

Bogotá, D.C., enero 2026.

Honorables Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
**M.P. PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA**  
Ciudad

**Expediente:** D-16860

**Referencia:** Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta contra los artículos 5 y 12 (parciales) 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”*.

**Concepto No.:** 7538

De acuerdo con lo establecido en los artículos 242, numeral 2 y 278, numeral 5, de la Carta Política, procedo a rendir el concepto de rigor, en relación con la acción pública de inconstitucionalidad presentada ante esa Corporación, contra los artículos 5 y 12 (parciales) de la Ley 2494 de 2025.

#### **I. ANTECEDENTES**

El 15 de agosto de 2025, el ciudadano José David Riveros Namen presentó acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 5 y 12 (parciales) de la Ley 2494 de 2025, por considerar que estas disposiciones desconocen los artículos 15, 20, 61 y 333 de la Constitución. A continuación, se transcriben y se subrayan los apartes demandados:

##### ***“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.*

[...]

**ARTÍCULO 5o. ENCUESTAS DE CONOCIMIENTO, FAVORABILIDAD POLÍTICA, OPINIÓN O INTENCIÓN DEL VOTO.** Cuando se indague por el conocimiento, favorabilidad, opinión sobre políticos o personajes públicos susceptibles de ser elegidos a un cargo uninominal de elección popular, se deberá incluir a candidatos que posean relevancia o notoriedad pública significativa, hayan participado en elecciones similares previas o tengan favorabilidad o reconocimiento manifiesto.

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

(...)

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial No. 53.191 de 24 de julio de 2025.

**“ARTÍCULO 12. AUDITORÍA Y TRAZABILIDAD DE LOS DATOS.** Para garantizar que se disponga de la información necesaria para la realización de auditorías, las firmas encuestadoras deberán entregar al Consejo Nacional Electoral de manera simultánea a la entrega de los productos terminados al cliente y guardar copia, por un lapso no inferior a dos (2) años, la siguiente información:

1. Lo señalado en el artículo 6;
2. Los cálculos y justificación del tamaño y selección de la muestra;
3. El código computacional usado para el procesamiento de los datos y el cálculo de los indicadores;
4. Los registros primarios utilizados tales como cuestionarios diligenciados, ficheros de datos, grabaciones u otros similares;
5. Los productos de la auditoría interna.

Adicionalmente para el caso de encuestas en hogares se deberá entregar el código computacional usado y que haga posible replicar la selección de las unidades muestrales. En encuestas telefónicas la descripción del procedimiento de selección de la muestra y números telefónicos.

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

**PARÁGRAFO.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley el CNE deberá conservar al menos dos copias en dispositivos independientes de la información aquí señalada en expedientes digitales.”.

En síntesis, el demandante planteó que: (i) el artículo 5 (parcial) de la Ley 2494 de 2025 “vulnera el derecho constitucional a la información” porque prohíbe la “realización y divulgación de encuestas en un periodo por fuera de los tres meses anteriores al inicio de un certamen electoral”; (ii) el artículo 12 (parcial) *ibidem* vulnera el “derecho al habeas data y la intimidad ante la obligación de entrega de datos personales y sensibles de los encuestados”; y (iii) el mismo artículo 12 (parcial), vulnera “las garantías constitucionales de la propiedad industrial y del secreto comercial al obligar la entrega del código computacional”.

El 4 de septiembre de 2025, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió acumular a este proceso las demandas **D-16878** y **D-16880**, interpuestas por Samuel Andrade Sáenz y Juan José Vargas Rojas, el 28 y 29 de agosto de 2025, respectivamente.<sup>2</sup> En la primera acción se adujo que el artículo 5 (parcial) de la Ley 2494 de 2025 vulnera el derecho a la libertad de expresión, el derecho al acceso a información y el derecho a informar (artículo 20 superior), en tanto que, la segunda cuestionó la totalidad de la Ley, de manera principal, por desconocer la reserva de ley estatutaria y, en subsidio, algunas expresiones de los artículos 3, 5, 6 y 12 *ibidem*, por vulnerar varias previsiones constitucionales y del bloque de constitucionalidad<sup>3</sup>.

La magistrada sustanciadora, mediante Auto del 22 de septiembre de 2025, inadmitió las demandas, por considerar que no cumplían con los presupuestos necesarios para estructurar los cargos de inconstitucionalidad. En tal sentido, señaló que las acciones no satisfacían los presupuestos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia, además del requisito de certeza en los procesos D-16860 y D-16880.

<sup>2</sup> Constancia de la Secretaría General de la Corte Constitucional, del 4 de septiembre de 2025, que obra en el expediente.

<sup>3</sup> La demanda D-16880 consideró la infracción de los artículos 1, 2, 4, 13, 15, 20, 40, 73, 152 y 153 de la Constitución Política, de los artículos 13 CADH y 19 PIDCP, y de la Ley 1581 de 2012.

En escrito del 29 de septiembre de 2025, se subsanó la demanda **D-16860**, en el cual el accionante precisó los enunciados jurídicos contra los cuales se dirige la acción, y la manera en que infringen las normas superiores.

El demandante sostiene, en primer lugar, que el inciso 2 (parcial) del artículo 5 de la Ley 2494 de 2025 vulnera el núcleo esencial del derecho a la información establecido en el artículo 20 de la Carta Política, porque *“contiene una prohibición expresa de realizar y divulgar encuestas electorales que indaguen sobre las intenciones de voto en un período distinto a los 3 meses anteriores a la inscripción de candidatos”, lo que “desconoce las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional sobre la posibilidad de que el legislador restrinja la realización y divulgación de encuestas” y constituye “una medida que no satisface los subprincipios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad conforme a un juicio de proporcionalidad estricto”*<sup>4</sup>.

Remite a la jurisprudencia constitucional<sup>5</sup> y a instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad<sup>6</sup>, para aludir al derecho a la información como manifestación del derecho a la libertad de expresión, y a su relevancia en el marco de los procesos electorales. En tal sentido, partiendo de la importancia de garantizar un sistema de elecciones libres y de participación informada, señala que en el contexto democrático las encuestas electorales no son solo instrumentos técnicos de medición, sino una forma de materialización del derecho a la información y, por tanto, *“se convierten en vehículos de información que proyectan y reflejan la opinión política en una sociedad democrática y le permiten a los ciudadanos tener información completa e integral sobre las circunstancias que rodean los certámenes electorales”*<sup>7</sup>.

En este orden de ideas, el accionante aduce que la norma objeto de reproche incluye una prohibición absoluta y desproporcionada, que vulnera el derecho que tiene toda persona a obtener información veraz e imparcial, en especial si se trata de procesos democráticos. Sostiene que, aunque la capacidad de incidencia de las encuestas sobre la opinión del electorado explica la competencia legislativa para regular su realización y divulgación, tal ejercicio debe atender los límites constitucionales, en el marco de los cuales se indica que la prohibición absoluta de realización o divulgación de encuestas dentro de un término de tiempo desproporcional vulnera el derecho a la información<sup>8</sup>.

Para sustentar su afirmación, el actor acude al juicio estricto de proporcionalidad, intensidad que justifica ante la limitación a las libertades de expresión e información, y concluye que la medida cumple un objetivo constitucionalmente imperioso, pues su finalidad es *“(i) la búsqueda de establecer requisitos que generen elementos mínimos de calidad, veracidad e imparcialidad de las encuestas (...)”*<sup>9</sup> o *“(ii) la eventual creación de un periodo de reflexión en favor del elector (...)”*, pero no es idónea, necesaria ni proporcional pues no contribuye efectivamente al fin propuesto y recurre al mecanismo más gravoso para los derechos fundamentales.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Auto admisorio del 16 de octubre de 2025.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-488 de 1993 y C-1153 de 2005.

<sup>6</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19.1), Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13), y a lo dicho en la materia por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión del Comité Interamericano de Derechos Humanos.

<sup>7</sup> Las citas de este párrafo, y de los siguientes, se extractan de los escritos de demanda y de su corrección.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-488 de 1993, C-089 de 1994, C-1153 de 2005 y C-102 de 2018.

<sup>9</sup> Exposición de motivos del respectivo proyecto de ley, Gaceta 1721 de 2024, y artículo 1 de la Ley 2494 de 2025.

Agrega que se afecta el núcleo esencial del derecho a la información, al impedir “de manera general y anticipada el acceso de la ciudadanía a contenidos informativos sobre la dinámica política, la percepción ciudadana y las tendencias de opinión”, y que el sector encuestado se exprese durante un periodo de tiempo injustificable, lo que constituye una “censura previa extensa y ajena al momento electoral”. Existen medios menos gravosos que apuntan a la finalidad de la medida, tales como “la exigencia de estándares técnicos para la publicación de encuestas, la difusión obligatoria de sus fichas metodológicas o la imposición de sanciones en caso de manipulación”.

En segundo lugar, el accionante plantea que las expresiones demandadas del artículo 12 de la Ley 2494 de 2025 transgreden los derechos fundamentales al *habeas data* y a la intimidad, consagrados en el artículo 15 superior, “al incorporar la obligación de entregar datos personales y sensibles de los encuestados al Consejo Nacional Electoral (CNE)”<sup>10</sup>, esto es, (i) el código computacional usado en las encuestas en hogares y que permita replicar la selección de las unidades muestrales, y (ii) los números de teléfono de los participantes en las encuestas telefónicas. A partir de un análisis de proporcionalidad en sentido estricto, concluye que tales disposiciones no cumplen con los principios de necesidad y proporcionalidad.

Precisa que el artículo 12 de la Ley 2494 de 2025 regula el procedimiento de auditoría de las encuestas a cargo del CNE y fija un listado de información general que las firmas encuestadoras deben entregar, a lo que se suma la obligación que se demanda, establecida de manera específica para las encuestas en hogares. Distingue, así, la obligación general de entregar el código computacional usado para el procesamiento de los datos y el cálculo de los indicadores, que apunta a garantizar la transparencia metodológica,<sup>11</sup> de la entrega del código que posibilite replicar la selección de las unidades muestrales, objeto de la acción.

Dicho esto, destaca que el código computacional exigido en las encuestas a hogares y los números telefónicos de los participantes en las encuestas telefónicas, de los que trata el artículo 12 de la Ley 2494 de 2025, son datos personales y sensibles, por el contexto y el propósito de su uso. Indica que, a partir de la definición legal aplicable<sup>12</sup> y la jurisprudencia<sup>13</sup>, se consideran datos personales los vinculados a personas naturales determinadas o determinables, y que tanto las reglas legales<sup>14</sup>, como las jurisprudenciales<sup>15</sup> admiten la posibilidad que los datos personales se conviertan en sensibles, lo que sucede en el caso si se observa el contexto (realización de encuestas de carácter político) y propósito de la obligación (para la realización de auditorías).

Bajo este panorama, la vulneración de los elementos esenciales del artículo 15 de la Carta Política y de las reglas jurisprudenciales, se explica a partir de la prohibición para el Estado y los particulares de inmiscuirse, sin justificación, en la esfera íntima del

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Auto admisorio del 16 de octubre de 2025.

<sup>11</sup> Afirma que “esta medida general busca que terceros puedan reproducir el procedimiento metodológico, verificar algoritmos aplicados y constatar resultados”.

<sup>12</sup> Ley 1581 de 2012, literal (c) del artículo 3, “por la cual se dicta disposiciones generales para la protección de datos personales”, define el concepto de dato personal, así: “cualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables”.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-748 de 2011 y T-254 de 2024.

<sup>14</sup> Ley 1581 de 2012, artículo 5º. “Datos sensibles. Para los propósitos de la presente ley, se entiende por datos sensibles aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos”.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-748 de 2011 y T-254 de 2024.

titular del derecho, de divulgar los hechos privados o de restringir la libertad de elegir sobre asuntos que solo le conciernen al titular del derecho o a su familia.

En relación con el tratamiento de datos personales, este derecho remite a la atención de ciertos principios que aseguran la inmunidad del individuo frente a injerencias en el mismo, y que impiden el uso abusivo y arbitrario de la facultad informática, a saber: el de libertad, finalidad, veracidad, integridad, y necesidad. Este último, *“impone un estándar de minimización de datos: solo pueden ser registrados y utilizados aquellos que guarden una vinculación directa, estrecha y no sustituible con el fin perseguido”*<sup>16</sup>, concluyendo que se desconoce en el caso, al someter la medida a un juicio estricto.

En su análisis, afirma que la medida persigue la finalidad constitucional legítima de *“procurar encuestas veraces, transparentes y confiables”*, pero no es necesaria para auditar la metodología y resultados, que existen mecanismos menos intrusivos para asegurar la aptitud de auditoría, y que *“quiebra el principio de proporcionalidad, al imponer una afectación intensa e innecesaria sobre la esfera privada frente a fines alcanzables por medios menos lesivos”*.

En los expedientes **D-16878** y **D-16880**, no se presentó escrito de subsanación<sup>17</sup>.

Mediante Auto del 16 de octubre de 2025, corregido con Auto del 31 del mismo mes, la magistrada ponente: (i) **rechazó** las demandas D-16878 y D-16880, y el cargo tercero de la demanda D-16860<sup>18</sup>; (ii) **admitió** los dos primeros cargos de la demanda D-16860, esto es, los presentados en contra de los artículos 5 y 12 (parciales) de la Ley 2494 de 2025, por la presunta vulneración de los derechos a la intimidad, el *habeas data* y a la información consagrados en los artículos 15 y 20 superiores; (iii) **invitó** a distintas entidades para que se pronunciaran sobre la constitucionalidad de las expresiones demandadas; y (iv) **dispuso** fijar en lista el asunto por el término de 10 días y, de manera simultánea, correr traslado al Procurador General de la Nación para que rinda concepto en los términos del artículo 7 del Decreto 2067 de 1991, actuación que se realizó mediante Oficio 390 del 11 de noviembre de 2025.

## **II. COMPETENCIA**

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la presente acción pública de inconstitucionalidad, por cuanto cuestiona disposiciones de la Ley 2494 de 2025. En esa medida, se encuentra en el supuesto del numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, en tanto la demanda se dirige contra una ley de la República.

## **III. CUESTIÓN PREVIA**

Antes de abordar el fondo del asunto, es pertinente puntualizar que en el presente caso no existen razones para que el suscrito Procurador declare la existencia de algún impedimento o efectúe manifestación de transparencia, como ha sucedido en casos anteriores frente a mi participación en la expedición de la ley que se examina.

En efecto, aunque la Gaceta del Congreso en la que se publicó la radicación y reparto efectuado el ocho de octubre de 2024, del respectivo proyecto de ley – 280/24

<sup>16</sup> Afirmación que sustenta en las Sentencias C-748 de 2011, T-020 de 2014 y T-402 de 2024 de la Corte Constitucional.

<sup>17</sup> Informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional de Colombia, del 3 de octubre de 2025.

<sup>18</sup> Cargo *“relacionado con el presunto desconocimiento del derecho a la propiedad industrial y del secreto comercial”*.

Senado<sup>19</sup>, enuncia en su titulación mi condición de secretario general del Senado, es preciso advertir que ostenté tal calidad hasta el 24 de septiembre de 2024, momento en el cual fue aceptada<sup>20</sup>, a partir de esa fecha, mi renuncia a esa Corporación<sup>21</sup>.

De tal manera, se evidencia que el escrito con el cual se radicó el respectivo proyecto de ley, del ocho de octubre de 2024, se dirigió al Senador Efraín José Cepeda Sarabia, como presidente del Senado, y al doctor Saúl Cruz Bonilla, en su calidad de secretario general (E) de la Corporación, quien procedió al reparto de este.

#### **IV. PROBLEMAS JURÍDICOS**

En atención a los cargos admitidos, para el Ministerio Público, la Corte debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

- ¿El inciso 2 (parcial) del artículo 5 de la Ley 2494 de 2025 vulnera el derecho a la información, establecido en el artículo 20 de la Carta Política, al establecer que *“las encuestas que incluyan preguntas relacionadas con intención de voto solo podrán realizarse a partir de los tres meses anteriores del primer día de inscripciones de candidatos”*?
- ¿Las expresiones demandadas del artículo 12 de la Ley 2494 de 2025 transgreden los derechos fundamentales al *habeas data* y a la intimidad, consagrados en el artículo 15 superior, al incorporar la obligación de entregar al Consejo Nacional Electoral (CNE) el código computacional usado y que haga posible replicar la selección de las unidades muestrales, para el caso de encuestas en hogares, y los números telefónicos, en las encuestas telefónicas?

#### **V. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Con el fin de dar solución a los problemas jurídicos planteados, el Ministerio Público analizará (a) la libertad de expresión y de información, y su garantía en el marco de los procesos electorales; (b) los derechos al *habeas data* y a la intimidad; (c) la importancia de las encuestas en la realización de los valores democráticos; (d) el alcance de las normas acusadas, para (e) dar solución al caso en concreto.

##### **a) Sobre la libertad de expresión y de información, y su garantía en el marco de los procesos electorales**

Con fundamento en el artículo 20 de la Carta Política 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”*. La libertad de expresión, allí dispuesta, constituye una categoría genérica de derechos que agrupa un haz de diversas prerrogativas, las cuales se deben interpretar *“a la luz de los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos que obligan a Colombia y que contienen disposiciones sobre el particular”*<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Gaceta del Congreso 1721 de 2024.

<sup>20</sup> Gaceta 1382 de 8 de agosto de 2025. En la cual se inserta el Acta No. 19 de la Plenaria del Senado de 24 de septiembre de 2024.

<sup>21</sup> Resolución de la Mesa Directiva 080 del 24 de septiembre del 2024, por la cual se *“Acepta la renuncia irrevocable presentada el 20 de septiembre del 2024 al cargo de Secretario General del Senado previa aceptación el día 24 de septiembre en plenaria de la Corporación”*.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-391 de 2007.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha precisado que el artículo 20 superior contiene ciertos elementos normativos diferenciados, entre los que se cuenta (i) la libertad de expresión *strictu sensu*, entendida como “la libertad de expresar y difundir el propio pensamiento, opiniones, informaciones e ideas, sin limitación de fronteras y a través de cualquier medio de expresión” y “el derecho a no ser molestado por ellas”, que en su doble dimensión cobija a quien se expresa y a los receptores del mensaje<sup>23</sup>.

Además, incluye (ii) la libertad de información, esto es la “libertad de buscar o investigar información sobre hechos, ideas y opiniones de toda índole”, la de informarlos a través de cualquier medio de expresión, y “la libertad y el derecho a recibir información veraz e imparcial sobre hechos, así como sobre ideas y opiniones de toda índole, por cualquier medio de expresión”<sup>24</sup>.

Al respecto, se destaca que el derecho a la libertad de expresión es, en sus distintos componentes, un derecho humano de carácter universal,<sup>25</sup> y un pilar del sistema democrático, pues mediante su ejercicio se genera e influye la opinión pública, la cual, a su turno, permite que la ciudadanía pueda tomar de forma racional decisiones políticas oportunas, a partir del conocimiento de los problemas y demandas sociales.

Lo anterior, ha conllevado a que se constituya una presunción constitucional en favor de dicha prerrogativa superior, razón por la cual “cuando el ejercicio de la libertad de expresión entre en conflicto con otros derechos, valores o principios constitucionales, se debe otorgar, en principio, una primacía a la libertad de expresión”<sup>26</sup>. No obstante, como cualquier otro mandato constitucional, este derecho no es absoluto, dado que el mismo “debe ejercerse responsablemente, pues no puede irrespetar los derechos de los demás”<sup>27</sup>.

En observancia de los postulados de la jurisprudencia interamericana, derivados del artículo 13 de Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>28</sup> aprobada mediante la Ley 16 de 1972, la Corte Constitucional se ha referido a la aplicación de un test tripartito, con el fin de verificar la validez de las restricciones a la libertad de expresión. Este juicio exige comprobar que la limitación (i) esté establecida en una ley que la defina de forma precisa y clara, para que no quede al arbitrio del poder público; (ii) se oriente al logro de alguno de los objetivos convencionales, como el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional o el orden, la salud o la moral públicas; y (iii) sea necesaria, idónea y proporcional para que la sociedad democrática logre los fines imperiosos que se buscan.<sup>29</sup>

Ahora bien, en el contexto de los procesos electorales, la Corte Constitucional ha aludido a la conexidad existente entre el derecho a la información, el derecho de informar y la libertad de expresión, y ha resaltado la importancia de su garantía en aras de permitir el desarrollo armónico de los postulados democráticos.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-230 de 2025.

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-155 de 2019.

<sup>27</sup> Ibidem. En similar sentido, Corte Constitucional. Sentencia SU-369 de 2024.

<sup>28</sup> “Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. 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 (...).”

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-155 de 2019 y C-102 de 2018.

Sobre el punto, esa Corporación precisó que *“los medios de comunicación social, como titulares del derecho de informar, y la opinión pública, como titular del derecho a la información, tienen derecho a conocer y difundir la receptividad que entre la población tengan los programas ideológicos y la acción de los candidatos a los cargos de autoridad política, máxime en los momentos en que estas informaciones revisten la mayor importancia, como son las vísperas de una elección”*<sup>30</sup>. De allí, las encuestas de opinión emergen como uno de los medios que resultan más adecuados para alcanzar este propósito, en una democracia moderna.

Específicamente, ha señalado que *“entre los discursos protegidos por la libertad de expresión, se destacan aquellos que impactan en el desarrollo del sistema democrático o que se pronuncian sobre asuntos de interés público”,* lo que implica que se protejan *“todas las manifestaciones relevantes para el desarrollo de la opinión pública, siempre que contribuyan a la formación de ciudadanos críticos y con capacidad de valorar el desarrollo de la actividad política”*<sup>31</sup>.

Además, la Corte ha sostenido que la libertad de información *“tiene un lugar especial e influyente en el régimen constitucional”,* debido al *“lugar central que ocupa el libre flujo de informaciones de todo tipo dentro del desarrollo del sistema democrático”,* razón por la cual *“ha insistido en que su ejercicio conlleva claros deberes y responsabilidades para su titular”,* principalmente los asociados a las características de la información que se transmite, *“la cual ha de ser ‘veraz e imparcial’ (CP art. 20), y al mismo tiempo respetuosa de los derechos fundamentales de terceros, en especial de la intimidad y el buen nombre”*<sup>32</sup>.

#### **b) Sobre los derechos al *habeas data* y a la intimidad**

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 consideró necesario salvaguardar la prerrogativa a la intimidad personal y familiar, incluyendo *“desarrollos modernos, como el *habeas data*”*<sup>33</sup>. En este sentido, el artículo 15 superior establece que:

*“Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*

*En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución”*<sup>34</sup>.

Al respecto, en la jurisprudencia constitucional se ha indicado que la prerrogativa fundamental a la intimidad personal les otorga a los asociados *“el poder contar con una esfera o espacio de vida privada no susceptible de la interferencia arbitraria de las demás personas”*<sup>35</sup>. En este sentido, se ha sostenido que este derecho constitucional puede valorarse desde dos dimensiones, a saber: *“(i) como secreto que impide la*

<sup>30</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-488 de 1993.

<sup>31</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-102 de 2018.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Gaceta Constitucional 126 de 1991.

<sup>34</sup> El derecho a la intimidad también se encuentra protegido en el derecho internacional, al estar consagrado en el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada con la Ley 16 de 1972, y en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante la Ley 74 de 1968.

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-098 de 2022.

*divulgación ilegítima de hechos o documentos privados, o (ii) como libertad, que se realiza en el derecho de toda persona a tomar las decisiones que conciernen a la esfera de su vida privada*<sup>36</sup>.

Igualmente, se ha señalado que la prerrogativa fundamental a la intimidad le *“impone a las autoridades el deber (...) de adoptar las medidas normativas, judiciales y administrativas a efectos de asegurar el respeto de las dimensiones del derecho”*<sup>37</sup>, bajo criterios de razonabilidad.<sup>38</sup> De este modo, para determinar si una disposición legal es razonable en relación con el derecho a la intimidad personal, se ha acudido a un escrutinio que implica verificar que la medida contenida en la norma persiga una finalidad legítima, así como sea idónea, necesaria y proporcional.<sup>39</sup>

Ahora bien, en desarrollo del mandato constitucional contenido en el artículo 15, el Congreso de la República expidió la Ley Estatutaria 1581 de 2012<sup>40</sup>, en la que se establecen las reglas generales aplicables a la protección de datos personales. Esta ley consagra los principios rectores en la materia (legalidad, finalidad, libertad, veracidad, transparencia, acceso, circulación restringida y seguridad de la información), los derechos y deberes de los titulares de los datos y de los encargados de su tratamiento, así como los mecanismos para protegerlos y asegurar su respeto.

En concreto, dicho cuerpo normativo dispone que (i) esa regulación será aplicable *“a los datos personales registrados en cualquier base de datos que los haga susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada”*; que (ii) para la recolección de datos personales, el responsable de su tratamiento debe informarle a su titular, de forma clara y expresa, *“el tratamiento al cual serán sometidos sus datos personales y la finalidad del mismo”*; que (iii) la autorización previa, expresa e informada de los titulares de la información es requisito *sine qua non* para poder tratar sus datos personales, y que (iv) ante la afectación de los derechos a la intimidad o al *habeas data* por infracción de la regulación legal, se tienen mecanismos de protección o reclamación.

Además dispone que, en virtud de los principios de veracidad, seguridad y confidencialidad para el tratamiento de datos personales, la información debe ser *“veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible”*, se debe manejar *“con las medidas técnicas, humanas y administrativas que sean necesarias para otorgar seguridad a los registros evitando su adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no autorizado o fraudulento”*, y que *“todas las personas que intervengan en el Tratamiento de datos personales que no tengan la naturaleza de públicos están obligadas a garantizar la reserva de la información”*<sup>41</sup>.

Para el efecto, define los datos sensibles como *“aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen (...) la orientación política, (...) o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición (...)”*, estableciendo su tratamiento, los derechos y deberes que del mismo resultan<sup>42</sup>.

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-246 de 2017.

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-602 de 2016.

<sup>38</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-881 de 2014.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> *“Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”*.

<sup>41</sup> Cfr. Artículo 4, Ley 1581 de 2012.

<sup>42</sup> Artículo 5 y siguientes.

A nivel reglamentario, el Decreto 1074 de 2015<sup>43</sup> se refiere a la recolección de datos personales y al procedimiento para obtener la autorización de los titulares de la información. Específicamente, en concordancia con la referida Ley Estatutaria, exige al responsable del tratamiento informar al titular los datos que serán recolectados y las finalidades específicas para las cuales se busca obtener el consentimiento<sup>44</sup>.

La Corte Constitucional se ha ocupado de abordar el concepto de dato personal y su clasificación, acudiendo tanto *“al interés que recae sobre un dato y a los límites que tiene su acceso”*, como *“a la sensibilidad del mismo o al riesgo que representa para su titular”*, para señalar que tal categorización *“constituye un criterio sumamente relevante para definir los límites a su divulgación y para tener certeza sobre su estándar de protección”*<sup>45</sup>.

En lo pertinente, esa Corporación ha precisado que *“el habeas data es un derecho fundamental autónomo, que busca proteger el dato personal, en tanto información que tiene la posibilidad de asociar un determinado contenido a una persona natural en concreto, cuyo ámbito de acción es el proceso en virtud del cual un particular o una entidad adquiere la potestad de captar, administrar y divulgar tales datos”*<sup>46</sup>.

Bajo este panorama, ha señalado que el núcleo esencial de este derecho se compone de los siguientes contenidos mínimos: *“1) el derecho de las personas a conocer (acceder) a la información que sobre ellas está recogida en las bases de datos; 2) el derecho a incluir nuevos datos con el fin de que se provea una imagen completa del titular; 3) el derecho a actualizar la información; 4) el derecho a que la información contenida en las bases de datos sea corregida; y, 5) el derecho a excluir información de una base de datos (salvo las excepciones previstas en las normas)”*<sup>47</sup>.

De esta forma, se encuentra que el núcleo esencial del derecho a la intimidad se circunscribe a la existencia de *“una órbita reservada en cada persona, exenta del poder de intervención del Estado o de las intromisiones arbitrarias de la sociedad, que le permita a dicho individuo el pleno desarrollo de su vida personal, espiritual y cultural”*<sup>48</sup>, en tanto que, el núcleo esencial del derecho al *habeas data* se concreta en la posibilidad que tienen las personas de acceder a la información que sobre ellas está recogida en las bases de datos, incluir nuevos datos para suministrar una imagen completa del titular y de actualizar, corregir y excluir la correspondiente información.

En cuanto a los elementos estructurales de los derechos a la intimidad y al *habeas data*, la jurisprudencia ha identificado cinco principios que permiten determinar la legitimidad de la intervención pública en esferas de lo íntimo, *“sin los cuales, se perdería la correspondiente intangibilidad del contenido garantista de la inmunidad del*

<sup>43</sup> *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo”*.

<sup>44</sup> Artículo 2.2.2.25.2.4 del Decreto 1074 de 2015.

<sup>45</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-139 de 2021.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-913 de 2010.

individuo frente a la innecesaria injerencia de los demás”<sup>49</sup>, siendo estos los principios de libertad<sup>50</sup>, finalidad<sup>51</sup>, necesidad<sup>52</sup>, veracidad<sup>53</sup> e integridad<sup>54</sup>.

### **c) La importancia de las encuestas en la realización de los valores democráticos**

Como se mencionó antes, existe una conexidad reconocida entre la posibilidad de realizar encuestas y el desarrollo de los postulados democráticos, en asocio con los fundamentos de protección de la libertad de expresión y, de manera particular, de la libertad de información. Ahora bien, este reconocimiento trae consigo la adopción de ciertas limitaciones que respondan a las exigencias señaladas las cuales remiten, principalmente, a la calidad de la información.

Al respecto, conviene mencionar que, de tiempo atrás, se ha considerado que *“las encuestas son un insumo que pretende ser objetivo, en tanto mide, a partir de una muestra representativa y por medio de una metodología científica la intención de voto de los ciudadanos”*, al tiempo que se ha apuntado que *“las encuestas responden a la dinámica de la política, que es cambiante y que no puede ser atrapada en una sola medición. De ahí que se hable de tendencias”*<sup>55</sup>.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha advertido 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, porque se incurriría entonces en la violación del núcleo esencial del derecho a la información que es la información veraz e imparcial”*<sup>56</sup>, lo cual justifica establecer una serie de medidas encaminadas a la observancia de los principios dispuestos en relación con el derecho de información, en aras de hacer transparentes los parámetros técnicos y de evitar cualquier riesgo de manipulación, u opacidad.

Como afirma el demandante, esa Corporación ha analizado la constitucionalidad de algunas disposiciones legales en las que se ha limitado temporalmente la posibilidad de difundir encuestas de opinión, a partir del momento de una elección.

En tal sentido, en el año 1993, la Corte analizó la restricción aplicable en el término de los 30 días anteriores a una elección, y consideró que esta previsión era inconstitucional porque si bien reconoció la conveniencia de establecer un margen razonable de reflexión al elector, sin la presión externa *“ejercida a través de la difusión de discursos, declaraciones, propaganda de partidos y movimientos políticos y sus candidatos, y también de la divulgación de encuestas de opinión”*, también consideró

<sup>49</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-640 de 2010.

<sup>50</sup> “(...) según el cual, los datos personales de un individuo, sólo pueden ser registrados o divulgados con el consentimiento libre, previo, expreso o tácito del titular, a menos que el ordenamiento jurídico le imponga la obligación de relevar dicha información, en aras de cumplir un objetivo constitucionalmente legítimo. En este contexto, la obtención y divulgación de datos personales, sin la previa autorización del titular o en ausencia de un claro y preciso mandato legal, se consideran ilícitas”.

<sup>51</sup> “(...) el cual se expresa en la exigencia de someter la recopilación y divulgación de datos, a la realización de una finalidad constitucionalmente legítima, lo que impide obligar a los ciudadanos a revelar datos íntimos su vida personal, sin un soporte en el Texto Constitucional que, por ejemplo, legitime la cesión de parte de su interioridad en beneficio de la comunidad. (...)”

<sup>52</sup> Conforme al cual *“la información personal que deba ser objeto de divulgación, se limita estrechamente a aquella que guarda relación de conexidad con la finalidad pretendida mediante su revelación. Así, queda prohibido el registro y la divulgación de datos que excedan el fin constitucionalmente legítimo”*.

<sup>53</sup> Que *“exige que los datos personales que se puedan divulgar correspondan a situaciones reales y, por lo mismo, se encuentra prohibida la divulgación de datos falsos o erróneos”*.

<sup>54</sup> Según el cual, *“la información que sea objeto de divulgación debe suministrarse de manera completa, impidiendo que se registre y divulgue datos parciales, incompletos o fraccionados”*.

<sup>55</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-369 de 2024.

<sup>56</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-488 de 1993.

que “extender estas limitaciones más allá de lo razonable equivale a vulnerar su derecho a la información y a los medios de comunicación su derecho de informar”<sup>57</sup>. Esta postura fue reiterada el año siguiente, en 1994<sup>58</sup>, al pronunciarse sobre una norma de idéntico contenido<sup>59</sup>.

Posteriormente, al analizar el Proyecto de Ley Estatutaria 216/05 Senado, 235 Cámara, en la Sentencia 1153 de 2005 la Corte Constitucional restringió la prohibición de realizar o publicar encuestas o sondeos a “la semana anterior a las elecciones a la Presidencia de la República en los medios de comunicación social nacional”. A partir de ese momento, diferenció entre “recortar la posibilidad de publicar encuestas 30 días antes de las elecciones”, lo que “constituye una limitación injustificada del derecho que tiene los electores de enterarse del progreso del debate electoral”, y restringir esa posibilidad “una semana antes de su celebración”, medida que consideró ajustada a la Carta y “proporcionada al fin perseguido, al permitir a los electores contar con una semana de reflexión para definir, sin la presión de los resultados de las encuestas, su preferencia electoral”.

En esa oportunidad, la Corporación reconoció 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. Tal como se observa, el riesgo de contar con predicciones equívocas, elaboradas a partir de procedimientos antitécnicos o tendenciosos puede contribuir a la manipulación de los resultados de una campaña política y, eventualmente, a tergiversar las condiciones igualitarias en que debe desarrollarse la contienda”<sup>60</sup>.

Por tanto, destacó la obligación del Estado de regular la elaboración y publicación de las encuestas de opinión en el marco de procesos electorales, a partir de la cual se entiende el deber del Legislador de “diseñar pautas que delimiten el uso de este recurso”, a fin de “garantizar el equilibrio del proceso electoral y de permitir, (...) el acceso equitativo y transparente a los canales democráticos”<sup>61</sup>.

La importancia de las encuestas en la dinámica política fue retomada por la Corte en el año 2018<sup>62</sup>, cuando al examinar una disposición que permitía la publicación y difusión de encuestas “hasta el martes anterior a la fecha de la votación del plebiscito especial”, la Corte afirmó que “el señalamiento de una fecha límite para publicar y difundir encuestas, se enmarca dentro de la autorización concedida al CNE por la Ley Estatutaria 1806 de 2016, para expedir las demás disposiciones necesarias para garantizar la equidad, igualdad e imparcialidad en la campaña del plebiscito, ya que si bien los sondeos realizados son un asunto de interés general, por la capacidad que ellos tienen para transformar la tendencia del electorado, e incluso la exaltación que pueden generar cuando se aproxima el momento de una votación, se considera que

<sup>57</sup> Ibid. Acción de inconstitucionalidad contra el inciso 2o. del artículo 23 de la Ley 58 de 1985. El enunciado demandado disponía que: “Durante los treinta (30) días anteriores a una elección, ningún medio de comunicación social podrá difundir encuestas de opinión, que muestren el grado de apoyo ciudadano a los candidatos o prevean el resultado de la elección”.

<sup>58</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 1994. Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria 11 de 1992 Cámara, 348 de 1993 Senado “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”.

<sup>59</sup> “Durante los treinta (30) días anteriores a una elección, ningún medio de comunicación social podrá difundir encuestas de opinión que muestren el grado de apoyo ciudadano a los candidatos o prevean el resultado de la elección”.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-102 de 2018. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 12, 17 literal c) y 21 literales a), c) y d) de la Resolución 1733 de 2016 del Consejo Nacional Electoral. “Por la cual se regulan y reglamentan algunos temas concernientes al ‘plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera’, en los términos de la Ley 1806 del 24 de agosto de 2016 y la Sentencia C-379 de 2016”.

existe un interés constitucional imperioso en otorgar un término razonable para que los ciudadanos puedan reflexionar sobre la decisión a adoptar, sin la presión de los resultados de las encuestas”<sup>63</sup>.

Al respecto, precisó que esta medida no solo era idónea “para permitir que los electores puedan discernir con absoluta tranquilidad sobre las opciones a votar”, sino que además era necesaria y proporcional, “porque no existe otra alternativa menos onerosa respecto de la necesidad de garantizar un período de reflexión” y “al prever una duración de tan solo cinco días, se advierte que alrededor del 84% del tiempo se pudieron publicar encuestas (sobre un total de 33 días de campaña), por lo que su consagración no resulta exagerada, ni desmedida”<sup>64</sup>.

#### **d) El alcance de las normas acusadas**

El proyecto que derivó en la expedición de la Ley 2494 de 2025 se sustentó en la necesidad de unificar las normas que regulan las encuestas políticas y garantizar “unos mínimos de transparencia y calidad de los métodos estadísticos aplicados al tema político”. Esto, luego de aludir a la falla sistemática de este tipo de encuestas para identificar las preferencias de la ciudadanía, y a su posibilidad de influenciar los comicios, afirmando que “un manejo poco técnico de estos instrumentos de medición puede llevar a la sociedad a tomar decisiones mal informadas en detrimento de la calidad de nuestro sistema político”<sup>65</sup>.

El proyecto inicial incluyó una previsión que obligaba a incluir la mayor cantidad de candidatos posibles cuándo se indaga por el conocimiento, la favorabilidad política, opinión o intención de voto, y la prohibición de realizar, publicar o difundir encuestas, sondeos o proyecciones electorales dentro de los ocho días anteriores a las elecciones (veda de encuestas)<sup>66</sup>. Asimismo, durante el trámite legislativo, se retomaron los lineamientos fijados en la jurisprudencia constitucional, para considerar la forma en que las encuestas electorales son una manifestación del derecho a la información y la libertad de expresión, que pueden ser limitadas razonablemente para proteger otros principios constitucionales, y la obligación del Legislador de regularlos para garantizar la transparencia y equidad en los procesos democráticos<sup>67</sup>.

Ahora bien, en relación con las expresiones que se examinan, se encuentra que la obligación de entregar información al CNE para efectos de su auditoría, entre ellos el código computacional (el usado para el procesamiento de datos y el que permita replicar la selección de unidades muestrales, para el caso de encuestas en hogares) y los números telefónicos, para las encuestas telefónicas, se justificó en la necesidad de proporcionar a la “mayor cantidad de información disponible” para poder adoptar decisiones “en caso de alguna infracción a la ley o de alguna oportunidad de mejora”, ante la insuficiencia de prever únicamente “la custodia por parte de las firmas encuestadoras sobre la información”<sup>68</sup>.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Se citan fenómenos como “la espiral del silencio”, consistente en la supresión de opiniones percibidas como no populares, el *bandwagning*, o efecto de arrastre de las personas que desean ser parte de la facción victoriosa, y el *underdogging*, cuando los votantes eligen votar no por el candidato que aparece como favorito en las encuestas sino por el más débil, entre otros.

<sup>66</sup> Artículos 5 y 12, Proyecto de ley 280/24 Senado.

<sup>67</sup> Cfr. Gaceta del Congreso 2043 de 2024. En referencia a la Sentencia C-1153 de 2005.

<sup>68</sup> Cfr. Gaceta del Congreso 208 de 2025.

Por su parte, la limitación de realizar encuestas que incluyan preguntas relacionadas con intención de voto solo “a partir de los tres meses anteriores del primer día de inscripciones de candidatos”, se incluyó como una proposición aprobada en la Sesión Plenaria del Senado, del 19 de marzo de 2025,<sup>69</sup> y se incorporó en el texto definitivo que aprobó esa Corporación.<sup>70</sup>

Al respecto, es importante considerar que, en la literalidad de la norma, tal limitación aplica solo a las encuestas que (i) indaguen “por el conocimiento, favorabilidad, opinión sobre políticos o personajes públicos susceptibles de ser elegidos a un cargo uninominal de elección popular”, es decir, en elecciones de presidente de la República, alcaldes y gobernadores (por el contexto de la disposición, el aparte no demandado), (ii) “incluyan preguntas relacionadas con intención de voto”, y que (iii) se realizan, incluso, en un término anterior al de inscripción de candidatos (término que, como afirma el demandante, es ajeno al momento electoral).

Sobre lo último, es esencial destacar que la expresión demandada establece el momento a partir del cual se habilita la realización de las referidas encuestas, pero no impone un término de finalización de esta, hasta cuándo se permite dicha actividad, razón por la cual la norma se debe entender en armonía con el marco legal aplicable y que se integra, entre otras, por las reglas que fijan los límites temporales para garantizar el periodo reflexivo del elector, analizadas por la Corte Constitucional<sup>71</sup>.

Esta precisión no es menor, porque permite diferenciar las reglas decantadas en la jurisprudencia constitucional del problema jurídico planteado en la presente acción y que, en consideración del Ministerio Público, parte de una lectura inadecuada del alcance de la norma, al atribuirle una restricción generalizada (prohibición absoluta) a lo que en realidad se establece como un punto de habilitación (*a partir de*).

Bajo este panorama, con el fin de precisar el alcance de las normas que se demandan, es pertinente considerar las etapas del proceso electoral. Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que:

“(…) la jurisprudencia ha identificado tres estadios o etapas en este proceso, a saber: la preelectoral, la electoral y la poselectoral. El proceso administrativo electoral da inicio con la inscripción de candidatos, la designación de jurados de votación y todas aquellas actuaciones necesarias para la jornada electoral propiamente dicha (etapa preelectoral); de ella se ocupan los Títulos IV y V del Código Electoral. La segunda (etapa electoral) involucra la votación propiamente dicha y está regulada por el Título VI ibídem. Por último, la tercera (etapa poselectoral) comprende el escrutinio de votos, la proposición y resolución de reclamaciones y solicitudes de recuento, la de revisión de irregularidades ocurridas en la votación y escrutinio de votos (trámite que se impuso a partir de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009), la declaratoria de elección y la consecuente expedición de credenciales; que se encuentra reglada en el Título VIII del Código Electoral y en el Acto Legislativo 01 de 2009”<sup>72</sup>.

En similar sentido, la Corte Constitucional ha aclarado que:

<sup>69</sup> Sesión Plenaria transmitida, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=sCF7NIHRIlw>.

<sup>70</sup> Cfr. Gaceta del Congreso 386 de 2025.

<sup>71</sup> Cfr. Artículo 30 de la Ley 130 de 1994 y artículo 28 de la Ley 996 de 2005.

<sup>72</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 10 de abril de 2014. Radicación 76001-23-31-000-2011-01791-02. En armonía con la Sentencia C-340 de 2024, de la Corte Constitucional.

*“Los procesos electorales, mediante los cuales los ciudadanos ejercen la función electoral, comprenden al menos las siguientes tres etapas: (i) la etapa preparatoria o preelectoral, (ii) la etapa electoral y (iii) la etapa poselectoral. // (...) Cada una (...) constituida por una serie de procedimientos especiales regulados en la legislación electoral, cuyo objetivo final es garantizar el ejercicio de la función electoral dentro de las condiciones y limitaciones establecidas en la Constitución y la ley. //*

(...) La etapa preparatoria o preelectoral comprende las actividades previas a la jornada de votación (...) Se trata de actividades sin las cuales resultaría prácticamente imposible realizar la jornada de votación. Como su denominación lo indica, esta etapa tiene por objeto, por una parte, preparar la logística y los elementos necesarios para que la elección o votación de que se trate pueda llevarse a cabo en las condiciones señaladas en la Constitución y la ley. Y, por otra parte, promover y difundir las candidaturas y sus propuestas, proyectos o programas de gobierno, o las opciones sometidas a votación popular mediante los mecanismos de participación ciudadana. // (...) La etapa electoral corresponde a la jornada de votación. En esta etapa tiene lugar la actividad decisiva del proceso electoral, esto es, la manifestación de la voluntad de los ciudadanos mediante el voto depositado en las urnas. // (...) La etapa poselectoral corresponde al escrutinio y a la declaración de los resultados. La votación es una actividad cuyo resultado no podría conocerse si no se realiza el escrutinio, es decir, el conjunto de operaciones que permiten establecer el resultado de la votación.”<sup>73</sup>

Para ilustrarlo anterior, es oportuno considerar la Resolución 2580 del 05 de marzo de 2025<sup>74</sup> de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que fijó el calendario electoral para las elecciones de presidente y vicepresidente de la República (primera vuelta) para el periodo constitucional 2026-2030 y estableció, entre otras, las siguientes fechas:

| FECHA                   | CONCEPTO                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | SOPORTE LEGAL                                                                                                     |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 31 de mayo de 2023      | Inicia el registro de los comités inscriptorios de candidaturas apoyadas por grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales y de comités promotores del voto en blanco e inicia el periodo de inscripción de apoyos<br>(1 año antes de la elección)                                                      | Número 11 del artículo 50 Decreto Ley 1010 de 2003<br><br>Resolución 900 de 2011 del Consejo Nacional Electoral   |
|                         | Inicia la inscripción de ciudadanos para votar por cambio de lugar de domicilio o residencia<br>(1 año antes de la elección)                                                                                                                                                                                         | Artículos 43 y 40 Ley Estatutaria 1475 de 2011                                                                    |
| 30 de noviembre de 2023 | Forma firme para colocar mesa de votación en los corregimientos e inspecciones de policía creadas hasta la fecha<br>(6 meses antes de la elección)                                                                                                                                                                   | Parágrafo único del artículo 89 Decreto Ley 2241 de 1990 (Código Electoral)                                       |
| 17 de diciembre de 2023 | Vence el término para la presentación de firmas de los candidatos inscritos por grupos significativos de ciudadanos, movimientos sociales y promotores del voto en blanco<br>(30 días antes del inicio del periodo de inscripción de candidatos)                                                                     | Noveno inciso artículo 7 Ley Estatutaria 956 de 2005<br><br>Resolución 900 de 2011 del Consejo Nacional Electoral |
| 21 de enero de 2024     | Vence el plazo para que la Registraduría Nacional del Estado emita certifique el número de firmas para la inscripción de los candidatos inscritos por grupos significativos de ciudadanos, movimientos sociales y promotores del voto en blanco<br>(8 días antes de iniciar el periodo de inscripción de candidatos) | Noveno inciso artículo 7 Ley Estatutaria 956 de 2005<br><br>Resolución 900 de 2011 del Consejo Nacional Electoral |
| 31 de enero de 2024     | Se suscribe la inscripción al censo electoral de Bogotá de primera vez con el fin de elaborar las listas de sufragantes<br>(4 meses antes de la elección)                                                                                                                                                            | Artículo 46 Decreto Ley 2241 de 1990, modificado por el artículo 8 Ley 8 de 1994                                  |

<sup>73</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-340 de 2024, que “reitera la doctrina fijada en la Sentencia C-497 de 2019”. Se omiten referencias al pie del original.

<sup>74</sup> Con fundamento en las reglas definidas en el Decreto Ley 2241 de 1986 (Código Electoral) y la Ley Estatutaria 996 de 2005.

|                       |                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                         |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 31 de enero de 2025   | <p>Inicia la campaña presidencial<br/>(4 meses antes de la elección)</p>                                                                                                                                                                                             | <p>Artículo 2 Ley Estatutaria 995 de 2005</p>                                                                           |
|                       | <p>Inicia el periodo de inscripción de candidatos y de promotores del voto en blanco<br/>(4 meses antes de la votación)</p>                                                                                                                                          | <p>Artículo 8 Ley Estatutaria 995 de 2005<br/><br/>Artículo 3 Resolución 223 de 2011 del Consejo Nacional Electoral</p> |
| 28 de febrero de 2025 | <p>Termina el plazo para que los comandantes de las fuerzas armadas y de policía remitan el listado de cadáveres en los frentes, suboficinas y miembros de las similitudes armadas, que se deben enviar al censo electoral<br/>(3 meses antes de las votaciones)</p> | <p>Artículo 55 - Decreto Ley 2247 de 1995 (Código Electoral)</p>                                                        |
|                       | <p>Inicia propaganda electoral controlada en la prensa y la radio<br/>(3 meses antes de la elección)</p>                                                                                                                                                             | <p>Artículo 24 Ley Estatutaria 995 de 2005</p>                                                                          |
|                       | <p>Publicación del censo electoral<br/>(3 meses antes de la elección)</p>                                                                                                                                                                                            | <p>Artículo 8 Ley 6 de 1992</p>                                                                                         |
| 2 de marzo de 2026    | <p>Los registradores de acuerdo con el alcalde establecerán mediante resolución, los lugares en que se instalarán mesas de votación y la fijarán en lugar público<br/>(60 días antes de la elección)</p>                                                             | <p>Artículo 10 Ley 6 de 1992</p>                                                                                        |
|                       | <p>Solicitud de listas de personas que pueden prestar el servicio de jurados de votación a las entidades públicas, privadas, directores políticos y establecimientos educativos<br/>(60 días calendario antes de la elección)</p>                                    | <p>Artículo 5 Ley Estatutaria 153 de 1994</p>                                                                           |
| 13 de marzo de 2026   | <p>Cierre del periodo de inscripción de candidaturas y promotores del voto en blanco<br/>(10 días siguientes al inicio del periodo de inscripción)</p>                                                                                                               | <p>Artículo 8 Ley Estatutaria 995 de 2005</p>                                                                           |

Visto así, se observa que para las próximas elecciones de presidente y vicepresidente de la República, la limitación cuestionada por el demandante consiste en que solo a partir del 31 de octubre de 2025, es posible realizar encuestas que incluyan preguntas relacionadas con la intención de voto, pese a que el 31 de mayo de 2025 se dio inicio al calendario electoral, con la habilitación de registro de los comités inscriptores de Candidaturas apoyadas por grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales y de comités promotores del voto en blanco, del periodo de recolección de apoyos y la inscripción de ciudadanos para votar.

En otras palabras, las encuestas que incluyan preguntas relacionadas con la intención de voto de los ciudadanos podrán implementarse a partir, de los tres meses anteriores a la inscripción de candidatos y durante la campaña electoral, es decir, cuando existe certeza de quienes son los candidatos en contienda. Así constituye un instrumento importante para la toma de decisiones de partidos y movimientos políticos; los precandidatos y la ciudadanía en general.

Ahora bien, la aplicación plena del artículo 5 de la Ley 2494 de 2025, implica que “[u]na vez haya finalizado el término para la inscripción a elecciones uninominales, las encuestas tendrán que incluir a todos los candidatos inscritos para la respectiva contienda electoral”.

### e) Solución al caso en concreto

- **Primer problema jurídico:** vulneración al derecho a la información, del inciso 2 (parcial) del artículo 5 de la Ley 2494 de 2025.

Para comenzar, el Ministerio Público considera que, en efecto, la previsión contenida en el artículo 5 de la Ley 2494 de 2025, según la cual *“las encuestas que incluyan preguntas relacionadas con intención de voto solo podrán realizarse a partir de los tres meses anteriores del primer día de inscripciones de candidatos”*, es una limitación a

la libertad de expresión y a la libertad de información, en la medida en que impone una restricción temporal para habilitar la realización de determinadas encuestas (en clave de definir el momento a partir del cual es posible esta realización).

Sobre el punto, como quedó establecido, existe un claro vínculo entre la posibilidad de realizar encuestas políticas y, de un lado, la de expresar opiniones e ideas, y la de buscar o investigar información sobre estas, del otro. Por tanto, con independencia de la etapa en que se fije (antes, durante o después de las elecciones), se evidencia que la norma tiene este alcance restrictivo.

Dicho esto, procede analizar si esta circunstancia resulta admisible, o no, a la luz de los postulados constitucionales pues existe una presunción en favor de la referida prerrogativa superior, que no es irrefutable. Para este fin, procede aplicar el *test* tripartito al que se aludió en el acápite correspondiente.

En tal sentido, se encuentra que la previsión demandada no constituye una prohibición general tal como la señalada por el actor, pues en ella el Legislador precisa con suficiencia las condiciones de viabilidad de realización de las encuestas de opinión, estableciendo un punto de inicio que se justifica en la necesidad de favorecer la transparencia y calidad de la información, evitando una alteración o sesgo de la opinión ciudadana, y que opera como una limitación sobre ciertas encuestas (elecciones uninominales, que incluyan preguntas relacionadas con intención de voto, en un término anterior al inicio de la campaña política).

Como se evidenció, la medida que se analiza no marca el límite hasta el cual se habilita la realización de dicho tipo de encuestas, sino que estos términos corresponden a los definidos en el marco normativo, examinados en su constitucionalidad, y que permiten que el elector cuente con los periodos reflexivos necesarios.

En segundo lugar, es claro que la norma demanda se orienta al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y apunta a finalidades constitucionales imperiosas. Esta afirmación se sustenta en los aspectos mencionados al abordar la relevancia de las encuestas en la realización de los valores democráticos, y la manera en que una limitación temporal facilita la dinámica de construcción de opinión en escenarios libres de injerencia externa.

La previsión demandada constituye un verdadero instrumento al servicio de los distintos actores del proceso electoral, al estar en estrecha relación con las condiciones de seriedad en las que se realizarían los comicios, y precisar una clara distinción entre las reglas aplicables antes y después del periodo de inscripción de los candidatos. Sobre el punto, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la exequibilidad de algunas reglas adoptadas por el Legislador, encaminadas a *“rodear de seriedad y transparencia la postulación, propiciar decisiones informadas en el elector”*, sin que *“constituyan exigencias excesivas o desproporcionadas que obstaculicen el ejercicio de los derechos políticos”*<sup>75</sup>, lo cual sucede en el caso.

Ciertamente, al establecer que las encuestas ya descritas *“solo podrán realizarse a partir de los tres meses anteriores del primer día de inscripciones de candidatos”*, el Legislador incorpora una medida que permite (i) que los precandidatos puedan

---

<sup>75</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011. Sobre el requisito previo de recolección de firmas de apoyo para la inscripción de candidatos por parte de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos.

adoptar decisiones sobre su futuro político, teniendo en consideración insumos relevantes sobre la perspectiva ciudadana; (ii) que los partidos políticos definan estrategias con datos que les permitan analizar las condiciones de legitimidad para postular y para adecuar la campaña electoral, y (iii) que la ciudadanía forme su opinión política con información real de los potenciales candidatos.

Por último, las expresiones demandadas constituyen una medida necesaria, idónea y proporcional. En efecto, aunque establecen un límite al derecho fundamental a la libertad de expresión, al fijar el momento a partir del cual se habilita la realización de determinadas encuestas, lo hace en el nivel indispensable para salvaguardar los principios constitucionales asociados al desarrollo de los postulados democráticos, sin vaciar su contenido. Esto, no solo porque vencido el término legal, se habilita la amplia realización de encuestas políticas sino principalmente porque, en su materialidad, satisface las condiciones de calidad y seriedad de la información.

A lo anterior, su suma el hecho que, no obstante, la importancia de las encuestas como insumos técnicos de medición, no son las únicas herramientas de expresión de los ciudadanos ni fuente exclusiva mediante las cuales se informan sobre las tendencias políticas, siendo que, además, su alcance resulta limitado de cara a la cambiante dinámica política.

Por lo demás, los preceptos acusados son adecuados para alcanzar los objetivos encaminados a fortalecer el flujo de la información de calidad, y son proporcionales porque comportan una restricción a la libertad de expresión que tiene como propósito alcanzar fines compatibles con la satisfacción del núcleo esencial del derecho a la información, por lo que resulta admisible que las normas limiten la realización de las encuestas ya descritas, en un lapso que en estricto no incide en la campaña electoral.

Esta consideración no riñe en manera alguna con los aspectos decantados por la jurisprudencia constitucional, si se tiene en cuenta que la restricción ahora examinada opera en una etapa anterior al inicio de la campaña política, aspecto que difiere de los abordados por la Corte Constitucional y en los que se analizó la limitación fijada antes del momento de la elección.

En estos términos, la Procuraduría General de la Nación solicitará a la Corte que declare la exequibilidad del artículo 5 (parcial) de la Ley 2494 de 2025, por considerar que no vulnera los postulados constitucionales analizados.

- **Segundo problema jurídico:** vulneración de los derechos fundamentales al *habeas data* y a la intimidad, del artículo 12 (parcial) de la Ley 2494 de 2025

La Procuraduría General de la Nación considera que la demanda presentada contra las expresiones *“Adicionalmente para el caso de encuestas en hogares se deberá entregar el código computacional usado y que haga posible replicar la selección de las unidades muestrales” “y números telefónicos”*, contenidas en el artículo 12 de la Ley 2494 de 2025 no está llamada a prosperar.

Ciertamente, según los documentos que respaldan el trámite legislativo, la exigencia de entregar al CNE el código computacional usado y que haga posible replicar la selección de las unidades muestrales, para el caso de encuestas en hogares, y los números telefónicos, en las encuestas telefónicas, se ampara en la necesidad de suministrar a esa entidad pública la información disponible que le permita adoptar

decisiones ajustadas, al identificar la limitación de medidas como aquellas que solamente establecían la custodia responsable por parte de las firmas encuestadoras.

Sobre el punto, se debe considerar que, conforme al artículo 265 de la Carta Política, corresponde al Consejo Nacional Electoral “*ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral*” y “*velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías*”, de modo que sea necesario contar con la información relevante.

Ahora bien, el demandante hace un esfuerzo argumentativo para diferenciar la obligación de entregar el código computacional usado para el procesamiento de los datos y el cálculo de los indicadores, de la entrega del código que posibilite replicar la selección de las unidades muestrales, objeto de la acción, para señalar que este último implica proporcionar datos personales y sensibles, misma categoría que aplica frente a los números telefónicos exigidos frente a las encuestas telefónicas. Esto, al sostener que el uso indebido de tales datos “*permite revelar aspectos íntimos de la persona relacionados con su orientación política o con convicciones ideológicas y programáticas, los cuales son elementos protegidos de manera reforzada*”.

En su parecer, dicha entrega implica una intervención injustificada en la esfera íntima del titular del derecho, al exigir la divulgación de hechos privados o restringir la libertad de elegir sobre asuntos que solo le conciernen al titular del derecho o a su familia.

Sin embargo, la Procuraduría encuentra no solo que las normas demandadas se corresponden con las funciones constitucionales asignadas al CNE y que, como se ha mencionado en múltiples ocasiones, se encaminan a cumplir una finalidad asociada con los postulados democráticos, sino que es respetuosa de los principios y reglas que regulan el tratamiento de datos personales.

Al respecto, es necesario precisar la naturaleza de los datos que están en juego en las disposiciones que se cuestionan, para afirmar que, a diferencia de lo planteado por el demandante, estas no implican por sí mismas la afectación de datos sensibles. En efecto, se entiende como dato personal la “*información relacionada con una persona natural (persona individualmente considerada)*”, en tanto que el dato sensible es aquel “*que afecta la intimidad del titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, (...) así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos*”<sup>76</sup>.

Es así como, a partir de la caracterización que tanto la jurisprudencia como la SIC han hecho, se consideran que son datos sensibles, entre otros, aquellos que revelan el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición<sup>77</sup>.

Con todo, aunque la Corte Constitucional ha reconocido que los datos personales que en principio no tienen la naturaleza de datos sensibles pueden generar, en una

<sup>76</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Política de tratamiento de datos personales. Consulta en línea [https://sedelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/normativa/Pol%C3%ADtica-de-Tratamiento-de-Datos-Personales.pdf](https://sedeelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/normativa/Pol%C3%ADtica-de-Tratamiento-de-Datos-Personales.pdf).

<sup>77</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-254 de 2024.

situación fáctica particular, riesgo de discriminación y adquirir esa calidad<sup>78</sup>, ello no sucede en este caso porque las previsiones que se examinan no pueden pasar por alto los derechos de los titulares de la información que deben ser preservados en todos los casos y que implican, por ejemplo, que al momento de la recolección de datos, el responsable de los datos le informe al titular sobre el tratamiento de los datos y la finalidad de esta, así como que cuente con la autorización previa, expresa e informada de los titulares, manteniendo las herramientas de control o sanción que sean del caso.

En tal sentido, el demandante está proponiendo una interpretación errónea de la norma, puesto que debe ser leída armónicamente con la Ley Estatutaria 1581 de 2012, con fundamento en la cual se evidencia que los encuestados no están en la obligación de participar en las encuestas, si no están de acuerdo con los términos del tratamiento de los datos personales. En esa medida, la disposición demandada no tiene el potencial de afectar el núcleo esencial del *habeas data*, ni los principios de finalidad, libertad y transparencia de los datos personales.

A lo anterior se debe agregar que, aún en el caso de datos sensibles, el ordenamiento jurídico permite su tratamiento en ciertos casos. Es así como, el artículo 6 de la Ley 1581 de 2012, incorpora excepciones frente a la prohibición fijada para dicho tratamiento, una de ellas cuando *"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."*

Se trata, entonces, de reglas armónicas con los principios de veracidad, seguridad y confidencialidad para el tratamiento de datos personales, pues de lo que se trata es de que la instancia competente para adelantar la auditoría y trazabilidad de los datos tenga los elementos necesarios para verificar que la información sea *"veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible"* y se maneje *"con las medidas técnicas, humanas y administrativas que sean necesarias para otorgar seguridad a los registros evitando su adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no autorizado o fraudulento"*, siendo responsable en todo caso de garantizar la reserva de la información.

En estos términos, la acción formulada se dirige a cuestionar las medidas que el Legislador adoptó en desarrollo de su ámbito de configuración, sin que se evidencie que ellas transgredan los derechos fundamentales señalados.

Como corolario, se concluye que las normas cuestionadas no desconocen el derecho a la intimidad, porque contienen disposiciones encaminadas a la satisfacción de una finalidad constitucional legítima, asociada a garantizar la confiabilidad de la información y a la posibilidad real de que el CNE cumpla con sus funciones constitucionales, son idóneas para cumplir dicho propósito, pues permite que se alleguen las informaciones que resultan necesarias para adoptar las decisiones correspondientes, y no son desproporcionadas en relación con el derecho a la intimidad personal, en tanto se deben entender en armonía con las normas superiores y estatutarias, entre ellas, las que fijan la competencia de los servidores públicos para requerir información y sus obligaciones específicas frente al tratamiento de datos.

Al respecto, se reitera que el núcleo esencial del derecho a la intimidad se circunscribe a la existencia de una órbita reservada en cada persona, exenta del poder de

<sup>78</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-254 de 2024.

intervención del Estado o de las intromisiones arbitrarias de la sociedad, en tanto que, el del derecho al *habeas data* se concreta en la posibilidad que tienen las personas de acceder, actualizar, corregir y excluir la información que sobre ellas está recogida en las bases de datos, aspectos que, por las razones expuestas, se encuentran debidamente garantizados. Por lo expuesto, el Ministerio Público considera que el artículo 12 (parcial) de la Ley 2494 de 2025, resulta compatible con los derechos fundamentales al *habeas data* y a la intimidad, y por tanto solicitará que declare su exequibilidad, frente a ese cargo.

## VI. SOLICITUD

Por las razones expuestas, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional declarar la **EXEQUIBILIDAD** de las expresiones demandadas de los artículos 5 y 12 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”*, por los cargos analizados.

Atentamente,



**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Procurador General de la Nación

TMFC/CRM

