

Bogotá. D.C., enero de 2026.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Ciudad

Expediente: D-16799

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Juan Manuel López Molina, contra la Ley 2494 de 2025 *“Por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones”*.

Concepto No.: 7534

De acuerdo con lo establecido en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto correspondiente a la demanda presentada ante esa Corporación por el ciudadano Juan Manuel López Molina, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, contra la Ley 2494 de 2025.

I. ANTECEDENTES

El 4 de agosto de 2025, Juan Manuel López Molina presentó acción pública de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 2494 de 2025, *“por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones”*. Teniendo en cuenta que la norma se demanda en su totalidad, la Procuraduría General no hará la transcripción *in extenso*, sin embargo, se advierte que el texto está disponible para consulta en el Diario Oficial No. 53.191 de 24 de julio de 2025¹.

El accionante formuló dos cargos. En primer lugar, uno contra la totalidad de la ley, por violación a los artículos 152 y 153 de la Constitución Política. Así, explicó que esa ley fue tramitada como una ley ordinaria pese a que las materias que trata son de naturaleza estatutaria, pues conforme al artículo 152 superior, las normas que regulan *“los derechos y deberes fundamentales y sus garantías (literal a), el régimen y funciones de las autoridades electorales (literal c), así como los mecanismos de participación ciudadana (literal d)”*² son objeto de este trámite. Asimismo, el artículo 153 de la Carta refuerza esa exigencia, en tanto establece que este tipo de normas deben aprobarse en una sola legislatura por la mayoría absoluta del Congreso y ser sometidas al control previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, requisitos que no fueron debidamente agotados.

El demandante consideró que el contenido de la norma demandada incide directamente en el ejercicio de los derechos fundamentales a la libertad de expresión, libertad de información y participación política puesto que impone restricciones a la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y sondeos. Además, limita las

¹ Al respecto, ver el siguiente enlace: http://www.secretariasenado.gov.co/senapo/basedoc/ley_2494_2025.html

² Demanda de inconstitucionalidad contenido en el Expediente Digital D-16799 de la Corte Constitucional.

encuestas al prohibir su publicación cuando carezcan de condiciones técnicas; restringe la temporalidad de las encuestas sobre la intención de voto y condiciona su publicidad a una ficha técnica de manera que su efecto es *“inhibir gravemente la circulación de información de interés público en contextos electorales”*³.

Agregó que las limitaciones impuestas se convierten en barreras a la pluralidad informativa y, contrario a garantizar la transparencia, resulta en la afectación de la participación política, pues las encuestas son herramientas fundamentales en el ejercicio democrático.

Asimismo, en la demanda se expuso que la ley objeto de reproche es la reproducción de una norma que ya fue declarada inconstitucional. Así, se trata del Proyecto de Ley Estatutaria No.111 de 2022 Senado-428 Cámara, cuyo control fue adelantado por la Corte Constitucional en Sentencia C-340 de 2024.

En segundo lugar, formuló un cargo contra los artículos 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15 y 16 por considerarlos contrarios al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y el artículo 334 constitucional, al haberse expedido sin el respectivo análisis del impacto fiscal que exige el ordenamiento jurídico.

Manifestó que los artículos 7 y 8 crean la Comisión Técnica de Encuestas, un órgano que, al requerir personal especializado e infraestructura, necesita asignación de presupuesto. Además, los artículos 9 y 10 le imponen al Consejo Nacional Electoral⁴ la función de diseñar e implementar un registro nacional de firmas encuestadoras que requiere construir una plataforma digital que genera una nueva carga institucional. De igual forma, el artículo 12 asigna la carga de auditoría sobre todas las encuestas de alcance nacional, lo que exige herramientas tecnológicas de alta capacidad que implica gastos continuos. El artículo 14, al ordenar al CNE la modificación del régimen normativo actual y rediseñar los procedimientos junto con el artículo 15, al facultarlo para llevar a cabo la rectificación pública por errores metodológicos o estadísticos, requieren de presupuesto adicional. Por último, el artículo 16 crea mecanismos de veeduría ciudadana y recepción de denuncias, imponiendo a dicho órgano el deber de habilitar canales de comunicaciones que requieren recursos tecnológicos y operativos.

Explicó que las precitadas disposiciones generan un impacto fiscal directo que no fue tenido en cuenta en ningún momento del trámite legislativo, ni se allegó documento técnico de estimación de costos, generándose un vicio de procedimiento sustancial insubsanable.

Por lo expuesto, solicitó declarar inexecutable la totalidad de la Ley 2494 de 2025, al desconocer la reserva de ley estatutaria pese a regular derechos fundamentales, funciones de autoridades electorales y mecanismos de participación y, por otra parte, declarar inexecutable los artículos 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15 y 16 por omitir el análisis del impacto fiscal.

El magistrado sustanciador, mediante Auto del 26 de agosto de 2025, admitió la demanda al considerar que la misma reunió los requisitos formales y que los cargos formulados cumplieron con la carga argumentativa respecto del concepto de violación

³ Demanda de inconstitucionalidad contenido en el Expediente Digital D-16799 de la Corte Constitucional.

⁴ En adelante CNE.

(claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia). De manera que, se genera la duda suficiente que permite llevar a cabo el estudio de constitucionalidad.

Finalmente, en el mismo auto se ordenó fijar en lista la disposición acusada para permitir la intervención ciudadana y se dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que rindiera concepto en los términos del numeral 5 del artículo 278 de la Constitución Política. Esta decisión fue comunicada a la Procuraduría el 12 de noviembre de 2025.

II. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad de la norma acusada- Ley 2494 de 2025- en tanto se trata de una acción pública de inconstitucionalidad contra una ley de la República.

III. CUESTIÓN PREVIA- PRESUNTA REPRODUCCIÓN DE NORMA DECLARADAS INCONSTITUCIONAL POR LA SENTENCIA C-340 DE 2025

Antes de abordar el estudio de fondo de los cargos formulados contra la Ley 2494 de 2025, resulta necesario realizar una precisión preliminar, en relación con un argumento planteado por el demandante, que no fue objeto de consideración por parte del magistrado sustanciador en el auto admisorio de la demanda.

El demandante sostiene que la Ley 2494 de 2025 constituye una reproducción normativa de una disposición previamente declarada inconstitucional por la Corte Constitucional en la Sentencia C-340 de 2024, insinuando con ello la posible configuración de un supuesto de cosa juzgada constitucional material o, al menos, de reiteración de un contenido normativo ya expulsado del ordenamiento jurídico.

Sin embargo, a consideración del Ministerio Público, dicho planteamiento no resulta jurídicamente acertado, ni desde la perspectiva del precedente constitucional invocado, ni desde el análisis del objeto, la naturaleza y las razones que fundamentaron la decisión adoptada por la Corte en la Sentencia C-340 de 2024.

Al respecto, debe recordarse que mediante Sentencia C-340 de 2024, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 111 de 2022 Senado, acumulado con el 141 de 2022 Senado y 418 de 2023 Cámara “*por la cual se expide el Código Electoral colombiano y se dictan otras disposiciones*”, cuyo contenido era integral y estructural del régimen electoral colombiano en su conjunto.

Dicha decisión no se fundó en una valoración de las materias reguladas en dicho proyecto, sino en la ausencia de los requisitos de procedimiento en su trámite legislativo, conforme a las exigencias constitucionales que regulan la expedición de leyes estatutarias.

Al hacer una revisión de la razón de la decisión adoptada en la Sentencia C-340 de 2024, se evidencia que la misma se circunscribió a defectos formales de formación de la ley, relacionados con el desconocimiento de principios y requisitos propios del procedimiento legislativo estatutario, y no a un juicio material de inconstitucionalidad sobre regulaciones específicas en materia de encuestas, sondeos de opinión o difusión de información política.

Ahora bien, si se hace un análisis del contenido de la norma estudiada en la precitada decisión, se observa que la Corporación estudió un proyecto de ley que abordó temáticas relacionadas la definición y alcance de la función electoral; la estructura y competencias de los órganos que integran la organización electoral; las reglas sobre censo y domicilio electoral; los procedimientos de inscripción de candidaturas y de participación en los procesos electorales; la regulación de la propaganda electoral y de las encuestas y sondeos de opinión en contexto electoral; así como las disposiciones relativas al desarrollo de las elecciones, los escrutinios y demás actuaciones propias del proceso electoral, tratándose de una reconfiguración del sistema electoral.

Por su parte, la Ley 2494 de 2025 fue expedida como una ley ordinaria, con un objeto normativo claramente delimitado, dirigido establecer reglas de transparencia, rigor metodológico, específicamente en la realización y divulgación de encuestas y sondeos de opinión política. No se trata de una norma que reorganice el sistema electoral, sino de una regulación puntual que busca armonizar el ejercicio de ciertas libertades con otros principios constitucionales relevantes, como la formación libre y responsable de la opinión pública.

Por estas razones, la referencia efectuada por el demandante a la Sentencia C-340 de 2024 no impone a la Corte un juicio de inexequibilidad automática por supuesta reiteración normativa. Se trata, en consecuencia, de una precisión preliminar que debe quedar delimitada como una cuestión aclaratoria, sin incidencia directa en la evaluación material de los cargos admitidos, los cuales deberán ser examinados a la luz de los parámetros propios del control de constitucionalidad de leyes ordinarias.

IV. PROBLEMAS JURÍDICOS

En concordancia con los cargos admitidos, los problemas jurídicos a resolver se circunscriben en determinar si:

- ¿La Ley 2494 de 2025 debió tramitarse a través del procedimiento legislativo previsto para las normas de rango estatutario, en tanto incide en el núcleo de los derechos fundamentales a la libertad de expresión, a la libertad de información y a la participación política?
- ¿Los artículos 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15 y 16 de la Ley 2494 de 2025 imponen funciones al Consejo Nacional Electoral que le exigen incurrir en gastos y, por ende, su aprobación requería del análisis de impacto fiscal en los términos exigidos por el artículo 334 de la Constitución?

V. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para resolver los problemas jurídicos planteados, el Ministerio Público realizará un análisis sobre: (a) La naturaleza y alcance de la reserva de ley estatutaria; (b) el núcleo esencial de los derechos fundamentales a la libertad de expresión, libertad de información y participación política; (c) La regulación de encuestas en el sistema constitucional colombiano; (d) el fundamento constitucional de la sostenibilidad fiscal; (e) la naturaleza y alcance de la Ley 2494 de 2025, y, por último; (f) el análisis del caso concreto.

A) La naturaleza y alcance de la reserva de ley estatutaria.

La Constitución Política prevé un trámite legislativo especial para ciertas materias cuya regulación reviste una importancia singular dentro del ordenamiento, en atención a su estrecha relación con los derechos fundamentales y sus mecanismos de protección, la administración de justicia, los partidos políticos, las formas de participación ciudadana, los estados de excepción y la igualdad electoral.⁵ A diferencia de las leyes ordinarias, las leyes estatutarias se encuentran sometidas a un procedimiento más complejo y a un control constitucional previo, pues están llamadas a desempeñar una función estructural en el sistema jurídico.⁶

Mediante las leyes ordinarias, el Congreso de la República ejerce su cláusula general de competencia⁷, al regular materias que no tienen reserva especial. Conforme a la Ley 5 de 1992, su aprobación se sujeta a la mayoría de los votos de los asistentes⁸ y pueden discutirse en dos legislaturas.⁹

Por otra parte, las materias reservadas para el trámite de ley estatutaria son aquellas relacionadas con los derechos y deberes fundamentales, la administración de justicia, la organización y el régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición, las funciones electorales, los mecanismos de participación ciudadana, los estados de excepción y la igualdad electoral entre los candidatos a la presidencia.¹⁰

Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia C-127 de 2020 recordó que la razón de este tratamiento diferenciado radica en que *“la naturaleza superior de este tipo de normas requiere superior grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica para su aplicación”*, además de que *“por la importancia que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar mayor consenso ideológico con la intervención de minorías”*¹¹, de manera que las materias esenciales del sistema democrático no queden sometidas a la inestabilidad de mayorías legislativas ocasionales. De este modo, el Constituyente buscó asegurar que la regulación de los asuntos más sensibles del orden constitucional fuera el resultado de un debate parlamentario más amplio, deliberado y estable, preservando la legitimidad democrática de su contenido.

Asimismo, en la Sentencia C-490 de 2011, se recordó el procedimiento legislativo que debe adelantarse ante esta tipología normativa. Allí se explicó que la Constitución exige para su aprobación: la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara; que todo el trámite se debe surtir dentro de una misma legislatura y que es necesario el control por parte de la Corte Constitucional antes de la sanción presidencial.¹²

Según dicha sentencia, los proyectos estatutarios deben observar la publicación previa en la Gaceta del Congreso, la aprobación por mayorías absolutas en comisiones y plenarias, el cumplimiento de los intervalos temporales consagrados en el artículo 160 de la Constitución Política, el anuncio previo de votación, el respeto a los principios de unidad de materia, identidad y consecutividad, la acreditación del impacto fiscal cuando corresponda y la observancia de la consulta previa cuando sea

⁵ Artículo 152 de la Constitución Política de Colombia.

⁶ Artículo 153 de la Constitución Política de Colombia.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-421 de 2012.

⁸ Artículos 117 y 118 de la Ley 5 de 1992.

⁹ Artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

¹⁰ Artículo 152 de la Constitución Política de Colombia.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-127 de 2020.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011.

exigible. Además, recalcó que *“la sanción del Gobierno (...) solamente procede luego de que la Corte Constitucional haya efectuado el control previo de constitucionalidad y haya declarado la exequibilidad de las disposiciones del proyecto”*¹³, lo que pone de presente que la validez misma de la ley estatutaria está supeditada a un examen judicial anterior a su promulgación.¹⁴

Ahora bien, a pesar de la relevancia de las materias sujetas a esta reserva, la jurisprudencia ha sido consistente en afirmar que la reserva estatutaria es de interpretación estricta o restrictiva. En la Sentencia C-278 de 2024, la Corte reiteró que estas normas *“no fueron creadas para regular en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales”*¹⁵, de modo que no toda incidencia normativa sobre tales derechos activa automáticamente el trámite especial del artículo 153 constitucional. Por el contrario, el examen sobre la vulneración de la reserva debe atender al contenido material de la norma, *“más allá de su identificación o calificación formal”*¹⁶, y, en caso de duda, debe preferirse la competencia del Legislador ordinario, puesto que lo contrario *“vaciaría la competencia del legislador ordinario”*¹⁷. Ello responde a la necesidad de equilibrar la reserva estatutaria del artículo 152 superior con la cláusula general de competencia del artículo 150 de la Constitución, de forma tal que se preserve un amplio margen para la actuación legislativa ordinaria sin desatender las exigencias reforzadas del Constituyente frente a materias determinantes.

Con base en los precitados requisitos, la Corte ha delineado los supuestos en los cuales una norma debe tramitarse mediante ley estatutaria. Así, una regulación se encuentra sometida a la reserva cuando tiene por objeto directo un derecho fundamental; cuando regula dicho derecho de manera integral, estructural o completa; cuando interviene en su núcleo esencial o define los principios básicos que orientan su ejercicio; o cuando afecta los elementos estructurales del derecho mediante límites, restricciones, excepciones o prohibiciones que incidan en su configuración general.¹⁸

En términos de la Corte,¹⁹ se trata de las normas que *“regulan el núcleo esencial del derecho o deber fundamental, aspectos inherentes al mismo, la estructura general y sus principios reguladores o la normativa que lo regula de forma íntegra, estructural o completa”*²⁰. La jurisprudencia ha subrayado que estos criterios no son acumulativos, sino alternativos: basta con que uno solo se verifique para que surja la exigencia de trámite estatutario. Por ello, la Corte ha sido enfática en afirmar que *“si una norma no regula integralmente un derecho, pero sí afecta su núcleo esencial, debe ser de ley estatutaria”*²¹.

En otra decisión, el Alto Tribunal precisó cinco reglas que facilitan el ejercicio de identificación de las materias que requieren ser objeto de trámite mediante ley estatutaria,²² así:

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-278 de 2024

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-127 de 2020.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-278 de 2024.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-756 de 2008.

“i) La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario. ii) La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material. (...) iii) mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental, de tal forma que, si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria. iv) las regulaciones integrales de los derechos fundamentales deben realizarse mediante ley cualificada. v) Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria”²³.

A partir de este método, la Corte ha distinguido entre las normas que actualizan o configuran elementos estructurales del derecho y por ende requieren ley estatutaria, y aquellas que realizan un desarrollo complementario, las cuales pueden ser tramitadas mediante ley ordinaria. Al respecto ha precisado que *“la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario”²⁴* y que las leyes estatutarias *“no deben regular en detalle cada variante o cada manifestación de dichos derechos”²⁵*. Esta distinción es fundamental, puesto que evita que todo asunto relacionado con un derecho fundamental quede absorbido por la reserva estatutaria, lo que equivaldría a restringir injustificadamente el espacio deliberativo del Congreso.

La aplicación casuística de estos criterios ha permitido a este órgano identificar numerosas materias que no se encuentran sometidas a reserva estatutaria: el trabajo en casa²⁶, la asistencia militar ante alteraciones graves del orden público²⁷, los eventos de retiro de servidores con fuero sindical²⁸, la sustitución del régimen de interdicción por sistemas de apoyo para personas con discapacidad²⁹, la modernización del marco institucional del sector TIC³⁰, la renovación de permisos sobre el espectro radioeléctrico³¹, la suspensión provisional de funcionarios de elección popular³², entre otras. En contraste, ha concluido que sí requieren trámite estatutario la regulación de las condiciones para el ejercicio de los derechos de reunión y protesta³³, las actividades de inteligencia y contrainteligencia³⁴, el habeas data financiero³⁵, la caducidad del dato negativo³⁶, el incidente de impacto fiscal en sentencias de tutela³⁷, el régimen estructural del derecho de petición³⁸ y las normas que definen la forma en que la administración puede recolectar, tratar y circular datos personales.³⁹

Algunos casos en los que la Corte ha concluido que no tienen reserva de ley estatutaria son los siguientes:

²³ Ibid.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-278 de 2024.

²⁵ Ibid.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-212 de 2022.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2022.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-172 de 2021.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-022 de 2021.

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-127 de 2020.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-127 de 2020.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-015 de 2020.

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-223 de 2017.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2012.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-1011 de 2008.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-687 de 2002.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-870 de 2014.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-818 de 2011.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-567 de 1997.

SENTENCIA	TEMA	DERECHO FUNDAMENTAL	CONCLUSIÓN
C- 089 de 1994	Regulaciones instrumentales del proceso electoral	Participación política	Las normas que establecen mecanismos técnicos y de mero detalle sin alterar la posibilidad de elegir o ser elegido, no requieren estatutaria.
C-540 de 2012	Reglas técnicas sobre divulgación de información	Libertad de información	Las disposiciones que regulan aspectos técnicos u operativos de la divulgación de información no constituyen una regulación del núcleo esencial.
C- 015 de 2020	Suspensión provisional de funcionarios de elección popular	Participación política/ sufragio	No tiene reserva de ley estatutaria porque no regula directamente el derecho de acceso a cargos públicos, ni lo regula de forma integral o toca su núcleo esencial
C- 127 de 2020	Regulación sectorial de medios o telecomunicaciones	Libertad de expresión	La Corte ha señalado que la regulación técnica, organizativa o sectorial de medios o plataformas no constituye, por sí sola, una regulación del núcleo esencial de la libertad de expresión
C- 212 de 2022	Regulación del trabajo en casa (habilitación excepcional)	Derecho al trabajo	La Corte declaró exequible la ley que regula el trabajo en casa, precisando que no regula integralmente el derecho al trabajo, no toca su núcleo esencial ni afecta sus elementos estructurales, por lo que no se requiere reserva estatutaria

Por otra parte, algunos de los temas en los que se ha concluido que si están sujetos a reserva de ley estatutaria son:

SENTENCIA	TEMA	DERECHO FUNDAMENTAL	CONCLUSIÓN
C- 180 de 1994	Regulación integral de mecanismos de participación ciudadana	Derecho a la participación política	Cuando se regulan de manera completa los mecanismos de participación previstos en la Constitución, se afecta el núcleo del derecho y se exige estatutaria.
C- 818 de 2011	Regulación estructural del derecho de petición	Derecho de petición	La Corte consideró que la ley quiso regular de manera estructural el derecho de petición, por lo que debió tramitarse por ley estatutaria.
		Acción de tutela	Consideró que la regulación de aspectos esenciales del

C-284 de 2014	Regulación de medidas cautelares en la acción de tutela	procedimiento de tutela — como las medidas cautelares y competencias— impacta el núcleo institucional de ese mecanismo, y por ello requiere reserva de ley estatutaria.
---------------	---	---

En conjunto, estas reglas ponen de manifiesto que la reserva de ley estatutaria cumple una doble función: por una parte, opera como garantía de reforzada deliberación para la regulación de materias estructurales del orden constitucional; y por la otra, preserva el equilibrio democrático al impedir que, bajo una interpretación expansiva, la totalidad de la producción legislativa deba tramitarse mediante un procedimiento excepcional. Su aplicación exige, por ello, un análisis cuidadoso del contenido de cada norma, de su impacto sobre la estructura del derecho fundamental correspondiente, y de su relación con los principios de configuración normativa que la Constitución reservó de manera especial al Legislador estatutario.

B) El núcleo esencial de los derechos fundamentales a la libertad de expresión, libertad de información y participación política.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que los derechos fundamentales, en tanto pilares del ordenamiento democrático, cuentan con un ámbito interno que el Legislador y las autoridades deben respetar de manera estricta. Este espacio interno, identificado como núcleo esencial, constituye el límite inquebrantable de cualquier intervención pública. La Corte ha explicado que este núcleo corresponde al “*mínimo de contenido que el legislador debe respetar*”⁴⁰, es decir, a aquella parte del derecho “*que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas*”⁴¹. En sentido negativo, ha precisado que debe entenderse como aquel ámbito “*sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental*”⁴²

Para determinar los aspectos que integran ese núcleo esencial, la Corte⁴³ ha desarrollado criterios materiales que permiten delimitarlo con mayor precisión. Conforme a ello, ha señalado que forman parte de dicho núcleo, por una parte, *“las características y facultades que identifican el derecho, sin las cuales se desnaturalizaría”* y, por otra, *“esas atribuciones que permiten su ejercicio, de tal forma que al limitarlas el derecho fundamental se hace impracticable”*⁴⁴.

También ha destacado que esa delimitación explica por qué el Constituyente decidió someter la regulación del núcleo esencial a la reserva de ley estatutaria, pues *“la brecha que separa la limitación legítima del núcleo y su anulación (...) no sólo es muy sensible, sino que además requiere de un debate legislativo responsable, consciente y fundamentado que soporte la decisión”*⁴⁵.

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-511 de 2013.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C-756 de 2008.

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C-511 de 2013.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-756 de 2008.

⁴⁴ Ibid.

45 *ibid.*

En la Sentencia T-799 de 1998, la Corte definió el núcleo esencial como *“el reducto medular invulnerable que no puede ser puesto en peligro por autoridad o particular alguno”*⁴⁶. Siguiendo la doctrina de Peter Häberle, precisó que corresponde al *“ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o de las formas en que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyuntura o ideas políticas”*⁴⁷. Por ello, reiteró que es a este ámbito medular al que primordialmente se dirige la protección de la acción de tutela.⁴⁸

En este contexto, la jurisprudencia ha precisado que la teoría del núcleo esencial admite que los derechos fundamentales puedan manifestarse en diversas formas sin que ello implique su desconocimiento.⁴⁹ En efecto, ha señalado que estos pueden ser objeto de modulaciones razonables, siempre que tales intervenciones no conduzcan a su desnaturalización, pues *“éstos pueden en consecuencia ser canalizados en sus diferentes expresiones, sin ser desconocidos de plano; ellos pueden ser moldeados, pero no pueden ser objeto de desnaturalización”*⁵⁰.

De igual modo, ha indicado que cuando el ordenamiento establece condiciones mínimas orientadas a facilitar el ejercicio del derecho sin afectar su ámbito indispensable de protección, no es posible sostener que exista una vulneración, ya que *“cuando para el ejercicio de un derecho se establezcan requisitos mínimos razonables, que apuntan a hacer más viable el derecho mismo y que no desconocen su núcleo esencial, no puede aducirse que se está violando de plano tal derecho”*⁵¹.

En conjunto, estos pronunciamientos permiten afirmar que el núcleo esencial constituye la frontera última de protección de los derechos fundamentales, aquel espacio mínimo que garantiza su identidad, preserva su eficacia y salvaguarda su función dentro del Estado constitucional. Su respeto no solo condiciona la validez de las intervenciones estatales, sino que estructura el análisis de constitucionalidad y define el tipo de ley que puede regularlo.

Ahora bien, el derecho a la libertad de expresión del que trata el artículo 20 de la Constitución Política, 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 masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.”*⁵²

De igual forma, la jurisprudencia⁵³ ha reiterado en varias oportunidades que la libertad de expresión es un elemento fundamental del Estado social de Derecho y un principio en los sistemas democráticos, en los cuales prima la dignidad humana y se valora la participación, motivo por el cual tiene un grado de protección reforzado que encuentra su fundamento en *“(i) consideraciones filosóficas sobre la búsqueda de la verdad; (ii) razones derivadas del funcionamiento de las democracias; (iii) motivos*

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-799 de 1998.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-033 de 1993.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia C-033 de 1993.

⁵² Artículo 20 de la Constitución Política de Colombia.

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia T-145 de 2019.

atinentes a la dignidad y autorrealización individual; (iv) consideraciones sobre la preservación y aumento del patrimonio cultural y científico de la sociedad; y (v) en motivos históricos y consideraciones prácticas sobre la incapacidad estatal de intervenir apropiadamente en esta esfera”⁵⁴.

La expresión, tiene un estatus jurídico especial respecto de otros bienes jurídicos tutelados por otros derechos que responde al significado que contiene en las constituciones modernas.⁵⁵ Por ello, cuenta con un extenso reconocimiento, no solo en el ordenamiento interno, sino internacionalmente en varios instrumentos como lo son el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵⁶, el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁵⁷, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵⁸ y artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁵⁹.

Como bien lo ha reconocido la Corte,⁶⁰ el reconocimiento se debe a que su ejercicio es a su vez, un instrumento para el ejercicio de otros derechos y la función que cumple en la democracia, pues permite al ser humano desarrollarse y proyectarse, definiendo al ser humano como seres “*provistos de pensamiento, dignidad y autonomía*”⁶¹. Por ende, debe garantizarse en lo relacionado con la difusión de información, tanto inofensiva y favorable, como aquellas que no lo son, pues ello representa el pluralismo.⁶²

Además, el derecho a la libertad de expresión comporta dos ámbitos complementarios. En su vertiente personal, reconoce a cada individuo la potestad de exteriorizar aquello que piensa, opina o conoce, así como de divulgar la información o los mensajes que desee transmitir.⁶³ A su vez, posee una dimensión colectiva, por

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-155 de 2019.

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-391 de 2007.

⁵⁶ Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”

⁵⁷ Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”

⁵⁸ Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”

⁵⁹ Artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y de difusión del pensamiento por cualquier medio”

⁶⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-145 de 2019.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

medio de la cual la sociedad adquiere la posibilidad de acceder, indagar y recibir esas ideas, opiniones, informaciones o mensajes, garantizando así el intercambio público de contenidos y el flujo plural de expresiones indispensable en un orden democrático.⁶⁴

La destacada posición que la libertad de expresión ocupa tanto en el derecho interno como en el derecho internacional, así como el nivel de protección reforzada que recibe en estos sistemas, se explica a partir de diversos fundamentos que históricamente han justificado su carácter preferente. Entre ellos se encuentran razones vinculadas a la búsqueda del conocimiento y la verdad, la necesidad de preservar el funcionamiento adecuado de las democracias constitucionales, la protección de la dignidad humana y de los procesos de autorrealización individual, la importancia de resguardar y promover el acervo cultural y científico de la sociedad, y consideraciones de orden histórico y práctico relacionadas con las dificultades inherentes a cualquier intento estatal de intervenir legítimamente en este ámbito de la vida social.⁶⁵

La Corte Constitucional, en Sentencia T- 391 de 2007, acogió esta línea argumentativa y destacó que una de las funciones esenciales de la libertad de expresión dentro de un sistema democrático reside en permitir el contraste libre y abierto de opiniones.⁶⁶ Según explicó, cuando una sociedad cuenta con un espacio real para la confrontación de perspectivas distintas, sus integrantes se encuentran en mejores condiciones para evaluar cuál posición resulta más adecuada para el debate público que se adelanta.⁶⁷

El Alto Tribunal agregó que “[p]rivar a una sociedad del principio de libertad de expresión implica frenar el proceso colectivo de descubrimiento de la verdad y, en gran medida, impedir el desarrollo del conocimiento”⁶⁸, de modo que este derecho solo cumple cabalmente su función si el intercambio de ideas se da en condiciones en las que ninguna postura sea tan dominante que silencie a las demás o las relegue a apariciones esporádicas y marginales.⁶⁹ El equilibrio en la confrontación de versiones resulta, por tanto, un presupuesto indispensable para la búsqueda social de la verdad.⁷⁰

En esa línea, la razón más determinante para atribuir a la libertad de expresión un lugar central en el constitucionalismo contemporáneo es su vínculo directo con la estructura de la democracia.⁷¹ Su protección adecuada asegura el libre curso de informaciones, opiniones e ideas dentro de la sociedad, elemento que constituye una condición *sine qua non* para el funcionamiento del modelo representativo y para el ejercicio de la participación ciudadana. Así, al facilitar un debate público abierto, vigoroso y pluralista, la libertad de expresión cumple un papel político esencial que permea la elaboración de políticas públicas y fortalece la legitimidad de las decisiones adoptadas en el espacio democrático.⁷²

Asimismo, la jurisprudencia constitucional sostiene que, desde esta perspectiva política, este derecho despliega múltiples funciones.⁷³ Por un lado, su existencia permite enriquecer el proceso de deliberación pública y eleva la calidad de las

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-391 de 2007.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Corte Constitucional. Sentencia T-145 de 2019.

⁷² Ibid.

⁷³ Corte Constitucional. Sentencia T-391 de 2007

decisiones estatales al garantizar la inclusión comunicativa de los distintos sectores sociales, de manera que sus necesidades y expectativas se reflejen en los procesos decisorios.⁷⁴

Por el otro, el derecho a la libertad de expresión mantiene abiertos los cauces para el cambio político, al impedir que el ejercicio de la crítica quede sometido al capricho de quienes detentan temporalmente el poder, y actúa como un contrapeso frente a eventuales abusos gubernamentales, pues ofrece a la ciudadanía un mecanismo efectivo de control y vigilancia sobre los asuntos públicos.⁷⁵

Igualmente, esta garantía contribuye a la estabilidad social al brindar un espacio legítimo para el disenso y para la canalización institucional de los conflictos, evitando que estos se transformen en amenazas para la cohesión constitucional.⁷⁶ Su protección evita que las mayorías silencien a las minorías políticas y, en un plano más elemental, constituye la base para que los electores formen libremente su juicio político en el momento de votar.⁷⁷

La jurisprudencia también ha destacado que, al permitir la circulación de información suficiente y plural, la libertad de expresión favorece la formación de una opinión pública consciente y debidamente informada, fortaleciendo así el principio del autogobierno democrático y la responsabilidad de los gobernantes frente al electorado, junto con la igualdad en la participación política⁷⁸. Además, este derecho fortalece la autonomía de cada persona como sujeto político, al facultarla para construir su criterio, incidir en el debate colectivo y ejercer un control social permanente sobre el funcionamiento del sistema político y de la sociedad en su conjunto, así como sobre la evolución del propio ordenamiento jurídico.⁷⁹

La posibilidad de limitar la libertad de expresión, dadas sus implicaciones estructurales, exige el cumplimiento estricto de ciertas exigencias constitucionales, pues las autoridades encargadas de imponer restricciones deben satisfacer una carga definitoria, consistente en precisar la finalidad perseguida con la limitación, el fundamento normativo que la respalda y la manera concreta en que el ejercicio del derecho incide sobre el bien jurídico que se busca proteger.⁸⁰

A ello se suma una carga argumentativa, conforme a la cual las autoridades tienen el deber de demostrar, en el acto que impone la limitación, que han logrado desvirtuar las presunciones constitucionales que favorecen la libertad de expresión y que la restricción cumple con los requisitos constitucionales aplicables⁸¹. Finalmente, existe una carga probatoria, en virtud de la cual la medida limitativa debe sustentarse en elementos fácticos, técnicos o científicos suficientemente sólidos, capaces de ofrecer certeza sobre la veracidad de la situación que supuestamente justifica la intervención estatal.⁸²

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

En consecuencia, la posibilidad de difundir libremente diversas opiniones en privado y sin censura previa constituye el núcleo esencial del derecho a la libertad de expresión y, asimismo, la garantía de su efectividad.⁸³

Si bien derecho a la libertad de expresión guarda un vínculo indiscutible con el derecho a la libertad de información⁸⁴, no son lo mismo. El artículo 20 Superior, consagra esta prerrogativa como la garantía de toda persona de “*informar y recibir información veraz e imparcial*”⁸⁵ y la jurisprudencia⁸⁶ ha identificado que tiene tres manifestaciones consistentes en el deber del Estado y los particulares de generar respuestas frente a las solicitudes de información de los ciudadanos; el derecho de todas las personas a recibir la información y por último, el derecho de los profesionales de emitir información “*con libertad y responsabilidad social*”⁸⁷. Al respecto, el alto Tribunal estimó que:

“(…) las diferencias entre libertad de expresión y libertad de información consisten en que la primera, “(…) protege la transmisión de todo tipo de pensamientos, opiniones, ideas e informaciones personales de quien se expresa, mientras que la libertad de información protege la comunicación de versiones sobre hechos, eventos, acontecimientos, gobiernos, funcionarios, personas, grupos y en general situaciones, en aras de que el receptor se entere de lo que está ocurriendo”⁸⁸.

La información está estrictamente relacionada con los derechos fundamentales a la intimidad y al buen nombre, por lo tanto, su divulgación es de sumo cuidado y debe clasificarse con el propósito de identificar sus límites. Sobre ello, en la Sentencia T-729 de 2002, la Corte clasificó la información en pública o privada, lo cual implica una consecuencia directa consistente en la posibilidad de oponerse a tal divulgación.⁸⁹

Puntualmente, la información privada, es aquella que revela aspectos fundamentales de la vida personal, por lo que en principio solo incumbe a su titular.⁹⁰ Por ejemplo, las historias clínicas y los datos que reposan en bancos de sangre, entre otros.⁹¹ Para acceder a ella se requiere de una orden judicial, de lo contrario, quien detente su custodia debe proteger al titular y garantizar su reserva.⁹²

En contraste, conforme lo definió el artículo 2 de la Ley 1712 de 2014⁹³, la información pública es aquella que no puede ser objeto de reserva o de limitaciones salvo aquellas impuestas por la Constitución o la ley. Según la Corte Constitucional, esta restricción:

“i) La restricción está autorizada por la ley o la Constitución Política ii) No debe implicar una actuación arbitraria o desproporcionada de los servidores públicos; iii) El servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información, debe motivar por escrito su decisión y fundarla en la norma legal o constitucional que lo autoriza; iv) La ley establece un límite temporal a la reserva; v) Existen sistemas

⁸³ Corte Constitucional. Sentencia C-452 de 2016.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Artículo 20 de la Constitución Política de Colombia.

⁸⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-578 de 1993.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-256 de 2013.

⁸⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-729 de 2002

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

⁹³ Ley 1712 de 2014 “Por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional.”

adecuados de custodia de la información; vi) Existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; vii) La reserva opera respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia; viii) La reserva obliga a los servidores públicos comprometidos, pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla; ix) La reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; x) Existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información”⁹⁴.

En ese sentido, la Corporación ha precisado que el núcleo esencial del derecho a la información es inviolable, razón por la cual, si bien su ejercicio puede ser objeto de regulación, ello no permite restricciones que desconozcan su contenido mínimo o que impidan a la opinión pública el acceso a información de interés general, pues lo contrario se traduce en una afectación directa del núcleo del mencionado derecho.⁹⁵

Conforme a lo expuesto, el núcleo esencial del derecho fundamental a la información consiste en la facultad de las personas de “*informar y ser informadas, aún en situaciones como los estados de excepción*”⁹⁶. Sin embargo, el alcance del núcleo esencial de este derecho no se agota con la simple difusión de la información, pues conforme lo estableció la Corte Constitucional, el objeto jurídicamente protegido es la información veraz e imparcial, entendida como aquella que se adecúa razonablemente a la realidad y es transmitida sin manipulación alguna, en armonía con la protección del buen nombre, la intimidad y el interés general.⁹⁷

Por último, está el derecho a la participación política, regulado en los artículos 40 y 103 superiores. A partir de esas disposiciones el ordenamiento reconoce a los ciudadanos la facultad de intervenir de manera activa en la conformación, ejercicio y control del poder político, ya sea mediante el acceso a cargos y funciones públicas, la conformación y participación en organizaciones políticas, el ejercicio de acciones públicas o la intervención directa en los asuntos públicos a través de los distintos mecanismos de participación democrática.⁹⁸ En este sentido, la Constitución prevé instrumentos como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, cuya regulación corresponde al Legislador.⁹⁹

Asimismo, la Corte Constitucional lo reconoció como un derecho fundamental consistente en que todo ciudadano está facultado para participar de la actividad pública ya sea de manera activa (siendo parte de la estructura gubernamental o administrativa) o de manera pasiva (como receptor de ella).¹⁰⁰

Lo anterior es fundamental por cuanto, los sistemas democráticos- como es el caso de Colombia- se caracterizan por contar con un grado de participación que se fundamenta en la soberanía del pueblo y su posibilidad para participar en la adopción de decisiones directa o indirectamente¹⁰¹ y su importancia es tal, que ha sido reiterada de manera consistente por distintos instrumentos internacionales de derechos

⁹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-114 de 2018.

⁹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-488 de 1993.

⁹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-033 de 1993.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Artículo 40 de la Constitución Política de Colombia.

⁹⁹ Artículo 103 de la Constitución Política de Colombia.

¹⁰⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-089 A de 1994.

¹⁰¹ Corte Constitucional. Sentencia C-065 de 2021.

humanos que integran el bloque de constitucionalidad y sirven como parámetro de interpretación para el ordenamiento interno.

En el ámbito universal, la Declaración Universal de los Derechos Humanos consagra que toda persona tiene derecho a intervenir en los asuntos públicos, ya sea de forma directa o por medio de representantes libremente escogidos, y que, además, debe poder acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas.¹⁰² Con ello, se reconoce la participación política como un elemento inherente a la dignidad humana y como una condición para la existencia de gobiernos legítimos.

En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰³ establece obligaciones claras para los Estados parte orientadas a garantizar la participación efectiva de la ciudadanía. Este instrumento no solo reafirma la posibilidad de votar y ser elegido, sino que exige asegurar que tales derechos puedan ejercerse sin restricciones indebidas, en condiciones de igualdad, autenticidad electoral y libertad de expresión política. Se trata, por tanto, de un estándar que vincula directamente a Colombia y que obliga a adoptar medidas legislativas y administrativas que hagan real y material el ejercicio de los derechos políticos.

A nivel interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁰⁴ profundiza en esta concepción al disponer que todas las personas deben contar con oportunidades reales para participar en la dirección de los asuntos públicos, ya sea de manera directa o indirecta, y para acceder al desempeño de funciones públicas. Este instrumento resalta que las limitaciones a tales derechos deben ser excepcionales, estrictamente proporcionales y compatibles con la naturaleza democrática del Estado, lo que refuerza el carácter esencial del derecho a la participación política dentro de una sociedad que se fundamenta en la soberanía popular.

Como ya se explicó, la Corte Constitucional estableció que, el derecho a la participación política tiene dos ámbitos de protección.¹⁰⁵ De un lado, la participación política directa, que se materializa mediante mecanismos de participación directa, tales como el voto, plebiscito, referendo, consulta popular, entre otros.¹⁰⁶ De otro lado, la participación indirecta, que se lleva a cabo mediante representantes que dirigen los intereses de la población. Asimismo, ha señalado que son atributos de este derecho “(i) la disponibilidad, (ii) el acceso, (iii) la calidad y (iv) la permanencia”¹⁰⁷.

De otra parte, los instrumentos mencionados en el artículo 103 superior, no agotan las formas de participación, pues en los Estados democráticos, la participación no se restringe al marco político, sino que, por el contrario, se extiende a otros ámbitos sociales, resaltando la multiplicidad de roles que asume el individuo¹⁰⁸ en los que se toman decisiones que impactan a la comunidad.¹⁰⁹

En este sentido, la participación política debe entenderse como un eje articulador del modelo democrático que desborda la simple facultad formal de intervenir en procesos electorales y se proyecta como una garantía sustantiva para la incidencia real en los asuntos públicos. Su ejercicio efectivo exige que las instituciones promuevan

¹⁰² Artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

¹⁰³ Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁰⁴ Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁰⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU-205 de 2025.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-522 de 2002.

¹⁰⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-127 de 2004.

condiciones materiales que permitan a la ciudadanía deliberar, informarse, organizarse y ejercer control sobre quienes administran el poder. En esos términos la Corte Constitucional estableció que, el núcleo fundamental de este derecho involucra la *“posibilidad de acceder a los medios logísticos e informativos necesarios para participar efectivamente en la elección de los gobernantes”*¹¹⁰

Así, la participación se configura no sólo como un derecho, sino como un presupuesto estructural del Estado social y democrático de derecho, en tanto asegura que las decisiones públicas respondan a la voluntad popular, fortalezcan la rendición de cuentas y preserven el equilibrio propio de un sistema basado en la soberanía del pueblo.

C) La regulación de encuestas en el sistema constitucional colombiano

La jurisprudencia constitucional ha construido un estándar claro sobre la relación entre encuestas políticas y la libertad de expresión, delimitando tanto las restricciones que están prohibidas, así como las medidas técnicas que resultan legítimas.

En primer lugar, la Corte ha sostenido que las prohibiciones amplias o absolutas sobre la publicación de encuestas constituyen una forma de censura proscrita por el artículo 20 Superior¹¹¹. En la Sentencia C-488 de 1993, la Corte advirtió que impedir su divulgación durante un periodo extenso, aun cuando versan sobre asuntos públicos, *“se torna en injusta, inconveniente e inoportuna”*¹¹² y vulnera tanto el derecho a informar, como a ser informado. Es decir, *“el derecho a la información como el derecho de información”*¹¹³, pues priva a la ciudadanía de un insumo esencial para comprender el debate político.¹¹⁴

Ahora bien, las encuestas de opinión pueden ser privadas o públicas, siendo las últimas aquellas que buscan identificar *“tendencias generales del público sobre determinada materia”*¹¹⁵ y se han usado históricamente por los partidos políticos para determinar la popularidad de sus candidatos.¹¹⁶ Su nivel de impacto es tanto, que definen las tendencias políticas, pues tienen la *“posibilidad de cambiar la opinión de los electores”*¹¹⁷, modificando patrones de conducta de la ciudadanía.¹¹⁸

En esos términos, la Corporación agregó que la prohibición de difundir encuestas durante los treinta días antes de las elecciones *“constituye un acto de censura, por cuanto impide la expresión de determinadas opiniones, aunque éstas no vulneren el orden público”*¹¹⁹, configurando así una restricción constitucionalmente inadmisibles.¹²⁰

No obstante, cuando se trata de encuestas con más especificidad, como las de intención de voto, la Corte Constitucional ha reconocido que su impacto sobre la formación de la voluntad electoral es más directo e intenso, lo que habilita al

¹¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-324 de 1994.

¹¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-488 de 1993

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-1153 de 2005.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-1153 de 2005.

¹²⁰ Ibid.

Legislador para introducir restricciones temporales más estrictas a su divulgación.¹²¹ En particular, en la Sentencia C-1153 de 2005, la Corporación consideró que, a diferencia de la prohibición general de treinta días, una limitación circunscrita a los siete días previos a la jornada electoral no vacía el contenido esencial de la libertad de expresión ni del derecho a la información, en la medida en que se trata de una restricción breve, razonable y proporcionada, orientada a proteger la libertad del elector en la fase final del proceso democrático, sin suprimir el debate público durante un período decisivo de la contienda electoral.¹²²

En el mismo precedente, se indicó que las encuestas electorales son información de interés general y que su circulación cumple un papel estructural en la democracia participativa, pues, como enfatizó *“todo ser humano que vive en sociedad tiene el derecho a saber lo que sus conciudadanos piensan sobre el devenir político”*¹²³, elemento indispensable para la formación autónoma del juicio político en un sistema democrático¹²⁴.

No obstante, aunque se reconoce que hay prohibiciones que resultan desproporcionadas en esta materia, ello no significa que las encuestas queden al margen de la regulación legislativa. Por el contrario, el Tribunal Constitucional ha sido enfático en señalar que, debido a su capacidad para moldear la opinión pública y eventualmente incidir en el comportamiento electoral, el Estado tiene el deber de establecer parámetros técnicos que garanticen su seriedad, transparencia y neutralidad.¹²⁵

La Corporación ha entendido que *“las encuestas son herramientas poderosas al servicio de los intereses electorales que, en virtud de su capacidad de incidencia sobre la opinión del electorado, deben ser objeto de especial regulación por parte del Estado”*¹²⁶, pues la ausencia de controles puede facilitar su manipulación e, incluso, conducir a la alteración del equilibrio en la contienda electoral.¹²⁷

De manera similar, la misma sentencia concluyó que *“la exigencia de la norma busca garantizar la transparencia de la información recopilada, así como certificar la seriedad de la encuesta, en un afán por impedir la manipulación de las elecciones a partir de la tergiversación de la información”*¹²⁸, y que, por ello, *“resulta exequible que se exija que dichas encuestas correspondan a un recaudo de información relevante desde el punto de vista estadístico”*¹²⁹.

A partir de este razonamiento, la Corte ha validado regulaciones que imponen obligaciones de divulgación de fichas técnicas, criterios mínimos de representatividad, identificación de responsables y acceso a la información metodológica, en tanto tales medidas no restringen la expresión política, sino que buscan asegurar que la información sea veraz, imparcial y su manejo sea responsable.¹³⁰

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-1153 de 2005.

Así, la armonización entre estos límites, es decir, la prohibición de la censura y las exigencias técnicas de las encuestas implica que, si bien el Legislador no puede impedir que la ciudadanía acceda a encuestas sobre asuntos políticos, si puede imponer deberes de calidad y transparencia a quienes las elaboran y difunden¹³¹.

Así lo explicó la Corte¹³² cuando advirtió que las encuestas no pueden “*ser manejadas al arbitrio absoluto de las personas o empresas que las realizan ni ser interpretadas tendenciosamente por los medios de comunicación*”¹³³, pues ello atentaría contra el núcleo esencial del derecho a la información que no solo implica la facultad que poseen los ciudadanos para informar y ser informados¹³⁴, sino que dicha información debe ser “*veraz e imparcial*”¹³⁵.

De ahí que la función estatal legítima consista no en suprimir las encuestas, escenario que resultaría inconstitucional, sino en desarrollar “*los deberes y responsabilidades que incumben a quienes ejercen esos derechos*”¹³⁶, garantizando que su difusión contribuya, y no distorsione, el debate democrático.¹³⁷

D) El fundamento constitucional del impacto fiscal

La sostenibilidad fiscal, incorporada al texto constitucional mediante el Acto Legislativo 03 de 2011, constituye un criterio orientador de la actividad estatal cuyo propósito es asegurar una disciplina fiscal que evite déficits prolongados que puedan comprometer la estabilidad macroeconómica del país.¹³⁸

De acuerdo con la Corte Constitucional, este principio opera como un instrumento para la realización progresiva de los fines del Estado social de Derecho, y no como un fin en sí mismo.¹³⁹ Por esta razón, la propia Constitución establece una relación jerárquica entre la sostenibilidad fiscal y los fines superiores asociados al gasto público social: “*en caso de conflicto entre la aplicación del criterio de la sostenibilidad fiscal y la consecución de los fines estatales prioritarios, propios del gasto público social, deberán preferirse, en cualquier circunstancia, los segundos*”¹⁴⁰. Esta regla incluye también un mandato expreso de intangibilidad: “*el principio o criterio de sostenibilidad fiscal no puede, en ningún caso, servir de base para el menoscabo, restricción o negación de los derechos fundamentales*”¹⁴¹.

En esta línea, la reforma constitucional asignó a la sostenibilidad fiscal la naturaleza de un “*criterio orientador*” que debe guiar a todas las ramas y órganos del poder público en el marco del principio de colaboración armónica.¹⁴² La Corte ha precisado que esta orientación no habilita controles fiscales que desconozcan el contenido esencial de los derechos, ni limita la actuación del Legislador en el diseño de políticas públicas, sino que impone un deber de consideración razonada sobre los efectos fiscales de sus decisiones.¹⁴³

¹³¹ Ibid.

¹³² Corte Constitucional. Sentencia C-488 de 1993.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-033 de 1993

¹³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-488 de 1993

¹³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-1153 de 2005.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-288 de 2012.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

¹⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-288 de 2012.

Desde esta perspectiva, el análisis del impacto fiscal, regulado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, constituye un parámetro de racionalidad legislativa, orientado a asegurar la consistencia macroeconómica de las normas que ordenen gasto o establezcan beneficios tributarios.¹⁴⁴ La jurisprudencia ha destacado que esta obligación tiene como finalidad garantizar la publicidad, transparencia y suficiencia del debate legislativo, y que su cumplimiento fortalece la eficacia normativa y el orden en las finanzas públicas.¹⁴⁵

Ahora bien, la exigencia del análisis del impacto fiscal no opera con la misma intensidad en todos los tipos de proyecto de ley. La Corte ha diferenciado claramente entre (i) los proyectos de iniciativa gubernamental y (ii) aquellos promovidos por congresistas.¹⁴⁶

En los proyectos de iniciativa del Gobierno, el deber fiscal es estricto: cuando incorporan gastos adicionales o disminución de ingresos, deben identificar explícitamente su fuente de financiación sustitutiva, la cual debe ser evaluada y aprobada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme al artículo 7 de la Ley 819 de 2003.¹⁴⁷ La omisión de este análisis en proyectos gubernamentales configura un vicio de procedimiento insubsanable, dada la información técnica exclusiva que posee dicha cartera y su papel como principal ejecutor del gasto público.¹⁴⁸

Por el contrario, cuando se trata de proyectos de ley promovidos por los miembros del Congreso, el parámetro constitucional es menos rígido. La Corte ha señalado que en estos casos el Legislador *“solo está obligado a incluir una consideración mínima sobre los efectos fiscales de la iniciativa, sin que sea exigible un análisis detallado o exhaustivo del impacto en las finanzas públicas y de las fuentes de financiación”*¹⁴⁹. La finalidad consiste en garantizar que existan referencias básicas que permitan analizar la eventual incidencia fiscal, más no en exigir al Congreso un nivel técnico del que no dispone.¹⁵⁰

De igual forma, si el Ministerio de Hacienda emite un concepto sobre el impacto fiscal de la iniciativa, el Congreso debe valorarlo y discutirlo, aunque *“no está obligado a acogerlo”*¹⁵¹. Y si el Ministerio no presenta dicho concepto, ello *“no implica un veto a la actividad legislativa”*¹⁵². Esta regla se fundamenta en el principio de colaboración armónica y en la distribución constitucional de competencias: el Ejecutivo dispone del conocimiento especializado para evaluar los efectos fiscales, mientras que el Congreso tiene la responsabilidad de deliberar y legislar incluso cuando el Gobierno no intervenga en el análisis de impacto fiscal.¹⁵³

La Corte ha explicado además que una norma ordena gasto público únicamente cuando impone al Gobierno la obligación concreta e imperativa de incluir una erogación en el presupuesto. Para ello se debe verificar, entre otros elementos, (i) si los términos empleados respecto de la inclusión del gasto en el presupuesto son

¹⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-424 de 2023.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-424 de 2023

¹⁴⁷ Artículo 7 de Ley 819 de 2003.

¹⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-424 de 2023.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Corte Constitucional. Sentencia C-424 de 2023.

imperativos o facultativos y (ii) si el enunciado normativo es lo suficientemente concreto como para permitir su ejecución directa sin ulterior intervención del Ejecutivo.¹⁵⁴

En contraste, no se configura una orden de gasto cuando la ley se limita a autorizar al Ejecutivo para adelantar ciertas acciones o establece deberes generales cuya ejecución presupuestal queda sometida al régimen orgánico del presupuesto.¹⁵⁵ La jurisprudencia ha puesto ejemplos ilustrativos: disposiciones que autorizan al Gobierno a incluir partidas o que fijan deberes generales de financiación no configuran órdenes de gasto exigentes desde la perspectiva del artículo 7.¹⁵⁶

En concreto, la jurisprudencia se ha referido en varias ocasiones a las órdenes de gasto y a los criterios que se deben tener en cuenta para considerar que una disposición legal se traduce en una obligación fiscalmente vinculante. En la Sentencia C-161 de 2024, el Alto Tribunal refirió que “(...) el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 prevé un mandato general de ineludible cumplimiento: *efectuar el análisis del impacto fiscal de todos los proyectos de ley, ordenanza o acuerdo que prevean una orden de gasto, un beneficio tributario o una reducción de ingresos*”¹⁵⁷.

En el mismo pronunciamiento,¹⁵⁸ el órgano de cierre constitucional explicó que una norma constituye un beneficio tributario, cuando su efecto es alterar las cargas fiscales de los contribuyentes, otorgándoles tratamientos preferenciales o exenciones. Es decir “*el propósito de colocar al sujeto o actividad destinataria (...) en una situación preferencial o de privilegio, con fines esencialmente extrafiscales*”¹⁵⁹.

Asimismo, se habla de órdenes de gasto cuando el enunciado jurídico consiste en “*un mandato imperativo de gasto y, por tanto, constituir un título jurídico suficiente y obligatorio para la inclusión de una partida en la ley de presupuesto*”, diferenciándolas de disposiciones que contienen simples autorizaciones de las verdaderas órdenes, mediante el uso de los criterios gramatical y funcional.

Para tal diferenciación, es importante que se identifique el uso de verbos imperativos como “deberá” o “se ordena”, de las expresiones meramente facultativas como “podrá” o “se autoriza”, pues sólo en el primer supuesto se configura una verdadera orden de gasto. Además, se debe evaluar si la orden es ejecutable y autosuficiente, pues una norma abstracta o condicionada a una reglamentación ulterior no puede ser considerada gasto si no tiene la capacidad suficiente para obligar al Ejecutivo.¹⁶⁰

Conforme a ello, la interpretación sistemática del artículo 334 Superior y del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 demuestra que, tratándose de iniciativas congresionales, el impacto fiscal funciona como un requisito de racionalidad para el debate, pero no como un condicionante estricto que limite la potestad de configuración normativa del Legislador.

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-161 de 2024.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid.

E) La naturaleza y alcance de la Ley 2494 de 2025

La Ley 2494 de 2025 establece un régimen integral para la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y sondeos relacionados con opiniones, preferencias y comportamientos políticos y electorales. Su objeto consiste en fijar estándares técnicos y condiciones de transparencia orientados a garantizar la confiabilidad de la información que circula en el debate público y, en particular, aquella que incide en procesos de decisión y elección mediante voto popular.¹⁶¹

Desde su configuración normativa, la ley define de manera amplia el ámbito material de aplicación, al comprender no solo las encuestas de carácter estrictamente electoral, sino también los estudios cuantitativos que, aun bajo diferentes denominaciones o metodologías, tengan como finalidad identificar percepciones, actitudes o tendencias en asuntos de naturaleza política.¹⁶² De esta manera, el Legislador incorpora un criterio finalista que permite abarcar una gama amplia de instrumentos de medición social cuando su contenido pueda incidir en la opinión pública en contextos electorales o de participación ciudadana.

La estructura de la ley revela un diseño normativo orientado a la estandarización técnica de los estudios de medición política. Para ello, establece definiciones, parámetros de muestreo, márgenes de error, niveles de confianza y criterios mínimos de representatividad diferenciados según el ámbito territorial del estudio.¹⁶³

El Legislador también fija obligaciones adicionales para la publicación de encuestas, particularmente en lo relativo a la divulgación de la ficha técnica,¹⁶⁴ la publicación de microdatos anonimizados, la descripción de los procedimientos estadísticos empleados y la identificación de los responsables de la labor técnica. Estas exigencias tienen como finalidad fortalecer la transparencia, facilitar el escrutinio público y garantizar la reproducibilidad de los resultados.

Adicionalmente, la Ley 2494 introduce un componente institucional relevante. El Legislador crea la Comisión Técnica de Vigilancia de Encuestas de Opinión Política y Electoral como órgano técnico adscrito al Consejo Nacional Electoral, con funciones de estudio, evaluación, auditoría y emisión de conceptos sobre las encuestas sujetas a regulación.¹⁶⁵ Esta comisión tiene la competencia para asesorar al CNE en la vigilancia y seguimiento de estudios de opinión, y se integra mediante un procedimiento que involucra a instituciones de educación superior con programas acreditados en estadística.¹⁶⁶

Asimismo, la ley le asigna al CNE un conjunto de funciones adicionales referidas a la supervisión del cumplimiento normativo, la administración del Registro Nacional de Firmas Encuestadoras, la conservación de repositorios digitales y la eventual contratación de auditorías externas.¹⁶⁷

¹⁶¹ Artículo 1 de la Ley 2494 de 2025.

¹⁶² Artículo 2 ibid.

¹⁶³ Artículos 3 y 4 ibid.

¹⁶⁴ Artículo 6 ibid.

¹⁶⁵ Artículo 7 ibid.

¹⁶⁶ Artículo 8 ibid.

¹⁶⁷ Artículos 9, 10, 12 y 15 ibid.

F) La solución al caso concreto

De conformidad con el marco constitucional y jurisprudencial previamente expuesto, procede el Ministerio Público a resolver los problemas jurídicos planteados,

- Cargo sobre la vulneración del principio de reserva de ley estatutaria

La jurisprudencia ha sostenido que la reserva de ley estatutaria es de interpretación estricta y que únicamente procede cuando la regulación legal (a) tiene por objeto directo un derecho fundamental; (b) define de manera integral, estructural o completa su régimen jurídico; (c) interviene en su núcleo esencial; o (d) afecta elementos estructurales del sistema democrático, en especial aquellos vinculados al ejercicio de la función electoral. Según esta doctrina, no toda incidencia normativa sobre derechos fundamentales activa el trámite estatutario, pues lo contrario vaciaría la cláusula general de competencia del legislador ordinario.

A juicio del Ministerio Público, la Ley 2494 de 2025 no desconoce la reserva de ley estatutaria. En ese sentido, a partir del examen del contenido de la Ley 2494 de 2025, no se advierte que su contenido normativo configure alguno de los supuestos que habilitan la aplicación de la reserva estatutaria. La ley establece parámetros técnicos para la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y sondeos de opinión política, con el propósito de garantizar la transparencia y confiabilidad de la información que circula en escenarios electorales.

Tales parámetros (fichas técnicas, microdatos anonimizados, requisitos de muestreo y criterios de representatividad) no inciden en el núcleo esencial de la libertad de expresión ni de la libertad de información, pues no imponen censura previa, no restringen la posibilidad de difundir opiniones ni impiden que terceros accedan a información de interés público. Por el contrario, se orientan a garantizar la transparencia y trazabilidad de los estudios de opinión, elementos que potencian la calidad del debate público.

Asimismo, aun cuando se le asigna al Consejo Nacional Electoral algunas funciones de vigilancia administrativa sobre la elaboración y divulgación de encuestas, tales atribuciones no comportan una modificación de la función electoral en los términos del artículo 152 literal c) del texto superior¹⁶⁸.

La doctrina y la jurisprudencia han precisado que la función electoral constituye una atribución del pueblo soberano, ejercida de manera directa a través del voto, con la cual se confiere legitimidad a la conformación de los órganos del Estado¹⁶⁹. Este carácter eminentemente político, pero no estatal implica que las competencias del CNE, aun cuando se relacionan con la organización y vigilancia de los procesos electorales, no equivalen al ejercicio mismo de la función electoral¹⁷⁰.

En esa medida, las funciones que la Ley 2494 confiere al CNE (como la administración del registro de firmas encuestadoras, la recepción de microdatos, la revisión documental de estudios y la eventual realización de auditorías), no recaen sobre la conversión del voto ciudadano en representación política, ni sobre las reglas técnicas

¹⁶⁸ Artículo 7 Ibid.

¹⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-340 de 2024.

¹⁷⁰ Ibid.

que determinan los resultados electorales, por lo que, de igual forma, no inciden en el núcleo esencial del derecho a la participación política.

Por el contrario, tales funciones corresponden a tareas administrativas, complementarias y de vigilancia técnica, relativos a la calidad técnica de encuestas preelectorales, diferenciadas de la función electoral en sentido estricto.¹⁷¹ Se trata, por tanto, de funciones que no inciden en el núcleo esencial de la función electoral, ni alteran el sistema electoral previsto en el artículo 152 literal c) de la Constitución¹⁷².

La Corte Constitucional ha sostenido que la función electoral se materializa a través de reglas relativas a circunscripciones, formas de candidatura, modalidades de votación, umbrales, fórmulas de asignación de curules y demás elementos estructurales del sistema electoral.¹⁷³ Las disposiciones de la Ley 2494 no regulan ni modifican ninguna de estas materias. Por el contrario, se ocupan de procedimientos de medición estadística que anteceden al debate electoral y cuya regulación no altera el mecanismo mediante el cual el voto ciudadano se traduce en representación o en decisiones de participación directa.

En ese sentido, si bien el Consejo Nacional Electoral desempeña un papel fundamental dentro de la organización electoral, la ley no altera las competencias constitucionales que el artículo 265 le asigna, tales como la realización de escrutinios, la declaratoria de elecciones, la resolución de recursos o la vigilancia de la actividad de partidos y movimientos.

Las facultades que introduce la Ley 2494 de 2025 se circunscriben a la supervisión técnica de encuestas como insumo del debate democrático y no modifican las funciones electorales propiamente dichas¹⁷⁴. La regulación contenida en la ley se ubica, entonces, dentro del ámbito de funciones administrativas y consultivas del CNE¹⁷⁵, que la jurisprudencia distingue de aquellas vinculadas al ejercicio mismo de la función electoral.

En ese contexto, la Ley 2494 de 2025 configura un sistema normativo que articula reglas técnicas, mecanismos de control y obligaciones para los actores involucrados en la elaboración y divulgación de estudios de opinión política, siempre que su finalidad 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”*.¹⁷⁶ Este diseño pretende elevar los estándares de calidad y transparencia de la información que circula en escenarios participativos y contribuir a la integridad del debate democrático.

Sin embargo, la amplitud del régimen y la inclusión de funciones complementarias del CNE no comportan una afectación del núcleo esencial de derechos fundamentales ni una alteración del sistema electoral que justifique la aplicación de la reserva de ley estatutaria. En consecuencia, aun desde la perspectiva de la función electoral, las disposiciones de la Ley 2494 de 2025 no modifican reglas estructurales del sistema democrático ni inciden en el ejercicio directo de la soberanía popular.

¹⁷¹ Artículos 6, 12 y 15 de la Ley 2494 de 2025.

¹⁷² Artículo 152 literal c) de la Constitución Política.

¹⁷³ Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 2022.

¹⁷⁴ Artículos 7, 8, 12, 14 y 16 de la Ley 2494 de 2025.

¹⁷⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-230A de 2008.

¹⁷⁶ Artículo 2 de la Ley 2494 de 2025.

En suma, la regulación legal de metodologías, procedimientos estadísticos, controles de calidad y mecanismos de verificación no se configura como una restricción a los derechos fundamentales, sino como un instrumento permitido y necesario para preservar la transparencia, la igualdad y la integridad del debate público.

A la luz de estos preceptos, la regulación prevista en la ley objeto de estudio constituye una intervención técnica que desarrolla deberes de transparencia, calidad y responsabilidad social en el manejo de encuestas políticas, sin afectar el núcleo esencial de los derechos a la libertad de expresión, de información y participación política, pues no establece prohibiciones de difusión, restricciones temporales extensas ni limitaciones materiales al discurso político, de tal forma que no pueden ser consideradas una regulación estatutaria del derecho fundamental, sino un instrumento necesario para salvaguardar la autenticidad de la información.

De otro modo, tampoco se observa una afectación del núcleo esencial del derecho a la participación política. La regulación contenida en la Ley 2494 de 2025 no altera las condiciones para elegir o ser elegido, no regula circunscripciones, umbrales, mecanismos de representación, conteo de votos ni procedimientos de escrutinio, ni modifica los elementos estructurales del sistema electoral. Las disposiciones cuestionadas recaen sobre instrumentos estadísticos que anteceden al debate político, sin interferir con la manera en que el voto ciudadano se traduce en representación.

- **Cargo sobre la omisión del análisis de impacto fiscal**

De igual modo, resulta pertinente examinar los artículos 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15 y 16 de la norma cuestionada, a fin de determinar si estas disposiciones implican un impacto presupuestal significativo para el Consejo Nacional Electoral que hubieran hecho necesario un análisis de impacto fiscal. Del estudio sistemático de dichas normas, se observa que las obligaciones que ellas consagran se inscriben dentro del conjunto de competencias que el CNE ya ejerce de manera ordinaria en virtud de la Constitución y la ley, de modo que no comportan erogaciones adicionales que alteren el equilibrio presupuestal existente.

En primer lugar, los artículos 7 y 8 crean y regulan la Comisión Técnica de Vigilancia de Encuestas, concebida como un cuerpo técnico adscrito al CNE. Sin embargo, su creación no implica la conformación de una entidad nueva ni la apertura de una estructura orgánica adicional. La ley acude al personal especializado proveniente de universidades, cuyas postulaciones y designación obedecen a un mecanismo ordinario y sin remuneraciones diferentes a los honorarios ya previstos dentro de la tabla vigente de la organización electoral, lo que implica que no se crean fuentes de gasto ni se autorizan apropiaciones adicionales, sino que se acude a rubros preexistentes que ya están definidos para el funcionamiento adecuado del CNE.

Además, la misma disposición señala que sus gastos se sufragarán con cargo a los recursos existentes, al mencionar que *“Los honorarios de los miembros de La Comisión serán pagados mensualmente de acuerdo a la tabla vigente de honorarios de la organización electoral”*¹⁷⁷. La Comisión, en consecuencia, opera como un mecanismo interno de asesoría técnica que no altera la planta de personal ni genera una carga presupuestal adicional permanente. Es decir, la norma acusada no

¹⁷⁷ Parágrafo 2 del artículo 8 de la Ley 2494 de 2025.

representa o genera un gasto adicional y en esa medida el reconocimiento económico de los miembros de la comisión está ligado a la planeación institucional de mediano plazo de la entidad.

Por su parte, los artículos 9 y 10 se refieren al Registro Nacional de Firmas Encuestadoras, un instrumento que ya existía bajo resoluciones previas del CNE.¹⁷⁸ La ley únicamente actualiza criterios de inscripción, conservación y renovación, sin crear sistemas informáticos nuevos ni exigir infraestructura adicional. La gestión de registros y expedientes es una función típica del CNE dentro de su competencia de inspección y vigilancia, y no implica cargas económicas adicionales distintas a las que la entidad ya afronta en cumplimiento de sus funciones ordinarias.

El artículo 12 establece deberes de auditoría y trazabilidad de datos, orientados a la entrega de insumos técnicos por parte de las firmas encuestadoras. La norma no le exige al CNE realizar nuevas auditorías especializadas ni contratar cuerpos técnicos adicionales, sino que le autoriza a efectuar auditorías aleatorias con los recursos ya disponibles y, eventualmente, a contratar auditorías externas cuando fuese necesario. Dicha posibilidad ya existe en el régimen general de contratación pública y no compromete la disponibilidad de recursos nuevos. Adicionalmente, la obligación principal recae sobre las firmas encuestadoras, que deben remitir la documentación técnica, de manera que el CNE solo ejerce funciones de revisión documental, actividad que ya realiza respecto de múltiples procesos electorales sin impacto fiscal sustancial.

En lo referente al artículo 14, la disposición ordena la actualización de resoluciones previas del CNE en un término determinado. Este mandato se limita a la adopción de un acto administrativo, una tarea que hace parte de las obligaciones regulatorias ordinarias del organismo y que no supone erogaciones adicionales o permanentes.

El artículo 15, relativo a la rectificación de información errónea, tampoco impone cargas presupuestales al CNE. La responsabilidad principal corresponde a los medios de comunicación, y la función del Consejo se limita a emitir un pronunciamiento cuando identifique errores sustanciales, actividad que se inscribe dentro de su competencia ya existente de vigilancia sobre la divulgación de encuestas.

Finalmente, el artículo 16 establece mecanismos de participación y veeduría ciudadana para la presentación de observaciones y denuncias relacionadas con encuestas. La tramitación de estas solicitudes se realiza dentro del marco de los procedimientos administrativos que el CNE atiende ordinariamente en su rol de autoridad electoral. La norma no exige la creación de canales adicionales ni plataformas tecnológicas nuevas, sino que se apoya en los sistemas y procedimientos vigentes para la recepción y gestión de peticiones ciudadanas.

En esos términos, al verificar el contenido de la Ley 2494 de 2025, se advierte que no contiene disposiciones que configuren órdenes de gasto, no otorgan beneficios tributarios ni implican reducción de ingresos. Se trata, más bien, de funciones de supervisión documental, análisis técnico y actualización normativa que el Consejo Nacional Electoral ya realiza como parte de su competencia ordinaria.

¹⁷⁸ Consejo Nacional Electoral. Resolución 23 de 1996, artículo 7 y Resolución 50 de 1997, artículos 1, 2, 3 y 4.

Las funciones que allí se desarrollan se corresponden con competencias ordinarias del CNE, y la implementación de la ley se apoya en recursos, capacidades operativas y procedimientos administrativos ya existentes. En consecuencia, las disposiciones analizadas no activan el deber de análisis de impacto fiscal establecido en la Ley 819 de 2003 y en la Constitución, ni configuran un vicio de procedimiento por ausencia de dicho estudio.

Además, tratándose de un proyecto de iniciativa congresional, el Legislador únicamente debía incorporar referencias mínimas sobre los eventuales efectos fiscales, como en efecto ocurrió durante el trámite legislativo, en la medida en que se indicó en todos los informes de ponencia para los cuatro debates¹⁷⁹ que el proyecto de ley no generaba impacto fiscal alguno y se recordó que, conforme a la jurisprudencia¹⁸⁰, la carga de analizar el impacto fiscal corresponde en primer lugar al Ministerio de Hacienda, pues el Congreso hace la valoración con las herramientas a su alcance, evitando barreras en el ejercicio legislativo.

En todo caso, se reitera que la ausencia de concepto del Ministerio de Hacienda no constituye un vicio procedimental, puesto que, conforme a la jurisprudencia constitucional, dicha omisión no bloquea la deliberación legislativa ni limita la competencia del Congreso.

Al revisar los elementos de prueba que reposan en el expediente digital de la Corte Constitucional, se evidencia que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹⁸¹, en el marco de esta acción, explicó que durante el trámite legislativo de la ley objeto de estudio no rindió concepto ante el Congreso de la República puesto que, al revisar el proyecto, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional observó que ninguna disposición implicaba gastos adicionales. De tal forma que, la iniciativa no generaba impacto presupuestal porque regula procedimientos que ya adelantan las autoridades electorales, cuyos costos se encuentran en la planeación a mediano plazo.

En conclusión, la Ley 2494 de 2025 no incide en el núcleo esencial de los derechos fundamentales invocados ni regula materias sometidas a reserva de ley estatutaria. Tampoco impone erogaciones nuevas o permanentes que habiliten un juicio estricto de sostenibilidad fiscal. Por ende, no se configuran los vicios material ni procedimental alegados por el demandante y el examen de constitucionalidad debe resolverse en el sentido de declarar la exequibilidad de la norma demandada en su totalidad, respecto de los cargos admitidos.

VI. SOLICITUD

Por las razones expuestas, el Ministerio Público solicita a la Honorable Corte Constitucional:

- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la Ley 2494 de 2025 *“por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones”*.

¹⁷⁹ Gaceta del Congreso Nos. 2043 del 26 de noviembre de 2024, 208 del 3 de marzo de 2025, 521 de 23 de abril de 2025 y 916 de 9 de junio de 2025.

¹⁸⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-238 de 2010.

¹⁸¹ Expediente D-16799. Respuesta a la solicitud de pruebas en el trámite de la demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 2494 de 2025, *“[p]or medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones”*

- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** los artículos 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15 y 16 de la Ley 2494 de 2025 *“por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones, con relación al cargo por violación del deber de analizar el impacto fiscal.*

Atentamente,



GREGORIO ELJACH PACHECO
Procurador General de la Nación

MCRA/GMJN/CRM