



COMUNICADO 21

3 de junio de 2026

El **comunicado 21** contiene **nueve** providencias. Se presenta en el siguiente índice sus principales ejes temáticos:

Sentencia SU-164/26: Corte Constitucional negó el amparo al concluir que la decisión de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia no incurrió en un defecto procedimental absoluto al negar la nulidad por falta de defensa técnica, pues la defensa conjunta respondió a una estrategia razonable, fue ejercida de manera efectiva y no se acreditó una incompatibilidad real entre los procesados, un conflicto de interés, ni una falla grave, determinante y vulneradora de derechos fundamentales.

Sentencia C-165/26: Corte declaró exequibles disposiciones de la Ley 2434 de 2024, en materia de reducción de barreras para la adquisición de vivienda, por cargos relacionados con su impacto fiscal, vicios de trámite en el procedimiento de su expedición y presunto desconocimiento del debido proceso, al crear una falta disciplinaria para los notarios.

Sentencia C-166/26: Corte declaró la exequibilidad de la Ley 2468 de 2025, al advertir que, de conformidad con el artículo 168 de la Constitución, la formulación extemporánea de las objeciones por parte del Gobierno nacional habilitó al presidente del Congreso de la República para sancionar la iniciativa.

Sentencia C-167/26: Corte decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la Ley 2494 de 2025 “[p]or medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas”, por ineptitud sustantiva de la demanda respecto de los cargos propuestos por presunta (i) violación de la reserva de ley estatutaria y (ii) la ausencia del análisis de impacto fiscal

Sentencia C-168 /26: Corte declaró inexecutable (i) una expresión del artículo 5° de la Ley 2494 de 2025 que limitaba la realización de encuestas de intención de voto a los tres meses anteriores al inicio de la inscripción de candidatos; y (ii) expresiones del artículo 12 de la misma ley que obligaban a entregar el código computacional que permita replicar la selección muestral en encuestas de hogares y los números telefónicos de los encuestados.

Sentencia C-169/26: Corte declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-168 de 2026 en relación con la norma que disponía que las encuestas que incluyan preguntas relacionadas con intención de voto solo podrían realizarse a partir de los tres meses anteriores del primer día de inscripciones de candidatos, al haberse configurado la cosa juzgada constitucional absoluta.

Sentencia C-170/26: Corte decidió inhibirse de adelantar el control de constitucionalidad del Decreto 0721 de 2025 “*Por el cual se adiciona el capítulo 10 al Título 1 de la Parte 3 del*

Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para reglamentar el Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021, en lo relativo a las sanciones aplicables a los elegidos en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz”.

Sentencia SU-171/26: Corte protegió los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de los familiares de un miembro de la Policía Nacional que fue secuestrado durante más de 13 años y posteriormente asesinado por las FARC. La Sala Plena encontró que la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en defecto fáctico al resolver la demanda de reparación directa presentada por las víctimas.

Sentencia C-172/26: Corte declaró exequible el deber de usar las listas de elegibles vigentes del sistema específico de carrera de la DIAN para proveer las vacantes que surjan con posterioridad a la convocatoria y las derivadas de la ampliación de la planta de personal, siempre que los empleos tengan los mismos requisitos y funciones iguales o equivalentes. La Sala concluyó que la medida no desconoce el principio del mérito ni el principio de irretroactividad.

Sentencia SU-164/26
M.P. Vladimir Fernández Andrade
Expediente T-11.569.794

Corte Constitucional negó el amparo al concluir que la decisión de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia no incurrió en un defecto procedimental absoluto al negar la nulidad por falta de defensa técnica, pues la defensa conjunta respondió a una estrategia razonable, fue ejercida de manera efectiva y no se acreditó una incompatibilidad real entre los procesados, un conflicto de interés, ni una falla grave, determinante y vulneradora de derechos fundamentales

1. Antecedentes

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió la acción de tutela presentada por Hecson Alexys Benito Castro contra la sentencia SP137-2025 del 5 de febrero de 2025, proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. En esa providencia, la Corte Suprema confirmó la sentencia dictada por la Sala Penal del Tribunal Superior de Villavicencio, que condenó al accionante, en su condición de exalcalde del municipio de Santa Rosalía, Vichada, como coautor del delito de peculado por apropiación, con ocasión de la ejecución de un contrato de obra pública, cuyo objeto era el mejoramiento y adecuación de un puente necesario para el acceso del resguardo indígena de la etnia Sáliba.

En el proceso penal también fueron condenados el supervisor del contrato y el contratista de la obra. Durante el proceso, los tres procesados estuvieron representados por un mismo defensor de confianza. Después de la condena de segunda instancia, el accionante promovió impugnación especial y solicitó la nulidad de lo actuado, al considerar que la defensa técnica conjunta fue incompatible con sus intereses procesales, pues, a su juicio, su defensa exigía diferenciar su rol como ordenador del gasto frente al del supervisor y el contratista.

La Sala accionada negó la nulidad y sostuvo, en esencia, que no se demostraron errores ostensibles, negligencia defensiva o una incompatibilidad real entre los intereses de los procesados. También consideró que la inconformidad del nuevo defensor correspondía a una lectura retrospectiva de la estrategia procesal, sin acreditar que la defensa anterior hubiera sido irrazonable o contraria a la garantía del debido proceso.

En la acción de tutela, el actor alegó la vulneración de sus derechos al debido proceso y a la defensa técnica. Sus cuestionamientos se concentraron en tres aspectos: primero, la presunta incompatibilidad de la defensa técnica conjunta (que en su criterio surgió del conflicto de interés que no fue advertido); segundo, la renuncia a la práctica de cuatro testimonios; y tercero, la falta de solicitud e incorporación del manual de funciones de la Alcaldía de Santa Rosalía.

2. Síntesis de los fundamentos

En relación con el estudio de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, en particular, el requisito de relevancia constitucional, la Corte reiteró el carácter excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales y precisó que, cuando esta se dirige contra decisiones de órganos de cierre, el examen de procedencia es especialmente estricto. En estos eventos, la intervención del juez constitucional exige la acreditación de una anomalía de tal entidad que comprometa de manera cualificada el alcance de los derechos fundamentales, sin convertir la tutela en una instancia adicional para controvertir la interpretación del juez natural.

A partir de esa premisa, la Corte diferenció los reproches planteados. En primer lugar, consideró que los cuestionamientos relacionados con la falta de incorporación del Manual de Funciones y con la no práctica de algunos testimonios, no habilitaban un pronunciamiento de fondo. El primero no fue alegado oportunamente en el proceso penal y el segundo se apoyaba en afirmaciones especulativas sobre la incidencia que esas pruebas habrían tenido en la decisión condenatoria. Por esa razón, tales cuestionamientos no planteaban una afectación constitucional cualificada, directa y autónoma atribuible a la providencia cuestionada, sino discusiones probatorias y cargas procesales no ejercidas oportunamente.

En cambio, la Corte estimó que el argumento referido a la presunta incompatibilidad y conflicto de interés frente a la defensa técnica conjunta sí tenía la relevancia constitucional suficiente para ser estudiado de fondo. Este reproche comprometía, al menos *prima facie*, el núcleo del debido proceso penal y el derecho fundamental a una defensa técnica real, efectiva, material e individualizada, pues exigía determinar si la Sala de Casación Penal valoró adecuadamente la eventual existencia de un conflicto de intereses o incompatibilidad entre las posiciones procesales del alcalde como ordenador del gasto, el supervisor del contrato y el contratista.

Por ello, la Sala abordó el estudio de fondo y en virtud del principio *iura novit curia*, delimitó el debate constitucional y precisó que el problema jurídico consistía en establecer si la sentencia SP137-2025 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia había incurrido en un defecto procedimental absoluto al negar la nulidad solicitada por falta de defensa técnica.

Para resolver el problema jurídico, la Corte reiteró que el derecho a la defensa técnica en materia penal no se satisface con la sola presencia formal de un abogado, sino que exige una asistencia real, diligente, eficaz y orientada a proteger los intereses del procesado. También precisó que la defensa técnica no se mide por el éxito del resultado, ni por la coincidencia posterior con la estrategia adoptada. La vulneración de esta garantía, de acuerdo con la jurisprudencia, exige demostrar una falla grave, no amparada por una estrategia razonable, determinante en la decisión judicial, no imputable al procesado y generadora de una afectación evidente de derechos fundamentales.

La Sala concluyó que lo anterior no fue acreditado en el caso concreto. En particular, constató que no hubo una defensa inexistente, aparente o manifiestamente incompatible. La estrategia común desplegada por el defensor no resultaba irrazonable ni incompatible con los intereses de los procesados, pues estaba orientada a controvertir la configuración del delito y la responsabilidad penal de todos ellos, respecto de un mismo núcleo fáctico relacionado con la ejecución del contrato estatal. Además, esa estrategia incluso obtuvo una decisión absolutoria en primera instancia, por lo que la posterior condena en segunda instancia no podía convertir retrospectivamente la actuación del abogado en una falta de defensa técnica.

La Corte también destacó que el accionante estuvo presente durante el trámite y contaba con la posibilidad de advertir oportunamente cualquier incompatibilidad o conflicto de interés, revocar el poder conferido o procurar una representación independiente conforme a las reglas procesales aplicables. No obstante, la alegada incompatibilidad fue planteada solo después de que se profirió la sentencia condenatoria. Para la Sala, este aspecto indicaba la ausencia de vulneración del derecho fundamental invocado. Igualmente, la Sala verificó que el defensor tuvo una participación constante y sustancial en el proceso penal. Asistió a las audiencias, presentó memoriales, intervino en la práctica probatoria mediante interrogatorios y contrainterrogatorios, y formuló alegatos de conclusión en defensa de sus representados. Ese conjunto de actuaciones descartó la existencia de abandono, pasividad, negligencia o desatención profesional, y permitió concluir que la censura del actor correspondía, en realidad, a una inconformidad posterior con la línea estratégica escogida.

Por lo anterior, la Corte concluyó que, al negar la nulidad solicitada por el accionante, no se configuró un defecto procedimental absoluto relacionado con la presunta incompatibilidad de la defensa técnica conjunta, razón por la cual sus derechos fundamentales no fueron desconocidos por parte de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

3. Decisión

Primero. CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida el 13 de agosto de 2025 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó la decisión dictada el 16 de julio de 2025 por la Sala de

Casación Civil, Agraria y Rural de la misma corporación, dentro de la acción de tutela promovida por Hecson Alexys Benito Castro contra la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, únicamente en cuanto **NEGÓ** el amparo frente al cargo relacionado con la presunta incompatibilidad de la defensa técnica conjunta.

Segundo. REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia proferida el 13 de agosto de 2025 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó la decisión dictada el 16 de julio de 2025 por la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la misma corporación, dentro de la acción de tutela promovida por Hecson Alexys Benito Castro contra la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, respecto de los cargos fundados en la falta de solicitud del Manual de Funciones de los empleados de la Alcaldía de Santa Rosalía y en la ausencia de práctica de algunos testimonios decretados en la audiencia preparatoria. En su lugar, declarar la **IMPROCEDENCIA** de la solicitud de tutela frente a esos reproches, por las razones expuestas en la parte motiva de la sentencia.

Tercero. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, librar las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

4. Aclaración de voto

La magistrada **Natalia Ángel Cabo aclaró su voto** para insistir, como lo ha hecho en previas ocasiones, en la necesidad de unificar la jurisprudencia sobre el requisito de relevancia constitucional. A su juicio, la Corte debería decantarse por una postura estricta que se corresponda con el carácter excepcionalísimo de la acción de tutela contra providencias de Altas Cortes. Tal como lo ha señalado la Corporación en algunos pronunciamientos¹, en estos casos el presupuesto de relevancia constitucional exige acreditar que, de entrada, se avizore una actuación posiblemente arbitraria o ilegítima por parte de la autoridad accionada.

De haberse aplicado este criterio al asunto bajo examen, la Corte habría concluido que la acción de tutela por la presunta violación del derecho a la defensa técnica también resultaba improcedente por falta de relevancia constitucional. En efecto, ninguna actuación arbitraria o ilegítima podía deducirse del hecho de que el accionante haya sido representado por el

¹ Sentencias SU-215 de 2022, SU-114 de 2023, SU-429 de 2023, SU-429 de 2024, SU-451 de 2024, SU-487 de 2024, SU-070 de 2025 y SU-425 de 2025, entre otras.

mismo defensor que asistió a los demás procesados, menos cuando la defensa común está expresamente autorizada por el artículo 122 del Código de Procedimiento Penal. Además, tal reproche también carecía de subsidiariedad porque el accionante tuvo la posibilidad de solicitar al juez el relevo de su defensor si consideraba que concurría en él un conflicto de interés o una incompatibilidad², y no lo hizo.

Con todo, la magistrada Ángel Cabo acompañó la Sentencia porque, a pesar de sus reparos acerca del cumplimiento de los presupuestos de procedencia del amparo, compartió con la mayoría de la Corte que al accionante no se le vulneró su derecho a la defensa durante el proceso penal seguido en su contra.

Sentencia C-165/26
M.P. Miguel Polo Rosero
Expediente: D-16514

Corte declara exequibles disposiciones de la Ley 2434 de 2024, en materia de reducción de barreras para la adquisición de vivienda, por cargos relacionados con su impacto fiscal, vicios de trámite en el procedimiento de su expedición y presunto desconocimiento del debido proceso, al crear una falta disciplinaria para los notarios

1. Normas demandadas

LEY 2434 DE 2024
(noviembre 08)

por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda, por medio de los créditos hipotecarios y leasing habitacional, se promueve la utilización de energías limpias para vivienda y se dictan otras disposiciones -vivienda al alcance de todos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

[...]

Artículo 2º. Inclusión de los derechos notariales, impuestos y gastos de registro en los préstamos hipotecarios del régimen de financiación de vivienda a largo plazo. Adiciónese un párrafo al artículo 23 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:

ARTÍCULO 23. DERECHOS NOTARIALES Y GASTOS DE REGISTRO. Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar

² Artículo 122 del Código de Procedimiento Penal.

un crédito de vivienda individual, se liquidarán al setenta por ciento (70%) de la tarifa ordinaria aplicable. La cancelación de gravámenes hipotecarios de créditos para vivienda se considerará acto sin cuantía.

Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía.

Parágrafo. Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1º de la presente ley podrán ofrecer a los solicitantes la opción de incluir los gastos de escrituración, impuestos y registro incluyendo el de transferencia de dominio, asumidos por el comprador dentro del valor de la financiación, bien sea a través de préstamo hipotecario o leasing habitacional, previa autorización del solicitante o por acuerdo entre las partes.

En todo caso, la inclusión de los referidos gastos en el financiamiento no se computará para efectos de fijar el límite a la financiación de vivienda previsto en la normatividad vigente.

Artículo 3º. Inclusión de los derechos notariales y gastos de registro en los préstamos hipotecarios de vivienda de interés social. Adiciónese un parágrafo al artículo 31 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:

ARTÍCULO 31. DERECHOS NOTARIALES Y GASTOS DE REGISTRO. Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes

hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social no subsidiable, se liquidarán al cuarenta por ciento: 40%) de la tarifa ordinaria aplicable.

Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social, que en razón de su cuantía pueda ser objeto de subsidio directo, se liquidarán al diez por ciento (10%) de la tarifa ordinaria aplicable.

Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía. Igualmente, la cancelación de los gravámenes será considerado un acto sin cuantía.

Parágrafo 1º. Lo previsto en el presente artículo, se aplicará sin perjuicio de las normas que establezcan tarifas más favorables, respecto de actos relativos a viviendas de interés social.

Parágrafo 2º. Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1º de la presente ley podrán ofrecer a los solicitantes la opción de incluir los gastos de escrituración, impuestos y registro incluyendo el de transferencia de dominio, asumidos por el comprador dentro del valor de la

financiación, bien sea a través de préstamo hipotecario o leasing habitacional, previa autorización del solicitante o por acuerdo entre las partes.

En todo caso, la inclusión de los referidos gastos en el financiamiento no se computará para efectos de fijar el límite a la financiación de vivienda previsto en la normatividad vigente.

En el caso de vivienda de interés social, el financiamiento podrá extenderse a otros actos sujetos a registro, tales como la afectación a vivienda familiar, el patrimonio de familia inembargable, y a la expedición del certificado de tradición y libertad y la reproducción de la constancia de inscripción, requeridos para el trámite hipotecario, siempre y cuando se cuente con la autorización del solicitante.

[...]

Artículo 5°. Promoción del uso de energías solares. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Minas y Energía en el marco de sus funciones, fijará planes, programas y proyectos para el uso de energía solar fotovoltaica en el desarrollo de los proyectos de vivienda y en la modalidad de mejoramiento y construcción de vivienda. Los planes, programas y proyectos de que trata el presente artículo, deberán ser construidos de forma diferencial para hogares pobres y vulnerables y hogares no pobres y no vulnerables, de acuerdo a la clasificación del Sisbén IV o el instrumento de focalización que lo reemplace.

Artículo 6°. Promoción y financiamiento de energías solares en la adquisición de vivienda. En aras de promover el acceso al financiamiento para el uso de energías

solares en vivienda, el Gobierno nacional fortalecerá las líneas de crédito y garantía existentes con condiciones y plazos diferenciales.

Además, implementará nuevas líneas de crédito con condiciones específicas y plazos diferenciales dirigidas a personas naturales con el objeto de financiar la adquisición de los elementos necesarios para la provisión de este tipo de energías, con prelación de las poblaciones de las zonas no interconectadas y/o donde se presenta intermitencia constante del servicio de energía o fallas en la prestación del servicio de energía eléctrica.

Durante los próximos diez años a la entrada en vigencia de la presente ley, se dará prioridad a las poblaciones ubicadas en zonas no interconectadas y/o donde se presenta intermitencia constante o fallas en la prestación del servicio de energía eléctrica. Transcurrido este período, el Gobierno nacional reevaluará las necesidades y ajustará sus prioridades para asegurar una distribución equitativa y eficiente de los recursos.

Las líneas de crédito y garantía de que trata el presente artículo, deberán ser construidas de forma diferencial para hogares pobres y vulnerables y hogares no pobres y no vulnerables, de acuerdo a la clasificación del Sisbén IV o el instrumento de focalización que lo reemplace.

[...]

Artículo 8°. Mecanismos de socialización. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) creará planes de socialización de los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda nueva o usada a largo plazo y de vivienda de interés social, incluyendo los

beneficios en materia de derechos notariales, avalúos técnicos condiciones de acceso a programas de subsidios de vivienda y operación de los mismos, así como los beneficios del uso y adecuación en la viviendas de la energía solar fotovoltaica, entre otros relacionados con las funciones a su cargo. Dicha socialización se realizará a través de los entes territoriales garantizando y priorizando la difusión para los territorios más apartados y con poca conectividad.

Los avances respecto de los mecanismos de socialización a que se refiere el presente artículo se presentarán al Consejo Superior de Vivienda, para que este presente recomendaciones al respecto, en el marco de sus funciones.

[...]

Artículo 10. En los contratos de crédito para vivienda financiados con recursos de los fondos de vivienda que forman parte del Presupuesto General de la Nación, así como en los contratos de adquisición de vivienda financiados por las demás entidades del Estado que como política pública tienen como objeto y/o funciones promover la adquisición de vivienda, incluyendo las empresas industriales, comerciales y de sociedades de economía mixta del Estado de carácter financiero del orden nacional, las partes contratantes estarán obligadas a que los trámites que se deban celebrar ante notario sean asignados de manera equitativa entre las notarías existentes en el círculo notarial donde se encuentre ubicado el inmueble mediante el trámite especial de reparto notarial. Para lo anterior, las notarías deberán respetar los siguientes términos de prelación:

- Una vez notificada el acta de reparto notarial, el notario contará con el término de dos (2) días hábiles para contactar a los interesados y realizar la solicitud de documentos.
- Citación de los afiliados para escrituración: tres (3) días hábiles para firmar escritura, previa recepción de los documentos que la notaría solicite.
- Remitir las escrituras para firma de los representantes legales de las personas jurídicas que intervienen en el instrumento: cinco (5) días hábiles a partir de la primera firma del instrumento.
- Numerar las escrituras con la primera firma que tome el notario dentro del día hábil siguiente.
- Firma del notario desde que la escritura cuenta con la firma de todos los intervinientes: dos (2) días hábiles.
- Cierre de escritura para copias un (1) día hábil a partir de la firma del notario.
- Expedición de las primeras copias de la escritura dos (2) días hábiles después del cierre de la escritura.

Parágrafo 1º. El notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria. En los círculos notariales en los que existan dos (2). o más notarías y el notario asignado incumpla los términos, las entidades arriba mencionadas podrán solicitar un nuevo reparto dentro del mismo círculo.

[...]

Artículo 11. Las obligaciones que se generen por la aplicación de las disposiciones establecidas en la presente ley que afecten a las entidades del orden nacional pertenecientes al Presupuesto General de la Nación quedarán sujetas a las disponibilidades existentes tanto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo como en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector respectivo.

Artículo 12. La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), con el fin de promover y facilitar la eficiencia tecnológica y reducir barreras operativas

para la adquisición de viviendas o predios a nivel nacional, deberá habilitar en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, a plataformas tecnológicas para acceder, desarrollar y comercializar masivamente productos de valor agregado que se basen en la información que comercializa la SNR, como Certificados de Libertad y Tradición y Certificados de No propiedad, entre otros.

[...]

2. Decisión

Primero: Declararse **INHIBIDA** para decidir de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 2, 3 y 12 de la Ley 2434 de 2024, por el presunto desconocimiento del deber de análisis de impacto fiscal previsto por los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003, debido a la ineptitud sustantiva de la demanda.

Segundo: Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 5, 6 y 8 de la Ley 2434 de 2024, en relación con el cargo primero de la demanda, referido al presunto desconocimiento del deber de análisis de impacto fiscal previsto por los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003.

Tercero: Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024, en relación con el cargo segundo de la demanda, referido al presunto desconocimiento del principio democrático que se deriva de los artículos 157 y 160 de la Constitución y 123.5 y 147 de la Ley 5ª de 1992.

Cuarto: Declarar **EXEQUIBLES** el inciso primero del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 y el párrafo 1 de esa misma disposición, en relación con el cargo tercero de la demanda, referido a la presunta vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible derivados de los artículos 157 y 160 de la Constitución.

Quinto: Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones: *“Para lo anterior, las notarías deberán respetar los siguientes términos de prelación: // Una vez notificada el acta de reparto notarial, el notario contará con el término de dos (2) días*

*hábiles para contactar a los interesados y realizar la solicitud de documentos. // Citación de los afiliados para escrituración: tres (3) días hábiles para firmar escritura, previa recepción de los documentos que la notaría solicite. // Remitir las escrituras para firma de los representantes legales de las personas jurídicas que intervienen en el instrumento: cinco (5) días hábiles a partir de la primera firma del instrumento. // Numerar las escrituras con la primera firma que tome el notario dentro del día hábil siguiente. // Firma del notario desde que la escritura cuenta con la firma de todos los intervinientes: dos (2) días hábiles. // Cierre de escritura para copias un (1) día hábil a partir de la firma del notario. // Expedición de las primeras copias de la escritura dos (2) días hábiles después del cierre de la escritura. // **Parágrafo 1.** El notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria", contenidas en el inciso primero del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024 y en el parágrafo 1 de esa misma disposición, en relación con el cargo cuarto de la demanda, referido a la presunta vulneración del principio de unidad de materia derivado de los artículos 158 y 169 de la Constitución.*

Sexto: Declarar **EXEQUIBLE** la expresión: "*El notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria*", contenida en el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 2434 de 2024, en relación con el cargo quinto de la demanda, referido a la presunta vulneración del derecho al debido proceso previsto por el artículo 29 de la Constitución.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte examinó una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 2, 3, 5, 6, 8, 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024, "*por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda, por medio de los créditos hipotecarios y leasing habitacional, se promueve la utilización de energías limpias para vivienda y se dictan otras disposiciones - vivienda al alcance de todos*".

El demandante formuló cinco cargos de inconstitucionalidad, tres de ellos por vicios de procedimiento en el trámite legislativo de las disposiciones demandadas, y dos por cuestiones sustanciales. En cuanto a los vicios de procedimiento, alegó que: (i) los artículos 2, 3, 5, 6, 8 y 12 desconocieron el deber de análisis de impacto fiscal previsto por los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003; (ii) los artículos 10, 11 y 12 quebrantaron el principio democrático, que se deriva de los artículos 157 y 160 de la Constitución y 123.5 y 147 de la Ley 5ª de 1992, y (iii) el artículo 10 (parcial) vulneró los principios de consecutividad e identidad flexible

derivados de los artículos 157 y 160 de la Constitución. En cuanto a las cuestiones sustanciales, expuso que el artículo 10 (parcial) infringió (iv) el principio de unidad de materia al que se refieren los artículos 158 y 159 de la Constitución, y (v) el derecho al debido proceso previsto por el artículo 29 de la Constitución.

Como cuestión preliminar, la Corte analizó si las acusaciones referidas al presunto desconocimiento del deber de análisis de impacto fiscal y a la supuesta vulneración del derecho al debido proceso satisfacían los requisitos de aptitud sustantiva. Al respecto, concluyó que ambos cargos eran aptos para formular auténticos problemas de inconstitucionalidad, excepto en lo referente a los artículos 2, 3 y 12 de la Ley 2434 de 2024, y solo frente al primero de los reproches formulados. Por lo tanto, decidió declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de estas disposiciones, por el presunto desconocimiento del deber de análisis de impacto fiscal.

Superada esta cuestión previa, la Corte formuló cinco problemas jurídicos, con el fin de resolver de fondo la demanda. Frente a cada uno de estos, llegó a las siguientes conclusiones:

Primero, los artículos 5, 6 y 8 de la Ley 2434 de 2024 no desconocieron los artículos 334 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003, porque tales disposiciones no prevén una orden de gasto, ni crean un beneficio tributario. En esa medida, el legislador no tenía el deber de analizar su impacto fiscal.

Segundo, los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 2434 de 2024 no vulneraron el principio democrático que se deriva de los artículos 157 y 160 de la Constitución y 123.5 y 147 de la Ley 5ª de 1992, porque en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes en la que se produjo su aprobación, se garantizaron las condiciones mínimas para debatir sobre estas disposiciones. En particular, se observaron las tres etapas que, como mínimo, componen el debate legislativo, a saber: (i) la presentación y aprobación del informe de ponencia, (ii) la deliberación sobre el articulado del proyecto, y (iii) la votación de los artículos, del título de la iniciativa y de la voluntad de que esta se convierta en ley de la República. En cada una de ellas se cumplió con un deber de deliberación mínima, que garantizó una participación plural de los congresistas.

Tercero, el artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 no se apartó de los principios de consecutividad e identidad flexible que se derivan de los artículos 157 y 160 de la Constitución, porque el trámite de escrituración

previsto por su inciso primero, y su párrafo 1, tiene una proximidad temática *clara, específica, estrecha, necesaria y evidente* con asuntos debatidos a lo largo del trámite legislativo. La Corte consideró que la proximidad temática es *clara y evidente*, porque estipular una falta disciplinaria para los notarios que incumplan los términos del proceso de escrituración y permitir que las entidades financieras estatales soliciten un nuevo reparto notarial, apremia el cumplimiento del citado proceso, por parte de quienes cumplen la función notarial. Es *específica*, pues se trata de medidas concretamente dirigidas a que los términos del proceso de escrituración se cumplan y, en consecuencia, su trámite sea ágil. Y, es *necesaria*, porque se refiere a las consecuencias que acarrea el incumplimiento de los plazos previstos para adelantar el proceso de escrituración de manera eficiente. Todo ello incide en la posibilidad de acceder a una vivienda propia en condiciones de oportunidad y, por lo tanto, en la eliminación de las barreras que dificultan dicho acceso, uno de los fines que persigue la Ley 2434 de 2024.

Cuarto, el artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 no infringió el principio unidad de materia que se deriva de los artículos 158 y 169 de la Constitución, porque regular el trámite de escrituración y crear una falta disciplinaria para los notarios que incumplan sus términos tiene *conexidad causal, temática y teleológica* con una de las materias principales de la ley, esto es, la reducción de las barreras que dificultan la adquisición de vivienda mediante créditos hipotecarios y leasing habitacional.

En primer lugar, se acredita una relación de *conexidad causal*, pues las razones que dieron origen a la Ley 2434 de 2024 se refieren a la necesidad de reducir barreras que dificultan la adquisición de vivienda mediante créditos hipotecarios y leasing habitacional, que es el objeto específico del artículo 10.

En segundo lugar, se acredita una relación de *conexidad temática*, porque la materia dominante de la ley es la reducción de las barreras para la adquisición de vivienda, en especial mediante instrumentos de financiación, formalización y facilitación de los trámites asociados a créditos hipotecarios y leasing habitacional. El artículo 10 se inscribe dentro de ese núcleo temático, pues no regula cualquier actuación notarial y estatuye una falta disciplinaria con un sentido final, ínsito en las razones que justificaron la expedición de la ley.

En tercer lugar, se acredita una relación de *conexidad teleológica*, pues la finalidad general de la ley es facilitar el acceso a la vivienda mediante la

reducción de barreras que encarecen, retrasan o dificultan su adquisición. El artículo 10 persigue este fin, ya que busca evitar que la etapa notarial de escrituración genere demoras injustificadas en la culminación de los contratos de adquisición o financiación de vivienda.

Quinto, el artículo 10 (parcial) de la Ley 2434 de 2024 no vulnera el derecho al debido proceso que se deriva del artículo 29 de la Constitución, porque la expresión “[e]l notario que incumpla los términos mencionados anteriormente incurrirá en falta disciplinaria”: (i) no desconoce los principios de legalidad y tipicidad, (ii) no establece una responsabilidad objetiva, y (iii) no impone una sanción irrazonable y desproporcionada.

Para la Corte, el apartado normativo demandando no desconoce los principios de legalidad y tipicidad, pues la falta disciplinaria prevista en el párrafo del artículo 10 no puede interpretarse de forma aislada, sino de manera sistemática con el régimen disciplinario de los notarios contenido en el Estatuto del Notariado y el Código General Disciplinario. Tampoco se incluye una infracción vaga, ni indeterminada. Por el contrario, la expresión “falta disciplinaria” tiene un significado y contenido previamente fijado por las normas que integran el régimen disciplinario de los notarios, según el cual quienes incurran en falta disciplinaria podrán ser sancionados con multa, suspensión, destitución e inhabilidad. Además, la conducta disciplinaria está expresamente descrita en la Ley 2434 de 2010 y se articula con dicho régimen.

El apartado normativo acusado tampoco establece una responsabilidad objetiva, ya que el artículo 13 del Código General Disciplinario dispone que “[l]as autoridades disciplinarias tienen la obligación de investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad”. Además, de acuerdo con los artículos 28 y 29 del mismo Código, sólo son sancionables las conductas cometidas con dolo o culpa, y no hay lugar a responsabilidad disciplinaria si se constata una causal de exclusión de la misma.

Finalmente, no impone una sanción irrazonable y desproporcionada, pues la actuación disciplinaria se guía por el artículo 6 del Código General Disciplinario, según el cual la imposición de la sanción debe ser razonable y proporcional, y corresponder a la clasificación de la falta y a su graduación. Además, el incumplimiento de los términos se valora con base en los criterios para la graduación de la falta y la sanción previstos por los artículos 199 y 204 del Estatuto del Notariado y 47, 50 y 82 del Código General Disciplinario.

Asimismo, los sujetos disciplinables que se consideren afectados por la decisión de la autoridad administrativa pueden acudir a distintos escenarios de control, para controvertir la imposición de la sanción.

En consecuencia, la Corte decidió declarar exequibles las disposiciones y los apartados normativos demandados, por los cargos aptos propuestos y examinados en esta providencia.

Sentencia C-166/26
M.P. Miguel Polo Rosero
Expediente D-16868

Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la Ley 2468 de 2025, al advertir que, de conformidad con el artículo 168 de la Constitución, la formulación extemporánea de las objeciones por parte del Gobierno nacional habilitó al presidente del Congreso de la República para sancionar la iniciativa

1. Norma demandada

LEY 2468 DE 2025
(julio 2)

Diario Oficial No. 53.169 de 2
de julio de 2025

*Por medio de la cual se
modifica la Ley 549 de 1999
con el fin de garantizar el
financiamiento pasivo
pensional de las entidades
territoriales y el Fondo
Nacional de Pensiones de las
entidades territoriales.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:
(...)

El presidente del Honorable
Senado de la República,
Efraín Cepeda Sarabia.

El secretario general del
Honorable Senado de la
República,
**Diego Alejandro González
González.**

El presidente de la Honorable
Cámara de Representantes,
Jaime Raúl Salamanca Torres.

El secretario general de la
Honorable Cámara de
Representantes,
**Jaime Luis Lacouture
Peñaloza.**

**PRESIDENCIA DEL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA**

Bogotá D.C., 24 de junio de
2025.

De conformidad con el
proveído de los artículos 166 y
168 de la Constitución Política
de Colombia, desarrollados

por los artículos 199 y 201 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), que a la letra rezan:

'Artículo 166. El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el presidente deberá sancionarlo y promulgarlo.

Si las Cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos'. (...)

'Artículo 168. Si el presidente no cumpliera el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la

Constitución establece, las sancionará y promulgará el presidente del Congreso'.

Teniendo en cuenta lo anterior y como quiera que la Presidencia devuelve el Proyecto de Ley número 75 de 2024 Senado, 479 de 2024 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 549 de 1999 con el fin de garantizar el financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales y el fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales, sin la correspondiente sanción ejecutiva, el presidente del Congreso de la República, imparte la sanción correspondiente.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA LEGISLATIVA DEL PODER
PÚBLICO**

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Publíquese y Ejecútese.

Dada en Bogotá, D. C., a 24 de junio de 2025.

El presidente del Congreso de la República,
Efraín Cepeda Sarabia".

2. Decisión

Único. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la Ley 2468 de 2025, "[p]or medio de la cual se modifica la Ley 549 de 1999 con el fin de garantizar el financiamiento pasivo pensional de las entidades territoriales y el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales", en relación con el cargo de inconstitucionalidad referente a la vulneración de los artículos 166, 167 y 168 de la Carta Política.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena resolvió una demanda presentada en contra del acto de sanción de la Ley 2468 de 2025, efectuado por el presidente del Congreso de la República, al considerar que el Gobierno nacional no formuló oportunamente objeciones a la iniciativa. El demandante y el ejecutivo sostuvieron que dicha sanción era inválida, pues las objeciones gubernamentales, una vez radicadas, debían tramitarse conforme con los artículos 166 y 167 de la Constitución, antes de que pudiera activarse la facultad subsidiaria prevista en el artículo 168 del Texto Superior. Por el contrario, los demás intervinientes respaldaron la aplicación de dicha atribución excepcional.

Para empezar, la Corte verificó la aptitud sustantiva de la demanda y, en aplicación del principio *pro actione*, concluyó que, pese a sus deficiencias, el escrito contenía los elementos mínimos necesarios para suscitar un pronunciamiento de fondo, en la medida en que identificaba un presunto vicio de competencia, derivado de la eventual extralimitación del presidente del Congreso al sancionar la Ley 2468 de 2025, sin que previamente se hubieran tramitado las objeciones formuladas al proyecto.

Al respecto, la Corte advirtió que el vicio de competencia alegado en la demanda no recaía exclusivamente sobre el acto de sanción, sino sobre la totalidad del cuerpo normativo. En consecuencia, la Sala procedió a examinar la validez de la Ley 2468 de 2025 y, en concreto, a determinar si su sanción por parte del presidente del Congreso de la República se ajustó a las disposiciones del Texto Superior. Para tal efecto, analizó el régimen constitucional y legal de las objeciones gubernamentales, la facultad subsidiaria atribuida al presidente del Congreso para sancionar iniciativas legislativas prevista en la Carta Política, así como los antecedentes jurisprudenciales relevantes para la resolución del caso.

A partir de dicho examen y con fundamento en las pruebas recaudadas, la Corte constató que el proyecto de ley fue recibido por el Gobierno nacional el 11 de junio de 2025, para efectos de su sanción y que, por tratarse de una iniciativa compuesta por 16 artículos, el término constitucional para formular objeciones era de seis días hábiles, plazo que vencía a la medianoche del 19 de junio de 2025. No obstante, las objeciones fueron radicadas el 20 de junio siguiente, por lo que resultaban extemporáneas. Sobre este punto, la Sala destacó que, de conformidad con la normativa vigente, el ejecutivo tuvo la posibilidad de presentar las objeciones hasta las 11:59 p.m. del último día del término, dado que el Senado de la República dispone de una sede

electrónica habilitada para la recepción de documentos las 24 horas del día.

A partir de esta constatación, esta Corporación examinó el procedimiento aplicable cuando se presentan objeciones extemporáneas. Aunque advirtió que no existía un precedente directamente aplicable al asunto, identificó dos aproximaciones posibles que ofrecían las normas que regulan la materia. La primera sostiene que las objeciones extemporáneas carecen de efectos jurídicos y habilitan de manera inmediata al presidente del Congreso para sancionar la ley; esta posición fue denominada, para efectos pedagógicos, *tesis de la inexistencia*. La segunda considera que, aun siendo tardías, las objeciones deben ser tramitadas por las cámaras y, cuando se fundamentan en razones de inconstitucionalidad, sometidas al control de esta Corte; esta postura fue denominada *tesis de la invalidez*. Para la formulación de dichas posturas, además de lo señalado en la sentencia C-714 de 2008, la Sala tuvo en cuenta la forma como se procedió en las sentencias C-1250 de 2001 y C-063 de 2002, y los alegatos realizados en este proceso por parte del demandante y de los intervinientes.

Con fundamento en una interpretación literal, teleológica, histórica y sistemática de las disposiciones constitucionales, en particular del artículo 168 de la Carta Política, la Corte concluyó que la *tesis de la inexistencia* es la que mejor se ajusta al ordenamiento superior. A juicio de este Tribunal, esta postura, que se adopta como regla para casos futuros, garantiza la eficiencia y celeridad del trámite legislativo, preserva la autonomía de las cámaras y evita la configuración del denominado “veto de bolsillo”. Asimismo, la Sala destacó que cualquier eventual extralimitación del presidente del Congreso al valorar la oportunidad de las objeciones está sometida al control posterior de constitucionalidad, mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, mecanismo que permite corregir el correspondiente vicio de competencia, en caso de que este llegue a configurarse. Por ende, dado que la sanción de la Ley 2468 de 2025 se produjo al amparo de una interpretación razonable de las normas constitucionales, que admite la intervención del presidente del Congreso cuando las objeciones gubernamentales son extemporáneas en los términos del artículo 168 de la Carta Política, la Sala declaró la exequibilidad de la normativa examinada.

4. Salvamento de voto

El magistrado **Juan Carlos Cortés González salvó su voto** en la presente decisión.

Sentencia C-167/26
M.P. Lina Marcela Escobar Martínez³
Expediente D-16799

La Corte Constitucional decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la Ley 2494 de 2025 “[p]or medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas”, por ineptitud sustantiva de la demanda respecto de los cargos propuestos por presunta (i) violación de la reserva de ley estatutaria y (ii) la ausencia del análisis de impacto fiscal

1. Norma demandada

“LEY 2494 DE 2025

(julio 23)

Diario Oficial No. 53191 del 24 de julio de 2025

‘por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones’.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la realización y divulgación de encuestas para cargos de elección popular y de opinión política, con el fin de garantizar la igualdad al acceso de la información y la transparencia de los datos en aras de aumentar la confiabilidad y robustecer técnicamente la aplicación de

dichas técnicas de investigación en el territorio nacional.

ARTÍCULO 2. Alcance. Las disposiciones contenidas en la presente Ley son aplicables a todo estudio cuantitativo que se publique y a las personas jurídicas que los realicen y divulguen, cuyo objetivo sea dar a conocer preferencias, opinión o tendencias políticas y electorales. Incluyendo la intención de voto y la imagen de los candidatos para procesos de decisión o elección mediante voto popular.

Sin importar el nombre, denominación o metodología que se le dé al estudio cuantitativo para ser publicado y divulgado deberá cumplir todas las exigencias de la presente ley para las encuestas que se incluyan en dicho estudio.

Al publicar los resultados de un sondeo en prensa, radio, televisión o plataformas digitales-

³ Inicialmente, el expediente D-16799 fue repartido para su sustanciación al magistrado Juan Carlos Cortés González. Sin embargo, el proyecto llevado a sala por este no obtuvo los votos suficientes para ser aprobado, por lo que el expediente fue rotado al magistrado que le seguía en lista por orden alfabético, correspondiendo la elaboración del proyecto de sentencia definitivo a la magistrada Lina Marcela Escobar Martínez.

incluidas las redes sociales- se debe informar que éste no se considera representativo del grupo poblacional en donde se adelantó la medición, de conformidad con las definiciones del artículo 3 de la presente ley.

Artículo 3. Definiciones. Para la aplicación de la presente Ley, se deben considerar las siguientes definiciones:

Encuesta o encuesta por muestreo probabilístico. Producto técnico de base científica que consiste en aplicar un conjunto de técnicas y procedimientos mediante los cuales, sobre la base de un cuestionario específico, se obtienen datos e información respecto de las opiniones, deseos, actitudes o comportamientos de un grupo representativo de consultados y cuyos resultados pueden ser generalizados a universos definidos y conocidos de la población. Esta herramienta tiene por objeto obtener información estadística, del proceso electoral o de opinión pública que permite una medición objetiva de los procesos políticos. Para efectos de la presente ley, entiéndase por encuesta, toda encuesta probabilística.

Sondeo: Procedimiento que permite conocer las opiniones y actitudes de un grupo específico por medio de un cuestionario que se aplica a un grupo de sus integrantes. Este procedimiento expedito de medición está dirigido a muestras no probabilísticas de la población que no se juzgan como

representativas del conjunto al que pertenecen. Los resultados de este tipo de estudio no son generalizables para la población, su propósito es conocer la percepción sobre temas de interés político instituciones o funcionarios. No podrán publicarse ni divulgarse sondeos sobre intención de voto electoral.

Firmas encuestadoras: Para todos los efectos de la presente ley, se entenderán como firmas encuestadoras a todas las personas jurídicas que publiquen encuestas cuyo objetivo sea el levantamiento, la recolección y el procesamiento de datos, con el fin de dar a conocer preferencias o tendencias políticas o electorales para procesos de decisión o elección mediante voto popular, y que se hayan registrado para tal fin en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras.

Municipios y Distritos de inclusión forzosa para la toma de muestras en encuestas de carácter nacional: Serán aquellos municipios o distritos con una población igual o superior a 800,000 habitantes. También son de inclusión forzosa los municipios o distritos de mayor población en las regiones que no tengan municipios o distritos con población igual o superior a 800,000 habitantes.

Municipios grandes para la toma de muestras en investigaciones cuantitativas: serán aquellos municipios con una población inferior a 799,999 y superior a 100,000 habitantes.

Municipios medianos para la toma de muestras en investigaciones cuantitativas: serán aquellos municipios con una población inferior a 99,999 habitantes y superior a 50.000 habitantes.

Municipios pequeños para la toma de muestras en investigaciones cuantitativas: serán aquellos municipios con una población inferior a 50,000 habitantes.

Margen de error de Diseño. Margen de error utilizado para calcular el tamaño de la muestra.

Margen de error calculado para indicadores: Margen de error calculado individualmente para cada indicador a raíz de los datos recolectados.

Modelo de pronóstico: Es un modelo estadístico o tipo de proyección estadística realizado sobre los datos de las encuestas o sondeos.

Artículo 4. De la Selección de la Muestra. Toda encuesta de carácter electoral que sea publicada y divulgada en medios de comunicación debe garantizar representatividad a través de un método científico dentro del diseño muestral, de la siguiente manera:

En una encuesta del nivel nacional, se debe tener un margen de error de diseño, calculado para cada indicador publicado de máximo tres por ciento (3%) y un nivel de confianza mínimo del noventa y cinco por ciento (95%) para las preguntas de opinión política,

conocimiento, favorabilidad e intención de voto, para personajes y/o candidatos, de elección popular, con valores de un fenómeno de ocurrencia como mínimo menores al cuarenta por ciento (40%) o mayores a sesenta por ciento (60%).

En una encuesta de nivel Departamental, Distrital y/o municipal, se debe tener un margen de error de diseño y calculado para cada indicador publicado máximo del cinco por ciento (5%) y el nivel de confianza mínimo del noventa y cinco por ciento (95%) para las preguntas de opinión política, conocimiento, favorabilidad e intención de voto, para personajes y/o candidatos, de elección popular, con valores de un fenómeno de ocurrencia como mínimo menores al cuarenta por ciento (40%) o mayores a sesenta por ciento (60%).

Además, la distribución de la muestra deberá cumplir con los siguientes parámetros:

a) Cuando se trate de encuestas sobre opinión pública y política, mecanismos de participación ciudadana o procesos electorales de carácter nacional, la muestra deberá incluir a todos los municipios y distritos con población igual o superior a 800.000 habitantes de acuerdo a la proyección más actualizada del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. También incluirá el municipio o distrito con mayor población de cada región que no tenga municipios o distritos con

población igual o superior a 800.000 habitantes, así como un subconjunto de municipios pequeños, medianos y grandes de todas las regiones del país.

b) Cuando se trate de encuestas sobre opinión pública y política, mecanismos de participación ciudadana o procesos electorales de carácter departamental, la muestra deberá incluir a la capital departamental y como mínimo el 20% de los municipios del respectivo Departamento.

c) Cuando se trate de encuestas sobre opinión pública y política, mecanismos de participación ciudadana o procesos electorales de nivel distrital o municipal, se deberá asegurar que la muestra incluya una representación adecuada de las subdivisiones administrativas, seleccionadas mediante un método probabilístico.

Parágrafo 1: Para efectos de lo previsto en este artículo se entenderá por regiones las descritas en el artículo 45 de la Ley 2056 de 2020.

Parágrafo 2: En los eventos de alteración del orden público, desastres naturales u otras circunstancias de fuerza mayor las firmas encuestadoras podrán hacer uso para efectos de la selección de municipios a las que se refiere este artículo de las sobre muestras o muestras de reemplazo.

Artículo 5. 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.

Artículo 6. Requisitos formales para la publicación de encuestas y sondeos. Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o divulgada tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar de manera clara y visible la siguiente información, a manera de ficha técnica

1. La persona natural o jurídica que la realizó y quién la encomendó.
2. La fuente de su financiación.
3. El tipo, tamaño de la muestra y procedimiento utilizado para seleccionar las unidades muestrales.
4. El tema o temas concretos a los que se refiere.

5. El texto literal de la pregunta o preguntas formuladas, y el orden en el que se realizaron.

6. Los candidatos, personas o instituciones por quienes se indagó,

7. El espacio geográfico y la fecha o período de tiempo en que se realizó.

8. El margen de error de diseño.

9. Tipo de estudio con arreglo a las categorías descritas en la presente Ley.

10. El propósito del estudio.

11. Universo representado.

12. Método de recolección de datos.

13. Nivel de confiabilidad.

14. Nombres y apellidos de los profesionales en estadística responsables de la encuesta.

15. Declaración en la que se informe si hubo algún tipo de contraprestación por responder la encuesta. En caso de que se hubiere otorgado contraprestación, se deberá declarar la naturaleza y el valor de dicha contraprestación.

Parágrafo 1. Adicionalmente, se deberá publicar, en anexos técnicos abiertos y accesibles al público, el número efectivo de respuestas a cada una de las preguntas en forma individual, y el margen de error calculado de cada indicador y los microdatos, anonimizando información personal de conformidad con los

estándares del tratamiento de datos personales consagrados en la Ley 1581 de 2012 y demás normas concordantes, y las variables necesarias para replicar los cálculos publicados.

Parágrafo 2. Las encuestas que no cumplan con los requisitos establecidos en este artículo no podrán ser publicadas ni divulgadas por ningún medio de comunicación.

Parágrafo 3. En su revisión posterior, el Consejo Nacional Electoral ejercerá vigilancia sobre el cumplimiento de la presente ley y especialmente sobre la forma en que se realizan las preguntas, no inducción a las respuestas, la adecuada selección de la muestra, la veracidad de los datos reportados, publicados y las buenas prácticas en todas las etapas de la encuesta hasta su publicación y divulgación. En caso de detectarse prácticas que induzcan respuestas, manipulen la muestra o alteren los datos publicados, se dará inicio al procedimiento sancionatorio correspondiente, conforme a lo previsto en esta ley y en el régimen de procedimiento administrativo vigente.

Parágrafo 4. En toda publicación deberá incluirse, de manera resaltada y claramente visible, que todas las encuestas se ven afectadas por márgenes de error.

Parágrafo 5. A partir de la entrada en vigencia de esta ley el Consejo Nacional Electoral deberá mantener actualizado y

accesible en su página web un repositorio con la información señalada en este artículo de cada encuesta publicada, la información deberá ser pública en el repositorio en un plazo no superior a cinco (5) días desde su reporte por parte de la respectiva firma encuestadora.

Parágrafo 6. Los sondeos de opinión pública y electorales deberán ser acompañados en su publicación y divulgación de lo siguiente: La persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, la fuente de su financiación, el tipo, tamaño de la muestra y procedimiento utilizado para seleccionar las unidades muestrales, el texto literal de la pregunta o preguntas formuladas, y el orden en el que se realizaron, las personas o instituciones por quienes se indagó, el espacio geográfico y la fecha o período de tiempo en que se realizó, el propósito del estudio y el universo representado.

Artículo 7. Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral. Créase la Comisión Técnica de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral, la cual es un cuerpo técnico del Consejo Nacional Electoral, que tendrá a cargo las siguientes funciones:

1. Estudiar, evaluar, auditar y conceptualizar sobre el cumplimiento de las disposiciones que regulan la elaboración y publicación de encuestas.

2. Asesorar al Consejo Nacional Electoral en la regulación, vigilancia y seguimiento a las encuestas y estudios de opinión política.

3. Expedir su propio reglamento y designar coordinador.

Parágrafo transitorio. Mientras la Comisión expide su reglamento se regirá por las siguientes reglas: i) la secretaria técnica será ejercida por la Secretaria General del Consejo Nacional Electoral, ii) el quórum para realizar sesiones o tomar decisiones se cumplirá con la presencia física o virtual de no menos de 3 comisionados, iii) Las sesiones serán convocadas con al menos siete (7) días de anticipación a la fecha de la reunión iv) el coordinador de la comisión asignará entre uno (1) y dos (2) comisionados para elaborar la ponencia de las auditorías, informes o conceptos que se requieran haciendo uso de un reparto aleatorio y equitativo v) la aprobación de conceptos, informes y auditorías así como las demás decisiones de la comisión requieren del voto afirmativo de al menos 3 miembros de la comisión.

Artículo 8. Conformación de la Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión política y Electoral. La Comisión estará integrada por cinco (5) miembros con título profesional reconocido en Colombia, que hayan realizado estudios de pregrado, especialización, maestría y/o doctorado en estadística y que cuenten con experiencia profesional demostrable de al menos 2 años

relacionada con encuestas por muestreo probabilístico.

Los miembros serán elegidos por el Consejo Nacional Electoral a partir de una lista de postulados presentada por los decanos o directores de departamento de universidades que ofrezcan programas de pregrado, especialización, maestría y/o doctorado en estadística, acreditados en alta calidad por el Ministerio de Educación Nacional. Cada programa acreditado podrá postular hasta tres candidatos. Durante los cuatro años siguientes a su conformación, en caso de renuncia, inhabilidad, fallecimiento u otra circunstancia que genere una vacante en la comisión, el reemplazo será seleccionado de la lista de postulados.

Parágrafo 1. Inhabilidades e incompatibilidades. No podrán ser miembros de la Comisión:

a. Quienes hayan sido sancionados por las conductas previstas en la presente Ley.

b. Quienes sean afiliados o hayan tenido vínculos contractuales o laborales en los últimos tres (3) años con partidos, movimientos o campañas políticas.

c. Quienes hayan tenido vínculos laborales o contractuales, en los últimos dos (2) años, con personas naturales o jurídicas dedicadas a realizar encuestas o investigaciones políticas cuantitativas o cualitativas.

d. Quienes tengan vínculo por matrimonio, unión permanente o

parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con: candidatos; directivos de partidos, movimientos y campañas políticas; socios, miembros de junta directiva o trabajadores de confianza y manejo vinculados a personas naturales o jurídicas registradas como encuestadoras políticas.

Parágrafo 2. Los honorarios de los miembros de La Comisión serán pagados mensualmente de acuerdo a la tabla vigente de honorarios de la organización electoral.

Parágrafo 3. En temporada electoral el Consejo Nacional Electoral podrá vincular a supernumerarios para asistir la tarea de la Comisión de acuerdo con los requerimientos solicitados por ella.

Parágrafo transitorio. Para la conformación inicial de la Comisión el Consejo Nacional Electoral solicitará a las instituciones de educación superior señaladas en este artículo los listados de candidatos en un plazo de diez (10) días desde la entrada en vigencia de la presente ley, a su vez deberá elegir a los miembros de la comisión en el plazo de dos (2) meses desde la entrada vigencia de la presente ley.

Artículo 9. De las firmas encuestadoras. Solamente podrán realizar encuestas de carácter electoral con ánimo de publicación, las firmas encuestadoras previamente registradas ante el Consejo Nacional Electoral.

No está permitida la publicación y difusión en medios masivos de comunicación, incluidas redes sociales, de encuestas y sondeos falsos, que incumplan las disposiciones establecidas en la presente ley, o utilicen emblemas de empresas encuestadoras registradas sin su autorización.

Artículo 10. Del registro. Para la inscripción en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras, se deberá aportar la siguiente información:

1. Acreditación de experiencia en materia de realización de encuestas. Para ello, se aportarán los contratos cuyo objeto sea la realización de estudios de mercado y encuestas de opinión pública que hayan sido legalmente ejecutados con personas naturales o jurídicas en los cinco (5) años anteriores a la presentación de la solicitud de inscripción en el registro. En caso de que las partes hayan convenido cláusulas o acuerdos de confidencialidad, el Consejo Nacional Electoral (CNE) garantizará la reserva de la información sobre el objeto del contrato.

2. Constitución como sociedad cuyo objeto principal sea la realización de estudios de mercado y encuestas: al menos tres (3) años antes de la fecha de la solicitud de registro. Para tal efecto, se allegará el correspondiente certificado de existencia y representación legal, expedido por la autoridad competente, con una antelación no mayor de tres meses a la

fecha en que se solicite la inscripción.

Parágrafo 1. Cuando se trate de mediciones sobre preferencias electorales a nivel nacional, las firmas encuestadoras adicionalmente deberán acreditar el cumplimiento del estándar de calidad más exigente para el sector de la investigación de mercado, investigación social y de la opinión, reconocido por el Subsistema Nacional de Calidad o la entidad que lo sustituya o haga sus veces. En caso de contradicción entre la norma técnica y lo previsto en esta ley prevalece la ley.

Parágrafo 2. Las solicitudes de inscripción que no cumplan con los requisitos y con las formalidades establecidas en la presente ley serán inadmitidas. El solicitante tendrá un plazo de un (1) mes para subsanarlos, de lo contrario se procederá conforme al artículo 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Parágrafo 3. La inscripción en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras se renovará cada tres (3) años. La no solicitud de renovación por parte de los interesados conlleva su expiración automática. En caso que, a la fecha de vencimiento del término inicial para el cual se realizó la inscripción, el Consejo Nacional Electoral no se haya pronunciado sobre la solicitud de renovación, ésta se entenderá prorrogada hasta que haya un pronunciamiento definitivo sobre la misma.

Parágrafo 4. Cualquier cambio que se produzca en la representación legal, en la naturaleza de la sociedad y en la dirección del domicilio de las personas inscritas en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras del Consejo Nacional Electoral, debe ser notificado por el representante legal, o quien haga sus veces, aportando los certificados correspondientes.

Parágrafo 5. La nacionalidad o país de domicilio de las personas jurídicas que deban registrarse en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras no las exime de la obligación de registrarse y de cumplir los requisitos legales para la elaboración, publicación y divulgación de encuestas.

Parágrafo Transitorio. Las personas naturales que puedan acreditar que su actividad principal ha sido la realización de estudios de mercado y encuestas de carácter político y electoral, tendrán un plazo de un año (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley para constituirse como personas jurídicas y solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras.

Podrán acreditar el cumplimiento de lo previsto en la presente Ley con los soportes que den cuenta de la realización como personas naturales de estudios de mercado y encuestas de carácter político y electoral como actividad principal, por lo menos en los dos (2) años anteriores a la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 11. Responsabilidad de las firmas encuestadoras. Las firmas encuestadoras deberán cumplir con las leyes de la estadística. Si no lo hicieren, responderán civil y penalmente por sus actos cuando corresponda.

Artículo 12. Auditoría y trazabilidad de los datos. Para garantizar que se disponga de la información necesaria para la realización de auditorías, las firmas encuestadoras deberán entregar al Consejo Nacional Electoral de manera simultánea a la entrega de los productos terminados al cliente y guardar copia, por un lapso no inferior a dos (2) años, la siguiente información:

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

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

de selección de la muestra y números telefónicos.

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

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

Artículo 13. Prohibición de aportes. Las firmas encuestadoras registradas ante el Consejo Nacional Electoral y sus representantes legales, o miembros de junta directiva no podrán realizar aportes a las campañas políticas.

Artículo 14. Actualización normativa. El Consejo Nacional Electoral deberá expedir una resolución actualizando las resoluciones 23 de 1996 y 50 de 1997 de conformidad a los contenidos de la presente ley en los dos meses siguientes a su entrada en vigencia.

Artículo 15. Rectificación de la información errónea. Los medios de comunicación que publiquen o difundan resultados de encuestas electorales, de opinión

pública, sondeos y/o consultas abiertas con errores sustanciales o que violen lo dispuesto en la presente ley, deberán rectificar la información dentro de un plazo máximo de tres (3) días contados a partir del pronunciamiento del Consejo Nacional Electoral, mencionando el motivo de la rectificación, lo cual deberá realizarse a través de los mismos canales y espacios en los que fue difundida la información original. Lo anterior sin perjuicio de las sanciones a las que haya lugar.

Artículo 16. El Consejo Nacional Electoral garantizará mecanismos de participación y/o veeduría para la ciudadanía que quiera presentar observaciones, solicitudes de revisión o denuncias sobre encuestas publicadas, relacionadas con procesos de elección popular y/o de opinión política. Estas observaciones, solicitudes o denuncias deberán ser tramitadas de manera pronta y efectiva, con el fin de promover y garantizar el control ciudadano y la legitimidad democrática.

Artículo 17. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente el artículo 10 de la resolución 23 de 1996 expedida por el Consejo Nacional Electoral".

2. Decisión

ÚNICO. INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo sobre (i) el cargo de violación de la reserva de ley estatutaria elevado contra la totalidad de la Ley 2494 de 2025 y (ii) el cargo de ausencia del análisis de impacto fiscal contra los artículos 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15 y 16 del mismo instrumento, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional estudió una demanda contra la Ley 2494 de 2025 que regula la elaboración, publicación y divulgación de encuestas electorales y de opinión política. El demandante señaló que la totalidad de la normativa acusada violó la reserva de ley estatutaria y, adicionalmente, que los artículos 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15 y 16 del mismo instrumento no cumplieron la exigencia de acreditar un análisis de impacto fiscal.

En cuanto al cargo por **violación de la reserva de ley estatutaria** (C.P., arts. 152 y 153), el actor, en esencia, alegó que la Ley 2494 de 2025 debió haber sido tramitada mediante el procedimiento estatutario -y no ordinario- puesto que, en su parecer: “regula de forma directa derechos fundamentales como la libertad de expresión, la libertad de información y la participación política, al condicionar y restringir la publicación de encuestas en contextos electorales”. Además, indicó que la ley asigna nuevas funciones al Consejo Nacional Electoral, crea órganos técnicos y modifica aspectos del debate público electoral, afectando el régimen de funciones electorales y los mecanismos de participación ciudadana. De acuerdo con el accionante, el objeto, contenido y efectos de la ley “demuestran que se trata de una regulación integral y restrictiva del sistema de información política en contextos electorales, que impacta derechos fundamentales, mecanismos de participación ciudadana y competencias de las autoridades electorales”.

En cuanto al cargo por **ausencia del análisis de impacto fiscal** (C.P., art. 334 y Ley 819 de 2003, art. 7), el promotor de la demanda adujo que los artículos 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15 y 16 de la Ley 2494 de 2025 “generan un impacto fiscal directo, estructural y permanente, al imponer al Consejo Nacional Electoral la obligación de cumplir funciones nuevas, especializadas y exigentes, para las cuales no existía ni infraestructura previa ni asignación presupuestal definida”. También indicó que dicho impacto fiscal no fue evaluado en

ninguna etapa del proceso legislativo, con lo cual se incumplió el deber de deliberar acerca de las implicaciones económicas de la ley cuestionada.

Como **cuestión previa** al análisis de fondo, la Sala Plena revisó la aptitud sustantiva de la demanda, la cual fue cuestionada, entre otros, por el Colegio de Abogados y Observatorio Electoral Académico (COADE) en su intervención ante la Corte Constitucional.

En cuanto al **cargo por violación de la reserva de ley estatutaria**, el reproche formulado por el actor apuntó a que la Ley 2494 de 2025 desconoce la reserva de ley estatutaria porque: (i) sus disposiciones impactan en el núcleo esencial de la libertad de expresión, el derecho a la información y la participación política; (ii) regula funciones electorales; y (iii) tiene incidencia sobre los mecanismos de participación ciudadana.

Para la Sala, el reproche planteado cumplió con los requisitos de (i) claridad, puesto que tiene un hilo argumentativo comprensible y coherente; (ii) certeza, toda vez que el reproche se basa en un examen sobre el contenido material de las disposiciones que integran la Ley 2494 de 2025 y en una interpretación razonable de aquellas; y (iii) pertinencia, puesto que basó su reproche en argumentos de naturaleza constitucional y no de orden legal o doctrinario. Sin embargo, no satisfizo las cargas de especificidad y suficiencia, como se pasa a explicar.

En cuanto al presupuesto de *especificidad*, la Sala estimó, en primer lugar, que el cargo formulado mezcla argumentos sobre libertad de expresión, libertad de información, participación política, funciones del Consejo Nacional Electoral, mecanismos de participación y transparencia de encuestas. Así, el actor presentó un único cargo integrado por tres líneas argumentativas distintas –derechos fundamentales, funciones electorales y mecanismos de participación– sin deslindar con especificidad y suficiencia qué disposiciones de la ley corresponden a cada reserva ni construir el concepto de violación propio de cada una. Por ende, el cargo no ofrecía argumentos específicos y concretos para sustentar la inconstitucionalidad que alegó, lo cual, a su vez, dio lugar a que la acusación terminara sustentada en una premisa global, según la cual toda regulación de encuestas con impacto electoral debe ser tramitada a través del procedimiento estatutario.

En segundo lugar, sobre la reserva de ley estatutaria asociada a derechos fundamentales (C.P. art. 152, literal a), la Sala advirtió que el actor únicamente enunció posibles afectaciones en la libertad de expresión, el

derecho a la información y la participación política, sin justificar que la ley o artículos concretos de ella cumplieran los parámetros jurisprudenciales para que se tramitaran bajo la exigencia de ley estatutaria. Así, el accionante se abstuvo de argumentar cómo los contenidos específicos del instrumento establecen una regulación integral, completa y sistemática, que configuran e impactan directamente el núcleo esencial de esos derechos fundamentales. Por ende, no evidenció cómo la ley acusada excede el marco establecido por el alcance restrictivo de la reserva en materia de derechos fundamentales.

En tercer lugar, en torno a la reserva de ley estatutaria concerniente a la función electoral (C.P. art. 152, literal c), la Sala encuentra que el reproche planteado por el actor se circunscribió a afirmar que la ley incide en el debate electoral o en la formación de la opinión pública para, a partir de allí, concluir que regula funciones electorales. Para la Corte, sin embargo, el actor no ofreció los elementos necesarios para identificar el contenido y alcance de las "funciones electorales" y la forma en la que la ley demanda regula aspectos comprendidos dentro de dicha causal de reserva estatutaria. Es decir, para entrar al estudio del cargo se requería que el demandante precisase cómo las disposiciones acusadas se enmarcan dentro de la esfera de lo comprendido por el concepto de función electoral.

Para la Sala, además, el actor construyó esta faceta del reproche sobre el presupuesto de que toda función administrativa atribuida a una autoridad electoral tiene, por ese solo hecho, reserva estatutaria, sin ofrecer los elementos necesarios para sustentar dicha tesis. Igualmente, si bien el cargo formulado se dirigía a cuestionar la constitucionalidad de la totalidad de la ley, el demandante no orientó el cuestionamiento contra todo el instrumento normativo, sino que lo concentró en torno a los artículos 7, 8, 12 y 15 de la Ley 2494 de 2025. Como consecuencia de todo lo anterior, el reproche no ofreció argumentos concretos y precisos que permitieran sustentar el cargo.

En cuarto lugar, en lo concerniente a la reserva de ley estatutaria relativa a los mecanismos de participación ciudadana (C.P. art. 152, literal d), aunque el demandante también invocó el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria relacionada con las instituciones y mecanismos de participación ciudadana, no desarrolló la argumentación al respecto, de tal manera que no superó la exigencia de especificidad.

En últimas, el cargo formulado por el demandante no ofreció razones suficientes que generaran una duda inicial sobre la compatibilidad de la ley acusada con el texto constitucional, por lo que el reproche también carecía de *suficiencia*.

De otro lado, en torno al **cargo por violación del análisis de impacto fiscal** contra los artículos 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15 y 16 de la Ley 2494 de 2025, la sala encontró que si bien el escrito de demanda satisfizo el requisito de claridad, incumplió los parámetros de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. La *certeza* se incumplió porque el demandante no sustentó en qué medida los artículos acusados disponen una orden de gasto. Tampoco acreditó la *especificidad* del cargo pues no justificó el cumplimiento de las condiciones que la jurisprudencia ha establecido para hacer exigible el análisis de impacto fiscal ni explicó el alcance de la exigencia que a su juicio fue desconocida. En este sentido, no argumentó por qué se cumplirían los criterios jurisprudenciales según los cuales una ley contiene una orden imperativa de gasto y no desarrolló cómo se habrían incumplido dichas exigencias de análisis fiscal en el caso concreto. De igual forma, no acreditó la *pertinencia* al no formular el cargo con base en argumentos de naturaleza constitucional relacionados con la jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la exigencia de análisis del impacto fiscal de medidas que ordenen gasto, sustentándose, más bien, en conjeturas o consideraciones doctrinales acerca del incumplimiento de dicho análisis. Por último, no cumplió la *suficiencia* pues no presentó los argumentos de análisis requeridos al punto que no se generó con la demanda una duda sobre la constitucionalidad de los artículos acusados.

Como consecuencia de todo lo anterior, la Corte Constitucional se abstuvo de proceder al estudio de fondo de los cargos planteados.

4. Salvamentos de voto

Los magistrados **Carlos Camargo Assís, Juan Carlos Cortés González y Jorge Enrique Ibáñez Najjar salvaron su voto** en relación con esta decisión.

Los magistrados **Camargo Assis** y **Cortés González** consideraron que el cargo contra la Ley 2494 de 2025, por presunta violación de la reserva de ley estatutaria en materia de funciones electorales, sí cumplía las exigencias mínimas para un pronunciamiento de fondo. En opinión de quienes se apartaron de la decisión inhibitoria, el demandante satisfizo la carga básica de argumentación al incluir razones específicas y suficientes.

Era individualizable el cargo al no disolverse en otras temáticas que el Constituyente de 1991 también reservó al legislador estatutario. Una cuestión son los derechos de participación, otra los mecanismos e instituciones de participación y, finalmente, otra diversa -aun cuando muy relacionada con las anteriores-, las funciones electorales.

La demanda advirtió la manera como las medidas sobre elaboración, publicación y divulgación de encuestas comprometen elementos esenciales de las funciones electorales, con efectos determinantes en la dinámica electoral, de contenido detallado y no meramente operativo o de competencia de otras ramas y órganos de poder. De allí que despertaba una duda mínima por desconocimiento de la reserva de ley estatutaria.

Para el voto disidente debió aplicarse el principio pro actione, según el cual se debe preferir una decisión de fondo antes que inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante esta Corte.

Adicionalmente, el Tribunal prescindió de una valiosa oportunidad para abordar el análisis de un asunto de relevante importancia constitucional, lo que habría permitido brindar una respuesta jurisprudencial necesaria a una temática socialmente debatida.

De haber ingresado al fondo del asunto, la Corte Constitucional debería resolver si la Ley 2494 de 2025 desconoció la reserva de ley estatutaria en materia de funciones electorales. En dicha labor se habrían reiterado los criterios aplicables a dicha censura. En este sentido, la exigencia de ley estatutaria para la regulación de funciones electorales opera bajo una reserva reforzada, la cual se refiere en esencia a todos los aspectos permanentes y necesarios para que los ciudadanos participen en la conformación, ejercicio y control del poder político, mediante el voto depositado en procesos electorales. También incluye los aspectos técnicos o procedimentales que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral y se refiere a las normas que se ocupan de la reglamentación de las funciones de los organismos electorales, siempre que guarden correspondencia con el acto electoral y con los procesos electorales en sí mismos. De otro lado, habría explicado que la Sentencia C-145 de 1994, en línea con lo expuesto, concluyó que las encuestas y sondeos de carácter electoral constituyen un aspecto sometido a la reserva de ley estatutaria. Sobre este punto, destacaron que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ya había indicado que las encuestas y los sondeos de opinión electoral y política influyen en el comportamiento de los votantes, en su

proceso de decisión y en el desarrollo del debate democrático. Además, la información que arrojan incide en las decisiones de las campañas y de los candidatos, por ejemplo, al valorar su viabilidad electoral, definir si continúan en la contienda, renuncian o promueven coaliciones u otros mecanismos de selección de candidaturas.

Al haberse aplicado estos criterios jurisprudenciales, podría haberse advertido que el Congreso de la República, al tramitar y aprobar la Ley 2494 de 2025, habría incurrido en un vicio de competencia al regular mediante ley ordinaria una materia de naturaleza estatutaria. Explicaron que, por su objeto, alcance y contenido, la ley regula la elaboración y divulgación de encuestas electorales. En particular, la norma en su integridad define nociones como encuesta, sondeo y firma encuestadora; fija reglas para la elaboración y publicación de encuestas; prohíbe divulgar sondeos sobre intención de voto; establece pautas para la actuación de las firmas encuestadoras y de los medios de comunicación; y determina criterios de vigilancia, auditoría y consecuencias por su incumplimiento. A su juicio, el carácter estatutario de esta regulación también podría evidenciarse en el trámite legislativo: en el primer debate en el Senado, el proyecto recibió trámite de ley estatutaria, aunque después, en el primer debate en la Cámara de Representantes, el procedimiento se ajustó al de una ley ordinaria. En consecuencia, la ley acusada, si bien contenía algunas materias operativas o técnicas, considerada integralmente y por su incontestable importancia para el proceso electoral, debería haberse sujetado a la reserva de ley estatutaria, por lo que procedía declararse su inexecutableidad.

Finalmente, los magistrados consideraron que con el fin de preservar la seguridad jurídica durante los procesos electorales era necesario diferir los efectos de la inexecutableidad al 31 de diciembre de 2027. En ese sentido, señalaron que el cambio de reglas en materia electoral en época de elecciones tiene un impacto en el derecho a elegir y ser elegido que la constitución protege.

Por su parte, el magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar salvó** su voto frente a este, por él calificado, como inaudito fallo inhibitorio, pues, a su juicio, la demanda sí era apta para proferir un fallo de mérito. La decisión mayoritaria, dijo, impidió el ejercicio efectivo del control político de un ciudadano conforme a lo previsto en el artículo 40 de la Constitución y mediante una barrera amparada en una supuesta ineptitud sustantiva de la demanda le obstaculizó el acceso a la administración de justicia para declarar

inexequible una ley abierta y ostensiblemente violatoria de la Constitución que, a través de unas encuestas manipuladas y manipulables, amparadas en dicha ley, impiden la genuina y libre formación del proceso volitivo e intelectual de los ciudadanos electores para posteriormente expresarse también libremente en un proceso electoral.

Consideró que la decisión de inhibitoria no sólo desconoce los presupuestos que la ley y la propia jurisprudencia ha decantado para el examen de aptitud de las acciones públicas de inconstitucionalidad, sino que aplicó un estándar de rigor incompatible con el principio *pro actione* y, más aún, privó a la Corte de la oportunidad de pronunciarse de fondo sobre un asunto que es especialmente relevante en términos constitucionales. Las razones de su disenso se exponen en los siguientes párrafos. La acción de inconstitucionalidad es una acción popular, al alcance de cada ciudadano, para a través de ella ejercer el control político y evitar la arbitrariedad. La Corte la ha convertido en un recurso de casación constitucional y la aleja cada vez más de los ciudadanos, al inadmitir y luego rechazar nueve de cada diez demandas de inconstitucionalidad y respecto de las que se admiten a trámite luego la sala plena se inhibe en una gran proporción.

La demanda era apta

El magistrado Ibáñez argumentó que la jurisprudencia constitucional ha establecido que, para provocar un pronunciamiento de fondo, los cargos de una demanda de inconstitucionalidad deben satisfacer las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia⁴. El cargo por desconocimiento de la reserva de ley estatutaria en materia de funciones electorales reunía cada uno de ellos. En cuanto a la **claridad**, la acusación presentaba un hilo argumentativo comprensible y coherente. La Ley 2494 de 2025 regula la elaboración, publicación y divulgación de encuestas electorales y de opinión política y, por tratarse de una materia reservada al legislador estatutario, no podía adoptarse mediante ley ordinaria. Respecto de la **certeza**, el reproche recaía sobre el contenido material real de las disposiciones acusadas y no sobre proposiciones deducidas o hipotéticas. La jurisprudencia admite la formulación de un cargo global contra la

⁴ Estos presupuestos fueron sistematizados, entre otras, en la Sentencia C-1052 de 2001 y constituyen jurisprudencia reiterada de esta corporación.

totalidad de una ley por violación de la reserva de ley estatutaria.⁵ Con todo, el actor no se limitó a ello, sino que individualizó artículos concretos y precisó su alcance normativo. Frente a la **especificidad**, el demandante identificó con precisión el parámetro de control –el literal c) del artículo 152 de la Constitución–, y explicó por qué la regulación de las encuestas constituye una materia sujeta a la reserva de ley estatutaria. La **pertinencia** también fue acreditada, pues los argumentos eran de estirpe constitucional y no reparos de mera conveniencia, de orden legal o de crítica política. Por último, el cargo era **suficiente**, en la medida en que tenía alcance persuasivo y despertaba una duda mínima sobre la constitucionalidad de la ley, que es precisamente lo que activa el deber de pronunciamiento de fondo.

Advirtió que, aun si se admitiera, en gracia de discusión, que existía alguna duda sobre la aptitud del cargo, la conclusión no podía ser la de la ineptitud y, por ende, la de la inhabilitación. La acción pública de inconstitucionalidad es una manifestación del derecho de participación política de los ciudadanos en el control del poder, de modo que su examen no puede regirse por un formalismo que termine por cerrar el acceso a la justicia constitucional, lo cual es incompatible con la función que a la Corte el Constituyente le reservó de ser la guardiana de la supremacía y la integridad de la Constitución. El principio *pro actione* impone que, frente a la duda razonable sobre el cumplimiento de los requisitos de un cargo, el juez constitucional opte por la alternativa que permita un pronunciamiento de fondo y no por la que lo frustre. En este caso no había siquiera tal duda; pero, de haberla, ella debía resolverse a favor de la admisión del debate y no en su contra. La Corte no existe para cerrar las puertas al control sino que debe mantenerlas abiertas en todo momento para garantizar el orden constitucional y con él la efectividad de los derechos entre ellos los derechos políticos de los ciudadanos.

Existe un precedente consolidado que orienta el cargo sobre reserva de ley estatutaria en asuntos electorales

El magistrado Ibáñez considera que la aptitud del cargo se ve reforzada por una circunstancia relevante. El reproche no se apoyaba en una

⁵ La procedencia del cargo global por desconocimiento de la reserva de ley estatutaria ha sido admitida, entre otras, en las sentencias C-145 de 1994, C-247 de 1995, C-374 de 1997 y C-022 de 2021.

construcción dogmática novedosa o aislada, sino en un precedente sólido y específico. Desde la Sentencia C-145 de 1994, la Corte ha sostenido que las funciones electorales del literal c) del artículo 152 de la Constitución tienen una sustancia propia que no se disuelve en los derechos y mecanismos de participación ni en el régimen de los partidos, y que, por lo tanto, están amparadas por una reserva reforzada.⁶ Esa misma providencia advirtió que, a diferencia de lo que ocurre con los derechos fundamentales –donde la reserva se interpreta de manera restrictiva para no vaciar la competencia del legislador ordinario–, en materia electoral la interpretación es exhaustiva y amplia, porque es la propia Constitución la que ordena regular las funciones electorales mediante ley estatutaria, y porque ellas constituyen un campo jurídico delimitado cuya reglamentación detallada no agota la competencia legislativa ordinaria. La reserva comprende no sólo los elementos esenciales, sino también los aspectos técnicos o procedimentales que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral, y, de manera puntual, la Sentencia C-145 de 1994 declaró inexecutable la regulación de las encuestas y sondeos sobre preferencias políticas o electorales contenida en una ley ordinaria, por tratarse de materia reservada al legislador estatutario.⁷

Esta línea ha sido reiterada y precisada en pronunciamientos posteriores, como en las Sentencias C-401 de 2001 y C-283 de 2017, que han diferenciado entre lo estructural de la función electoral, sometido a reserva, y lo meramente operativo o administrativo, que puede regularse por ley ordinaria. Que exista un precedente directamente aplicable a las encuestas significa que el ciudadano contaba con un parámetro de control nítido e identificable. A juicio del magistrado Ibáñez, inhibirse en ese escenario equivale a desconocer que la demanda descansaba sobre el fundamento más firme posible, esto es, la propia jurisprudencia de esta Corte.

⁶ En la Sentencia C-145 de 1994 la Corte precisó, con apoyo en el principio del efecto útil de las normas constitucionales, que las funciones electorales objeto de reserva estatutaria van más allá de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y del régimen de los derechos de participación.

⁷ La Sentencia C-145 de 1994 examinó, entre otras disposiciones de la Ley 84 de 1993 "por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral", su artículo 24, que facultaba al Consejo Nacional Electoral para reglamentar la materia y llevar el registro de las firmas encuestadoras, fijaba las condiciones técnicas que debían cumplirse para la divulgación de las encuestas y prohibía difundir las que no las acreditaran. La Corte declaró su inexecutable por tratarse de un asunto sujeto a la reserva de ley estatutaria. Aunque en esa oportunidad el asunto se enmarcó en la ley estatutaria de partidos y movimientos políticos, la Sentencia C-133 de 2022 lo recopiló expresamente dentro de la reserva de ley estatutaria en materia de funciones electorales.

La relación entre las encuestas y la función electoral confirma la aptitud del cargo y la naturaleza electoral de la materia

Asimismo, estimó que inhibirse en el presente caso desconoce el papel que estos instrumentos cumplen en el proceso democrático. Las encuestas no son información neutra, pues los ciudadanos se forman una idea del panorama electoral a partir de ellas, sirven para hacer proyecciones y constituyen un referente a considerar en el proceso de formación de la voluntad de los electores. Esta información es relevante para formarse una opinión y para orientar el voto conforme a lo que aquellas anticipan. Por ello, inciden de manera determinante en la dinámica electoral, que es justamente el criterio que la jurisprudencia emplea para identificar lo que pertenece a la reserva de ley estatutaria cuando se trata de funciones electorales. La evidencia disponible respalda esta conclusión. El llamado efecto *bandwagon* o de arrastre describe la mayor probabilidad de que un votante incline su preferencia hacia la opción que las encuestas muestran en ascenso; un experimento de 2017 confirmó que la intención de voto por un partido aumenta cuando la encuesta exhibe un crecimiento en su apoyo, frente al escenario en que no se presenta encuesta alguna o esta refleja un descenso.⁸ A ello se suman los efectos sobre la participación. Un estudio de 2018 sobre referendos federales en Suiza halló que la cercanía de resultados anticipada por las encuestas afecta causalmente la participación electoral, y una investigación de 2022 sobre elecciones en el Reino Unido mostró que la decisión individual de voto depende de la combinación entre la percepción de una competencia reñida, inferida de las encuestas, y la historia electoral de la circunscripción.⁹

El magistrado Ibáñez recordó que esta Corporación así lo ha reconocido. En la Sentencia C-1153 de 2005 se advirtió que las encuestas no cumplen únicamente funciones estadísticas, sino que, en el marco de los movimientos electorales, definen las tendencias públicas y tienen la posibilidad de modificar la opinión de los electores, además de incidir en el diseño de las

⁸ Estudio experimental de 2017 sobre el efecto *bandwagon* referido en el proyecto de fallo.

⁹ Estudios de 2018 (referendos en Suiza) y de 2022 (elecciones en el Reino Unido) citados en el proyecto de fallo. A estos fenómenos se suman, entre otros, el voto táctico o estratégico y el llamado efecto *boomerang*.

campañas, alentar coaliciones y provocar dimisiones.¹⁰ Las encuestas, en suma, no solo informan al elector, sino que orientan las estrategias de los candidatos, la conformación de coaliciones, la evaluación de la viabilidad de las candidaturas y la propia decisión de competir o retirarse. Si las encuestas inciden de ese modo en el comportamiento del electorado y en el desarrollo del debate democrático, su regulación recae sobre un aspecto técnico con efectos determinantes en la dinámica electoral y, por lo tanto, pertenece al núcleo de las funciones electorales. Esta constatación opera en dos sentidos importantes. De un lado, demuestra que el cargo tenía una sustancia constitucional real. De otro, confirma que la materia es genuinamente electoral, de suerte que el debate de fondo no sólo era posible, sino necesario.

El tratamiento deficitario de los asuntos electorales hacía aún más necesario un pronunciamiento de fondo

Para el magistrado Ibáñez existe una razón adicional, de orden institucional, que hace especialmente lamentable la inhibición. Los asuntos electorales han recibido en Colombia un tratamiento normativo deficitario y persistentemente fallido. El régimen electoral sigue gobernado, en lo esencial, por un código anacrónico: el Decreto 2241 de 1986, anterior a la Constitución de 1991. Han transcurrido más de tres décadas y media sin que el país haya logrado expedir el código o el estatuto electoral que la Constitución reclama, pese a los repetidos exhortos de esta Corte.

El Congreso de la República ha tramitado en varias oportunidades proyectos de ley estatutaria para dotar al país de un nuevo Código Electoral, y en todas ellas la Corte los ha declarado inconstitucionales. Así ocurrió, primero, con el proyecto de ley estatutaria número 234 de 2020 (Senado) –409 de 2020 (Cámara), declarado inexecutable en la Sentencia C-133 de 2022 por vicios de procedimiento en su formación.¹¹ Tal situación volvió a suceder con el Proyecto de Ley Estatutaria número 111 de 2022 (Senado), acumulado con los proyectos 141 de 2022 (Senado) y 418 de 2023

¹⁰ Sentencia C-1153 de 2005. En el mismo sentido pueden consultarse las sentencias C-488 de 1993, SU-626 de 2015 y C-102 de 2018, que han considerado que las prohibiciones amplias de divulgación de encuestas constituyen una forma de censura prosrita por el artículo 20 de la Constitución.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 2022.

(Cámara), declarado inexecutable en la Sentencia C-340 de 2024.¹² A este cuadro se añade una paradoja que ilustra la magnitud del déficit. Las reglas sobre encuestas que, según el precedente contenido en la Sentencia C-145 de 1994, deben formar parte de una ley estatutaria, no estaban siquiera previstas en una ley. Esta materia, antes de la Ley 2494 de 2025, estaba regulada por un acto simple administrativo dictado por el Consejo Nacional Electoral -la Resolución 23 de 1996-. Este acto administrativo se ha visto complementado por la Resolución 50 de 1997 y la Resolución 1197 de 2026.¹³ Una materia que la Constitución reserva al máximo nivel de deliberación legislativa, con un procedimiento legislativo calificado y con un control de constitucionalidad previo y automático, terminó en la práctica, durante casi dos décadas, regulada por simples resoluciones de la autoridad electoral.

En ese contexto, el magistrado Ibáñez concluyó que el deber de la Corte era pronunciarse, no abstenerse de hacerlo. El hecho mismo de que el Congreso hubiese tramitado la Ley 2494 de 2025 como ley ordinaria pone de presente una confusión persistente sobre los contornos de las funciones electorales que esta Corporación, como intérprete autorizado de la Constitución, estaba llamada a resolver. La inhibición, en cambio, deja la cuestión en la indefinición, y peor aún, perpetúa el caos resultante de la anomalía de un régimen disperso y preconstitucional con una ley de encuestas abiertamente inconstitucional y desaprovecha la oportunidad de aportar la claridad que la materia exige, hasta tanto una futura e incierta demanda satisfaga, lo que viene siendo cada vez más, una carga argumentativa especialmente calificada.

Sentencia C-168/26
M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera
Expediente D-16860

La Corte Constitucional declaró inexecutable (i) una expresión del artículo 5° de la Ley 2494 de 2025 que limitaba la realización de encuestas de intención de voto a los tres meses anteriores al inicio de la inscripción de candidatos; y (ii) expresiones del artículo 12 de la misma ley que obligaban a entregar

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-340 de 2024.

¹³ La Resolución 23 de 1996 del Consejo Nacional Electoral definió las encuestas de opinión política y electoral, fijó la ficha técnica, creó el registro de firmas encuestadoras y prohibió la divulgación de sondeos que no cumplieran requisitos; la Resolución 50 de 1997 reguló la vigencia y renovación del registro; y la Resolución 1197 de 2026 reglamentó las conductas sancionables en materia de publicación de encuestas.

el código computacional que permita replicar la selección muestral en encuestas de hogares y los números telefónicos de los encuestados

1. Normas demandadas

Se transcriben las normas demandadas, subrayando el aparte acusado.

““**LEY 2494 DE 2025**

(julio 23)

Por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

[...]

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.

[...]

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

1. Lo señalado en el artículo 6;

2. Los cálculos y justificación del tamaño y selección de la muestra;

3. El código computacional usado para el procesamiento de los datos y el cálculo de los indicadores;

4. Los registros primarios utilizados tales como cuestionarios diligenciados, ficheros de datos, grabaciones u otros similares;

5. Los productos de la auditoría interna.

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

descripción del procedimiento de selección de la muestra y números telefónicos.

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

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

2. Decisión

DECLARAR INEXEQUIBLES las expresiones “[l]as 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 inciso 2º del artículo 5º, y “[a]dicionalmente para el caso de encuestas en hogares se deberá entregar el código computacional usado y que haga posible replicar la selección de las unidades muestrales” y “y números telefónicos” del artículo 12 de la Ley 2494 de 2025, “por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones”.

3. Síntesis de los fundamentos

La demanda ahora analizada se interpuso en contra de las expresiones antes reseñadas del artículo 5 de la Ley 2494 de 2025, frente a las cuales se alegó que vulneraban el derecho fundamental a la libertad información (reconocido en artículo 20 de la Constitución), pues impedían de manera anticipada y general el acceso a una fuente relevante de información política durante gran parte del ciclo. Asimismo, contra algunos apartes del

artículo 12 de la misma normativa, pues consideraba que la obligación de suministrar al Consejo Nacional Electoral el código computacional replicable y los números telefónicos de los encuestados implicaba la vulneración de los derechos a la intimidad y al habeas data (artículo 15 de la Constitución), al permitir la identificación de los participantes y el acceso a datos personales sensibles sin justificación suficiente.

En primer lugar, la Corte verificó que el cargo por vulneración del derecho a la libertad de información cumplía las exigencias de aptitud sustantiva, en tanto se fundaba en una interpretación razonable del contenido normativo acusado y planteaba argumentos de índole constitucional, que suponían el cumplimiento de las cargas de especificidad, pertinencia y suficiencia. En consecuencia, procedió a realizar el estudio de fondo de las disposiciones demandadas.

En relación con la restricción temporal para la realización de encuestas, la Sala aplicó el juicio tripartito desarrollado por la jurisprudencia constitucional para evaluar limitaciones a la libertad de expresión e información. La Corte constató que, si bien la medida estaba prevista en la ley y perseguía finalidades constitucionalmente importantes —como la protección de la libertad del elector y la equidad en la contienda democrática—, no superaba los requisitos de idoneidad y necesidad. En particular, advirtió que la prohibición general y prolongada de realizar encuestas en etapas tempranas del proceso electoral no contribuye de manera efectiva a la formación libre de la voluntad del elector y, por el contrario, restringe de forma excesiva una fuente relevante de información pública, lo que contraría las garantías derivadas del artículo 20 superior.

En cuanto a las expresiones demandadas del artículo 12 de la Ley 2494 de 2025, la Corte encontró que estas implicaban el tratamiento de datos personales sensibles, en la medida en que permitían identificar a los encuestados y asociarlos con sus opiniones políticas y preferencias electorales. La Sala aplicó un juicio estricto de proporcionalidad, dado el impacto intenso que encontró sobre los derechos a la intimidad y al habeas data. En el marco del juicio, reconoció que la auditoría de las encuestas por parte del Consejo Nacional constituía una finalidad constitucionalmente imperiosa, que el mecanismo de recolección de información se presentaba conducente para la realización de dicha finalidad, pero evidenció que las medidas analizadas no resultaban necesarias, pues existían alternativas menos lesivas —como el uso de información anonimizada o de mecanismos de verificación metodológica que no comprometen la identidad de los

participantes—, inclusive varias de ellas previstas en la Ley 2494 de 2025, que permitían alcanzar el objetivo establecido para la disposición demandada.

En consecuencia, la Corte Constitucional decidió declarar inexecutable (i) la expresión contenida en el inciso segundo del artículo 5° de la Ley 2494 de 2025 que restringe la realización de encuestas de intención de voto a los tres meses anteriores al inicio de la inscripción de candidatos, por vulnerar el derecho a la libertad de información (artículo 20 de la Constitución), y (ii) las expresiones del artículo 12 de la misma ley que imponen la entrega del código computacional replicable y de los números telefónicos de los encuestados, por vulnerar los derechos a la intimidad y al hábeas data (artículo 15 de la Constitución).

4. Salvamento parcial de voto

El magistrado **Vladimir Fernández Andrade salvó parcialmente su voto** frente a la declaratoria de inexecutable de las expresiones demandadas del artículo 12 de la Ley 2494 de 2025, relativas a la entrega del código computacional que permita replicar la selección de las unidades muestrales en encuestas en hogares y de los números telefónicos en encuestas telefónicas. En su criterio, esas expresiones no desconocían los derechos a la intimidad ni al hábeas data y, por el contrario, constituían un desarrollo constitucionalmente legítimo de las competencias atribuidas al Consejo Nacional Electoral para auditar la calidad, trazabilidad y confiabilidad de las encuestas de opinión política.

Para el magistrado Fernández Andrade, la decisión mayoritaria desconoció el alcance material de la atribución especial que el artículo 265.6 de la Constitución confiere al Consejo Nacional Electoral. Esta disposición asigna al CNE la función de velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos, movimientos políticos, derechos de la oposición, minorías, publicidad y encuestas de opinión política. Esa competencia no puede reducirse a una revisión meramente formal de fichas técnicas, resultados agregados o documentos elaborados unilateralmente por las propias firmas encuestadoras. Para que el control constitucionalmente asignado sea real y efectivo, la autoridad electoral debe contar con insumos técnicos suficientes para verificar la trazabilidad, consistencia, reproducibilidad y confiabilidad de las encuestas.

Desde esta perspectiva, para el magistrado, la norma demandada no habilitaba una intromisión indiscriminada en la intimidad de los ciudadanos, sino que desarrollaba una herramienta técnica de auditoría dirigida a

garantizar la transparencia de estudios que inciden directamente en el debate democrático. El acceso al código computacional, a la información de selección muestral y a los registros de contacto no tenía por finalidad identificar políticamente a los encuestados, divulgar sus preferencias o construir perfiles ideológicos, sino comprobar si la muestra fue seleccionada conforme a criterios verificables, si el universo encuestado correspondía al informado, si existieron duplicidades, sesgos, sustituciones indebidas, manipulación de registros o inconsistencias entre la metodología declarada y la efectivamente aplicada.

Por otra parte, el magistrado Fernández Andrade consideró que la mayoría aplicó de manera excesivamente abstracta el juicio de necesidad. Si bien el tratamiento de datos sensibles está sometido a un régimen reforzado de protección, la Constitución no consagra una prohibición absoluta de tratamiento. La Ley Estatutaria 1581 de 2012 admite excepciones y somete cualquier tratamiento de datos personales a los principios de finalidad, libertad, necesidad, acceso y circulación restringida, seguridad y confidencialidad. Por ello, el estudio de constitucionalidad no debió partir de una presunción de invalidez de todo acceso institucional a la información, sino de la existencia de un régimen estatutario vinculante que ya limita, orienta y controla el uso de esos datos.

En esa medida, en criterio del magistrado, la disposición acusada era compatible con la Constitución. Las garantías de reserva, finalidad, seguridad, circulación restringida y prohibición de uso para fines distintos a la auditoría electoral se derivan directamente del artículo 15 superior y del régimen estatutario de protección de datos personales. La función de la Corte, en este caso, no era expulsar la norma ni sustituir al legislador con un condicionamiento innecesario, sino reconocer que el artículo 12 operaba dentro de un marco normativo preexistente que impedía cualquier uso arbitrario, político, discriminatorio o ajeno a la finalidad de auditoría.

El magistrado Vladimir Fernández también advirtió que la decisión mayoritaria confundió la posibilidad abstracta de reidentificación con una afectación constitucional cierta e inevitable. Que un dato pueda contribuir, en determinados escenarios, a identificar a una persona no significa que toda forma de acceso institucional, regulado y reservado sea inexecutable. La jurisprudencia ha reconocido que los derechos a la intimidad y al hábeas data no son absolutos y que pueden ser objeto de limitaciones razonables cuando concurren una finalidad constitucional superior, un mandato legal claro, una relación funcional entre el dato y la finalidad perseguida, y garantías normativas suficientes para impedir usos indebidos.

En este caso, la auditoría de encuestas electorales requiere verificar no solo los resultados agregados, sino también la consistencia entre el diseño muestral anunciado, el procedimiento de selección aplicado, los registros primarios obtenidos y los cálculos que sustentan los indicadores divulgados. Sin posibilidad de trazabilidad y reproducibilidad, la auditoría se debilita significativamente y queda limitada a una revisión documental incapaz de detectar irregularidades sustantivas. La transparencia de las encuestas electorales no se garantiza únicamente con información anonimizada ya procesada, pues precisamente lo que debe poder revisar la autoridad es si el proceso que condujo a esos datos fue metodológicamente confiable.

En síntesis, para el magistrado Fernández Andrade, las expresiones demandadas del artículo 12 de la Ley 2494 de 2025 superaban el juicio de constitucionalidad. La medida perseguía una finalidad constitucional imperiosa —garantizar la transparencia, trazabilidad y confiabilidad de las encuestas electorales—; era efectivamente conducente para permitir auditorías reales por parte del CNE; resultaba necesaria, en tanto la revisión de información agregada o autorreportada no permite verificar integralmente la selección muestral ni detectar inconsistencias sustantivas; y era proporcionada, porque el eventual acceso a datos personales se encontraba limitado por una finalidad pública específica, por el régimen estatutario de protección de datos y por los deberes reforzados de reserva, seguridad y confidencialidad que vinculan a la autoridad electoral. En consecuencia, la decisión constitucionalmente adecuada era declarar la exequibilidad de las expresiones acusadas, y no su inexecuibilidad.

Sentencia C-169/26
M.P. Carlos Camargo Assis
Expediente D-17077

Corte declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-168 de 2026 en relación con la norma que disponía que las encuestas que incluyan preguntas relacionadas con intención de voto solo podrían realizarse a partir de los tres meses anteriores del primer día de inscripciones de candidatos, al haberse configurado la cosa juzgada constitucional absoluta

1. Norma demandada

“LEY 2494 DE 2025 (julio 23)¹⁴

Por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración,

¹⁴ Diario Oficial No. 53191 del 24 de julio de 2025.

publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 5. 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.” (Lo subrayado es lo acusado)

2. Decisión

ÚNICO. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-168 de 2026 que declaró inexecutable 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 inciso 2 del artículo 5 de la Ley 2494 de 2025.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad formulada en contra de 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 inciso 2 del artículo 5 de la Ley 2494 de 2025.

El demandante alegó que la disposición vulneraba el derecho a la libertad de expresión y de información —artículo 20 CP— y el derecho de participación política —artículo 40 CP—.

En cuanto al primer cargo, el demandante indicó que la norma generaba un vacío informativo para los aspirantes, al impedir conocer su posicionamiento frente a sus competidores; frustraba la disponibilidad oportuna de dicha información para los electores a efectos de la deliberación pública y bloqueaba la dimensión activa de expresar e informar al negarse la opción de realizar las encuestas de intención de voto. En lo que respecta al segundo cargo, señaló que vulneraba el artículo 40 constitucional en tres facetas, a saber: (i) elegir; (ii) ser elegido y (iii) tomar

parte; tanto frente a los aspirantes como a los electores, por cuanto - era un obstáculo directo a la efectividad de los derechos políticos, en una fase en que se configura la oferta electoral de precandidaturas a candidaturas.

Como cuestión previa, la Corte Constitucional analizó la posible configuración de la cosa juzgada constitucional y concluyó que debía estarse a lo resuelto en la Sentencia C-168 de 2026, por existir cosa juzgada absoluta.

Lo anterior, por cuanto existe identidad entre la expresión demandada en esta ocasión y la que fue declarada inexecutable en la Sentencia C-168 de 2026. En esa medida, al no existir un objeto sobre el cual pronunciarse, se imponía el deber de estarse a lo resuelto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución Política.

Sentencia C-170/26

M.P. Héctor Alfonso Carvajal Londoño

Expediente: PE-061

Corte Constitucional decidió inhibirse de adelantar el control de constitucionalidad del Decreto 0721 de 2025 “Por el cual se adiciona el capítulo 10 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para reglamentar el Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021, en lo relativo a las sanciones aplicables a los elegidos en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz”.

1. Norma objeto de la decisión

“DECRETO 0721 DE 2025

Por el cual se adiciona el capítulo 10 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para reglamentar el Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021, en lo relativo a las sanciones aplicables a los elegidos en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

El Presidente de la República de Colombia,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y en el parágrafo 4° del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2021, y

CONSIDERANDO:

Que el punto 2.3.6 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera señala que *“En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos económicos, sociales, culturales y ambientales y también, como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno nacional se compromete a crear en estas zonas un total de dieciséis (16) Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de dieciséis (16) representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal por dos (2) periodos electorales (...)”*.

Que la Corte Constitucional, Sala Plena, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo, en Sentencia SU-150 de 21 de mayo de 2021, identificó las siguientes características de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes (CITREP):

“(i) Las CTEPCR corresponden a una medida adoptada no solo como

parte de los acuerdos para lograr el fin del conflicto armado interno, sino igualmente para buscar dar solución a los problemas de representación que históricamente se han denunciado, bajo la idea de lograr una sociedad más incluyente, pluralista, participativa, facilitando la creación de fuerzas políticas que tradicionalmente no han tenido representación en el Congreso de República y dándole voz a las personas que habitan los territorios más afectados por la violencia. El ajuste propuesto consiste en aumentar, de manera temporal y por dos periodos electorales, el número de representantes a la Cámara previsto en el artículo 176 de la Carta, y complementado con el artículo 112 del Texto Superior, con un total de 16 curules adicionales a las 167 que existen por virtud de las normas en cita. Ello, sin perjuicio de las cinco adicionales que se otorgaron a las FARC EP, por los periodos electorales 2018-2022 y 2022-2026, conforme al AL 03 de 2017.

(ii) Las CTEPCR son igualmente una medida de carácter transicional, que busca realizar un cambio en un problema que viene desde el pasado, que ha sido parte del conflicto y que exige políticas de corrección con alcance inmediato y temporal que ayuden a construir una sociedad más democrática. Por esta razón, no se trata de un ajuste permanente sino limitado a dos periodos electorales. (...)”.

Que el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021, por el cual se adoptan disposiciones para la elección de los Representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para los periodos 2022-2026 y 2026-2030, y este fue enviado a la Corte Constitucional para su respectivo control automático.

Que la Corte Constitucional, Sala Plena, Magistrada Ponente: Dra. Paola Andrea Meneses Mosquera, en Sentencia C-089 de 10 de marzo de 2022 realizó el control automático del Acto Legislativo número 02 del 25 de agosto de 2021, declarando su exequibilidad.

Que el Gobierno expidió el Decreto número 1207 de 5 de octubre de 2021, por el cual adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para los periodos 2022-2026 y 2026- 2030", en desarrollo del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021.

Que para la realización de las elecciones de los representantes a la Cámara por las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, se dio aplicación al Decreto número 1207 de 5 de octubre de 2021, sin embargo, este fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, Sala Plena, Magistrado Ponente: Dr. José

Fernando Reyes Cuartas, Sentencia C-302 de 10 de agosto de 2023.

Que la decisión tomada por el Alto Tribunal en la sentencia mencionada anteriormente tuvo sustento en vicios de procedimiento en el trámite del Decreto número 1207 de 5 de octubre de 2021, ya que este debió enviarse automáticamente a la Corte Constitucional para control previo, integral y definitivo de Constitucionalidad. Así mismo, en beneficio de los Representantes a la Cámara elegidos por las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, la Corte Constitucional justificó que su decisión no afectaba las elecciones de 2022 ni las futuras de 2026.

Que el parágrafo 4 del artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 02 de 2021 establece que "El Gobierno nacional reglamentará las sanciones de quienes habiendo sido elegidos en alguna de las circunscripciones transitorias de Paz no cumplan con los requisitos y reglas establecidas en el presente acto legislativo. Para la reglamentación de las sanciones, el Gobierno nacional deberá tener en cuenta el inciso segundo del artículo 134 de la Constitución Política". Que, para reglamentar el régimen de sanciones, el Acto Legislativo no contempla límite temporal alguno para que el Gobierno profiera la respectiva reglamentación.

Que el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Magistrada Ponente Dra. María del Pilar Bahamón Falla, en Concepto del 19 de junio de 2024, radicado número 11001030600020240012500 (2522), indicó lo siguiente: *“En efecto, una vez elegidos, los representantes a la Cámara de Representantes de la CITREP adquieren la calidad de congresistas y, por ende, de servidores públicos. En consecuencia, se encuentran sometidos a todas las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulen tales calidades y el ejercicio de sus funciones, incluidas las de naturaleza sancionatoria”*. Y sobre el régimen de sanciones puntualizó: *“Actualmente, a los representantes a la Cámara de Representantes por las CITREP les aplica el régimen de sanciones previsto en la Constitución y la ley para los congresistas en general (...)”*.

Que, en virtud de lo anterior, en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 4º del artículo 5º transitorio del Acto Legislativo 02 de 2021, es necesario reglamentar lo relativo a las sanciones aplicables a los representantes elegidos de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, para quienes no cumplan con los requisitos y reglas establecidos en el mismo acto legislativo.

Que la presente norma se expide con fundamento en la potestad reglamentaria del Presidente de la

República, razón por la cual, deberá quedar compilada en el Decreto número 1066 de 2015, en los términos que a continuación se señalan.

Que en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8º de la Ley 1437 de 2011, así como en el artículo 2.1.2.1.14, del Decreto número 1081 de 2015, el proyecto de norma que sirvió de antecedente a este decreto fue publicado en la página web del Ministerio del Interior, durante el período comprendido entre el 21 de marzo de 2025 y el 4 de abril de 2025, para recibir comentarios de la ciudadanía y grupos de interés.

Que una vez se expida el presente decreto se deberá enviar a la Corte Constitucional, para que realice el respectivo control de constitucionalidad, automático, definitivo, integral y participativo del mismo.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Adición del capítulo 10 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. Adiciónese el capítulo 10 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector

Administrativo del Interior, para reglamentar el Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021, en lo relativo a las sanciones aplicables a los elegidos en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, el cual quedará así:

'CAPÍTULO 10. De las sanciones aplicables a los elegidos en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

Artículo 2.3.1.10.1. Sanciones aplicables a los elegidos en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Quienes sean elegidos Representantes a la Cámara por alguna de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz y que no cumplan con los requisitos y reglas establecidas en el Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021, se les aplicará el mismo régimen de sanciones previsto en la Constitución y la Ley para los congresistas.

Parágrafo 1. Lo previsto en el presente artículo se aplicará sin perjuicio de las sanciones

penales, disciplinarias, fiscales y administrativas a que haya lugar, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

Parágrafo 2. En lo no previsto en el presente artículo y en el Acto Legislativo 02 de 2021, se aplicarán las demás normas que regulan la materia'.

Artículo 2. Control de Constitucionalidad. Una vez se expida el presente Decreto, se deberá enviar a la Corte Constitucional, para que realice el respectivo control de constitucionalidad, automático, definitivo, integral y participativo del mismo.

Artículo 3. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de su publicación en el Diario Oficial y adiciona el capítulo 10 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior".

2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con la constitucionalidad del Decreto 0721 de 2025, por tratarse de un decreto reglamentario.

3. Síntesis de los fundamentos

El 16 de julio de 2025, el Ministerio del Interior remitió a la Corte copia del Decreto 0721 del 25 de junio de 2025 -mediante el cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2021, en lo relativo a las sanciones aplicables a los elegidos en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (en adelante CITREP)-, para que esta ejerciera un control de constitucionalidad automático, previo e integral.

Una vez avocado el conocimiento del trámite, los diversos intervinientes señalaron que la norma bajo examen es un decreto de contenido estatutario. Por su parte, los Ministerios del Interior y de Justicia, así como la Presidencia de la República y el procurador general de la Nación, coincidieron en señalar que se trata de una norma de naturaleza reglamentaria, toda vez que este se limita a reproducir los criterios establecidos en la ley para los congresistas.

A partir de lo anterior, como cuestión preliminar, la Sala Plena analizó si la naturaleza jurídica del Decreto 0721 de 2025 es parte de las normas sobre las cuales esta Corporación tiene competencia para ejercer el control de constitucionalidad. De antemano la Corte Constitucional reiteró que es ella la juez de su propia competencia según las reglas dispuestas por el Art. 241 Superior. Por lo tanto, la fórmula dispuesta en el artículo 2 del Decreto 0721 de 2025 resulta inaplicable por pretender versar sobre un asunto que esta regulado por la Carta Política.

Para resolver la cuestión, la Sala Plena inició con el análisis sobre las facultades invocadas por el Gobierno Nacional para la expedición del Decreto, y encontró que, en primer lugar se refirió a las competencias reglamentarias dispuestas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y posteriormente al párrafo 4º del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2021, cuyo tenor es el siguiente:

PARÁGRAFO 4º. El Gobierno nacional reglamentará las sanciones de quienes habiendo sido elegidos en alguna de las circunscripciones transitorias ele Paz no cumplan con los requisitos y reglas establecidas

en el presente acto legislativo. Para la reglamentación de las sanciones, el Gobierno nacional deberá tener en cuenta el inciso segundo del artículo 134 de la Constitución Política.

La Corte reiteró lo sostenido en las Sentencias C-089 de 2022 y C-302 de 2023. En la primera, la Corte realizó el control de constitucionalidad del Acto Legislativo 2 de 2021, y enfatizó e insistió en que las facultades otorgadas al Gobierno para la regulación de esta enmienda constitucional tienen un carácter estrictamente *reglamentario*. En la Sentencia C-302 de 2023, la Corte reiteró esta postura y enfatizó en que la delegación – o el mandato-dirigido al gobierno en el Acto Legislativo 02 de 2021 no incluye competencias para dictar normas de carácter estatutario ni legal, sino que es estrictamente reglamentaria. Por lo tanto, la Corte concluyó que, la facultad ejercida por el Gobierno para la expedición del Decreto 0721 de 2025 fue exclusivamente reglamentaria, y la norma no puede tener otra naturaleza puesto que la delegación constitucional no avala tal posibilidad.

Como consecuencia, al tratarse de una norma de naturaleza reglamentaria, la Sala Plena concluyó que a la luz del artículo 241 de la Constitución, no tiene competencia para ejercer control de constitucionalidad sobre los contenidos normativos previstos en el Decreto. En suma, la Corte se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de mérito en relación con el Decreto 0721 de 2025.

4. Salvamentos de voto

Los magistrados **Carlos Camargo Assis**, **Juan Carlos Cortés González** y **Jorge Enrique Ibáñez Najjar** salvaron su voto.

El magistrado **Carlos Camargo Assis se apartó de la decisión mayoritaria** porque consideró que la Sala Plena ha debido (i) concluir que a la luz del artículo 241 de la Constitución tiene la competencia para ejercer control de constitucionalidad sobre los contenidos normativos previstos en el Decreto 0721 de 2025, al tratarse de una norma con fuerza material de ley de naturaleza ordinaria proferida con fundamento en una reforma constitucional -Acto Legislativo 02 de 2021-; y (ii) declararse inhibida porque este Tribunal ha establecido que el control de constitucionalidad de esta tipología de normas es *rogado* y este asunto fue remitido por el Gobierno nacional para que se ejerciera un control automático.

El magistrado Camargo Assis señaló que el Decreto 0721 de 2025 constituye una norma con fuerza material de ley. En particular, porque de conformidad con su epígrafe, se ocupa de regular “el Acto Legislativo 02 del 25 de agosto

de 2021, en lo relativo a las sanciones aplicables a los elegidos en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz". Además, debido a que en materia disciplinaria existe una reserva legal, en el sentido de que únicamente por medio de una ley se puede erigir un comportamiento determinado en conducta reprochable. De tal suerte que el régimen sancionatorio aplicable a los elegidos por las CITREP no puede ser la excepción a la regla.

Para el magistrado, otra razón que explica su naturaleza legal, radica en que el Decreto 0721 de 2025 tiene la capacidad de adicionar regulaciones de orden legal, lo que lo sitúa en un plano superior al de una norma reglamentaria. Esto, en su concepto, obedece a que el Decreto 0721 de 2025 extiende a los representantes a la Cámara elegidos por las CITREP la aplicación del régimen sancionatorio previsto en la ley para los congresistas.

En esa perspectiva, consideró que a la luz del artículo 241 de la Constitución esta Corporación tiene la competencia para ejercer control de constitucionalidad sobre los contenidos normativos previstos en el Decreto 0721 de 2025, al tratarse de una norma con fuerza material de ley de naturaleza ordinaria. No obstante, el magistrado Camargo Assis advirtió que debía adoptarse una decisión inhibitoria porque este Tribunal ha establecido que el control de constitucionalidad de esta tipología de normas es *rogado* y este asunto fue remitido por el Gobierno nacional para que se ejerciera un control automático.

Por su parte, el magistrado **Ibáñez Najar salvó su voto** respecto de la Sentencia C-170 de 2026, adoptada por la Sala Plena dentro del expediente PE-061, mediante la cual la Corte Constitucional se declaró inhibida, por falta de competencia, para conocer y decidir sobre la constitucionalidad del Decreto 0721 de 2025, con la tesis de que se trata "de un decreto reglamentario." El Magistrado Ibáñez fundamentó su discrepancia en las siguientes razones:

En primer lugar, consideró que en este caso no se presentaba un problema de competencia, sino un problema sobre el tipo de control de constitucionalidad que es posible ejercer. En este orden, la cuestión preliminar que debía analizar la Corte no era la de si ella era o no competente para conocer de este caso, sino la de si respecto del Decreto 0721 de 2025 podía o no ejercerse un control automático de constitucionalidad.

En efecto, ante la circunstancia de que en este caso la Corte asumió conocimiento del asunto, merced a la remisión que hizo del decreto aludido el Gobierno Nacional con fundamento en lo dispuesto en el mismo Decreto, bajo el supuesto de que se trataba de una regulación normativa que tenía un contenido propio de una ley estatutaria, la primera cuestión a considerar era la de si efectivamente tiene o no tal contenido. Si la respuesta a la pregunta era afirmativa, lo que correspondía era adelantar el control automático de constitucionalidad, que es el propio de normas que tienen contenido estatutario, tal y como se hizo en la Sentencia C-302 de 2023. Si la respuesta a la pregunta era negativa, lo que correspondía era proferir una sentencia inhibitoria, porque no es posible ejercer un control automático de constitucionalidad respecto de normas con fuerza de ley que no tienen un contenido estatutario. En lugar de ello, la mayoría pasó por alto esta circunstancia y decidió aproximarse al asunto a partir de la competencia de esta Corporación, para concluir que no la tenía, sobre la base de señalar que el Decreto 0721 de 2025 es un simple decreto reglamentario, solo con el argumento que el gobierno lo expidió con fundamento, entre otros, en el artículo 189, numeral 11, de la Constitución. A juicio de la mayoría, la Corte Constitucional no estaba llamada a emitir un pronunciamiento de fondo respecto del Decreto 0721 de 2025, por cuanto dicho acto normativo no reúne las condiciones que, de manera excepcional, permiten activar el control automático de constitucionalidad desarrollado por la jurisprudencia constitucional para ciertos decretos expedidos en virtud de habilitaciones constitucionales especiales como sucede en este caso con el parágrafo 4 del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo No. 2 de 2021.

El magistrado Ibáñez señaló que la jurisprudencia constitucional ya ha reconocido la existencia de decretos expedidos en virtud de habilitaciones constitucionales especiales que, por razón de su contenido material, pueden quedar sometidos al control de la Corte Constitucional. En particular, destacó que esta Corporación ha admitido la posibilidad de que determinados decretos que desarrollen materias sometidas a reserva de ley estatutaria, se sometan a control automático de constitucionalidad a cargo de esta Corte.

Explicó que el punto central del asunto consistía en determinar si el decreto sometido a consideración de la Corte regulaba materias sujetas a reserva de ley estatutaria, pues de esa circunstancia dependía la procedencia del control automático de constitucionalidad.

A partir del examen de su contenido material, el Decreto 0721 de 2025 regula aspectos relacionados con el régimen de sanciones aplicable a los

representantes elegidos por las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), materia que no corresponde a ninguno de los asuntos expresamente reservados por el artículo 152 de la Constitución Política a la ley estatutaria, pero sí a los asuntos reservados a una ley orgánica como sucede con el régimen sancionatorio previsto para los congresistas dentro de los cuales se debe incluir a los representantes a la Cámara elegidos en las circunscripciones especiales de paz.

En segundo lugar, puso de presente que, una vez descartada la existencia de contenido material estatutario en el Decreto 0721 de 2025, el análisis constitucional debía finalizar. En efecto, si se establece que no se está ante una norma que tenga un contenido estatutario, no es posible ejercer un control automático de constitucionalidad.

En criterio del magistrado Ibáñez, el problema jurídico planteado en este expediente no era, en esencia, un problema de competencia de la Corte Constitucional, que no era posible discutir, sino de determinación del tipo de control constitucional procedente respecto del acto remitido por el Gobierno nacional el cual regula sin duda una tema que tiene reserva de ley, como lo es el régimen sancionatorio de un grupo de congresistas.

En tercer lugar, el magistrado Ibáñez expresó su desacuerdo con la decisión de la mayoría de calificar el acto expedido como un simple decreto reglamentario, por haberse invocado erróneamente por el Gobierno la potestad reglamentaria de una ley, cuando en el caso objeto de examen no existe ley alguna que constituya materia reglamentable y lo que se expidió por el Gobierno Nacional fue un reglamento de la Constitución sobre una materia sujeta a reserva de ley en ejercicio de una competencia constitucional atribuida expresamente por el citado Acto Legislativo, que sí fue correctamente invocada para su expedición.

En cuarto lugar, señaló que la mayoría erróneamente concluyó que el Decreto objeto de examen es un decreto reglamentario, a partir de tres argumentos principales. Uno, que el gobierno lo profirió invocando, sin que fuera cierto, como uno de sus fundamentos el artículo 189.11 de la Constitución. Dos, que supuestamente en la Sentencia C-089 de 2022, al controlar la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2021, la Corte señaló que las facultades allí otorgadas tenían un carácter reglamentario, lo cual no es cierto si se tiene en cuenta lo dicho expresamente en ella. Y, tres, que en la Sentencia C-302 de 2023 la Corte precisó que el referido acto legislativo no otorgaba competencia para dictar normas de carácter estatutario.

Ante lo anterior, el magistrado Ibáñez resaltó que la jurisprudencia constitucional ha señalado de manera constante que la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política tiene como finalidad asegurar la cumplida ejecución de las leyes. En consecuencia, la existencia de una ley constituye el presupuesto mínimo e indispensable para el ejercicio de dicha potestad. Si no hay una ley para reglamentar, no se puede hablar del ejercicio de la potestad reglamentaria y, por ende, de un decreto reglamentario. Según ha explicado reiteradamente la Corte Constitucional, los decretos reglamentarios son instrumentos dirigidos a desarrollar y hacer operativas disposiciones previamente adoptadas por el Legislador. Su función consiste en facilitar la ejecución de la ley y garantizar su aplicación efectiva, sin alterar ni sustituir el contenido normativo definido por el Congreso de la República.

Por ejemplo, la Corte, en la Sentencia C-302 de 1999, precisó que la facultad que tiene “el Presidente de la República de reglamentar la ley está sujeta a ciertos límites, que no son otros que la Constitución y la ley misma, ya que no puede en este último evento ampliar, restringir o modificar su contenido. Es decir, que las normas reglamentarias deben estar subordinadas a la ley respectiva y tener como finalidad exclusiva la cabal ejecución de ella.”

A su turno, en la Sentencia C-507 de 2014, la Corte enunció los requisitos a los cuales está sujeto el ejercicio de la potestad reglamentaria, a saber: “(i) la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentado, cuya finalidad es garantizar que por esta vía el Presidente de la República, u otro funcionario de la administración pública, ejerza dicha función; y (ii) el respeto por parte de la autoridad que expide la reglamentación de tal contenido, de las demás leyes y de la Constitución, condiciones que no se reúnen en el presente caso, al tratarse de la autorización del cambio del contenido de la disposición legal.”

Más adelante, esta Corporación, en la Sentencia C-315 de 2021, hizo hincapié en que “el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del ejecutivo supone siempre la existencia de una norma legal objeto de reglamentación.”

A partir de este desarrollo jurisprudencial, el magistrado Ibáñez advirtió que la caracterización de un acto como decreto reglamentario presupone, de manera necesaria, la existencia de una ley que es la materia a reglamentar, cuyo contenido requiera desarrollo para efectos de su ejecución. En otros términos, la potestad reglamentaria prevista en el artículo 189 numeral 11 de

la Carta surge para hacer operativa una regulación legal preexistente y encuentra en ella tanto su fundamento como sus límites.

En este contexto, advirtió que el Decreto 0721 de 2025 no reglamenta ninguna ley. Por el contrario, encuentra fundamento inmediato en una habilitación normativa prevista directamente en el Acto Legislativo 02 de 2021. Empero, en este caso la mayoría sostiene que se trata de un decreto reglamentario que, sin embargo, no reglamenta ninguna ley.

En este análisis, además de pasar por alto la anterior circunstancia, la mayoría se centra en considerar que en todo caso el decreto manifiesta expresamente haber sido dictado en ejercicio de la potestad reglamentaria, prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución. Esta circunstancia, que es atendible en lo formal, pues efectivamente dicha mención se hace en el decreto, no corresponde a lo sustancial, pues la habilitación normativa para expedir el decreto la da la propia Constitución. El fundamento del decreto no es la facultad prevista en el artículo 189.11, sino la facultad atribuida en el Acto Legislativo 02 de 2021.

Por lo tanto, el magistrado Ibáñez consideró que la sola circunstancia de que el decreto afirme que se expide en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, no permite concluir automáticamente que se trata de un decreto reglamentario en los términos de esa misma norma constitucional.

A juicio del magistrado, la calificación constitucional de un acto normativo no depende de la denominación que le otorgue el Gobierno nacional ni mucho menos de las expresiones empleadas en su encabezado, sino de la fuente de la competencia ejercida y del contenido material de las disposiciones que contiene. Por ello, resaltó que la circunstancia de que el Decreto 0721 de 2025 se presente como una norma reglamentaria no resulta suficiente, por sí sola, para afirmar que fue expedido en ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en la Constitución.

En definitiva, aunque el magistrado Ibáñez consideró que no correspondía a la Corte adoptar una definición concluyente sobre la naturaleza jurídica del Decreto 0721 de 2025 dentro del presente trámite, sí estimó que las características del acto permiten cuestionar seriamente su caracterización como decreto reglamentario y mantienen abierta la discusión acerca de si se trata de una norma con fuerza material de ley contenida en un reglamento constitucional autónomo.

A su turno, para la mayoría, el decreto es reglamentario porque él se limita a extender un régimen sancionatorio previsto en la ley (Leyes 5 de 1992 y 1828 de 2017) a los representantes a la Cámara elegidos por las CITREP. A su juicio, es un contrasentido sostener que el decreto extiende un régimen, precisamente porque no estaba previsto para dichos representantes a la Cámara y, al mismo tiempo, afirmar que ello ya estaba contemplado en la Constitución y la ley. De ser así, el decreto no sería reglamentario, sino innecesario. Extender un régimen legal a personas a las que no las cubre previamente, no es una tarea meramente reglamentaria.

Conforme al contenido del Decreto, si se trata de una norma con fuerza material de ley que regula el régimen sancionatorio de un grupo de congresistas y determina que a ellos se les aplica el mismo régimen sancionatorio que a los demás miembros del Congreso previsto en la Ley 5 de 1992, resulta indiscutible que la competencia para ejercer el control de constitucionalidad sobre ella corresponde a esta Corte. Y si se trata de un reglamento constitucional autónomo, hay buenas razones para sostener lo mismo.

Por último, el magistrado Ibáñez señaló su preocupación por que la Corte haya abandonado su función de guardar la supremacía e integridad de la Constitución, bien porque inadmite o rechaza 9 de cada 10 demandas que se presentan, ora porque se inhibe de fallar de mérito y prefiere abstenerse en buena parte de los asuntos que se someten a su examen en la sala plena o, como ocurre ahora, renuncia a sus competencias para señalar que lo que a ella le corresponde pertenece a la órbita de otra autoridad judicial.

Sentencia SU-171/26

M.P Héctor Alfonso Carvajal Londoño

Expediente T-11.384.301

Corte protegió los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de los familiares de un miembro de la Policía Nacional que fue secuestrado durante más de 13 años y posteriormente asesinado por las FARC. La Sala Plena encontró que la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en defecto fáctico al resolver la demanda de reparación directa presentada por las víctimas

1. Antecedentes del caso

A la Sala Plena de esta Corporación le correspondió resolver la acción de tutela presentada por Silvio Hernández Güecha, y otros, en contra de la Sentencia del 19 de julio de 2022, dictada por la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado, dentro de un proceso de reparación directa. Los accionantes alegaron la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la igualdad, en conexidad con los derechos a la vida y a la dignidad humana.

En particular, argumentaron que en la sentencia del 19 de julio de 2022, la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en: (i) defecto fáctico por falta de valoración del acervo probatorio y desconocimiento de las reglas de la sana crítica, puesto que desconoció documentos oportunamente aportados al interior del proceso como la Orden de Operaciones del Ejército, las conclusiones del mismo sobre las falencias de la operación y el testimonio del Sargento Mayor Luis Alberto Eraso y (ii) desconocimiento del precedente fijado en las decisiones dictadas en los procesos de reparación directa promovidos por las otras familias involucradas en el caso, en las cuales sí se accedió a las pretensiones y se declaró la responsabilidad del Estado por los mismos hechos.

En virtud de lo anterior a la Sala le correspondió resolver los siguientes problemas jurídicos:

- a. ¿La acción de tutela presentada por Silvio Hernández Güecha y otros en contra de la Sentencia del 19 de julio de 2022, dictada por la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado y en contra de la Sala Especial de Decisión No. 25 de la misma Corporación cumple con los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencias judiciales?
- b. ¿En la Sentencia del 19 de julio de 2022, la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en el defecto fáctico alegado por los accionantes al no valorar integralmente la Orden de Operaciones del Ejército Nacional "Júpiter" 0341 del 2011, el informe emitido por el Ejército Nacional sobre los errores cometidos en la operación de rescate y el testimonio de Luis Alberto Eraso Maya?
- c. ¿En la Sentencia del 19 de julio de 2022, la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en el defecto por desconocimiento del precedente alegado por los accionantes al no fallar de la misma manera que en los casos de las otras familias y en el caso del Gobernador Gaviria?

2. Síntesis de los fundamentos

Para la solución del caso la Sala expuso: (i) el análisis de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales (ii) la jurisprudencia sobre el defecto fáctico, (iii) la jurisprudencia sobre el defecto por desconocimiento del precedente, en particular, en lo relacionado con el precedente horizontal y (iv) la responsabilidad estatal por muertes ocurridas en el marco de operaciones de rescate. Con base en lo anterior, concluyó que la providencia cuestionada incurrió en un defecto fáctico, pero no incurrió en desconocimiento del precedente.

La Sala Plena llegó a la conclusión de que el Consejo de Estado incurrió en un defecto fáctico en su dimensión negativa, toda vez que valoró de manera parcial el testimonio del único sobreviviente y el Informe de la Operación Júpiter. Lo anterior, al no contemplar que las pruebas evidenciaban los errores en la ejecución de la operación de rescate y la conexidad entre estos y el riesgo de asesinato de los secuestrados, el cual era conocido y previsible. La Sala Plena concluyó que, de haberse realizado una valoración integral se habría obtenido una decisión distinta. En consecuencia, sugirió al Consejo de Estado analizar el caso de la referencia bajo los diferentes títulos de imputación en virtud de su autonomía, conforme al nuevo análisis probatorio que debe realizar.

Por otra parte, la Corte Constitucional estableció que el Consejo de Estado no incurrió en un desconocimiento del precedente, dado que las providencias invocadas por los accionantes no cumplían los criterios de vinculatoriedad: algunas eran posteriores a la decisión cuestionada y, las que resultaban anteriores, no provenían de la misma Corporación ni de un órgano de igual jerarquía, por lo que no configuraban un precedente horizontal obligatorio.

En consecuencia, ordenó revocar las decisiones que habían declarado improcedente la acción de tutela, en primera y segunda instancias, en lo relativo a los argumentos expuestos en relación con la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado. En su lugar, concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Por consiguiente, dejó sin efecto los resolutiveos segundo y tercero de la sentencia del 19 de julio de 2022 proferida por la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado dentro del proceso de reparación directa referentes a la responsabilidad de la Nación, Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional y a la consecuente condena en costas y, ordenó a dicha autoridad judicial dictar una nueva

providencia conforme a las consideraciones del fallo, disponiendo además que la decisión incluiría a la señora Yazmín Vargas Rivas (demandante del proceso contencioso).

3. Decisión

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el Auto del 12 de diciembre de 2025.

SEGUNDO. REVOCAR PARCIALMENTE las sentencias del 24 de abril de 2025, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y, del 3 de julio de 2025, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en lo relativo a la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela promovida por Silvio Hernández Güecha y otros en contra de la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado.

TERCERO. En su lugar, **CONCEDER PARCIALMENTE** el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia invocados por los accionantes, por las razones expuestas en esta sentencia. En consecuencia, **DEJAR SIN EFECTO** los resolutivos segundo¹ y tercero² de la Sentencia del 19 de julio de 2022, dictada por la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado dentro del proceso de reparación directa promovido por Silvio Hernández Güecha y otros en contra de la Nación- Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional.

CUARTO. ORDENAR a la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación del presente fallo, profiera una nueva sentencia en la que valore de manera integral el acervo probatorio aportado dentro del proceso de reparación directa promovido por Silvio Hernández Güecha y otros en contra de la Nación- Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, con especial atención en la totalidad del Informe de la Operación Júpiter y el testimonio del Sargento Mayor Luis Alberto Erazo, conforme a lo dispuesto en el presente fallo.

QUINTO. CONFIRMAR PARCIALMENTE las sentencias del 24 de abril de 2025, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y, del 3 de julio de 2025, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en lo relativo a la **DECLARATORIA DE IMPROCEDENCIA** de la acción de tutela promovida por Silvio Hernández Güecha y otros en contra de la Sala Especial de Decisión No. 25 del Consejo de Estado por los motivos expuestos en la

presente providencia relativos a la falta de legitimación en la causa por pasiva como accionada.

SEXTO. De conformidad con la parte motiva del presente fallo, las órdenes aquí proferidas incluirán a la señora Yazmín Vargas Rivas.

SÉTIMO. Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Sentencia C-172/26

M.P. Héctor Alfonso Carvajal Londoño

Expediente D-16731 AC

Corte Constitucional declaró exequible el deber de usar las listas de elegibles vigentes del sistema específico de carrera de la DIAN para proveer las vacantes que surjan con posterioridad a la convocatoria y las derivadas de la ampliación de la planta de personal, siempre que los empleos tengan los mismos requisitos y funciones iguales o equivalentes. La Sala concluyó que la medida no desconoce el principio del mérito ni el principio de irretroactividad

1. Norma demandada

“Decreto Ley 0927 de 2023
(Junio 07)

‘Por el cual se modifica el Sistema Específico de Carrera de los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial-DIAN y la regulación de la administración y gestión de su talento humano’

El Presidente de la República de Colombia

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 66 de la Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022, y considerando [...]

Decreta

[...]

ARTÍCULO 36. Uso de lista de elegibles. Una vez provistos los empleos objeto del concurso, la lista de elegibles tendrá una vigencia de un

(1) año, contado a partir de su firmeza.

La lista de elegibles deberá ser utilizada en estricto orden descendente para vacantes generadas con posterioridad a la convocatoria, siempre y cuando los requisitos del empleo sean los mismos y sus funciones iguales o equivalentes.

PARÁGRAFO 1. Si al hacer uso de la lista de elegibles no se acepta el nombramiento o no se acude a la posesión dentro del término establecido en las normas legales se entenderá que la persona queda excluida de la lista y se continuará con la provisión de los empleos en estricto orden de resultados.

PARÁGRAFO 2. Para asegurar que la Entidad adelante sus competencias en todas las seccionales y delegadas con altos niveles de excelencia y con los mejores perfiles profesionales, los empleados públicos que superen el periodo de prueba deberán permanecer en el lugar o sede donde se encuentra el empleo público mínimo dos (2) años. Lo anterior sin perjuicio de las potestades que corresponde al Director

de reubicación de los empleos públicos en la planta global y flexible y, en general, de manejo de personal para atender las necesidades del servicio.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. En aplicación de los principios de economía, sostenibilidad fiscal y austeridad del gasto, las listas de elegibles resultantes de los concursos realizados en virtud del parágrafo transitorio del artículo 32 del Decreto-Ley 071 de 2020, luego de que los empleos ofertados sean provistos en estricto orden de méritos, deberán ser utilizadas dentro del término de su vigencia para proveer vacantes generadas con posterioridad a las convocatorias, así como aquellas derivadas de la ampliación de la planta de personal, siempre y cuando los requisitos del empleo sean los mismos y sus funciones iguales o equivalentes.

El proceso de selección cuya convocatoria y reglas se encuentran establecidas en el Acuerdo No. CNT2022AC000008 del 29 de diciembre de 2022, seguirá su curso con independencia de la etapa en que se

encuentre y, una vez conformada la lista de elegibles, esta deberá ser utilizada dentro del término de su vigencia para proveer las vacantes ofertadas y aquellas que se generen con posterioridad derivadas de la ampliación de la planta de personal, siempre y cuando los requisitos del empleo sean los mismos y sus funciones iguales o equivalentes.

[...]

ARTÍCULO 152.

Vigencia y derogatorias. El presente Decreto-Ley rige a partir de la fecha de su

publicación en el diario oficial y deroga en su totalidad el Decreto-Ley 071 de 2020 y los artículos 18, 19 Y 20 del Decreto-Ley 1072 de 1999.

Las derogatorias aquí previstas no generarán la pérdida de fuerza ejecutoria de las listas de elegibles resultantes de los concursos realizados en virtud del párrafo transitorio del artículo 32 del Decreto-Ley 071 de 2020 y por lo tanto podrán ser utilizadas aplicando las reglas contenidas en el párrafo transitorio del artículo 36 del presente cuerpo normativo.

2. Decisión

ÚNICO: Declarar **EXEQUIBLES** los apartes demandados del inciso segundo y los dos primeros incisos del párrafo transitorio del artículo 36, así como del inciso segundo del artículo 152 del Decreto Ley 927 de 2023, por el cargo de vulneración del principio del mérito en el acceso a la función pública, contenido en el artículo 125 de la Constitución, y por el cargo de vulneración del derecho al debido proceso, contenido en el artículo 29 de la Constitución, este último únicamente en lo relativo al principio de irretroactividad”.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional resolvió dos demandas acumuladas de inconstitucionalidad contra los artículos 36 (parcial) y 152 (parcial) del Decreto Ley 927 de 2023, que regula el sistema específico de carrera de la DIAN. Los demandantes reprocharon que dichas normas vulneran los artículos 29 y 125 de la Constitución, al extender el uso de las listas de

elegibles a vacantes no ofertadas en la convocatoria original y a las derivadas de la ampliación de la planta de personal.

Como cuestión preliminar, la Sala descartó la existencia de cosa juzgada constitucional respecto de la Sentencia C-197 de 2025, por cuanto esa decisión recayó exclusivamente sobre el inciso tercero del párrafo transitorio del artículo 36, aparte distinto de los aquí demandados. Asimismo, concluyó que los cargos admitidos satisfacen las condiciones mínimas de argumentación exigidas por la jurisprudencia para un pronunciamiento de fondo.

Sobre el cargo por desconocimiento del principio del mérito, la Corte concluyó que las disposiciones acusadas no lo desconocen, sino que lo maximizan. En virtud del amplio margen de configuración del legislador para fijar el alcance de las listas de elegibles, la Sala examinó la medida mediante un test de proporcionalidad de intensidad intermedia y constató que supera sus tres etapas. Persigue una finalidad constitucionalmente importante, esto es, la economía, la sostenibilidad fiscal y la austeridad del gasto. El medio es efectivamente conducente para alcanzarla, pues aprovecha los resultados de un proceso meritocrático ya surtido y evita la apertura de nuevos concursos para empleos de igual perfil. Por último, la medida no resulta evidentemente desproporcionada, en tanto la realización de esas finalidades supera la eventual afectación de quienes aspiran a ingresar a la función pública mediante un nuevo concurso, máxime cuando la norma no los limita ni los excluye.

Frente al cargo por desconocimiento del debido proceso, circunscrito al principio de irretroactividad, la Sala concluyó que las normas producen efectos retrospectivos legítimos y no retroactivos inconstitucionales. En este sentido, determinó que al expedirse el Decreto Ley 927 de 2023, la Convocatoria DIAN 2022 estaba en curso y no existían listas de elegibles en firme, de manera que ningún participante tenía un derecho adquirido. Asimismo, destacó que la inmutabilidad de las reglas del concurso ampara a quienes se presentaron a él y no a los servidores en provisionalidad o encargo, cuya estabilidad es relativa y cede ante el mérito. En consecuencia, por los cargos analizados, la Corte declaró la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

4. Aclaraciones

Los magistrados **Juan Carlos Cortés González** y **Miguel Polo Rosero** aclararon su voto

El magistrado **Polo Rosero** aclaró su voto por dos razones: de un lado, para reiterar las razones que lo llevaron a apartarse de la sentencia C-197 de 2025, y que tienen eco en la presente oportunidad, y, de otro, para resaltar que la Constitución no predetermina alguna regla abstracta para el uso de las listas de elegibles, en los concursos públicos para proveer cargos.

En cuanto a lo primero, precisó que si bien la sentencia C-197 de 2025 constituye un antecedente relevante para la definición del asunto examinado en esta oportunidad, salvó su voto en esa decisión con fundamento en dos razones. En primer lugar, consideró que la constitucionalidad del inciso tercero del párrafo transitorio del artículo 36 del Decreto Ley 927 de 2023 no debió analizarse mediante un juicio de proporcionalidad estricto, sino mediante uno intermedio y que, incluso, en un juicio estricto, las exigencias de necesidad y proporcionalidad estaban acreditadas, lo que habría hecho a ese apartado normativo compatible con la Constitución. En segundo lugar, destacó que la decisión adoptada por la mayoría de la Sala generaría un escenario de conflictividad entre quienes reclamaran un mejor derecho en relación con el uso y la aplicación de las listas de elegibles, y de un sin número de empleados públicos que, al no ver su cargo en la convocatoria, no tomaron la decisión de participar en los concursos, respecto de los cuales, en la citada providencia C-197, se extendió la aplicación de las listas, de allí que la Corte habría debido examinar, también, los efectos de su decisión, en línea con el mandato de igualdad de oportunidades, la confianza legítima y el principio constitucional de buena fe. Esta última circunstancia, en especial, es la que dio lugar a la presentación de la demanda en el expediente del asunto, y que ha provocado la radicación de varias tutelas que hoy son objeto de conocimiento de la justicia constitucional.

Frente a lo segundo, el magistrado Polo Rosero advirtió que la conclusión a la que se llegó en la sentencia objeto de su aclaración no constituye una regla constitucional. En efecto, a pesar de que no existe reparo en que el legislador permita que las vacantes equivalentes generadas con posterioridad a la convocatoria, así como aquellas derivadas de la ampliación de la planta de personal, sean provistas mediante listas de elegibles derivadas de concursos previamente realizados, en la medida en que se garantiza que el acceso a esos empleos continúe sujeto a criterios objetivos de evaluación meritocrática; lo cierto es que no existe una norma constitucional que fije un criterio único de uso para las listas. Ello explica el alcance de la decisión adoptada por la Corte en la sentencia C-387 de 2023, en la que se manifestó que:

“La definición del alcance de las listas de elegibles, como se advierte de las distintas sentencias que se han pronunciado sobre la materia y que han sido descritas en esta providencia³, se somete a un amplio margen de configuración del Legislador. Desde esta perspectiva, (i) se advierten aquellas que solo permiten su uso para ocupar las plazas que fueron convocadas (*el esquema original de la Ley 909 de 2004, art. 31.4*); o que, aunado a lo anterior, (ii) extienden su exigibilidad a las vacantes definitivas que se produzcan en los mismos empleos inicialmente provistos por la lista, durante el tiempo de su vigencia, con ocasión de la aplicación de alguna de las causales de retiro del titular (*el antiguo mandato del régimen general de carrera previsto en el Decreto 1227 de 2005, art. 7, par. 1° y también el caso de la DIAN, consagrado en el artículo 34 del Decreto Ley 071 de 2020⁴*); o (iii) que, igualmente, permiten ser utilizadas para proveer vacantes de igual grado y denominación que existan en la entidad (*el caso de la Defensoría del Pueblo previsto en la Ley 201 de 1995, art. 145⁵*); o (iv) que, asimismo, autorizan recurrir a ellas para cubrir vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma entidad (*el nuevo esquema que se plantea, para el sistema general de carrera, en el artículo 6 de la Ley 1960 de 2016*).

Por esta razón, respecto de la consagración legal de estas alternativas, la Corte siempre ha mantenido una regla de deferencia hacia la actuación del Legislador, al tener en cuenta, entre otras razones, las particularidades de cada sistema de carrera; el número de cargos que están sometidos a ese esquema de provisión; la capacidad técnica, operativa y financiera para realizar concursos; las fuentes de financiación; la gradualidad en su desarrollo; y las funciones o atribuciones que se cumplen por parte de la entidad que debe realizar los procesos de selección respectivos. En este orden de ideas, se destaca como, en la sentencia SU-446 de 2011, esta corporación resaltó que frente a las distintas alternativas que pueden existir respecto de la utilización de las listas de elegibles, “es **potestad** del Legislador señalar en la ley general de carrera o en las leyes de carrera especial que con el registro de elegibles se pueden proveer cargos diversos a los que fueron ofertados cuando sean de la misma naturaleza,

perfil y denominación de aquellos"⁶. Y, por su parte, en la sentencia C-331 de 2022, se indicó que, en el marco de los sistemas especiales de carrera, este tribunal *"ha reconocido que el Legislador puede estipular que la lista de elegibles se use para proveer cargos diferentes a los ofertados en la convocatoria del concurso, siempre que ambos tipos de empleos compartan la misma naturaleza, perfil y denominación"*⁷. **No existe entonces un único esquema previsto en la Constitución respecto de la forma como se deben aplicar las listas de elegibles."**

Por lo anterior, es claro que el alcance de las listas de elegibles va a depender del examen que se realice por el legislador, frente a las particularidades de cada caso (v.gr., las características de la entidad, la sujeción al régimen general o a uno especial de carrera, el número de empleados, la frecuencia de los concursos, las necesidades de gradualidad en el acceso de las personas que harán parte del sistema de carrera, el proceso de adaptación al cargo de los nuevos empleados públicos, y los mandatos que aseguren la debida continuidad en la prestación del servicio público, etc.), sin perjuicio de la aplicación de los mandatos de razonabilidad y proporcionalidad sobre la medida adoptada.

Por consiguiente, no pueda afirmarse, y ello no se deriva de esta sentencia, que la Constitución predetermine alguna regla abstracta para el uso de las listas de elegibles, en los concursos para proveer cargos públicos. Cada examen es particular y de ahí que, en este caso, se hayan superado las exigencias mínimas de un examen de proporcionalidad.



Paola Andrea Meneses Mosquera
Presidenta
Corte Constitucional de Colombia