

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 640

Bogotá, D. C., jueves, 4 de junio de 2026

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 373 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se deroga la Ley 2494 de 2025.

Bogotá D.C., 21 de mayo de 2026

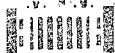

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ
Secretario General
SENADO DE LA REPÚBLICA
E.S.D.

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley "Por medio de la cual se deroga la Ley 2494 de 2025".

En mi calidad de Senador de la República y en uso de mis facultades constitucionales y legales, de manera atenta y respetuosa, me permito radicar el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se deroga la Ley 2494 de 2025" para que se dé inicio al trámite legislativo correspondiente.

Atentamente,


CARLOS FERNANDO MOTTA SOLARTE
Senador de la República

	SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL
EL día <u>21</u> de <u>05</u> del año <u>2026</u>	
Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley <u>X</u> Acto legislativo <u> </u>	
No. <u>373</u> Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito por <u> </u>	
<u>H. Carlos Fernando Motta Solarte</u>	
	
SECRETARIO GENERAL	

PROYECTO DE LEY No. 373 DE 2026
 "Por medio de la cual se deroga la Ley 2494 de 2025".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

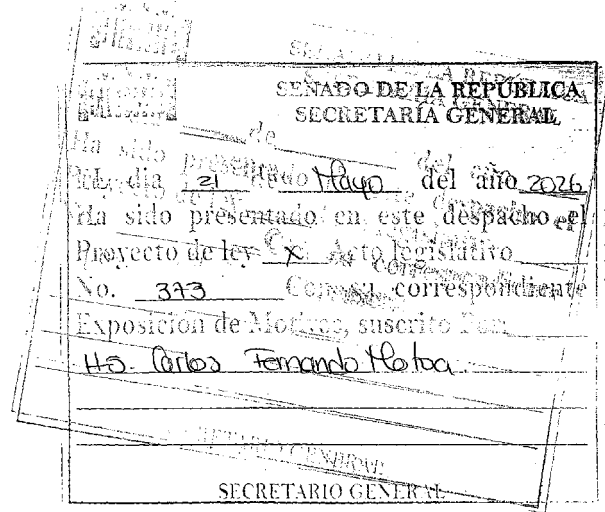
DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto derogar la Ley 2494 de 2025 "Por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones.", con el fin de restablecer las garantías constitucionales de libertad de expresión, derecho a la información, pluralismo político y participación democrática, así como asegurar que cualquier regulación de las encuestas de opinión política y electoral se ajuste a los principios y procedimientos establecidos en la Constitución Política de 1991.

Artículo 2. Derogatoria. Deróguese integralmente 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."

Artículo 3. Vigencia. La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación.


 CARLOS FERNANDO MOTTA SOLARTE
 Senador de la República



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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" creó un régimen de control sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas políticas y electorales en Colombia. La norma impuso requisitos técnicos estrictos, creó un sistema de registro obligatorio de firmas encuestadoras, estableció auditorías y controles preventivos, y amplió las facultades del Consejo Nacional Electoral (CNE) en la materia.

No obstante, dicha norma ha generado profundas controversias de índole constitucional pues ha tenido un impacto negativo en la garantía de múltiples derechos y libertades fundamentales, entre otros, libertad de expresión, derecho a la información, pluralismo político y participación democrática. Asimismo, adolece de vicios procedimentales en su trámite pues debió ser tramitada como una Ley Estatutaria al regular el núcleo esencial de derechos fundamentales.

Las circunstancias expuestas sustentan la necesidad imperiosa de radicar un proyecto de ley orientado a derogar integralmente la Ley 2494 de 2025, con el propósito de impedir que continúe produciendo afectaciones y restricciones desproporcionadas al ejercicio de los derechos fundamentales previamente señalados.

1. LA COMPETENCIA DEL LEGISLADOR PARA DEROGAR LEYES

La Constitución Política establece en su artículo 150 la cláusula general de competencia legislativa según la cual "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes".

Es expresa la facultad del Congreso de la República para dejar sin efecto una Ley, esto es, para derogarla. Además del texto constitucional citado, la competencia del Congreso para derogar las leyes tiene fundamento en los principios democrático y de la soberanía popular (artículos 1 y 3 C.P.), en virtud de los cuales las mayorías del órgano legislativo, actuando en representación del pueblo y encarnando la voluntad general, pueden modificar y contradecir las regulaciones legales precedentes con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades históricas, con base en el juicio político de conveniencia que estas nuevas mayorías deberán efectuar. En materia legislativa debe entenderse que la última voluntad de los representantes del pueblo, manifestada por los procedimientos señalados en la Carta, prevalece sobre las

voluntades democráticas que en el pasado se expresaron para dar vida jurídica a las leyes vigentes. No es otro el fundamento constitucional del principio "lex posterior derogat anteriori".

Por su parte, sobre la derogación de las Leyes el Código Civil dispone:

"Artículo 71. - La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.

Es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

La derogación de una ley puede ser total o parcial".

Las razones expresadas permiten sostener que la derogación de la ley es un asunto de reserva de ley, es decir, constitucionalmente sólo el Legislador es titular de la competencia para disponer sobre la derogación de las leyes, de manera expresa o tácita, total o parcial.

La potestad del legislador para derogar leyes constituye una manifestación esencial del principio democrático y de la cláusula general de competencia normativa atribuida al Congreso de la República en nuestra Carta Política de 1991. En un Estado Social de Derecho, el órgano legislativo no sólo tiene la facultad de crear normas jurídicas, sino también la de modificarlas, sustituir las o retirarlas del ordenamiento cuando las circunstancias políticas, sociales, económicas o jurídicas así lo requieran.

La derogación legislativa representa, por tanto, un mecanismo legítimo de actualización del sistema jurídico y una expresión directa de la soberanía popular ejercida a través de sus representantes democráticamente elegidos.

Desde la perspectiva constitucional, la competencia del legislador para derogar leyes encuentra fundamento en el principio de libertad de configuración legislativa. Este principio reconoce que el Congreso posee un amplio margen de apreciación para regular las materias sometidas a su conocimiento, siempre que respete los límites establecidos por la Constitución de 1991.

¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P. Augusto Hernández Beerra. Rad. 11001-03-06-000-2013-000193-00. 18 de junio de 2014.

<p>En ese sentido, si el legislador tiene competencia para expedir normas jurídicas, resulta lógico concluir que también posee la atribución para derogarlas. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la derogación de las leyes constituye una facultad inherente a la función legislativa.</p> <p>En Sentencia C 247 de 2002 la Corte Constitucional manifestó:</p> <p><i>“La potestad del legislador para desarrollar el contenido de la Carta Política no encuentra limitantes distintos al respeto de los preceptos, principios y valores constitucionales. En este sentido cabe señalar que el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso y que es a él a quien ha sido atribuida la cláusula general de competencia normativa.”</i></p> <p>La Corte Constitucional colombiana ha sostenido que el Congreso puede suprimir normas jurídicas vigentes cuando considere que estas han perdido actualidad, resultan inconvenientes o contrarias a nuevas orientaciones de política pública. En diversas providencias, el alto tribunal ha indicado que el legislador no está obligado a mantener indefinidamente una regulación jurídica determinada, pues el derecho debe responder a las transformaciones sociales y a las necesidades cambiantes del Estado y de la comunidad.</p> <p>En este sentido, la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que el legislador goza de autonomía para decidir cuáles disposiciones permanecen en el ordenamiento jurídico y cuáles deben ser retiradas. Esta facultad responde al carácter dinámico del derecho y a la necesidad de garantizar que el sistema normativo permanezca coherente con los principios constitucionales y con las realidades sociales. La derogatoria legislativa no constituye, entonces, un acto arbitrario, sino una manifestación legítima de la función de producción normativa atribuida al Congreso de la República.</p> <p>Ahora bien, la derogación de las leyes puede producirse de manera expresa o tácita. La derogación expresa ocurre cuando el legislador manifiesta de forma clara e inequívoca su intención de dejar sin efectos una norma anterior. Por su parte, la derogación tácita se presenta cuando una nueva ley contiene disposiciones incompatibles con las previstas en una regulación anterior, de tal manera que ambas no pueden coexistir en el ordenamiento jurídico. Igualmente, la doctrina reconoce la derogación orgánica, que se configura cuando una nueva regulación disciplina integralmente una materia previamente regulada por otra ley.</p>	<p>La Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional han reconocido la validez de estas modalidades de derogación, precisando que todas responden al ejercicio legítimo de la potestad legislativa. Sin embargo, también han advertido que la derogatoria debe respetar principios constitucionales superiores, especialmente los relacionados con la seguridad jurídica, la confianza legítima y la protección de derechos adquiridos. En consecuencia, aunque el Congreso tiene amplias facultades para modificar el ordenamiento jurídico, no puede hacerlo desconociendo garantías fundamentales ni afectando situaciones jurídicas consolidadas.</p> <p>De igual manera, la jurisprudencia ha precisado que la potestad derogatoria del legislador se encuentra limitada por el bloque de constitucionalidad y por los principios esenciales del Estado Social de Derecho. Así, el Congreso no puede derogar normas de manera que se vulneren derechos fundamentales, se desconozcan obligaciones internacionales del Estado o se afecte el núcleo esencial de principios constitucionales superiores. La competencia legislativa, aunque amplia, no es absoluta, pues toda actuación estatal debe sujetarse al marco constitucional.</p> <p>En materia de control constitucional, la Corte Constitucional ha explicado que la derogación de una ley no implica necesariamente la desaparición automática de sus efectos jurídicos. En algunos casos, una disposición derogada puede seguir produciendo consecuencias respecto de situaciones ocurridas durante su vigencia, especialmente en aplicación del principio de irretroactividad de la ley. Por ello, el análisis de constitucionalidad puede mantenerse aún respecto de normas derogadas, cuando estas continúan proyectando efectos jurídicos concretos.</p> <p>En conclusión, la competencia del legislador para derogar leyes constituye una atribución esencial de la función legislativa y una expresión directa del principio democrático. El Congreso, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, puede modificar, sustituir o eliminar disposiciones jurídicas cuando ello resulte necesario para responder a las transformaciones sociales y garantizar la eficacia del ordenamiento jurídico. No obstante, dicha potestad encuentra límites en la Constitución, en la protección de derechos fundamentales y en los principios de seguridad jurídica y confianza legítima. La jurisprudencia constitucional colombiana ha reconocido de manera constante que la derogación legislativa es un instrumento legítimo de renovación normativa, indispensable para asegurar la adaptación permanente del derecho a las necesidades del Estado y de la sociedad.</p> <p>2. LA LEY 2494 DE 2025 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS SOBRE LA ELABORACIÓN, PUBLICACIÓN Y DIVULGACIÓN</p>
<p>DE ENCUESTAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” DEBIÓ SER TRAMITADA COMO UNA LEY ESTATUTARIA.</p> <p>Si bien es cierto que la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, también es cierto que de acuerdo con los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional, debe acudir a la vía estatutaria cuando se regulen los elementos estructurales y los principios básicos del derecho o deber en cuestión.</p> <p>En el caso específico, estamos frente a una iniciativa cuyo objeto regula directamente la libertad de expresión, el derecho a la información, los derechos políticos y la participación democrática. La regulación de las encuestas electorales no constituye un asunto meramente técnico o administrativo. Por el contrario, las encuestas de opinión política cumplen una función esencial dentro de la democracia contemporánea, pues permiten que los ciudadanos conozcan el estado de la competencia electoral, accedan a información relevante sobre candidatos y tendencias políticas, y formen libremente su opinión. En consecuencia, cualquier limitación o regulación sobre la producción y divulgación de encuestas afecta directamente el núcleo esencial del derecho a informar y recibir información.</p> <p>Además, la Ley impone restricciones sustanciales al flujo de información política en periodos electorales. Entre otras medidas, la norma prohíbe divulgar sondeos sobre intención de voto, limita temporalmente la realización de encuestas electorales, impone requisitos estrictos para su publicación y establece que únicamente las firmas registradas ante el Consejo Nacional Electoral podrán realizar encuestas con fines de divulgación pública. Asimismo, la Ley dispone que las encuestas que no cumplan ciertos requisitos técnicos no podrán ser publicadas ni divulgadas por ningún medio de comunicación.</p> <p>Así las cosas, la Ley 2494 de 2025 corresponde a una Ley de carácter estatutario, en los términos del artículo 152 Superior, debido a que a lo largo de su articulado incluye disposiciones que desarrollan contenidos esenciales de múltiples derechos fundamentales: libertad de expresión, el derecho a la información, los derechos políticos y la participación democrática.</p> <p>Dada la importancia del proyecto de ley y que las disposiciones contenidas en este último tocan diversos derechos fundamentales debió haber una mayor consenso entre las fuerzas políticas de este Congreso, lo cual se asegura a través de un trámite de ley estatutaria, previsto en el artículo 153 Superior:</p>	<p><i>“La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.</i></p> <p><i>Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla”.</i></p> <p>Finalmente, debe recordarse que la Corte Constitucional, mediante sentencia C- 015 de 2020 reiteró los criterios que permiten establecer cuándo una regulación de derechos fundamentales debe someterse al trámite de Ley Estatutaria, a saber:</p> <p><i>“Las Sentencias C-204 de 2019 y C-370 de 2019 reiteraron los criterios con los cuales es posible determinar si una regulación debió someterse al trámite cualificado de las leyes estatutarias, estos son: (i) que efectivamente se trate de derechos y deberes de carácter fundamental; (ii) que el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales o un derecho fundamental en sí mismo; (iii) que la normativa pretenda regular, de manera integral, estructural y completa, un derecho fundamental; o (iv) que verse sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho o deber, es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho; y (v) que se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general del derecho, como elementos cercanos a su núcleo esencial.”</i></p> <p>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”, regula aspectos directamente relacionados con el ejercicio de derechos fundamentales y con el funcionamiento de los mecanismos democráticos de participación ciudadana. En consecuencia, su trámite legislativo debió surtirse bajo el procedimiento especial previsto para las leyes estatutarias, conforme a lo dispuesto en el artículo 152 de la Constitución Política de 1991. La omisión de dicho trámite especial configura un vicio de procedimiento, toda vez que el contenido material de la ley desborda el ámbito propio de una ley ordinaria.</p> <p>La Constitución Política establece que mediante leyes estatutarias el Congreso debe regular, entre otras materias, los derechos y deberes fundamentales de las personas,</p>

los mecanismos de participación ciudadana y la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos. La Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada que la reserva de ley estatutaria no depende exclusivamente de la denominación formal de la norma, sino especialmente de su contenido material y de los efectos que produzca sobre derechos fundamentales o instituciones democráticas esenciales.

En el caso de la Ley 2494 de 2025, resulta evidente que sus disposiciones inciden de manera directa sobre el derecho fundamental a el acceso a la información y la libertad de expresión. Las encuestas de opinión pública, particularmente en contextos electorales, constituyen instrumentos de formación de opinión ciudadana y mecanismos de circulación de información política que impactan directamente el debate democrático. Por ello, cualquier regulación que limite, condicione o determine las formas de elaboración y divulgación de encuestas afecta el núcleo de derechos fundamentales protegidos constitucionalmente.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que las leyes estatutarias tienen dicha naturaleza porque el constituyente estableció mayor rigor en su formación dada la relevancia de los temas a tratar, como lo es en el presente caso más aún cuando el legislador pretende regular integralmente derechos fundamentales o establecer límites a su ejercicio y desarrollo. En múltiples sentencias, el tribunal constitucional ha indicado que cuando una norma desarrolla aspectos esenciales del ejercicio de libertades, el trámite estatutario resulta imperativo. Esto ocurre especialmente cuando la regulación afecta el alcance, contenido, restricciones o garantías de derechos como el libre acceso a la información y la libertad de expresión.

Las encuestas electorales y de opinión pública cumplen una función esencial dentro de las democracias, pues permiten conocer tendencias sociales, facilitar el debate público y fortalecer la deliberación ciudadana. La Corte Constitucional ha reconocido que la libertad de informar y recibir información veraz e imparcial comprende no sólo la actividad de los medios de comunicación, sino también los mecanismos técnicos y estadísticos que contribuyen a la circulación de información política. En consecuencia, las restricciones o condiciones impuestas a la divulgación de encuestas no pueden entenderse como simples regulaciones administrativas, sino como verdaderas limitaciones al ejercicio de libertades fundamentales.

Adicionalmente, la Ley 2494 de 2025 también incide en la participación democrática, pues las encuestas influyen en la percepción del electorado, en las dinámicas de

campana y en la construcción de opinión política. Por ello, la regulación de su publicación y divulgación tiene una relación directa con el derecho de los ciudadanos a participar libremente en procesos democráticos y a recibir información suficiente para adoptar decisiones políticas informadas.

Esto obedece a que la democracia participativa constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho, razón por la cual cualquier intervención legislativa sobre sus elementos estructurales exige mayores garantías deliberativas y controles constitucionales.

Precisamente, el trámite especial de las leyes estatutarias responde a la necesidad de proteger materias especialmente sensibles para el orden constitucional. El constituyente estableció requisitos agravados para este tipo de leyes, tales como aprobación por mayoría absoluta, trámite en una sola legislatura y control previo automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Estas exigencias buscan asegurar un debate democrático más amplio y evitar que derechos fundamentales o instituciones esenciales sean regulados de manera apresurada o insuficientemente deliberada.

La omisión del trámite estatutario en el caso de la Ley 2494 de 2025 desconoce, además, el principio de supremacía constitucional. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que cuando el Congreso regula materias sometidas a reserva de ley estatutaria mediante leyes ordinarias, se configura un vicio de competencia legislativa. En tales eventos, el legislador invade una órbita procedimental especialmente protegida por la Constitución, afectando la validez misma de la norma expedida. Al respecto la Corte Constitucional manifestó en Sentencia C 448 de 1997 que:

“La violación de la reserva de ley estatutaria es un vicio de competencia y no de forma, aspecto en el cual son plenamente aplicables, mutatis mutandis, los criterios establecidos por esta Corporación cuando señaló que el desconocimiento de la regla de unidad de materia y de la reserva de ley orgánica son vicios materiales que no caducan. Se viola la reserva de ley estatutaria cuando el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes estatutarias. Se trata pues, en apariencia, de una impugnación exclusivamente por vicios de forma, ya que parece referirse al puro procedimiento legislativo, esto es al trámite de aprobación y perfeccionamiento de las leyes, pues la violación de la Constitución no ocurre porque el contenido particular de un determinado artículo desconoce mandatos materiales de la Carta, o ha sido expedido por una autoridad a

quien no corresponde hacerlo, sino únicamente porque fue incluido en una ley ordinaria y no en una ley estatutaria.”

De igual manera, debe tenerse en cuenta que la regulación de encuestas no solo tiene impacto sobre derechos individuales, sino también sobre la percepción de la sociedad y el equilibrio democrático. Las medidas relacionadas con la elaboración y divulgación de sondeos de opinión pueden influir en la transparencia electoral, en la igualdad entre actores políticos y en la libre formación del consentimiento ciudadano. Por ello, la materia regulada posee una clara dimensión constitucional que exige el cumplimiento del procedimiento estatutario.

La Ley 2494 de 2025 no se limita a establecer aspectos meramente técnicos o administrativos sobre encuestas; por el contrario, fija reglas sustanciales sobre su producción, difusión y circulación pública, impactando directamente el flujo de información política en escenarios democráticos. En consecuencia, su contenido material es plenamente de reserva estatutaria prevista en la Carta Política de 1991.

Por otra parte, la exigencia de ley estatutaria garantiza una protección reforzada frente a posibles restricciones indebidas de libertades públicas. El control previo automático ejercido por la Corte Constitucional constituye una garantía institucional orientada a verificar que las limitaciones legislativas sean proporcionales, razonables y compatibles con el núcleo esencial de los derechos fundamentales. Fue por ello que tramitaron como ley ordinaria, la Ley 2494 de 2025 eludiendo dicho control reforzado, debilitando las garantías constitucionales previstas para la protección de la libertad de información y participación política.

En conclusión, la Ley 2494 de 2025 debió ser tramitada como ley estatutaria debido a que regula materias estrechamente vinculadas con derechos fundamentales y mecanismos de participación democrática. Sus disposiciones afectan directamente la libertad de expresión, el derecho a la información y el funcionamiento del sistema democrático electoral, aspectos que la Constitución reserva expresamente al trámite estatutario. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido consistente en señalar que cuando el legislador interviene de manera estructural sobre estas materias, debe observar el procedimiento agravado previsto en el artículo 152 superior. En consecuencia, la expedición de la Ley 2494 de 2025 mediante trámite ordinario constituye un desconocimiento de la reserva de ley estatutaria y compromete la validez constitucional de la regulación adoptada.

3. 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” VULNERA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE INFORMACIÓN.

El artículo 20 de la Constitución Política contempla un derecho fundamental polifacético que incluye la garantía que tiene toda persona a *“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”*. A su vez, prevé el derecho a la rectificación en condiciones de equidad y prohíbe la censura.

A partir de esta cláusula, la Corte Constitucional ha sostenido que:

“la censura constituye una de las formas más graves de violación del derecho fundamental a la libertad de expresión, lo que redundará a su vez en una afectación de la democracia. Los actos de censura pueden asumir diversas formas. En esta línea, la jurisprudencia ha identificado unos tipos más burdos de frenos que impiden la transmisión de un mensaje, así como métodos más sofisticados que incluyen prohibiciones indirectas y sutiles, pero que surten el mismo efecto. De otro lado, la censura puede tener un contenido negativo, consistente en la obstaculización del flujo comunicativo o la prohibición de publicar un mensaje total o parcialmente; y uno positivo, que ocurre cuando se exige la adecuación de un contenido a los parámetros fijados por el censor.

Si bien todas estas formas de censura están proscritas, la Corte ha destacado especialmente el reproche a la censura previa, pues esta supone el control y veto de la información antes de que ésta sea difundida, impidiendo tanto al individuo cuya expresión ha sido censurada, como a la sociedad, ejercer su derecho a la libertad de expresión e información. En los actos de censura previa, existe entonces una restricción ex ante, mediante la cual el emisor del mensaje está impedido para difundir una idea o pensamiento, con independencia de su contenido, por lo que se trata de supuestos en los que no hay lugar a ponderar el contenido del mensaje con los derechos que puedan verse comprometidos. En efecto, en primer lugar, se trata de una prohibición en principio imponderable y, en segundo lugar, no hay una tensión en concreto que pueda valorarse. En otras palabras, cuando se le restringe, en abstracto, proferir un mensaje a un emisor, no hay una afectación en concreto de otros derechos que puedan confrontarse para determinar qué derecho prevalece. Por lo anterior, el

Constituyente no solamente se ocupó de garantizar la libertad de expresión, sino que además fue claro al prohibir expresamente la censura (...)”².

Las restricciones contenidas en la Ley 2494 de 2025 constituyen una forma de censura previa incompatible con el artículo 20 de la Constitución Política. La Ley no se limita a establecer criterios de transparencia o calidad metodológica, sino que crea un sistema de control previo sobre la información política que circula en la sociedad. Esta situación resulta particularmente grave en contextos electorales, donde la libre circulación de información constituye una condición indispensable para garantizar elecciones auténticamente democráticas.

La Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente que la libertad de expresión tiene una protección reforzada en contextos políticos y electorales; el debate democrático exige máxima circulación de información; cualquier limitación previa a la divulgación de contenidos políticos está sometida a un juicio estricto de proporcionalidad.

La Ley 2494 impone requisitos técnicos, registros obligatorios y auditorías previas que, en la práctica, podrían funcionar como barreras para publicar encuestas. Críticos afirman que esto produce un efecto inhibitorio sobre el debate público. La regulación podría equivaler a una forma indirecta de censura previa, prohibida expresamente por el artículo 20 constitucional.

Las disposiciones contenidas en dicha normativa imponen restricciones desproporcionadas sobre la circulación de información relacionada con encuestas de opinión pública y estudios electorales, afectando gravemente el debate democrático, el pluralismo informativo y el derecho de los ciudadanos a recibir información libre e imparcial.

La Constitución Política del 91 reconoce que toda persona tiene derecho a expresar y difundir libremente su pensamiento y opiniones, así como a informar y recibir información veraz e imparcial. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que estas libertades ocupan una posición preferente dentro del ordenamiento constitucional, debido a su estrecha relación con el funcionamiento de la democracia, la formación de la opinión pública y el control ciudadano sobre el poder político. En consecuencia, cualquier limitación estatal sobre la circulación de información debe ser interpretada restrictivamente y someterse a un juicio estricto de

² Corte Constitucional. Sentencia C- 475 de 2014.

constitucionalidad. Así lo ha manifestado la Corte Constitucional en Sentencia T 324 de 2020:

“La Corte ha señalado, siguiendo los parámetros de protección de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que toda limitación a la libertad de expresión se presume sospechosa, por lo que debe estar sometida a un juicio estricto de constitucionalidad, el cual impone verificar que la restricción que pretende imponerse: (i) esté prevista en la ley; (ii) persiga el logro de ciertas finalidades imperiosas, que han de estar relacionadas con el respeto a los derechos de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública; (iii) sea necesaria para el logro de dichas finalidades; y (iv) no imponga una restricción desproporcionada en el ejercicio de la libertad de expresión. Adicionalmente, es preciso verificar que (v) la medida restrictiva sea posterior y no previa a la expresión objeto del límite, como también, el que (vi) no constituya censura en ninguna de sus formas, lo que incluye el requisito de guardar neutralidad frente al contenido de la expresión que se limita.”

Las encuestas de opinión pública constituyen una modalidad legítima de expresión e información protegida constitucionalmente. A través de ellas se comunican tendencias sociales, percepciones ciudadanas y preferencias electorales que forman parte del debate público democrático. Las empresas encuestadoras, los medios de comunicación y los ciudadanos tienen derecho a divulgar y conocer esta información sin interferencias arbitrarias del Estado. Por ello, una regulación que imponga restricciones excesivas a la elaboración y difusión de encuestas afecta directamente el núcleo esencial de la libertad de expresión y del derecho a la información.

La libertad de expresión protege no solo las opiniones favorables o neutrales, sino también aquellas informaciones que puedan resultar polémicas, críticas o incómodas para determinados sectores políticos o institucionales. En una democracia constitucional, el libre flujo de información constituye un presupuesto indispensable para garantizar la deliberación pública y el pluralismo ideológico. En consecuencia, las restricciones previas o limitaciones desproporcionadas sobre la divulgación de encuestas deben ser objeto de especial estudio constitucional.

La Ley 2494 de 2025 vulnera estos principios al establecer mecanismos de control y limitación sobre la publicación de encuestas que terminan generando efectos inhibitorios sobre el ejercicio de la libertad informativa. La imposición de requisitos excesivos, restricciones temporales o condicionamientos para la divulgación de estudios de opinión puede producir fenómenos de autocensura y reducir

significativamente la circulación de información relevante para el debate democrático.

Incluso se ha advertido que las limitaciones indirectas a la libertad de expresión pueden resultar incompatibles con la Constitución de 1991 y la Convención Interamericana de Derechos cuando afectan de manera desproporcionada el flujo libre de ideas e informaciones. El artículo 13.3 de la Convención Americana establece que *“no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y circulación de ideas y opiniones”*. En el marco de esta Convención las restricciones indirectas al derecho a la libertad de expresión se componen del uso abusivo de mecanismos legítimos para limitar el alcance de denuncias e investigaciones sobre temas de interés para la ciudadanía. En la región, también ha sucedido que se censuran discursos críticos mediante diferentes controles gubernamentales diferentes a la utilización del sistema de justicia.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la libertad de expresión posee una doble dimensión: una dimensión individual, relacionada con el derecho de toda persona a expresar sus ideas, y una dimensión colectiva, vinculada al derecho de la sociedad a recibir información. Desde esta perspectiva, las restricciones impuestas por la Ley 2494 de 2025 no solo afectan a quienes producen o difunden encuestas, sino también a los ciudadanos que tienen derecho a acceder a información plural y relevante para la formación de sus opiniones políticas.

Especialmente en contextos electorales, la circulación de encuestas constituye un componente esencial del debate democrático. Las encuestas permiten a los ciudadanos conocer tendencias políticas, evaluar escenarios electorales y participar de manera más informada en los procesos de toma de decisiones colectivas. Por ello, limitar injustificadamente la publicación de sondeos de opinión implica restringir el acceso a información de interés público y debilitar las condiciones necesarias para una democracia deliberativa.

La jurisprudencia constitucional colombiana ha sido clara en afirmar que las restricciones a la libertad de expresión deben superar un juicio estricto de proporcionalidad. Esto implica demostrar que la limitación persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, que resulta idónea para alcanzarla, que es necesaria

y que no existen medidas menos lesivas para proteger el interés involucrado. En el caso de la Ley 2494 de 2025, las limitaciones impuestas a la elaboración y divulgación de encuestas no satisfacen tales exigencias, pues restringen de manera amplia e intensa el flujo de información política sin acreditar adecuadamente la necesidad constitucional de tales medidas.

Incluso si el legislador busca la protección de la transparencia electoral o la prevención de manipulaciones informativas, las medidas adoptadas deben respetar el principio de mínima intervención estatal en materia de libertad de expresión. La Corte Constitucional ha reiterado que en asuntos relacionados con debate político y electoral existe una protección reforzada de la libertad de información, precisamente porque se trata del ámbito donde resulta más importante garantizar el pluralismo y la circulación libre de ideas.

La Ley 2494 de 2025 también puede ser entendida como una forma de censura indirecta. Aunque formalmente no prohíba expresamente determinadas opiniones o contenidos, sí establece barreras regulatorias que dificultan la difusión de información relacionada con encuestas y estudios de opinión. La Carta Política del 91 prohíbe expresamente la censura previa y protege la libre circulación de informaciones e ideas. En consecuencia, cualquier regulación estatal que produzca efectos equivalentes a una restricción anticipada del debate público debe considerarse incompatible con el orden constitucional.

De igual manera, la normativa cuestionada afecta el principio democrático al restringir herramientas de información que permiten a los ciudadanos participar activamente en la discusión pública. La democracia contemporánea descansa sobre la existencia de una opinión pública libre e informada. Las encuestas forman parte del ecosistema informativo que alimenta la deliberación política y fortalece la participación ciudadana. Limitar su circulación implica reducir las posibilidades de acceso a información relevante y empobrecer el debate democrático.

La Corte Constitucional también ha reconocido que los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental dentro del sistema democrático. En ese sentido, cualquier restricción que afecte la posibilidad de divulgar información de interés público debe analizarse con especial severidad. Las encuestas electorales y de opinión constituyen contenidos de evidente relevancia pública, razón por la cual su regulación debe garantizar siempre el máximo nivel de protección a la libertad informativa.

Por otra parte, las restricciones contenidas en la Ley 2494 de 2025 pueden generar riesgos de arbitrariedad administrativa estatal sobre el manejo de información política. Cuando el Estado adquiere amplias facultades para determinar las condiciones bajo las cuales puede circular determinada información, se incrementa el riesgo de interferencias indebidas en el debate público y en la competencia democrática. La jurisprudencia interamericana ha advertido que la libertad de expresión constituye una garantía esencial contra el abuso del poder y contra cualquier forma de control estatal sobre la opinión pública.

En conclusión, la Ley 2494 de 2025 vulnera la libertad de expresión y el derecho a la información al imponer restricciones desproporcionadas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas de opinión pública. Sus disposiciones afectan el libre flujo de información política, limitan el debate democrático y generan efectos inhibitorios incompatibles con el artículo 20 de la Constitución Política. Tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como los estándares desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconocen que la libertad de expresión goza de una protección reforzada, especialmente en contextos políticos y electorales. En consecuencia, las limitaciones establecidas por esta ley resultan contrarias a los principios fundamentales del Estado Social y Democrático de Derecho.

4. 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" VULNERA EL PLURALISMO DEMOCRÁTICO.

La Ley 2494 vulnera el pluralismo político y la igualdad de oportunidades en la competencia electoral. En especial, se cuestiona el artículo 5 de la ley, según el cual las encuestas sobre favorabilidad, opinión o intención de voto deberán incluir únicamente a candidatos que posean "relevancia o notoriedad pública significativa", hayan participado en elecciones previas o tengan "favorabilidad o reconocimiento manifiesto".

Esta disposición establece una diferenciación injustificada entre candidatos tradicionales y nuevos liderazgos políticos. Pues la norma favorece sistemáticamente a quienes ya cuentan con reconocimiento previo o trayectoria electoral, mientras excluye a candidatos emergentes, independientes o alternativos de las mediciones demoscópicas. Esto genera una barrera artificial para el acceso a la visibilidad política y limita las posibilidades reales de participación en igualdad de condiciones.

de una democracia participativa. Esta interdependencia se manifiesta en múltiples dimensiones, el derecho a elegir no puede entenderse de manera aislada, pues requiere necesariamente del acceso a información completa sobre las alternativas políticas. De igual manera, el derecho a ser elegido implica la posibilidad efectiva de dar a conocer las propuestas políticas en condiciones de igualdad. El pluralismo político, pilar fundamental de nuestra democracia, demanda que todas las voces puedan ser escuchadas en el debate público."

Las restricciones impuestas por la Ley 2494 de 2025 afectan directamente esta dinámica pluralista, pues limitan la circulación de información política relevante y reducen las posibilidades de acceso de los ciudadanos a diferentes perspectivas sobre la realidad electoral y social. Cuando el Estado impone barreras excesivas a la difusión de encuestas, restringe indirectamente el flujo de ideas y condiciona el debate público, alterando las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de la democracia participativa.

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el pluralismo político no solo protege la existencia de diversas corrientes ideológicas, sino también el derecho de los ciudadanos a recibir información suficiente para formar libremente sus opiniones. En consecuencia, cualquier medida estatal que limite injustificadamente el acceso a información de interés público puede constituir una afectación grave al principio democrático. Las encuestas de opinión son herramientas que contribuyen precisamente a la circulación de información política y al fortalecimiento de la deliberación colectiva.

Adicionalmente, la Ley 2494 de 2025 genera riesgos de concentración y control sobre la información electoral, lo cual resulta incompatible con el modelo democrático previsto en la Carta Política de 1991. El pluralismo exige evitar que el Estado asuma funciones de control excesivo sobre el debate político o determine arbitrariamente cuáles informaciones pueden circular en el espacio público. La intervención estatal en materia de información política debe ser excepcional, estrictamente necesaria y compatible con la protección reforzada que tienen las libertades democráticas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el pluralismo informativo constituye una condición esencial para la existencia de sociedades democráticas. La libre circulación de informaciones, opiniones y análisis permite que los ciudadanos participen activamente en los asuntos públicos y adopten decisiones políticas de manera autónoma e informada. En este sentido, las restricciones

Asimismo, la ley restringe el derecho de los ciudadanos a elegir de manera libre e informada. Las encuestas electorales, además de reflejar tendencias de opinión, permiten que el electorado conozca el universo de opciones políticas disponibles. Al limitar qué candidatos pueden aparecer en las mediciones y restringir la divulgación de información política, la ley afecta directamente la deliberación pública y empobrece el debate democrático.

Adicionalmente, vulnera el principio constitucional del pluralismo democrático al imponer restricciones sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas de opinión pública y estudios electorales, afectando gravemente la libre circulación de ideas, el acceso a información política diversa y la participación ciudadana en condiciones de libertad e igualdad. El pluralismo constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho y representa una garantía indispensable para el funcionamiento de una democracia auténticamente participativa y deliberativa.

La Constitución Política del 91 reconoce el pluralismo como uno de los principios fundantes del orden constitucional. Desde el artículo primero superior se establece que Colombia es un Estado democrático, participativo y pluralista. Este principio implica el reconocimiento y protección de la diversidad ideológica, política y social, así como la necesidad de garantizar escenarios abiertos para la confrontación libre de opiniones e informaciones. La democracia no se limita a la existencia formal de elecciones, sino que exige condiciones materiales que permitan el intercambio amplio y libre de ideas entre ciudadanos, organizaciones políticas y medios de comunicación.

La Corte Constitucional ha señalado reiteradamente que el pluralismo democrático exige proteger el debate público y asegurar la existencia de múltiples fuentes de información y opinión. En este sentido, las encuestas electorales y de opinión pública constituyen instrumentos relevantes para la formación de la opinión ciudadana y para la participación informada en los asuntos públicos. A través de estos mecanismos, la sociedad puede conocer tendencias políticas, percepciones sociales y dinámicas electorales que enriquecen la deliberación democrática y fortalecen el control ciudadano sobre el poder político. Al respecto la Corte Constitucional manifestó en sentencia SU-369 de 2024:

"Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la estrecha interrelación entre los derechos a la participación política, la libertad de expresión y el derecho a la información en materia electoral. La Sentencia T-317 de 2013 lo explica de forma muy clara cuando señala que estos derechos conforman una red inseparable en el contexto

desproporcionadas sobre encuestas y estudios de opinión afectan no solo a quienes producen dicha información, sino a toda la sociedad en su conjunto.

Especialmente en contextos electorales, el pluralismo democrático adquiere una importancia reforzada. Los procesos electorales requieren garantizar condiciones amplias de deliberación y acceso a información diversa, de manera que los ciudadanos puedan evaluar libremente las diferentes alternativas políticas. Las encuestas forman parte del sistema democrático que facilita la discusión pública y la construcción colectiva de opiniones políticas. Limitar su divulgación reduce la calidad del debate democrático y restringe las herramientas de información disponibles para el electorado.

La Ley 2494 de 2025 también puede producir efectos discriminatorios en el escenario político, favoreciendo indirectamente a determinados sectores con mayor capacidad institucional o mediática para influir en la opinión pública. Las restricciones regulatorias excesivas suelen impactar con mayor intensidad a pequeños medios, organizaciones independientes o actores alternativos, reduciendo así la diversidad de voces presentes en el debate democrático. Esto resulta contrario al deber constitucional de promover condiciones reales de igualdad y participación plural dentro del sistema político.

En conclusión, la Ley 2494 de 2025 vulnera el pluralismo democrático al restringir de manera desproporcionada la elaboración, publicación y divulgación de encuestas de opinión pública. Sus disposiciones limitan la circulación de información política, afectan la diversidad de opiniones presentes en el debate público y debilitan las condiciones necesarias para una democracia participativa y deliberativa. Tanto la Constitución Política como la jurisprudencia constitucional e interamericana reconocen que el pluralismo constituye un principio estructural del Estado democrático, razón por la cual cualquier limitación al flujo libre de información debe ser interpretada de manera estricta y excepcional. En consecuencia, las restricciones establecidas por esta ley resultan incompatibles con el modelo constitucional de democracia pluralista previsto en el ordenamiento jurídico colombiano.

5. 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" OTORGO FACULTADES AL CNE.

La Ley 2494 modifica de manera sustancial el funcionamiento del sistema electoral colombiano y las competencias del Consejo Nacional Electoral. La creación de una Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral, con facultades para auditar, vigilar y evaluar encuestas, implica una transformación relevante de las funciones de control electoral.

Otro aspecto ampliamente cuestionado es el impacto que la ley tendría sobre la libertad económica y la competencia en el sector de las firmas encuestadoras. Los requisitos técnicos, financieros y administrativos impuestos por la ley son tan exigentes que solo grandes empresas con alta capacidad económica podrían cumplirlos. Esto produciría una concentración del mercado de encuestas y un eventual oligopolio informativo, reduciendo la pluralidad de voces y afectando la diversidad del debate público. La ley parte de una lógica equivocada: en nombre de la transparencia termina restringiendo la información y debilitando la democracia. Por el contrario, existen medios menos lesivos para garantizar transparencia, como fortalecer los requisitos de publicidad metodológica, exigir fichas técnicas claras y establecer mecanismos posteriores de control y verificación.

La Ley 2494 de 2025 otorgó facultades al Consejo Nacional Electoral (CNE) para intervenir en la regulación, vigilancia y control de la elaboración, publicación y divulgación de encuestas de opinión pública y estudios electorales. Sin embargo, dichas competencias plantean serios cuestionamientos constitucionales debido a que amplían de manera significativa las funciones del órgano electoral, permitiendo incidir directamente sobre la circulación de información política y sobre el desarrollo del debate democrático. Esta competencia genera tensiones con los principios de legalidad, separación de poderes, reserva de ley estatutaria y protección de las libertades.

El Consejo Nacional Electoral es un órgano autónomo encargado de ejercer funciones de inspección, vigilancia y control sobre la actividad electoral y sobre la organización de partidos y movimientos políticos. La Constitución Política le atribuye competencias específicas orientadas a garantizar la transparencia y legalidad de los procesos electorales. No obstante, dichas funciones deben ejercerse dentro de los límites estrictamente definidos por el orden constitucional y legal, sin invadir ámbitos relacionados con derechos fundamentales ni asumir facultades excesivamente amplias que puedan comprometer el pluralismo democrático y la libertad de información.

opinión puede generar riesgos de utilización política de mecanismos regulatorios, especialmente en contextos electorales altamente polarizados.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha advertido que los órganos estatales encargados de supervisar procesos electorales deben actuar con estricta neutralidad y evitar cualquier intervención que pueda afectar el libre intercambio de ideas e informaciones. Cuando una autoridad administrativa adquiere facultades para controlar contenidos o limitar mecanismos de circulación de información política, existe el riesgo de afectar indirectamente la igualdad en la competencia democrática y la libre formación de la opinión pública.

Adicionalmente, la Ley 2494 de 2025 parece trasladar al CNE funciones que podrían exceder el marco constitucional de sus competencias originales. La Constitución no le atribuye al Consejo Nacional Electoral la potestad de ejercer controles extensivos sobre medios de comunicación, encuestadoras o mecanismos de divulgación de información política más allá de las competencias estrictamente relacionadas con la vigilancia electoral. En consecuencia, la ampliación funcional prevista en esta ley podría constituir una alteración indebida del diseño institucional previsto por el constituyente.

La jurisprudencia constitucional colombiana ha indicado que la distribución de competencias entre órganos del Estado constituye una garantía esencial del principio de separación de poderes y del equilibrio institucional. Ninguna autoridad puede asumir funciones que excedan las atribuciones expresamente previstas por la Constitución y la ley.

De igual manera, las facultades conferidas al CNE por la Ley 2494 de 2025 pueden producir efectos inhibitorios sobre medios de comunicación, centros de investigación y firmas encuestadoras. La posibilidad de investigaciones, controles o sanciones administrativas por parte del órgano electoral puede fomentar fenómenos de autocensura y limitar la circulación de información política relevante para el debate democrático.

Otro aspecto problemático radica en la ausencia de límites suficientemente claros respecto del alcance de las facultades otorgadas al CNE. El principio de legalidad exige que las competencias administrativas estén definidas de manera precisa, especialmente cuando pueden afectar derechos fundamentales. Sin embargo, una habilitación normativa ambigua o excesivamente amplia puede facilitar

La Ley 2494 de 2025 atribuye al CNE funciones relacionadas con la supervisión de encuestas y sondeos de opinión, facultándolo para establecer controles, verificar requisitos técnicos e incluso intervenir en las condiciones bajo las cuales puede divulgarse información de carácter político y electoral. Aunque formalmente estas medidas pueden justificarse en la necesidad de garantizar transparencia y confiabilidad, en la práctica implican una expansión considerable del poder regulatorio del órgano electoral sobre materias estrechamente vinculadas con la libertad de expresión y el derecho a la información.

La Corte Constitucional ha sostenido que las autoridades administrativas no pueden ejercer facultades que impliquen restricciones desproporcionadas sobre derechos fundamentales sin una habilitación constitucional clara y precisa. En materia de libertades públicas, el principio de legalidad exige que cualquier limitación sea establecida directamente por el legislador y bajo parámetros estrictos de razonabilidad y proporcionalidad. En consecuencia, otorgar amplias competencias regulatorias al CNE para controlar la difusión de encuestas puede traducirse en una delegación excesiva de funciones relacionadas con el manejo del debate público y de la información política. Al respecto la Corte Constitucional manifestó en Sentencia C 029 de 2021:

“En efecto, las autoridades administrativas están obligadas, no solo a respetar el debido proceso, sino también a no transgredir los principios reguladores de la función pública, tales como la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, definidos en el artículo 209 de la Carta.”

Además, la jurisprudencia constitucional ha señalado que las competencias atribuidas a organismos administrativos deben interpretarse de manera restrictiva cuando tienen incidencia sobre libertades democráticas. El control estatal sobre la circulación de información electoral debe ser excepcional y compatible con el principio de mínima intervención en materia de libertad de expresión. Sin embargo, la Ley 2494 de 2025 otorga al CNE herramientas que podrían permitir una injerencia significativa en el flujo de información política durante procesos electorales, afectando el equilibrio democrático y el pluralismo informativo.

Las facultades conferidas al CNE también generan preocupación desde la perspectiva de la imparcialidad institucional. Aunque el Consejo Nacional Electoral es un órgano autónomo, su composición responde a acuerdos y representaciones políticas derivadas de las fuerzas presentes en el Congreso de la República. Por ello, atribuirle competencias amplias para intervenir sobre encuestas y estudios de

interpretaciones discrecionales y permitir intervenciones arbitrarias sobre el debate público y electoral.

En conclusión, la Ley 2494 de 2025 otorgó facultades al Consejo Nacional Electoral que generan importantes cuestionamientos constitucionales por su impacto sobre la libertad de información, el pluralismo democrático y el equilibrio institucional. Las competencias atribuidas al CNE amplían significativamente su capacidad de intervención sobre la circulación de información política y sobre el funcionamiento del debate electoral, excediendo potencialmente los límites constitucionales de sus funciones. La jurisprudencia constitucional e interamericana ha sido clara en señalar que cualquier restricción o control sobre el flujo de información política debe interpretarse de manera estricta y excepcional, garantizando siempre la protección reforzada de las libertades democráticas. En consecuencia, las facultades conferidas por la Ley 2494 de 2025 resultan problemáticas desde la perspectiva del Estado Social y Democrático de Derecho.

6. OBJETO Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA


La iniciativa tiene por objeto derogar la Ley 2494 de 2025 *“Por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones.”*, con el fin de restablecer las garantías constitucionales de libertad de expresión, derecho a la información, pluralismo político y participación democrática, así como asegurar que cualquier regulación de las encuestas de opinión política y electoral se ajuste a los principios y procedimientos establecidos en la Constitución Política de 1991.

El proyecto de ley consta de tres (3) artículos incluido el relativo a la vigencia:

ARTÍCULO	CONTENIDO
1	El objeto del proyecto de ley.
2	Se deroga la Ley 2494 de 2025.
3	Establece la vigencia.

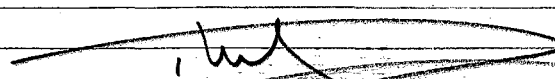
Por los anteriores motivos presento ante el Senado de la República esta iniciativa legislativa que pretende derogar la Ley 2494 de 2025, con el fin de restablecer las garantías constitucionales relacionadas con la libertad de expresión, el derecho a la información, el pluralismo político y la participación democrática, así como asegurar que cualquier regulación sobre encuestas de opinión política y electoral se ajuste a los principios y procedimientos establecidos en la Constitución Política.

Atentamente,


CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
 Senador de la República

**SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL**

EL día 21 de 05 del año 2026
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de ley X Acto legislativo _____
 No. 373 Con su correspondiente
 Exposición de motivos, suscrita por
H. Carlos Fernando Mota


 SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
 LEYES**

Bogotá D.C., 21 de mayo de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 373/26 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE DEROGA LA LEY 2494 DE 2025", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – MAYO 21 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyecto: 373/2026
 Revisó: Dra. Dora Rojas – Jefe (E) Sección Leyes