia de segmentación. Así mismo, se exige que la información se debe suministrar de "forma proactiva" y a través de "mecanismos complementarios de transparencia asociados a piezas publicitarias".

Estas son materias que deben ser debatidas en el Congreso de la República con las mayorías calificadas propias de las leyes estatutarias, y no decretada por una entidad del Gobierno nacional.

i) Creación de nuevas prohibiciones y deberes de “transparencia” no previstos en la Ley 1581 de 2012:

La competencia impartida a la SIC por el literal e) del artículo 21 de la Ley 1581 de 2012⁴ se limita a "impartir instrucciones" de carácter técnico y operativo para la adecuación de los responsables al régimen legal vigente. No obstante, la instrucción 8 de la Circular Externa 002 de 2026 introduce la obligación de "transparencia proactiva", exigiendo revelar la "lógica general" de los sistemas de inteligencia artificial y los "criterios de segmentación".

Este es un deber sustantivo que no existe en la Ley 1581 y que limita el derecho a la reserva estratégica de las organizaciones políticas. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵, las condiciones bajo las cuales los titulares pueden acceder a la información y los requisitos de los bancos de datos para tratar información de forma automatizada son materias sujetas a reserva de ley estatutaria. Al crear esta carga mediante circular, la SIC actúa como legislador sin competencia para ello.

ii) Restricción desproporcionada del tratamiento de "datos inferidos":

La instrucción 7 de la Circular Externa 002 de 2026 califica como "contrario al régimen" el perfilamiento basado en inferencias que revelen la orientación política, incluso si estas no son recolectadas directamente del titular. La Ley 1581 de 2012 en su artículo 6 establece que el tratamiento de datos sensibles está prohibido "salvo" excepciones como la autorización explícita o el interés vital.

La Circular, al imponer una restricción adicional sobre el proceso lógico de inferencia, herramienta esencial del marketing político moderno, está regulando el alcance del derecho fundamental al habeas data en su dimensión de autodeterminación informática⁶. Este tipo de limitaciones al núcleo esencial de un derecho, que afecta la capacidad de los partidos para identificar y comunicarse con su electorado, debe ser tramitado exclusivamente mediante el procedimiento agravado de una ley estatutaria, conforme lo señale el literal c) del artículo 152 de la Constitución.

4.2.2. La SIC infringe la Ley Estatutaria 1581 de 2012 por desconocimiento de la excepción de "contacto regular":

⁴ **"Artículo 21. Funciones.** La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones:

[...]

e) *Impartir instrucciones sobre las medidas y procedimientos necesarios para la adecuación de las operaciones de los Responsables del Tratamiento y Encargados del Tratamiento a las disposiciones previstas en la presente ley;*".

⁵ Sentencia C-282 de 2021. (25 de agosto de 2021). "Concretamente, la jurisprudencia de este tribunal ha identificado como asuntos **sujetos a reserva de ley estatutaria, en relación con el habeas data: (i) los requisitos que deben cumplir los bancos de datos para tratar de forma automatizada la información de los titulares;**" (Negrilla fuera de texto)

⁶ **"El ámbito de acción o de operatividad del derecho al habeas data o derecho a la autodeterminación informática, está dado por el entorno en el cual se desarrollan los procesos de administración de bases de datos personales. De tal forma que integran el contexto material: el objeto o la actividad de las entidades administradoras de bases de datos, las regulaciones internas, los mecanismos técnicos para la recopilación, procesamiento, almacenamiento, seguridad y divulgación de los datos personales y la reglamentación sobre usuarios de los servicios de las administradoras de las bases de datos."** Corte Constitucional. Sentencia T-729 de 2002. (5 de septiembre de 2002).

La Circular demandada incurre en una aplicación indebida y una interpretación errónea de la Ley Estatutaria 1581 de 2012, al ignorar la excepción de "contacto regular" prevista en su artículo 6, literal c). Mientras la ley permite a las organizaciones políticas tratar datos de personas que mantengan "contactos regulares" por razón de su finalidad sin necesidad de autorizaciones concurrentes, la Instrucción 5 de la Circular impone una prohibición general y absoluta de contacto en servicios de mensajería sin "consentimiento previo e informado".

Esta contradicción normativa constituye una antinomia que vicia el acto administrativo por las siguientes razones:

i) Desconocimiento de una excepción legal estatutaria: la Ley 1581 de 2012 reconoce que las organizaciones con finalidad política poseen un régimen especial de interacción con sus miembros y simpatizantes afines (artículo 6 literal c). Al exigir un consentimiento formal previo para la inclusión en grupos de mensajería (instrucción 5) sin prever la salvedad del "contacto regular", la SIC está, en la práctica, restringiendo el ámbito de aplicación de una excepción legal estatutaria, sin competencia para ello. Una instrucción administrativa no puede alterar el contenido ni el alcance de una disposición de rango superior.

ii) Imposición de un estándar inadecuado al contexto político: la instrucción demandada establece un requisito de consentimiento previo, expreso e informado para la inclusión de personas en canales de mensajería digital, sin atender a las dinámicas propias de la interacción política.

En contextos territoriales, la actividad política se desarrolla a través de redes de contacto directo y relaciones previas entre ciudadanos y organizaciones. En este escenario, la comunicación digital constituye una extensión de dichas interacciones, y no una actividad equiparable a prácticas comerciales. La imposición de un estándar uniforme de consentimiento desconoce estas particularidades lo que introduce una carga desproporcionada que dificulta la comunicación ordinaria entre actores políticos y ciudadanos, incidiendo de manera directa en el ejercicio efectivo del derecho a la participación política.

iii) Contradicción interna del acto: resulta paradójico que la instrucción 10 de la misma Circular mencione la excepción del literal c) del artículo 6 de la Ley 1581, pero que la instrucción 5 anule su efectividad al no incluir dicha salvedad en la regla prohibitiva sobre mensajería instantánea. Esta falta de técnica normativa genera inseguridad jurídica para los partidos políticos, al establecer reglas incompatibles dentro del mismo acto, dejando a los sujetos regulados expuestos a criterios sancionatorios inciertos.

iv) Restricción desproporcionada a la participación política: al imponer barreras de acceso excesivas para la comunicación entre las organizaciones políticas y sus simpatizantes, la SIC vulnera el núcleo del derecho fundamental a la participación política. Impedir que un partido mantenga el flujo de información con quienes mantienen un contacto regular con su ideología, bajo la amenaza

de multas, constituye una restricción no justificada en el derecho fundamental a la asociación y participación política (artículo 40, Constitución).

En consecuencia, la SIC realiza una interpretación restrictiva del régimen de excepciones del artículo 6 de la Ley 1581, al imponer el consentimiento previo como único fundamento para el tratamiento de datos en el contexto electoral. Esta interpretación desconoce la flexibilidad normativa prevista por el legislador estatutario para las organizaciones políticas y configura una infracción de la norma superior en la que debía fundarse el acto, razón por la cual la Instrucción 5 debe ser declarada nula.

4.2.3. Infracción de la Ley Estatutaria 1475 de 2011: desconocimiento de la *lex specialis* electoral⁷:

La Ley Estatutaria 1475 de 2011 regula de manera integral la organización de partidos y campañas políticas. En particular, su artículo 35 establece el régimen de propaganda electoral en medios de comunicación, y su artículo 37 atribuye al Consejo Nacional Electoral (CNE) funciones de regulación, inspección y vigilancia sobre la actividad electoral.

La Circular Externa 002 de 2026 incurre en infracción de las normas en que debía fundarse, al desconocer la normativa electoral vigente y atribuirse competencias que no le han sido conferidas:

i) Desconocimiento de la competencia privativa del CNE: la Ley Estatutaria 1475 de 2011, en su artículo 37, reafirma la competencia constitucional del Consejo Nacional Electoral (CNE) para ejercer funciones de regulación, inspección y vigilancia sobre toda la actividad electoral. Al pretender regular el uso de datos en campañas, la SIC invade una esfera de supervisión que el legislador estatutario no le delegó, lo que configura un exceso en el ejercicio de sus funciones administrativas.

ii) Violación de la *lex specialis* electoral: la Circular desconoce que el régimen electoral constituye un régimen especial en materia de actividad política, que debe ser interpretado de manera armónica con el régimen de protección de datos personales. En el contexto de las campañas, el tratamiento de datos personales no es una actividad autónoma, sino un instrumento funcional al ejercicio de la actividad política, lo que exige una lectura sistemática que respete las competencias asignadas a la autoridad electoral.

iii) Distinción arbitraria de la separación de actividades: la SIC fundamenta su actuación en una distinción arbitraria entre "tratamiento de datos" y "actividad de campaña". No obstante, dado

⁷ “El principio de especialidad se deriva de la locución latina: “*lex specialis derogat lex generalis*”, adagio jurídico popular según el cual la ley especial debe ser aplicada de preferencia sobre la general”. Corte Constitucional. Sentencia. C-464 de 2014. (9 de julio de 2014).

que el dato es el insumo y el mensaje es la propaganda, todo el ciclo constituye actividad electoral sujeta exclusivamente al control de las autoridades electorales.

iv) Incompetencia para regular "insumos" de campaña: La Ley 1475 de 2011 regula de manera detallada la organización, financiación y responsabilidades de las campañas, sin prever la intervención de autoridades administrativas distintas al CNE en la supervisión de su desarrollo. En ese contexto, la regulación de aspectos instrumentales directamente vinculados a la actividad electoral no puede ser asumida por autoridades ajenas al sistema de control electoral.

La SIC infringe el ordenamiento superior al atribuirse facultades de "policía administrativa" en un ámbito donde la Ley Estatutaria ha definido un régimen de supervisión especializado y excluyente en cabeza del CNE.

4.3. La Circular Externa No. 002 de 2026 fue expedida sin competencia.

De conformidad con el artículo 137 del CPACA, la incompetencia de la autoridad emisora constituye una causal de nulidad del acto administrativo. En este sentido, la SIC contraviene el artículo 121 constitucional, toda vez que desconoce la prohibición expresa de ejercer funciones que no han sido atribuidas por la Constitución o la ley, al expedir la Circular Externa No. 002 de 2026 sin ser la competente para ello. Esta norma señala:

*“**Artículo 121.** Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.”*

El artículo citado constituye una regla de competencia definida en la Constitución que proscribe que las autoridades del Estado ejerzan las competencias funcionales de otras, de esa manera la SIC trasgrede sus competencias y asume las funciones atribuidas constitucionalmente al Consejo Nacional Electoral (CNE) en materia de propaganda electoral.

La Circular Externa 002 de 2026, especialmente en los apartados demandados contenidos en su instrucciones 5, 6, 7 y 8, impone reglas sobre cómo los partidos deben contactar a sus electores y qué información deben revelar sobre sus tácticas de persuasión. Esto constituye una invasión de la órbita de competencia del CNE, que es el único órgano con la potestad reglamentaria para fijar las reglas de la propaganda electoral, incluyendo aquella realizada a través de redes sociales y medios digitales.

4.3.1. Normas que regulan la publicidad electoral: el régimen especial y preferente.

La publicidad política tiene su propio estatuto jurídico, el cual es ley especial y, por tanto, prevalece sobre las normas generales de protección de datos o de protección al consumidor en caso de conflicto.

4.3.1.1. Definición legal de propaganda electoral:

La Ley 130 de 1994⁸, en su artículo 24, define la propaganda electoral con una amplitud que no deja dudas sobre su alcance omnicompreensivo:

"Entiéndase por propaganda electoral la que realicen los partidos, los movimientos políticos y los candidatos a cargos de elección popular y las personas que los apoyen, con fin de obtener apoyo electoral".

Esta definición tiene dos elementos clave:

- i) Elemento subjetivo: realizada por actores políticos o sus simpatizantes.
- ii) Elemento teleológico: con el fin de obtener apoyo electoral (votos).

Nótese que la ley no distingue el medio. Sea que se realice mediante vallas, televisión, radio, o, como ocurre hoy, mediante plataformas digitales, redes sociales, algoritmos de inteligencia artificial o bases de datos, si la finalidad es obtener votos, estamos ante propaganda electoral.

El CNE en su doctrina (como la Resolución 2126 de 2020⁹), ha ratificado que el uso de redes sociales y medios digitales con fines electorales constituye propaganda política. Por tanto, cualquier regulación sobre “cómo” se hace esa propaganda, “a quién” se dirige (segmentación) y “qué contenido” tiene (veracidad/deepfakes), es una regulación sobre la propaganda electoral misma.

4.3.1.2. Ley 1475 de 2011 establece las reglas de organización de partidos y campañas políticas:

La Ley Estatutaria 1475 de 2011 modernizó el marco normativo de la organización de partidos y campañas políticas, estableciendo en su artículo 35 la regulación de la propaganda en medios de comunicación social y reafirmando, a través del artículo 37, la competencia del CNE para ejercer las funciones de regulación, inspección y vigilancia sobre toda la actividad electoral.

Esta ley establece los tiempos de campaña, los topes de financiación y las responsabilidades de los directores de campaña. No delega en ninguna superintendencia la vigilancia de los "insumos" de la campaña (como los datos).

⁸ "Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones".

⁹ "Por medio de la cual se ABSTIENE DE SANCIONAR y SE DA POR TERMINADA LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA en contra del ciudadano ÁLVARO TRUJILLO HERNÁNDEZ, por presunta vulneración al artículo 35 de la Ley 1475 de 2011 que subrogó al artículo 24 de la Ley 130 de 1994, en el Municipio de Tarqui, Departamento de Huila y se ordena el archivo del expediente No. 8720-19.". En el marco de este caso, el Consejo Nacional Electoral cambió su doctrina en cuanto al uso de las redes sociales para realizar propaganda electoral. La sala en pleno decidió que el empleo de redes sociales, como: Facebook, Twitter e Instagram, para promover candidaturas a cargos o a corporaciones públicas de elección popular, constituyen publicidad y/o propaganda política.

Intentar separar el "tratamiento de datos" de la "actividad de campaña" es una distinción arbitraria insostenible. El dato es el insumo; la segmentación es la estrategia; el mensaje es la propaganda. Todo el ciclo es actividad electoral.

Si bien el régimen general de habeas data es aplicable a la actividad de los partidos políticos, la regulación de aspectos específicos que pretendan ampliar o detallar las obligaciones de protección de datos en el marco de la propaganda electoral es competencia del CNE y no de la SIC. La Circular 002 de 2026 incurre en una extralimitación al ignorar que la propaganda electoral, definida por el artículo 24 de la Ley 130 de 1994 como toda actividad realizada con el fin de obtener apoyo electoral, independientemente del medio utilizado, se rige por un marco jurídico especializado de naturaleza estatutaria, el cual constituye una *lex specialis* que prevalece sobre la potestad instructiva general de la SIC en esta materia.

4.3.2. Incompetencia funcional de la SIC al asumir competencias constitucionales del CNE.

A través de la Circular demandada, la SIC asume competencias constitucionales y legales del CNE en materia electoral. La Constitución, en su artículo 265 dispone:

"El Consejo Nacional Electoral tendrá, de conformidad con la ley, las siguientes atribuciones especiales: 1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral."

El adjetivo "suprema" significa que, en materia electoral, no hay autoridad administrativa por encima del CNE. La vigilancia de las campañas electorales, incluyendo sus estrategias de marketing (que son estrategias electorales), sus gastos (que incluyen la compra de bases de datos y pago de algoritmos) y su publicidad, corresponde privativamente a esta entidad (artículos 34 al 38, Ley 1475 de 2011¹⁰), así como la facultad de imponer las sanciones del caso (artículo 39, Ley 130 de 1994¹¹ y artículo 10 y 12, Ley 1475 de 2011).

La SIC carece de competencia para intervenir en asuntos que son del resorte electoral, incluso cuando se disfrazan de protección al consumidor o datos. La Circular utiliza un lenguaje propio del derecho del consumo ("publicidad", "marketing", "prospección"). Incluso, en la parte considerativa de la Circular (página 3 inciso final) utiliza la expresión "*publicidad política para ser engañosa*".

Al respecto, la Corte Constitucional¹² ha diferenciado claramente el discurso comercial del discurso político:

i) Discurso comercial: busca una transacción económica. Se rige por la veracidad objetiva. La SIC puede sancionar si un producto promete "bajar de peso" y no lo hace.

¹⁰ "Por la cuál se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones".

¹¹ "Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones".

¹² Corte Constitucional. Sentencia SU369 de 2024. (5 de septiembre de 2024).

ii) Discurso político: busca la adhesión ideológica. Se rige por la libertad de expresión y la opinión. La SIC no puede sancionar si un candidato promete "bajar los impuestos" y no lo hace, ni puede regular cómo el candidato decide a quién le hace esa promesa.

Al tratar al votante como un consumidor que debe ser "protegido" de la publicidad política dirigida, la SIC infantiliza al electorado y aplica un estándar de tutela administrativa que es ajeno a la democracia liberal. El control del discurso político es el debate público y el voto, no la sanción administrativa de una superintendencia, pues esto le permitiría actuar como un juez de las plataformas políticas.

Permitir que la SIC intervenga en la regulación de la campaña electoral bajo la excusa de proteger datos personales generaría graves distorsiones:

ii) Duplicidad de investigaciones: un candidato podría ser investigado por el CNE por su publicidad y simultáneamente por la SIC por la base de datos usada para esa publicidad.

iii) Inseguridad jurídica: criterios disímiles entre un órgano técnico-comercial (SIC) y un órgano político-electoral (CNE).

iv) Riesgo de persecución política: la SIC es una entidad dependiente del presidente de la República (ejecutivo). El CNE es un órgano autónomo. Que la SIC (gobierno) se atribuya la competencia para inspeccionar las bases de datos y estrategias de los partidos y movimientos políticos incluidos los de oposición es un riesgo democrático inaceptable que rompe el sistema de pesos y contrapesos.

La pretensión de la SIC de intervenir en el ámbito electoral a través de la Circular demandada constituye una invasión de las funciones constitucionales otorgadas al CNE. De acuerdo con el artículo 265 de la Constitución, el CNE posee la "suprema" inspección y vigilancia de la organización electoral, lo que implica que no existe autoridad administrativa por encima de este órgano en dicha materia. La injerencia de la SIC no solo desconoce la distinción fundamental entre el discurso comercial y el político, sino que también vulnera la autonomía del sistema electoral al someter las estrategias de campaña a una entidad dependiente del poder ejecutivo.

Permitir esta dualidad de competencias generaría inseguridad jurídica y un riesgo de persecución política inaceptable en una democracia liberal, donde el control del debate político debe recaer en el voto y no en sanciones administrativas ajenas a su naturaleza.

4.4. La Circular Externa 002 de 2026 adolece del vicio de falsa motivación.

Sobre la falsa motivación, el Consejo de Estado, con fundamento en el artículo 137 del CPACA, ha precisado que esta *"causal autónoma e independiente se relaciona directamente con el principio de legalidad de los*

actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa.”¹³. Así mismo, esa corporación ha señalado los presupuestos para que prospere esta causal de nulidad:

*“La falsa motivación, como causal de anulación de los actos administrativos, ha sido entendida como aquella razón que da la administración de manera engañosa, fingida, simulada, falta de ley, de realidad o veracidad. De igual forma se ha dicho que la falsa motivación se configura cuando las circunstancias de hecho y de derecho que se aducen para la emisión del acto administrativo correspondiente, traducidas en la parte motiva del mismo, no tienen correspondencia con la decisión que se adopta o disfrazan los motivos reales para su expedición”*¹⁴. (Negrilla y subrayas fuera de texto).

La Circular Externa 002 de 2026 adolece del vicio de falsa motivación, configurado por una flagrante incongruencia entre los fundamentos invocados y la decisión adoptada. La motivación de la Circular pretende ampararse en la sentencia T-067 de 2025¹⁵ de la Corte Constitucional, la cual ordenó la entrega del código fuente de una aplicación estatal (*CoronApp*) basándose en el principio de máxima divulgación de la información pública.

Sin embargo, la SIC incurre en un error de derecho al pretender trasladar mecánicamente este estándar de transparencia algorítmica a sujetos de derecho privado (partidos políticos y campañas). Mientras que en la sentencia T-067 de 2025 la Corte justificó la transparencia para permitir el control social sobre el ejercicio del poder público y la gestión de datos estatales masivos, las estrategias de segmentación electoral de los partidos son actos de asociación privada protegidos por el secreto estratégico.

Imponer a las organizaciones políticas el deber de "democratizar" el funcionamiento interno de sus algoritmos privados constituye una extralimitación que vicia de nulidad el acto administrativo. La SIC ignora que la regulación del entorno digital y la inteligencia artificial en procesos democráticos es una materia de reserva estatutaria que el Congreso de la República debe tramitar. Al no existir una ley que obligue a los privados a revelar su "lógica algorítmica" estratégica, la SIC ha creado un deber inexistente en el ordenamiento, fundamentado en una interpretación errónea y descontextualizada de un precedente judicial aplicable exclusivamente al sector público.

V. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

5.1. Procedencia de la medida cautelar:

El artículo 229 del CPACA- contempla la medida cautelar de suspensión provisional exigiendo una “*petición de parte debidamente sustentada*”, y el artículo 231 impone como requisito la “(...) *violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja*”

¹³ Consejo de Estado, Sección Segunda. Radicación: 68001-23-31-000-2008-00066-01(1982-10). (12 de octubre de 2011).

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-067 de 2025. (26 de febrero de 2025).

del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.”.

De esta manera, a la luz del artículo 231 del CPACA, el operador judicial puede analizar la transgresión, bien sea con la confrontación entre el acto y las normas superiores invocadas, o con el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, sin que ello implique prejuzgamiento¹⁶.

En este caso, la flagrante contradicción entre la Circular Externa No. 002 de 2026 y normas constitucionales y legales superiores justifica la necesidad de suspender de inmediato su aplicación, pues su uso genera afectaciones irreparables a los derechos fundamentales.

5.2. Fundamentos de la suspensión provisional:

La aplicación de la Circular Externa No. 002 de 2026 genera múltiples afectaciones graves e irreversibles en materia de política electoral que impacta directamente las campañas al Congreso y Presidencia de la República, que justifican la suspensión provisional inmediata de dicho acto administrativo. A continuación, se presenta una síntesis de los principales cargos que sustentan la solicitud de suspensión provisional, sin perjuicio de lo desarrollado en extenso en la demanda.

5.2.1. La Circular Externa 002 de 2026 infringe la norma en que dice fundarse:

i) Normas infringidas:

- Constitución: artículos 152 literales a) y c) y 153.
- CPACA: artículo 137.
- Ley Estatutaria 1581 de 2012: artículo 6, literal c).
- Ley Estatutaria 1475 de 2011: artículos 35 y 37.

ii) Síntesis del cargo expuesto en la demanda:

La Circular Externa No. 002 de 2026 vulnera el principio de reserva de ley al regular materias que competen exclusivamente al Congreso de la República. La protección de datos personales es un derecho de rango fundamental que, bajo los artículos 152 y 153 de la Constitución, exige una regulación mediante ley estatutaria y no a través de actos administrativos de carácter técnico. Al imponer prohibiciones y deberes que no están contemplados en la Ley 1581 de 2012, la SIC se extralimitó en sus funciones, actuando como un legislador sin tener la competencia para ello.

La Circular introduce obligaciones sustantivas como la "transparencia algorítmica radical" y la "transparencia proactiva", exigiendo revelar la "lógica general" de los sistemas de inteligencia artificial y los criterios de segmentación. Esto afecta el secreto industrial y la reserva estratégica de las campañas políticas al obligarlas a difundir su estrategia de segmentación de forma proactiva a través de piezas publicitarias. Así mismo, se cuestiona la restricción al tratamiento de "datos inferidos"

¹⁶ Artículo 229 inciso segundo del CPACA.

sobre orientación política, señalando que limitar estas herramientas de marketing afecta el núcleo esencial del derecho a la autodeterminación informática y requiere un trámite legislativo cualificado.

La Circular aplica de manera indebida e incurre en una interpretación errónea de la Ley Estatutaria 1581 de 2012. La instrucción 5 de la Circular ignora la excepción de "contacto regular" (artículo 6, literal c), la cual permite a las organizaciones políticas tratar datos de sus miembros y simpatizantes por razón de su finalidad sin necesidad de autorizaciones concurrentes. Al exigir un consentimiento formal previo para el uso de servicios de mensajería, la SIC estaría derogando administrativamente un beneficio legal, desconociendo la realidad del activismo político de base y vulnerando el principio de expansión de la democracia participativa.

Adicionalmente, existe una contradicción interna en el acto administrativo, pues mientras una instrucción reconoce la excepción legal, la instrucción 5 la anula, generando inseguridad jurídica y una restricción desproporcionada al derecho fundamental de asociación política.

5.2.2. La Circular Externa No. 002 de 2026 fue expedida sin competencia:

i) Normas infringidas:

- Constitución: artículos 121 y 265.

ii) Síntesis del cargo expuesto en la demanda:

La Circular Externa No. 002 de 2026 vulnera el principio de legalidad al transgredir el artículo 121 de la Constitución, el cual prohíbe a las autoridades ejercer funciones distintas a las atribuidas por la ley. La SIC asume las competencias constitucionales y legales del CNE (artículo 265, Constitución), único órgano con la potestad reglamentaria para fijar las reglas de la propaganda electoral, incluyendo la realizada a través de redes sociales, algoritmos y bases de datos. Dado que la publicidad política se rige por un marco jurídico especializado de naturaleza estatutaria (*lex specialis*), este prevalece sobre el régimen general de protección de datos, y es el CNE quien ostenta la "suprema" inspección y vigilancia de la actividad electoral.

Así mismo, se alega que la SIC incurre en una ficción jurídica al intentar separar el tratamiento de datos de la actividad de campaña, tratando erróneamente el discurso político como si fuera discurso comercial. Mientras el discurso comercial busca una transacción económica y se rige por la veracidad objetiva, el político busca la adhesión ideológica y se ampara en la libertad de opinión. El documento advierte que esta intromisión genera riesgos de inseguridad jurídica y duplicidad de investigaciones, pero especialmente un peligro de persecución política. Al ser la SIC una entidad dependiente del Ejecutivo, su intervención en las estrategias de la oposición rompería el sistema de pesos y contrapesos y vulneraría la autonomía del sistema electoral.

5.2.3. La Circular Externa 002 de 2026 adolece del vicio de falsa motivación.

i) Normas infringidas:

- CPACA: artículo 137.

ii) Síntesis del cargo expuesto en la demanda:

La Circular Externa 002 de 2026 incurre en el vicio de falsa motivación debido a una flagrante incongruencia entre los fundamentos legales invocados y la decisión adoptada. La SIC aplicó erróneamente el estándar de transparencia algorítmica de la sentencia T-067 de 2025, referente a una aplicación del Estado, a sujetos de derecho privado como partidos políticos, cuyas estrategias electorales están protegidas por el secreto estratégico y el derecho de asociación. La SIC se extralimitó al crear un deber de "democratizar" algoritmos privados sin una ley previa, ignorando que la regulación de la inteligencia artificial en procesos democráticos es materia de reserva estatutaria del Congreso y fundamentándose en un precedente judicial aplicable exclusivamente al sector público.

5.2.4. Fundamentación de la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*):

La apariencia de buen derecho se configura en este caso a partir de la flagrante contradicción entre la Circular Externa No. 002 de 2026 y el ordenamiento constitucional y legal superior. Conforme al artículo 231 del CPACA, este requisito se cumple al evidenciarse una transgresión de las normas invocadas desde el análisis del acto demandado. Los fundamentos que sustentan esta apariencia son:

- i) Vulneración de la reserva de ley estatutaria: es evidente que la SIC pretende regular el núcleo esencial del derecho fundamental al *habeas data* y la participación política mediante un acto administrativo, cuando tales materias exigen una ley estatutaria debatida en el Congreso. La creación de deberes de "transparencia algorítmica" y prohibiciones sustantivas no previstas en la Ley 1581 de 2012 constituye una extralimitación manifiesta.
- ii) Incompetencia funcional e invasión de funciones: existe una clara apariencia de ilegalidad al observar que la SIC interviene en la regulación de la propaganda electoral, competencia que la Constitución (artículo 265) y la leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011 atribuyen de forma suprema y privativa al CNE.
- iii) Contradicción normativa con la Ley 1581 de 2012: la Circular ignora y anula en la práctica la excepción de "contacto regular" para organizaciones políticas prevista en el artículo 6, literal c) de la citada ley. Al imponer un consentimiento previo absoluto para mensajería instantánea, la SIC deroga administrativamente un beneficio legal otorgado por el legislador estatutario.
- iv) Falsa motivación: la decisión administrativa se apoya en una interpretación errónea de la sentencia T-067 de 2025, pretendiendo aplicar estándares de transparencia pública a estrategias de derecho privado protegidas por el secreto estratégico, lo que vicia la validez del acto.

5.2.5. Fundamentación del peligro en la demora (*periculum in mora*):

La urgencia de la medida cautelar se deriva de la proximidad extrema del calendario electoral, considerando que las elecciones presidenciales se llevarán a cabo el **31 de mayo** (primera vuelta) y el **21 de junio** (segunda vuelta). Al encontrarnos a escasas semanas de la contienda legislativa, la vigencia de la Circular Externa 002 de 2026 altera las reglas de juego de forma abrupta, generando afectaciones graves e irreversibles que impactan directamente el desarrollo de las campañas actuales.

La exigencia de revelar la "lógica algorítmica" y los criterios de segmentación obliga a los sujetos vigilados a exponer su secreto estratégico y reserva de campaña de forma proactiva a través de sus piezas publicitarias, un daño que no podrá repararse una vez que la información sea difundida o las estrategias sean sancionadas administrativamente bajo estándares comerciales ajenos a la naturaleza del discurso político.

5.3. Solicitud de medida cautelar:

Se solicita como medida cautelar la suspensión provisional de las siguientes instrucciones contenidas en la Circular Externa No. 002 de 2026 *“Tratamiento de datos personales con fines políticos o electorales, en especial los relacionados con actividades de publicidad, marketing o prospección política y electoral.”* expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio:

i) Instrucción 5:

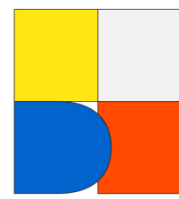
“5. No está permitido agregar a una persona a grupos de mensajería instantánea (como Whats.App o servicios similares), a listas de distribución, boletines electrónicos o bases de datos de envío masivo sin su consentimiento previo e informado. Tampoco se debe contactarla utilizando bases de datos adquiridas o suministradas por terceros, o recolectadas mediante herramientas automatizadas de extracción masiva de datos web scraping, sin verificar previamente la existencia y validez de la autorización.”

ii) Instrucción 6:

“6. Los sujetos vigilados que realicen tratamiento de datos personales con fines políticos o electorales deben garantizar que el tratamiento de datos personales se realice exclusivamente con fines legítimos y determinados. No es legítimo recolectar datos personales para finalidades distintas a las declaradas, utilizar la información de manera desleal u opaca, o informar finalidades engañosas con el propósito de inducir al titular a suministrar sus datos.”

iii) Instrucción 7:

“7. Conforme al artículo 6 de la Ley 1581 de 2012, se encuentra prohibido el tratamiento de datos personales sensibles, salvo que el titular haya otorgado su autorización previa, explícita e informada. Es contrario al régimen de protección de datos personales elaborar perfiles que clasifiquen a las personas según su orientación política, o que la evalúen o busquen predecir la orientación política de los titulares, así como cualquier tipo de perfilamiento, basado en inferencias o no, que se estructure, o que revele la orientación política de las personas, cuando no se cuente con la autorización previa, explícita e informada del titular para dichos tratamientos.”



iv) Instrucción 8, apartado subrayado:

“8. Cuando utilicen datos personales para segmentar, personalizar o dirigir publicidad política, los sujetos vigilados deben, en cumplimiento de los principios de libertad y de transparencia, garantizar que el titular pueda comprender, de forma suficiente, como se realizó el tratamiento de sus datos para la entrega de mensajes con contenido político o electoral.

Para ello, deberán informar, a petición del titular de los datos, y en todo caso, de forma proactiva, de manera clara y en lenguaje sencillo, a través de cualquier medio, los criterios aplicados para la segmentación, las categorías de datos personales utilizadas, la lógica general empleada para definir los grupos destinatarios, la fuente de los datos, el tipo de segmentación realizada y si en el proceso se emplearon sistemas de inteligencia artificial. Cuando dicha información sea dinámica o dependa de campañas, mensajes o estrategias específicas, esta podrá suministrarse mediante mecanismos complementarios de transparencia, tales como avisos asociados a piezas publicitarias, canales de consulta accesibles u otros espacios informativos vinculados a la publicidad política, sin perjuicio de la información de carácter general contenida en las Políticas de Tratamiento de Datos Personales.

Cuando se usen sistemas de Inteligencia Artificial para realizar el tratamiento de datos personales, los responsables y encargados del tratamiento deben tener en cuenta lo dispuesto en la Circular Externa No. 002 del 21 de agosto de 2024 de esta entidad, sobre “Lineamientos sobre el Tratamiento de Datos Personales en Sistemas de Inteligencia Artificial”.

VI. PRESUPUESTOS PROCESALES

6.1. Competencia:

El H. Consejo de Estado es **competente** para conocer de la presente demanda, a la luz de lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1º del CPACA según el cual:

“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.”
(Subrayado ajeno al original)

La presente acción es procedente en los términos del artículo 137 del CPACA, en la medida en que con ella se pretende la declaración de nulidad de la Circular Externa 002 del 15 de enero de 2026 “Tratamiento de datos personales con fines políticos o electorales, en especial los relacionados con actividades de publicidad, marketing o prospección política y electoral.”, publicada en el Diario Oficial No. 53.368 del 15 de enero de 2026 y expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio, autoridad del orden nacional.

VII. PRETENSIONES

En virtud de lo anterior se solicita respetuosamente al Consejo de Estado declarar la nulidad de las siguientes instrucciones contenidas en la Circular Externa 002 del 15 de enero de 2026 “*Tratamiento de datos personales con fines políticos o electorales, en especial los relacionados con actividades de publicidad, marketing o prospección política y electoral.*” expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio:

i) Instrucción 5:

“5. No está permitido agregar a una persona a grupos de mensajería instantánea (como WhatsApp o servicios similares), a listas de distribución, boletines electrónicos o bases de datos de envío masivo sin su consentimiento previo e informado. Tampoco se debe contactarla utilizando bases de datos adquiridas o suministradas por terceros, o recolectadas mediante herramientas automatizadas de extracción masiva de datos web scraping, sin verificar previamente la existencia y validez de la autorización.”

ii) Instrucción 6:

“6. Los sujetos vigilados que realicen tratamiento de datos personales con fines políticos o electorales deben garantizar que el tratamiento de datos personales se realice exclusivamente con fines legítimos y determinados. No es legítimo recolectar datos personales para finalidades distintas a las declaradas, utilizar la información de manera desleal u opaca, o informar finalidades engañosas con el propósito de inducir al titular a suministrar sus datos.”

iii) Instrucción 7:

“7. Conforme al artículo 6 de la Ley 1581 de 2012, se encuentra prohibido el tratamiento de datos personales sensibles, salvo que el titular haya otorgado su autorización previa, explícita e informada. Es contrario al régimen de protección de datos personales elaborar perfiles que clasifiquen a las personas según su orientación política, o que la evalúen o busquen predecir la orientación política de los titulares, así como cualquier tipo de perfilamiento, basado en inferencias o no, que se estructure, o que revele la orientación política de las personas, cuando no se cuente con la autorización previa, explícita e informada del titular para dichos tratamientos.”

iv) Instrucción 8, apartado subrayado:

“8. Cuando utilicen datos personales para segmentar, personalizar o dirigir publicidad política, los sujetos vigilados deben, en cumplimiento de los principios de libertad y de transparencia, garantizar que el titular pueda comprender, de forma suficiente, como se realizó el tratamiento de sus datos para la entrega de mensajes con contenido político o electoral.

Para ello, deberán informar, a petición del titular de los datos, y en todo caso, de forma proactiva, de manera clara y en lenguaje sencillo, a través de cualquier medio, los criterios aplicados para la segmentación, las categorías de datos personales utilizadas, la lógica general empleada para definir los grupos destinatarios, la fuente de los datos, el tipo de segmentación realizada y si en el proceso se emplearon sistemas de inteligencia artificial. Cuando dicha información sea dinámica o dependa de campañas, mensajes o estrategias específicas,

esta podrá suministrarse mediante mecanismos complementarios de transparencia, tales como avisos asociados a piezas publicitarias, canales de consulta accesibles u otros espacios informativos vinculados a la publicidad política, sin perjuicio de la información de carácter general contenida en las Políticas de Tratamiento de Datos Personales.

Cuando se usen sistemas de Inteligencia Artificial para realizar el tratamiento de datos personales, los responsables y encargados del tratamiento deben tener en cuenta lo dispuesto en la Circular Externa No. 002 del 21 de agosto de 2024 de esta entidad, sobre “Lineamientos sobre el Tratamiento de Datos Personales en Sistemas de Inteligencia Artificial”.

VIII. PRUEBAS

8.1. Pruebas aportadas con el escrito de demanda

Pueden consultarse en el siguiente enlace:

Anexo 1	Certificado de existencia y representación legal de la Fundación para el Estado de Derecho.
Anexo 2	Circular Externa No. 002 de 2026.
Anexo 3	Diario Oficial No. 53.368 del 15 de enero de 2026.

IX. NOTIFICACIONES

- La parte demandante **FEDe. Colombia** recibirá notificaciones:

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

Teléfono: 3001160643

Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

La parte demandada **Superintendencia de Industria y Comercio:**

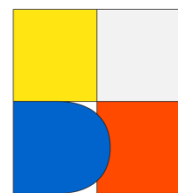
Dirección: Carrera 13 No. 27 - 00, Piso 3, Bogotá D.C

Teléfono: 601 587 0000

Correo: notificacionesjud@sic.gov.co

Cordialmente,





Fundación
para el Estado
de Derecho

ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT' 901.652-590-1