

Bogotá, D.C., febrero de 2026.

Honorables Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
**M.P. CARLOS CAMARGO ASSIS**  
Ciudad

**Expediente:** D-17077

**Referencia:** Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 5 (parcial) 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.:** 7548

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 el artículo 5 (parcial) de la Ley 2494 de 2025.

## **I. ANTECEDENTES**

El 14 de noviembre de 2025, el ciudadano David Luna Sánchez presentó acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 5 (parcial) de la Ley 2494 de 2025, por considerar que esta disposición desconoce los artículos 20 y 40 de la Carta Política y, en consecuencia, solicitó declarar su inexequibilidad. 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.”*

El accionante planteó (i) que las expresiones demandadas vulneran el derecho a la libre expresión e información, consagrado en el artículo 20 superior, porque impiden

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

la producción de información político-electoral antes de los tres meses previos al primer día de inscripciones de candidatos, lo que genera *“un vacío informativo para los aspirantes, al impedir conocer su posicionamiento relativo frente a sus competidores, y frustra la disponibilidad oportuna de dicha información para la deliberación pública”*.

Afirmó que la jurisprudencia constitucional se ha referido a la centralidad que la libertad de expresión e información tiene en el debate sobre los asuntos públicos y el funcionamiento de la democracia<sup>2</sup>, y que la restricción *ex ante* que se demanda compromete la libertad de expresión en cuatro, de sus cinco facetas (*stricto sensu*<sup>3</sup>, la libertad de información<sup>4</sup>, de prensa<sup>5</sup> y la prohibición de censura<sup>6</sup>). Además, justificó la aplicación en este caso de la *ratio* de la Sentencia C-488 de 1993.

Con fundamento en lo anterior, el accionante examinó la proporcionalidad estricta de la medida y concluyó que, aunque persigue un fin constitucionalmente legítimo, no es idónea pues *“elimina la información en un tramo institucional del calendario electoral”* pero *“no corrige sesgos, errores metodológicos ni problemas de veracidad”*, ni es necesaria ya que *“existen medidas menos gravosas que permiten perseguir el mismo fin sin suprimir la producción de información y sin vulnerar el derecho de expresión y de información”*<sup>7</sup>. Agregó que se trata de una restricción desproporcionada, que sacrifica la libertad de expresión, y constituye una censura previa<sup>8</sup>.

En segundo lugar, señaló (ii) que el artículo 5 (parcial) de la Ley 2494 de 2025 desconoce el derecho de participación política dispuesto en el artículo 40 de la Constitución, pues establece *“una interdicción general y previa (ex ante), aplicable a cualquier actor que realice encuestas con preguntas de intención de voto”*, *“antes de los tres meses previos al primer día de inscripciones de candidatos, esto es, en la época post inscripción de comités electorales y pre inscripción oficial de candidaturas”*.

Al respecto, precisó que el artículo 40 Superior protege la participación política de los electores<sup>9</sup>, a quienes se debe garantizar el derecho efectivo de participar y elegir, y de los aspirantes, cuyo derecho comprende la posibilidad de estructurar su participación desde antes de inscribir las candidaturas presidenciales, dada la relación que existe entre el núcleo esencial del sufragio y el acceso a medios informativos<sup>10</sup>.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-391 de 2007 y T-543 de 2017.

<sup>3</sup> *“La prohibición (de) realizar encuestas de intención de voto antes de los tres meses previos al primer día de inscripciones de candidatos interfiere con la autonomía para expresar información e impone una restricción ex ante sobre ese ejercicio expresivo. Por conexión necesaria entre la producción y la ulterior difusión del mensaje, vedar su realización torna inviable cualquier eventual divulgación de resultados”*. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-488 de 1993.

<sup>4</sup> La norma *“(…) frustra (a) la posibilidad de informar con base en resultados de encuestas de intención de voto y (b) el derecho de las personas a recibir esa información en tiempo útil, como lo es la época pre-electoral”*. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-114 de 2018 y T-149 de 2025.

<sup>5</sup> *“(…) una interdicción preventiva que impide realizar encuestas de intención de voto en esa ventana institucional (...) debilita las tres funciones de los medios descritas por la Corte: (i) reduce el insumo educativo disponible sobre la posición relativa de los precandidatos según la intención de voto (ii) empobrece el diálogo social informado al privar a la ciudadanía de la información pertinente sobre las mediciones de intención de voto y (iii) dificulta el control democrático que la prensa ejerce sobre los asuntos públicos al contar con menos información sobre la intención de voto de la ciudadanía en la ventana de tiempo mencionada.”*. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-135 de 2021.

<sup>6</sup> *“Al actuar antes de que el contenido informativo exista, configura un supuesto de censura previa -interdicción ex ante-, especialmente reprochada por su efecto inhibitorio sobre el flujo de información político-electoral (encuestas de intención de voto), un ámbito de protección reforzada”*. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-475 de 2024.

<sup>7</sup> Tales como *“(i) Exigencia de fichas técnicas completas y verificables; (ii) Estándares metodológicos más estrictos sobre muestreo, recolección y procesamiento de datos; (iii) Auditorías independientes; (iv) Régimen sancionatorio específico frente a encuestas fraudulentas o manipuladas (v) Transparencia sobre financiación y eventuales conflictos de interés.”*.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-475 de 2024.

<sup>9</sup> Subrayando que, conforme a la Sentencia T-369 de 2018 de la Corte Constitucional, *“los derechos de participación política son fundamentales y constituyen una garantía indispensable para la autodeterminación y la consecución de un orden justo”*.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994.

El actor señaló como parámetro de control el artículo 40 de la Carta (en concreto, sus numerales 1 y 2) y sostuvo que la medida *“incide de forma directa en la capacidad práctica de electores y aspirantes para configurar su participación precisamente en el momento en que se definen las candidaturas que ingresarán a la contienda a partir del hito legal de inscripciones”*<sup>11</sup>, y que *“la veda para realizar encuestas de intención de voto antes (del señalado) punto temporal impacta directamente la efectividad del derecho de participación política (...) pues suprime información esencial en el momento en que se estructura la oferta electoral y se toman decisiones políticas relevantes del proceso electoral”*. Subrayó que la cuestionada norma menoscaba la efectividad del derecho a elegir y ser elegido.

Dicho esto, el actor empleó un juicio estricto de proporcionalidad, a partir del cual reiteró que aunque *“[l]a interdicción preventiva de realizar encuestas de intención de voto en la ventana indicada”* persigue un fin constitucionalmente legítimo, no es una medida idónea porque *“no mejora la calidad del proceso de participación ni corrige, por sí misma, eventuales problemas metodológicos; su efecto directo es suprimir un insumo que incide en decisiones constitucionalmente relevantes”* para los electores, los aspirantes y la ciudadanía. En su sentir, tampoco es necesaria, pues existen medidas menos gravosas que permiten perseguir los mismos fines, ni es proporcional porque implica un mayor sacrificio sobre la efectividad de los derechos políticos.

El magistrado ponente, mediante Auto del 15 de diciembre de 2025,:(i) admitió la demanda presentada en contra del artículo 5 (parcial) de la Ley 2494 de 2025; (ii) invitó a distintas entidades para que se pronunciaron sobre la constitucionalidad de las expresiones demandadas; y (iii) dispuso fijar en lista el asunto por el término de 10 días y correr traslado al Procurador General de la Nación para que rinda concepto al que se refiere el numeral 5 del artículo 278 de la Constitución, actuación que se realizó mediante Oficio 007 del 19 de enero de 2026.

## **II. COMPETENCIA**

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la presente acción pública de inconstitucionalidad, porque cuestiona una disposición 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. CUESTIONES PREVIAS**

### **a. Improcedencia de impedimento o de manifestación de transparencia**

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 ha sido objeto de examen.

<sup>11</sup> Aludió a la Resolución 2580 de 2025 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para señalar que *“La inscripción de comités promotores por firmas y la búsqueda de avales partidistas no son actos aislados: constituyen actividades políticas sustantivas orientadas a recoger apoyos ciudadanos, medir respaldo, construir coaliciones y definir la viabilidad real de una eventual candidatura”*.

En efecto, aunque la Gaceta del Congreso en la que se publicó la radicación y reparto del respectivo proyecto de ley – 280/24 Senado<sup>12</sup>, efectuado el 08 de octubre de 2024, 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, a partir de esa fecha, mi renuncia a dicha Corporación<sup>13</sup>.

De tal manera, se evidencia que el escrito con el cual se radicó el respectivo proyecto de ley, del 08 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.

#### **b. De la ineptitud sustantiva parcial de la demanda (segundo cargo)**

El artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 exige, como uno de los requisitos de las demandas de inconstitucionalidad, señalar las razones por las cuales las normas superiores se estiman desconocidas por los preceptos legales acusados (concepto de la violación)<sup>14</sup>, exigencia que se deriva del principio de separación de poderes, del sistema de frenos y contrapesos, y de la presunción de constitucionalidad de las leyes<sup>15</sup>. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha sostenido que:

*“(…) el concepto de la violación requiere que los argumentos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas sean: i) claros, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; ii) ciertos, es decir, que recaigan sobre una proposición jurídica real y existente; iii) específicos, en la medida en que se precise la manera como la norma acusada vulnera un precepto o preceptos de la Carta, con argumentos de oposición objetivos y verificables entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política; iv) pertinentes, lo cual implica que sean de naturaleza constitucional, y no legales y/o doctrinarios; y v) suficientes, al exponer todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio, que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición acusada”<sup>16</sup>.*

Igualmente, esa Corporación ha establecido que, en caso de no cumplirse en debida forma con las referidas cargas argumentativas, corresponde a la Corte Constitucional adoptar un fallo inhibitorio, dada la ineptitud sustantiva de la demanda para generar un pronunciamiento de fondo<sup>17</sup>.

Pues bien, el Ministerio Público considera que, en relación con el segundo cargo formulado, la demanda de la referencia es inepta para generar un fallo de fondo, pues aunque el concepto de la violación que presenta el actor puede considerarse claro, el mismo no atiende a las exigencias de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, según pasa a explicarse.

La demanda carece de *certeza*, porque el accionante atribuye equivocadamente a la norma acusada una finalidad y un alcance que no se apoya en una lectura objetiva de

<sup>12</sup> Gaceta del Congreso 1721 de 2024.

<sup>13</sup> Gaceta 1328 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, y 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>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-165 de 2019.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-585 de 2016.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-276 de 2019.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001.

esta. En concreto sostiene que las expresiones demandadas desconocen el artículo 40 Constitucional porque, mientras esta disposición *“garantiza una participación real y efectiva, no meramente nominal, en las etapas que estructuran la competencia democrática (elegir, ser elegido y tomar parte), la regla legal demandada suspende ex ante la realización de encuestas de intención de voto precisamente en el período en que electores y aspirantes adoptan decisiones constitucionalmente relevantes, desestructurando así el ejercicio efectivo de esas facultades”*.

En el desarrollo del cargo arguye, entre otros, que *“El período anterior a los tres meses previos al primer día de inscripciones de candidatos corresponde a una fase determinante del ciclo preelectoral. En esta etapa, los aspirantes deben empezar la recolección de apoyos ciudadanos o partidistas, conformar comités inscriptores, buscar coaliciones tempranas, estructurar equipos de campaña, posicionarse en la opinión pública y medir la receptividad de sus propuestas. No se trata de un tiempo ‘previo’ o marginal: es el momento en el que se configura la oferta electoral real, pues allí se define quiénes efectivamente podrán concurrir a la contienda y bajo qué condiciones lo harán. Sin información objetiva en este período, la competencia electoral pierde transparencia y racionalidad”*.

Al respecto, la Procuraduría General observa que la previsión demandada incluye una limitación para realizar 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), (ii) *“incluyan preguntas relacionadas con intención de voto”*, y (iii) se realizan, incluso, en un término anterior al de inscripción de candidatos<sup>18</sup>, lo que en manera alguna impide el desarrollo de las actividades propias de cada una de las etapas electorales, particularmente de la preelectoral.

En efecto, la cuestionada expresión tiene un objeto definido, que dista de establecer las reglas que viabilizan la participación política de los ciudadanos y de los aspirantes, pues no solo se circunscribe a un momento particular, ajeno al proceso electoral propiamente dicho, y que en estricto sentido inicia con la inscripción de candidatos<sup>19</sup>, sino que desconoce el alcance limitado de las encuestas como insumos técnicos de medición, de especial relevancia pero que no constituyen herramientas exclusivas de expresión ni de información sobre las tendencias políticas<sup>20</sup>.

Lo anterior, tiene en cuenta las etapas que integran el proceso electoral (preelectoral, electoral y poselectoral), y sus finalidades, todas relevantes pero disímiles. Para el caso, es pertinente precisar que la etapa preelectoral tiene por objeto (i) *“preparar la logística y los elementos necesarios para que la elección o votación de que se trate pueda llevarse a cabo”*, y (ii) *“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”*<sup>21</sup>.

En consonancia, el Consejo de Estado ha precisado que *“El proceso administrativo electoral da inicio con la inscripción de candidatos, la designación de jurados de*

<sup>18</sup> Estos aspectos fueron señalados en el concepto 7538 del 19 de enero de 2026 de la Procuraduría General de la Nación, emitido en el proceso de constitucionalidad D-16860.

<sup>19</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.

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1153 de 2005.

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-340 de 2024.

votación y todas aquellas actuaciones necesarias para la jornada electoral propiamente dicha (etapa preelectoral)”<sup>22</sup>, frente a lo cual se evidencia que la norma acusada, impone una restricción que es, incluso, anterior a dicha fase.

En todo caso, aunque en gracia de discusión la medida que se examina podría tener un eventual efecto en actividades asociadas a la etapa preelectoral, este no llegaría a tener tal entidad que impida el derecho de elección de los ciudadanos, de ser elegido de los aspirantes, ni el de tomar parte en las elecciones u otras formas de participación democrática, pues aunque estas garantías se predicán de todo el proceso político y no solo en el ejercicio del voto, conllevan actos que superan la posibilidad - o no - de realizar determinadas encuestas en un momento en el que se están configurando las estrategias y opciones a postular.

Tal es el caso que, en los supuestos mencionados por el accionante, se da cuenta de la actividad política efectivamente adelantada bajo el calendario electoral adoptado, al señalar que *“según información pública de la Registraduría, más de 70 comités inscriptores de candidaturas se han registrado y más de 30 aspirantes están en búsqueda de avales partidistas”*.

Ahora bien, además de lo expuesto, se considera que el cargo segundo es inepto por carencia de especificidad, pertinencia y suficiencia porque, aunque la exposición de argumentos es clara, no sustenta la vulneración del derecho a la participación política.

Ciertamente, el demandante formula el cargo a partir del derecho a elegir y ser elegido, y de tomar parte en elecciones y otras formas de participación democrática, como elementos del derecho a la participación política. No obstante, no cumple con la carga de especificidad, ya que no demuestra que el artículo 5 (parcial) de la Ley 2494 de 2025, exhiba un problema concreto de validez constitucional, no explica por qué se evidencia como afectación a los derechos políticos electorales del artículo 40 de la Constitución y las demás garantías necesarias para la participación activa y pacífica de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político y en el debate y la toma de decisiones sociales.

La Corte se ha referido a la Carta Política de 1991 como una Constitución democrática, que en sus distintas disposiciones desarrolla y hace efectivo el modelo democrático adoptado, y que supone la existencia de un sistema electoral que garantiza la igualdad en el voto, la participación popular efectiva en los procesos de deliberación y elección, y el control efectivo sobre el gobierno y la administración pública<sup>23</sup>.

La Corporación ha aludido al amplio espectro de derechos políticos que se asocian a la garantía de la participación, y que no se limitan a la posibilidad de elegir y ser elegido, pues *“incluyen un amplio conjunto de prerrogativas que posibilitan la participación activa y pacífica de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político”*; son *“herramientas para el debate y toma de decisiones en materia política, que deben ser usadas para ‘propender al logro y el mantenimiento de la paz’”*<sup>24</sup>.

Así, la Constitución asegura, de un lado, que los ciudadanos no serán excluidos *“del debate, de análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni*

<sup>22</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.

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-369 de 2024.

<sup>24</sup> Ibid.

*tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo”, y concede el derecho de conocer las propuestas de los candidatos. De otro lado, precisa que “los derechos fundamentales a la participación política y a contar con la alternativa de elegir y ser elegido (...) no se agotan en la posibilidad de inscribir la campaña y ostentar formalmente la condición de candidato”, pues es necesario garantizar “la existencia de mecanismos y reglas que aseguren la libre concurrencia de candidatos y la realización de ejercicios democráticos plurales, incluyentes y participativos”<sup>25</sup>.*

Pues bien, dicho esto, se encuentra que los argumentos del demandante no explican los motivos por los cuales considera que la medida que se examina, limitada en su alcance, excluye a los ciudadanos del debate político o niega a los aspirantes su posibilidad de concurrir en libertad a la contienda, más aún cuando la eficacia de la expresión acusada aporta a la necesidad de dotar de ciertas condiciones de seriedad a los comicios<sup>26</sup>.

El cargo tampoco satisface los requisitos de pertinencia, toda vez que la demanda remite especialmente a las hipotéticas consecuencias prácticas de la disposición, y de suficiencia, por cuanto la acusación no es capaz de suscitar una duda razonable.

Con base en las consideraciones expuestas, el Ministerio Público considera procedente solicitar a la Corte Constitucional que profiera un fallo inhibitorio frente al segundo cargo presentado en la demanda, reiterando que dicha decisión *“lejos de afectar la garantía de acceso a la administración de justicia, constituye una herramienta (...) que evita que la presunción de constitucionalidad que acompaña al ordenamiento jurídico sea objeto de reproche a partir de argumentos que no suscitan una verdadera controversia constitucional”<sup>27</sup>.*

No obstante, por razones de suficiencia argumentativa y en aplicación del principio *pro actione*<sup>28</sup>, a continuación se revisarán los argumentos de fondo, incluso del segundo cargo formulado en la demanda, a fin de elevar la correspondiente solicitud subsidiaria.

#### **IV. PROBLEMAS JURÍDICOS**

En atención a los cargos admitidos y las cuestiones previas definidas, 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 desconoce la libertad de expresión, 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”*?
- ¿El inciso 2 (parcial) del artículo 5 de la Ley 2494 de 2025 vulnera el derecho de participación política, establecido en el artículo 40 de la Carta Política, al

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</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.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-069 de 2019.

<sup>28</sup> Este principio implica, entre otras cuestiones, *“que en aquellos casos en los que exista una duda sobre el cumplimiento de las condiciones mínimas de argumentación, la Corte se esfuerce, en la medida de sus posibilidades, por adoptar una decisión de fondo”, sin que su aplicación pueda “llevar a que se declare la exequibilidad ante una demanda que no presente suficientes argumentos, cerrando la puerta para que otro ciudadano presente una acción que sí cumpla con las condiciones para revisarla”* Sentencia C-292 de 2019.



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”?

## **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 su garantía en el marco de los procesos electorales; **(b)** el derecho a la participación política; **(c)** la importancia de las encuestas en la realización de los valores democráticos; **(d)** el alcance de la norma acusada, para **(e)** dar solución al caso en concreto.

Para estos efectos, es oportuno advertir, desde ahora, la existencia de una identidad parcial entre los expedientes D-16860 y D-17077 (**primer cargo**, en ambas demandas). En efecto, la Corte Constitucional adelanta el examen de la demanda D-16860, que se formuló contra las mismas expresiones del inciso 2 del artículo 5 de la Ley 2494 de 2025 que son objeto de la presente acción, por considerar que vulneran el artículo 20 Superior. El respectivo cargo se sintetizó así:

*“El demandante sostiene que el inciso 2º del artículo 5 de la Ley 2494 de 2025 desconoce el artículo 20 de la Constitución Política. Esto, 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. En su criterio, esta disposición desconoce las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional sobre la posibilidad de que el legislador restrinja la realización y divulgación de encuestas. Además, argumentó que se trata de una medida que no satisface los subprincipios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad conforme a un juicio de proporcionalidad estricto. (...)”*

*En el escrito de subsanación, el demandante precisó que el objeto de inconstitucionalidad de este cargo se dirige exclusivamente contra la expresión ‘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’, contenida en el artículo 5º de la Ley 2494 de 2025.”<sup>29</sup>.*

En el marco de dicho proceso, la Procuraduría General de la Nación emitió el concepto 7538 del 19 de enero de 2026, en el que se consideró que el problema a resolver consistía en determinar si el inciso 2 (parcial) del artículo 5 de la Ley 2494 de 2025 vulnera el artículo 20 superior, 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.

En este orden de ideas, se evidencia que el cargo que se propone en la demanda *sub examine* es idéntico a uno de los formulados en el proceso D-16860, y que se dirige contra el mismo objeto, razón por la cual la Procuraduría General de la Nación reiterará de manera sucinta y en lo pertinente<sup>30</sup>, los argumentos previamente expuestos.

Sobre el punto, se aclara que aunque la acción promovida en este proceso (D-17077) hace un mayor énfasis en la libertad de prensa y la prohibición de censura como facetas de la libertad de expresión, estos aspectos desarrollan tal libertad en su

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Auto del 16 de octubre de 2025, emitido en el proceso D-16860 AC.

<sup>30</sup> Aunque en el proceso D-16860 AC se admitieron dos de los cargos presentados, en esta oportunidad solo se alude al cargo primero, por ser el que guarda identidad con la demanda objeto de examen.



sentido amplio (que abarca diferentes derechos fundamentales específicos), en contraste con la perspectiva estricta (que la entiende como el derecho a “*expresar y difundir libremente el propio pensamiento, opiniones e ideas, sin limitación, a través del medio y la forma escogidos por quien se expresa*”<sup>31</sup>), de modo que se integra a la cuestión constitucional principalmente abordada.

**a) Sobre la libertad de expresión 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 de comunicación masiva*”. 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>32</sup>.

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>33</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>34</sup>.

La libre expresión implica, además, (iii) la libertad de prensa, entendida como la “*libertad de fundar medios masivos de comunicación y de administrarlos sin injerencias, y la libertad de funcionamiento de los mismos, con la consiguiente responsabilidad social*”, y (iv) la prohibición de censura, que “*constituye la forma más grave de violación al derecho fundamental a la libertad de expresión y, en virtud de su relevancia para la democracia, representa una afectación intensa al régimen constitucional*”<sup>35</sup>.

Sobre la censura, la Corte Constitucional ha precisado que abarca “*entre otros supuestos, los de: (i) la conformación de juntas o consejos de revisión previa de la información; (ii) las reglas de autorización para la divulgación de la información, como puede ser sobre temas específicos cuya aprobación se asigna a una autoridad que hace las veces de censor con facultades para modificar o recortar el contenido; (iii) la prohibición, bajo sanción, de divulgar determinados contenidos informativos (...)*”<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-475 de 2024.

<sup>32</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-391 de 2007.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-475 de 2024.

<sup>36</sup> Ibid.

Se destaca que el derecho a la libertad de expresión es, en sus distintos componentes, un derecho humano de carácter universal,<sup>37</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>38</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>39</sup>.

En observancia de los postulados de la jurisprudencia interamericana, derivados del artículo 13 de Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>40</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>41</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.

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>42</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*

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-230 de 2025.

<sup>38</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-155 de 2019.

<sup>39</sup> Ibidem. En similar sentido, Corte Constitucional. Sentencia SU-369 de 2024.

<sup>40</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>41</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-155 de 2019 y C-102 de 2018.

<sup>42</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-488 de 1993.

*pública, siempre que contribuyan a la formación de ciudadanos críticos y con capacidad de valorar el desarrollo de la actividad política”<sup>43</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>44</sup>.*

#### **b) Sobre el derecho a la participación política**

Las previsiones constitucionales desarrollan inequívocamente la cláusula del Estado social y democrático de Derecho, incorporada desde el Preámbulo y primer artículo de la Carta Política. Al respecto, se destaca la estrecha relación entre el sentido y alcance del principio democrático y la participación como principio constitucional, que lleva a reconocer las garantías propias de una constitución democrática, fundada en un modelo participativo y pluralista de la democracia.

En estos términos, se afirma que *“el Constituyente dedicó a los derechos políticos un artículo especial, tornándose así expresa la relevancia que en el marco institucional tiene la participación política de los ciudadanos”*, derechos que *“tienen una dimensión individual y otra colectiva, pues protegen tanto aquellas personas que participen como candidatos en procesos electorales como a sus electores”<sup>45</sup>.*

Ciertamente, el artículo 40 superior establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, lo que se concreta, entre otros, en el derecho a elegir y ser elegido y tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; los derechos políticos, así entendidos, no se limitan a la *“simple previsión de la garantía de elegir y ser elegido, sino que incluyen un amplio conjunto de prerrogativas que posibilitan la participación activa y pacífica de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político”<sup>46</sup>.*

Sobre el derecho de elegir y ser elegido o el derecho al sufragio, se destaca su doble dimensión. Por una parte, se concreta en la posibilidad que tienen los ciudadanos, en su conjunto, de acudir a las elecciones, depositar su voto en favor del candidato de su preferencia y seguir la gestión del elegido; y por la otra, se circunscribe a la posibilidad del ciudadano de presentarse como candidato en las elecciones y, en caso de obtener la votación requerida, acceder al cargo correspondiente durante el período respectivo.

De manera específica, la Corte Constitucional ha indicado que *“[l]a formulación constitucional del derecho político fundamental a elegir y ser elegido -como expresión del derecho a participar en la conformación y ejercicio del poder político-, incluye el reconocimiento de prerrogativas cuyo núcleo esencial está integrado por elementos complementarios y necesarios para asegurar su efectividad. En efecto, el derecho a*

<sup>43</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-102 de 2018.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-369 de 2024.

<sup>46</sup> Ibid.

*elegir (sufragio activo) requiere de la garantía complementaria del derecho a ser elegido (sufragio pasivo), de manera que los ciudadanos ejercen su derecho a participar en la elección de los candidatos inscritos quienes, a su vez, participan en dicha contienda en ejercicio de su derecho a ser elegidos; y, en su conjunto, unos y otros materializan el derecho a participar en la conformación del poder político”<sup>47</sup>.*

Estas consideraciones son plenamente armónicas con “los distintos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos que vinculan al Estado colombiano con la obligación de garantizar la existencia de canales que permitan las deliberaciones y expresiones política”<sup>48</sup>, y que reconocen el carácter participativo de la democracia y promueven los correspondientes derechos ciudadanos.

En efecto, los anteriores postulados democráticos parten de visibilizar el papel activo de los ciudadanos en las deliberaciones y determinaciones de carácter público, incluyendo los procesos políticos que comprometen su futuro colectivo, lo que exige otorgarles la certidumbre de que no serán excluidos de estos. Además, se reconoce que “[d]e la facultad de los ciudadanos de elegir directamente a sus gobernantes, se desprende el derecho de conocer sus propuestas”, su personalidad y temperamento<sup>49</sup>.

De otro lado, la Corte Constitucional ha señalado que “en el escenario de un Estado Democrático y Social de Derecho, los derechos fundamentales de participación política y la libertad de elegir y ser elegido, han de valorarse más allá de la mera posibilidad de inscribirse y ejercer como candidato. La Constitución Política de 1991, así como ciertas leyes que han dado desarrollo al modelo democrático de Colombia, favorecen un sistema electoral que se caracterice por ser plural y participativo, generando condiciones que permitan a todos los candidatos tener cierta exposición y posibilidad de presentar sus ideas a los electores”<sup>50</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>51</sup>.

<sup>47</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-553 de 2023.

<sup>48</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-369 de 2024.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ibid.

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>52</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 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>53</sup>. Esta postura fue reiterada el año siguiente, en 1994<sup>54</sup>, al pronunciarse sobre una norma de idéntico contenido<sup>55</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>56</sup>.

<sup>52</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-488 de 1993.

<sup>53</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>54</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>55</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>56</sup> Ibid.

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>57</sup>.

La importancia de las encuestas en la dinámica política fue retomada por la Corte en el año 2018<sup>58</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 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>59</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>60</sup>.

#### **d) El alcance de la norma acusada**

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>61</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

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</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”*.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</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.

elecciones (veda de encuestas)<sup>62</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>63</sup>.

En relación con las expresiones que se examinan, se encuentra que 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>64</sup> y se incorporó en el texto definitivo que aprobó esa Corporación.<sup>65</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 realicen, 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>66</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*

<sup>62</sup> Artículos 5 y 12, Proyecto de ley 280/24 Senado.

<sup>63</sup> Cfr. Gaceta del Congreso 2043 de 2024. En referencia a la Sentencia C-1153 de 2005.

<sup>64</sup> Sesión Plenaria transmitida, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=sCF7NiHRlnw>.

<sup>65</sup> Cfr. Gaceta del Congreso 386 de 2025.

<sup>66</sup> Cfr. Artículo 30 de la Ley 130 de 1994 y artículo 28 de la Ley 996 de 2005.



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>67</sup>.

En similar sentido, la Corte Constitucional ha aclarado que:

*“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>68</sup>

Para ilustrar lo anterior, es oportuno considerar la Resolución 2580 del 05 de marzo de 2025<sup>69</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:

<sup>67</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.

<sup>68</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>69</sup> Con fundamento en las reglas definidas en el Decreto Ley 2241 de 1986 (Código Electoral) y la Ley Estatutaria 996 de 2005.

| FECHA                   | CONCEPTO                                                                                                                                                                                                                                     | SOPORTE LEGAL                                                                                                      |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 31 de mayo de 2025      | Inicia el registro de los comités inscriptores de candidaturas apoyadas por grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales y de comités promotores del voto en blanco y de comités de recolección de apoyos                      | Parágrafo 1º del artículo 5º Decreto Ley 1310 de 2005<br><br>Resolución 920 de 2011 del Consejo Nacional Electoral |
|                         | Inicia la inscripción de ciudadanos para votar por correo de lugar de domicilio o residencia                                                                                                                                                 | Artículos 60 y 61 Ley Estatutaria 1475 de 2011                                                                     |
| 30 de noviembre de 2025 | Fecha límite para los comités de votación en el cumplimiento de las obligaciones de inscripción hasta la fecha                                                                                                                               | Parágrafo único del artículo 5º Decreto Ley 224 de 1998 (Código Electoral)                                         |
| 17 de diciembre de 2025 | Vence el término para la presentación de firmas de los candidatos inscritos en guías y por firmas de ciudadanos, movimientos sociales y promotores del voto en blanco                                                                        | Noveno tercer artículo de Ley Estatutaria 996 de 2005<br><br>Resolución 920 de 2011 del Consejo Nacional Electoral |
| 21 de enero de 2026     | Vence el plazo para que la Registraduría Nacional del Estado Civil certifique el número de firmas para la inscripción de los candidatos inscritos por guías y por firmas de ciudadanos, movimientos sociales y promotores del voto en blanco | Novena artículo de Ley Estatutaria 996 de 2005<br><br>Resolución 920 de 2011 del Consejo Nacional Electoral        |
| 31 de enero de 2026     | Se suscribe a inscripción al censo electoral de primera vez como elector a laborar en listas de sufragantes                                                                                                                                  | Artículo 60 Decreto Ley 224 de 1998 modificado por el artículo 6º Ley 6 de 1993                                    |
| 31 de enero de 2026     | Inicia la campaña presidencial                                                                                                                                                                                                               | Artículo 2 Ley Estatutaria 996 de 2005                                                                             |
|                         | Inicia el periodo de inscripción de candidatos y de promotores del voto en blanco                                                                                                                                                            | Artículo 6 Ley Estatutaria 996 de 2005<br><br>Artículo 3 Resolución 920 de 2011 del Consejo Nacional Electoral     |
|                         | Vence el plazo para que los comandantes de las fuerzas armadas y de policía remitan el listado de cédulas de los oficiales, suboficiales y miembros de las distintas armas, que se deben excluir del censo electoral                         | Artículo 96 - Decreto Ley 2241 de 1998 (Código Electoral)                                                          |
| 28 de febrero de 2026   | Inicia propaganda electoral controlada en la prensa y la radio                                                                                                                                                                               | Artículo 24 Ley Estatutaria 996 de 2005                                                                            |
|                         | Publicación del censo electoral                                                                                                                                                                                                              | Artículo 6 Ley 6 de 1993                                                                                           |
| 2 de marzo de 2026      | Los registradores de acuerdo con el acedido establecerán mediante resolución, los lugares en que se instalarán mesas de votación y la forma en lugar público                                                                                 | Artículo 10 Ley 6 de 1993                                                                                          |
|                         | Solicitud de listas de personas que pueden prestar el servicio de jurados de votación a las entidades públicas y privadas, directores políticos y establecimientos educativos                                                                | Artículo 5 Ley Estatutaria 163 de 1994                                                                             |
| 13 de marzo de 2026     | Cierre del periodo de inscripción de candidaturas y promotores del voto en blanco                                                                                                                                                            | Artículo 6 Ley Estatutaria 996 de 2005                                                                             |

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 a la libertad de expresión, del inciso 2 (parcial) del artículo 5 de la Ley 2494 de 2025.

Como se anunció, la Procuraduría reitera la posición fijada en el concepto 7538 del 19 de enero de 2026 en el que solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 5 (parcial) de la Ley 2494 de 2025 porque, como se evidenció, si bien la previsión demandada tiene un alcance restrictivo frente a la libertad de expresión, por imponer una limitación temporal para habilitar la realización de determinadas encuestas (define el momento a partir del cual es posible esta realización), al aplicar el test tripartito para el examen de este tipo de medidas, se concluye que no vulnera los postulados constitucionales analizados.

En efecto, el Ministerio Público observa que 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, 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. Además, este vínculo se concreta en la posibilidad de informar y recibir información sobre hechos, ideas y opiniones, y la libertad de funcionamiento de los medios masivos de comunicación. 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, 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>70</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 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. En el mismo sentido, se garantiza el pleno ejercicio de la función de los medios masivos de comunicación, quienes están en capacidad de difundir la información política que es generada, sin censura.

<sup>70</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.

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.

Los anteriores argumentos aplican respecto del cuestionamiento formulado por la vulneración a la libertad de prensa y el desconocimiento a la prohibición de censura. Dado que la restricción que se examina es limitada, idónea, necesaria y proporcional, se considera armónica con el derecho de expresar y difundir libremente el propio pensamiento, opiniones, informaciones e ideas, con el de informar y recibir información veraz e imparcial sobre hechos, ideas y opiniones, y con la libertad de fundar medios masivos de comunicación y de administrarlos sin injerencias, y la libertad de funcionamiento de los mismos, con la consiguiente responsabilidad social, ampliamente desarrollados mediante los diversos mecanismos que superan la posibilidad de realizar encuestas específicas como las que son objeto de cuestionamiento.

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 la libertad de expresión, en ninguno de los componentes analizados, esto es, *strictu sensu*, libertad de información, de prensa y la prohibición de censura.

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

Como se mencionó, la Carta Política se instituye como una constitución democrática, fundada de manera indiscutible sobre el principio de participación, del que se deriva el derecho de participación política de los ciudadanos y que no solo opera frente a una concepción estricta del ciudadano como elector, sino que incluye la garantía que no será excluido *“del debate, de análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo”* y *“la libre concurrencia de candidatos y la realización de ejercicios democráticos plurales, incluyentes y participativos”*.

Ante este panorama, las encuestas de opinión tienen una especial importancia de cara a la garantía de la libertad de expresión, porque permiten conocer y difundir la receptividad que los programas y acciones de los candidatos a los cargos de autoridad política tienen entre la población. Sin embargo, se debe observar que las encuestas son un insumo que pretende medir, de manera objetiva, la intención de voto de los ciudadanos, y responden a una dinámica política cambiante, registrando tendencias y no realidades inamovibles y verificables. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional se ha referido a la relevancia de la veracidad e imparcialidad de la información, como parámetros para la garantía de los derechos superiores.

De tal manera, durante el trámite que derivó en la expedición de la Ley 2494 de 2025, el legislador consideró la necesidad de garantizar *“unos mínimos de transparencia y calidad de los métodos estadísticos aplicados al tema político”*, 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<sup>71</sup>.

Visto así, el Ministerio Público encuentra que la medida que se examina materializa las prerrogativas del artículo 40 Superior, no solo porque en su alcance limitado no afecta en modo alguno las reglas del proceso electoral propiamente dicho (como se indicó en el acápite de cuestiones previas), sino porque sus eventuales efectos en la etapa preelectoral se dirigen, en realidad, a proteger la participación ciudadana informada (su derecho de recibir información veraz, imparcial y completa) y la libre concurrencia de los candidatos quienes, en todo caso, tienen la libre decisión de continuar o no en la contienda política.

Sobre el punto, es necesario reiterar que el hecho que el artículo 5 (parcial) de la Ley 2494 de 2025 disponga del momento a partir del cual es posible realizar encuestas que incluyan preguntas relacionadas con intención de voto (tres meses anteriores del primer día de inscripciones de candidatos) *“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”*<sup>72</sup>, lo que es armónico con la jurisprudencia constitucional<sup>73</sup>.

En tal sentido, se encuentra que la expresión demandada persigue la realización de los valores democráticos, pues la limitación temporal allí establecida facilita la dinámica de construcción de opinión en escenarios libres de injerencia externa, permitiendo la participación informada de la ciudadanía y la toma de decisiones por los aspirantes. Asimismo, es una medida necesaria, idónea y proporcional pues, debido a su alcance limitado, satisface de la manera exigida las condiciones de calidad y seriedad de la información política que es puesta a disposición de la ciudadanía, sin afectar los diferentes medios que asegura su inclusión en los debates y diálogos políticos.

De igual manera, se destaca que la norma en cuestión no restringe el ámbito de decisión de los aspirantes quienes, en igualdad de condiciones, podrán optar entre seguir o no en su aspiración. En contraste, el Legislador advirtió sobre el efecto nocivo que puede tener el manejo poco técnico de los instrumentos de medición y que podría frustrar de manera anticipada las expectativas de algunos contendores. De allí que la previsión que se examina disponga 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”*.

Respecto del derecho de elegir y ser elegido, la previsión es constitucional si se tiene en cuenta que protege las prerrogativas propias de cada dimensión del derecho al sufragio, en tanto la medida no limita en sentido alguno que algún ciudadano se postule como candidato y continúe en contienda hasta la culminación del proceso electoral. Es así como, tanto a los electores, como a los aspirantes, se les garantiza la

<sup>71</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>72</sup> Procuraduría General de la Nación. Concepto 7538 del 19 de enero de 2026.

<sup>73</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011.

posibilidad de materializar su derecho a participar en la conformación del poder político.

Como consecuencia, la Procuraduría estima que el artículo 5 (parcial) 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”, no desconoce los derechos fundamentales a la participación política y a contar con la alternativa de elegir y ser elegido y, por tanto, no vulnera el artículo 40 de la Carta Política.

Con fundamento en lo expuesto, se solicitará a la Corte Constitucional que, de manera subsidiaria, declare la exequibilidad de la norma frente a dicho cargo.

## VI. SOLICITUD

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

- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de las expresiones demandadas del artículo 5 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 el cargo de vulneración al artículo 20 de la Carta Política.
- Declararse **INHIBIDA** para proferir una decisión de fondo por ineptitud sustantiva del cargo segundo, mediante el cual se demandaron las expresiones acusadas del artículo 5 de la Ley 2494 de 2025, por la supuesta vulneración al artículo 40 de la Carta Política, y de manera subsidiaria, declarar su **EXEQUIBILIDAD**.

Atentamente,



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

Proyectó: Tania Milena Figueroa.

Revisó: Carolina Rico Marutanda.