



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Rad: 11001-03-28-000-2026-00223-00

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

MAGISTRADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá, D. C., once (11) de junio de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00223-00
Demandante: SAMUEL ALEJANDRO ORTIZ MANCIPE
Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Temas: Medida cautelar. Requisitos para su decreto. Reserva de ley estatutaria y extralimitación de la facultad reglamentaria del Consejo Nacional Electoral

AUTO RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

La Sala procede a pronunciarse sobre la solicitud de suspensión provisional presentada por el señor Samuel Alejandro Ortiz Mancipe contra el artículo cuadragésimo octavo de la Resolución 1197 de 25 de febrero de 2026 «[P]or medio de la cual se da cumplimiento al artículo 14 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», expedida por el Consejo Nacional Electoral.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

1. El señor Samuel Alejandro Ortiz Mancipe, en nombre propio, presentó demanda, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), con el propósito que se declare la nulidad del artículo cuadragésimo octavo de la Resolución 1197 de 25 de febrero de 2026 «[P]or medio de la cual se da cumplimiento al artículo 14 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», expedida por el Consejo Nacional Electoral.

1.1. Hechos

2. La parte actora indicó que la Ley 2494 de 2025; en su artículo 14, dispuso que



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Rad: 11001-03-28-000-2026-00223-00

el Consejo Nacional Electoral debía expedir un acto administrativo actualizando las resoluciones 23 de 1996 y 50 de 1997, de conformidad a los contenidos de esa Ley, en los dos meses siguientes de su entrada en vigencia.

2. Adujo que el Consejo Nacional Electoral, en cumplimiento de dicha norma, expidió la Resolución 1197 de 2026, la cual, en su artículo 48¹, estableció medidas cautelares en el procedimiento administrativo sancionatorio.

1.2. Normas violadas y concepto de violación

3. El demandante indicó que el acto acusado desconoce los artículos 1, 6, 29, 121, 122, 123 y literal c) del artículo 152 de la Constitución Política y el artículo 47 del CPACA, con base en los siguientes cargos:

1.2.1. «Infracción en el artículo 152, literal c) de la Constitución (reserva de Ley Estatutaria) por falta de aplicación»

4. Refirió que, el artículo 30 de la Ley 130 de 1994, reguló, entre otras, en cabeza del Consejo Nacional Electoral la función de vigilancia sobre las entidades o personas que realicen profesionalmente la publicación o difusión de encuestas sobre partidos, movimientos, candidatos o grado de apoyo a los mismos, el cual, fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-089 de 1994, al considerar que «Finalmente, la vigilancia que se ordena sobre las entidades o personas que se ocupan profesionalmente de realizar encuestas, lo mismo que la consagración de sanciones como consecuencia de la inobservancia del precepto, en modo alguno violan la Constitución. Las disposiciones revisadas buscan preservar la autenticidad y objetividad de las encuestas y evitar que ellas den pábulo a la distorsión informativa».

5. Por su parte, el artículo 14 de la Ley 2494 de 2025, invocado para expedir el acto acusado, dispuso lo siguiente: «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».

¹ «ARTÍCULO CUADRAGÉSIMO OCTAVO. MEDIDAS CAUTELARES. Cuando existan indicios graves de la comisión de una infracción y se requiera proteger el proceso electoral o la transparencia de la información, el Consejo Nacional Electoral podrá adoptar medidas cautelares tales como: a) Suspensión provisional de la inscripción en el Registro. b) Prohibición temporal de publicar encuestas hasta tanto se decida el procedimiento. c) Rectificación inmediata de información errada o falsa.

PARÁGRAFO. Las medidas cautelares deberán motivarse adecuadamente y solo tendrán vigencia durante la tramitación del procedimiento sancionatorio».



6. En esa medida, refirió que el Consejo Nacional Electoral, al establecer en el artículo cuadragésimo octavo de la Resolución 1197 de 25 de febrero de 2026 unas medidas cautelares, vulneró el principio de reserva de Ley Estatutaria, en la medida que «el ejercicio de función de especial vigilancia sobre las entidades o personas que realicen profesionalmente a la publicación o difusión de encuestas sobre partidos, movimientos, candidatos o grado de apoyo a los mismos NO comporta la invasión o intromisión de una Entidad que hace parte de la Organización Electoral en una materia reservada al Legislador estatutario y, además, su contenido corresponde a uno altamente regulado por una Ley estatutaria».

1.2.2. «Infracción de los artículos 1, 6, 121, 122 y 123 de la Constitución (principio de legalidad) por falta de aplicación»

7. Manifestó que, como efecto consecencial, la autoridad demandada desconoció el principio de legalidad, toda vez que el artículo acusado acudió a un concepto jurídico indeterminado «indicios graves» para la imposición de alguna de las medidas cautelares. De igual manera, reprochó el empleo de la expresión «tales como», por cuanto de allí se derivaba un catálogo «numerus apertus» de medidas, existiendo indeterminación frente a su adopción.

8. Bajo ese contexto, argumentó que las medidas cautelares no son la regla frente a la actuación de la administración, al punto que su regulación ha sido respaldada y aceptada a partir de las normas especiales que en cada caso se diseñen con rango legal, bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

1.2.3. «Infracción del artículo 29 de la Constitución (debido proceso) por falta de aplicación» y la «Infracción del artículo 47 del CPACA por falta de aplicación»

9. Adujo que el artículo acusado desconoce el derecho al debido proceso, toda vez que «impide el ejercicio del derecho a la defensa y a la contradicción y, en consonancia con el siguiente acápite, se cursen todas las etapas previstas en el procedimiento administrativo sancionatorio común (artículo 47 del CPACA)».

10. Argumentó que el artículo demandado infringe las reglas generales previstas en la primera parte del CPACA, en especial el artículo 47, toda vez que el párrafo 3 del artículo 6 de la Ley 2494 de 2025 indicó que «[E]n 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**». En esa medida, señaló que se presenta un exceso en la potestad reglamentaria, pues del artículo 47 del CPACA no se desprende que



en el procedimiento administrativo general se puedan decretar las medidas cautelares.

2. La solicitud de suspensión provisional

11. El demandante, en un acápite del líbello inicial, presentó la solicitud de suspensión provisional de urgencia de los efectos del artículo cuadragésimo octavo de la Resolución 1197 de 25 de febrero de 2026, en el que indicó que se remitía a los cargos de nulidad de la demanda.

12. Además de los argumentos del concepto de violación, adujo que la medida cautelar se sustenta en el «fumus boni iuris», por la infracción del literal c) del artículo 152 de la Constitución Política, comoquiera que: i) las encuestas y sondeos sobre preferencias políticas o electorales corresponden y hacen parte de la Ley Estatutaria de partidos y movimientos políticos; y ii) las leyes 30 de 1994 y 2494 de 2025 no establecen las medidas cautelares durante la tramitación del procedimiento sancionatorio, por lo que, a su juicio, el Consejo Nacional Electoral excedió su facultad reglamentaria, dado que, según el artículo 14 de la Ley 2494, su competencia se agotaba a una actualización normativa.

13. A su vez, en el «periculum in mora» derivada de una supuesta «confusión» respecto de la aplicación de las medidas cautelares por parte del Consejo Nacional Electoral que podría generar un perjuicio irremediable.

3. Trámite de la solicitud

14. El magistrado sustanciador, mediante auto de 26 de mayo de 2026², admitió la demanda y, con otra providencia de la misma fecha³: i) negó la procedencia de la medida cautelar de urgencia; y ii) de conformidad con lo expuesto en el artículo 233 del CPACA corrió el traslado de la solicitud al presidente del Consejo Nacional Electoral y al agente del Ministerio Público.

15. La Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado dispuso correr traslado de la medida cautelar⁴.

4. Traslado de la solicitud

16. Surtido el traslado de que trata el artículo 233 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se realizó el siguiente pronunciamiento.

² Índice 6 Samai.

³ Índice 7 Samai.

⁴ Índice 15 de Samai. El traslado se surtió del 28 de mayo de 2026 al 3 de junio de 2026.



4.1. Consejo Nacional Electoral⁵

17. A través de apoderada, se opuso a la prosperidad de la suspensión provisional de los efectos del artículo acusado, comoquiera que no se acreditan los requisitos legales para su procedencia porque los argumentos se basan en apreciaciones subjetivas.

18. Manifestó que no existe violación ostensible de la reserva de ley y de la potestad reglamentaria, en la medida que el acto acusado se expidió en cumplimiento del artículo 14 de la Ley 2494 de 2025, cuyo mandato fue expreso en ordenar la actualización normativa del régimen de encuestas.

19. A su vez, consideró que el artículo demandado no crea un régimen autónomo, sino que desarrolla instrumentos operativos y de control dentro del marco de la función de inspección, vigilancia y control que la Constitución Política asigna al Consejo Nacional Electoral. Por tanto, a su juicio, no se evidencia una contradicción manifiesta entre el acto acusado y las normas superiores, sino una actividad de desarrollo funcional propia del órgano.

20. Por último, señaló que la solicitud no se sustenta en la existencia de un posible perjuicio de carácter inminente e irremediable, plantea escenarios hipotéticos como por ejemplo las actuaciones frente a encuestadoras y no se prueba que, ante un ejercicio de ponderación de intereses públicos involucrados, sea necesaria para evitar la afectación de derechos de mayor envergadura o que pueda generar un perjuicio irremediable a un número plural de personas.

4.2. Ministerio Público⁶

21. La procuradora séptima delegada ante esta corporación, solicitó negar la suspensión provisional de los efectos del artículo acusado, con base en los siguientes argumentos:

21.1. Indicó que el artículo 152 literal c) de la Constitución Política era inaplicable al caso concreto, en la medida que no se podría decretar la nulidad de una manifestación de voluntad del Consejo Nacional Electoral bajo el argumento de que la posibilidad de imponer medidas cautelares para garantizar la transparencia de las encuestas debía preverse de forma reservada por el legislador estatutario, pues tal interpretación no se extrae de la sentencia C-145 de 1994. Por el contrario, en dicha decisión judicial solo se indicó que la autorización conferida a ese órgano electoral debía efectuarse mediante ley estatutaria.

21.1.2. Al no establecerse una regla jurisprudencial que indique que el control del

⁵ Índice 19 Samai, archivo denominado 19_MemorialWeb_ContestacionDemanda-Descorremedidacaut(.pdf)

⁶ Índice 20 Samai, archivo denominado Memorial_ICP_25Concepto(.pdf)



profesionalismo de las encuestas es un tópicos cuya regulación recae con exclusividad en el legislador y que prohíba su consagración mediante actos administrativos generales, la estipulación de las medidas cautelares previstas en el artículo 48 de la Resolución 1197 del 25 de febrero de 2026 no resulta, por sí misma, inválida. Ello, en razón a que fue expedida en cumplimiento del mandato legal previsto en el artículo 14 de la Ley 2494 de 2025, norma con fuerza de ley que se presume constitucional y cuyo apego al ordenamiento no le corresponde verificar al juez electoral.

21.1.3. En ese sentido, aunque la Ley 2494 de 2025 no tiene naturaleza estatutaria, lo cierto es que el mandato encomendado por el legislador en su artículo 14 al Consejo Nacional Electoral consistió en actualizar las Resoluciones 23 de 1996 y 50 de 1997, instrumentos normativos que fueron proferidos con base en la facultad prevista en el artículo 30 de la Ley estatutaria 130 de 1994.

21.1.4. No se acreditó el incumplimiento de los requisitos de subordinación y residualidad. El primero de ellos, por cuanto el demandante no demostró que la posibilidad de imponer medidas cautelares contradiga alguna disposición expedida por el legislador o por el presidente de la República que prohíba su empleo. Asimismo, tampoco indicó que se tratara de una materia objeto de regulación preexistente en otras fuentes normativas.

21.2. No se vulneró el principio de legalidad, pues «aun cuando el demandante se limitó a señalar de manera enunciativa el desconocimiento de los artículos constitucionales invocados, sin desarrollar la forma en que cada uno de ellos habría resultado afectado, aduciendo de manera genérica la vulneración del principio de legalidad, lo cierto es que yerra al considerar que la consagración del vocablo «indicios graves» resulte inválida, máxime cuando de ninguna de aquellas disposiciones superiores se deriva una prohibición en tal sentido».

21.2.1. En ese orden de ideas, manifestó que cuando el artículo 48 de la Resolución 1197 señala que proceden las medidas cautelares de protección del proceso electoral «cuando existan indicios graves de la comisión de una infracción», lo cierto es que tal locución apunta a la existencia de medios de convicción de los que se deduzca que potencialmente se configuró alguno de los comportamientos sancionables en materia de encuestas. De ahí que no se trate de una expresión con un contenido indeterminable o ambiguo.

21.2.2. Ahora bien, en relación con la locución «tales como» y el cuestionamiento según el cual el artículo 48 consagra una cláusula de «numerus apertus» que genera incertidumbre respecto de las medidas cautelares susceptibles de imponerse, advirtió que el artículo 4 de la Resolución 1197, al regular la integración normativa, dispone la aplicación supletiva del -CPACA-. En ese sentido, al no preverse en la primera parte de dicho estatuto referencia alguna a medidas



cautelares dentro del procedimiento administrativo sancionatorio general, debe entenderse que, en materia de encuestas, las únicas cautelares procedentes son las expresamente previstas en el artículo 48.

21.3. No se vulneró el debido proceso pues de una lectura sistemática de la Resolución 1197 de 2026, se advierte que no solo se garantizó el debido proceso formal, esto es, la existencia -por remisión- de unas reglas procedimentales claras, sino también el conjunto de garantías que protegen a quienes se encuentran incurso en una actuación estatal.

21.4. Por último, señaló que del artículo 47 del CPACA se desprende que el procedimiento administrativo sancionatorio general cumple una doble función, pues, de un lado: i) constituye el cauce a través del cual se adoptan las determinaciones administrativas cuando existe ausencia total de un procedimiento particular que rija la materia y ii) sirve para llenar los vacíos que presenten los diversos procedimientos con regulación propia.

21.4.1. De ahí que no resulte inválido que, aunque la Resolución 1197 de 2026 prevea únicamente determinados aspectos específicos del trámite sancionatorio de encuestas, estos, al no contemplar de forma completa todas las vicisitudes que pueden presentarse en su desarrollo, se integren, en los aspectos no regulados, con las reglas del régimen administrativo general.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

22. La Sala es competente para resolver sobre la solicitud de suspensión provisional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 125, numeral 2, literal f)⁷ y 149, numeral 1⁸, del CPACA, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, modificado por el artículo 1.º del Acuerdo 434 de 2024.

2.2. De la medida cautelar de suspensión provisional

23. El artículo 238 de la Constitución Política establece la facultad que tiene la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para suspender provisionalmente,

⁷ De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (...) 2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: (...) f) En las demandas contra los actos (...) de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala.

⁸ ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. **De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional**, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos. (...)



por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

24. En desarrollo de dicho mandato, el capítulo XI del título V de la parte segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno.

25. En materia de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, el artículo 231 ibidem fijó una serie de requisitos en los siguientes términos:

«ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud».

26. Conforme con lo anterior, de la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se extrae que, para que pueda decretarse la suspensión provisional de un acto debe realizarse su análisis frente a las disposiciones superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente.

27. De lo anterior se colige respecto de la suspensión provisional del acto que: i) la solicitud del accionante procede por violación de las disposiciones normativas constitucionales o legales invocadas en el escrito correspondiente; y ii) dicha violación surge del análisis del acto demandado y su cotejo con las normas superiores invocadas y del estudio de las pruebas allegadas con aquella.

28. Esto implica que el demandante puede sustentar su petición e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados, o remitirse a los argumentos de la demanda, lo cual será entendido de su solicitud respectiva, y que el juez o sala encargada de su estudio, debe realizar un análisis de esas posturas y de las pruebas aportadas para determinar la viabilidad o no de la medida.

29. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar no implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso e incluso, el fallo sea diferente.



2.3. Decisión sobre la medida cautelar

30. La parte actora sustentó su petición cautelar en el entendido que en este caso se acredita el «fumus boni iuris» y el «periculum in mora», sin embargo, son ajenos para la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos en sede de nulidad, de conformidad con el artículo 231 del CPACA, pues tal análisis se limita a la confrontación entre el acto demandado y las normas invocadas como violadas o al «estudio de las pruebas allegadas con la solicitud».

31. En esa medida, la Sala procederá al estudio de la medida cautelar en el siguiente orden metodológico.

2.3.1. El artículo acusado

32. Corresponde al artículo cuadragésimo octavo de la Resolución 1197 de 25 de febrero de 2026 «[P]or medio de la cual se da cumplimiento al artículo 14 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», expedida por el Consejo Nacional Electoral que dispone lo siguiente

«ARTÍCULO CUADRAGÉSIMO OCTAVO. MEDIDAS CAUTELARES. Cuando existan indicios graves de la comisión de una infracción y se requiera proteger el proceso electoral o la transparencia de la información, el Consejo Nacional Electoral podrá adoptar medidas cautelares tales como: a) Suspensión provisional de la inscripción en el Registro. b) Prohibición temporal de publicar encuestas hasta tanto se decida el procedimiento. c) Rectificación inmediata de información errada o falsa.

PARÁGRAFO. Las medidas cautelares deberán motivarse adecuadamente y solo tendrán vigencia durante la tramitación del procedimiento sancionatorio».

2.3.2. La presunta vulneración del literal c) del artículo 152 de la Constitución Política

33. El demandante argumentó que el artículo 48 de la Resolución 1197 transgredió el literal c) del artículo 152 superior, esto en consideración a que mediante una determinación administrativa se permitió la imposición de medidas cautelares para salvaguardar la transparencia de la información, facultad que debió ser autorizada por el legislador estatutario.

34. Para establecer lo anterior, se tiene que el literal c) del artículo 152 de la Constitución Política establece que «Mediante las leyes estatutarias el Congreso de la República regulará estas materias [...] c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales».



35. Asimismo, la Corte Constitucional, en la sentencia C-145 de 23 de marzo de 1994⁹, mencionó como objeto de la reserva de ley estatutaria, entre otras, el tema relacionado a las encuestas y sondeos. De igual forma, en la sentencia C-133 de 21 de abril de 2022¹⁰, concluyó que:

«[e]n lo que corresponde a la función electoral, la exigencia de la ley estatutaria opera bajo una reserva reforzada, la cual concierne en esencia a todos los aspectos permanentes y necesarios para que los ciudadanos participen en la conformación, ejercicio y control del poder político (CP art. 40), mediante el voto depositado en procesos electorales. A lo cual se agregan los aspectos técnicos o procedimentales que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral y 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».

36. Por otra parte, esta Sección¹¹ ha señalado que el literal c) del artículo 152 de la Constitución Política establece la reserva de ley estatutaria, en lo que atañe a la función electoral.

37. En la citada providencia, se indicó que no todas las temáticas del artículo 152 constitucional deban quedar previstas en una ley de estirpe estatutaria, no solo porque ello implicaría demeritar la competencia general del legislador en materia de expedición de leyes comunes, sino porque, el trámite de la ley estatutaria tiene presupuestos diferentes y mayores exigencias en su expedición que los exigidos para la ley ordinaria, que de llevarse al extremo, impediría la fluidez necesaria para dotar a la administración de regulaciones que se requieran, para el cabal cumplimiento de los cometidos estatales, incluso para la aplicación de los derechos fundamentales incluidos los derechos políticos.

38. Consideró que, por ese motivo, subsisten normas que, si bien desarrollan dichas garantías, se han allanado a los mandatos superiores sin contar con una ley estatutaria, tal y como a título ilustrativo, se indicó en sentencia C-013 de 1993, bajo las siguientes consideraciones:

«la misma Carta autoriza al Congreso para expedir, por la vía ordinaria, códigos en todos los ramos de la legislación. El Código Penal regula facetas de varios derechos fundamentales cuando trata de las medidas de detención preventiva, penas y medidas de seguridad imponibles, etc. Los Códigos de Procedimiento sientan las normas que garantizan el debido proceso. El Código Civil se ocupa de la personalidad jurídica y de la capacidad de las personas. En resumen, mal puede sostenerse que toda regulación de estos temas haga forzoso el procedimiento previsto para las leyes estatutarias».

⁹ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁰ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 15 de diciembre de 2021, C.P. Luis Alberto Álvarez Parra, número de radicación 11001-03-28-000-2021-00036-00.



39. Determinado el marco normativo y jurisprudencial, al revisar los argumentos expuestos, la Sala precisa que la sentencia será el momento procesal para determinar si el artículo cuadragésimo octavo de la Resolución 1197 de 25 de febrero de 2026 vulneró la reserva de ley estatutaria.

40. Lo anterior, en la medida que, se debe determinar si la inclusión de medidas cautelares en el procedimiento sancionatorio es objeto de la reserva de ley estatutaria reforzada, en los términos de la sentencia C-133 de 2022, en la que se agregan los aspectos técnicos o procedimentales que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral y las normas que se ocupan de la reglamentación de las funciones de los organismos electorales, o si de otra parte debe darse aplicación a los planteamientos del Consejo de Estado¹², relacionados con que esta temática no deba estar prevista en una estatutaria al ser expedida en cumplimiento del artículo 14 de la Ley 2494 de 2025, cuyo mandato fue expreso en ordenar la actualización normativa del régimen de encuestas.

41. En virtud de todo lo expuesto, la Sala considera que en esta etapa procesal no se encuentra acreditado que el artículo acusado vulnere el literal c) del artículo 152 de la Constitución Política, y será en la sentencia en donde se determine si la aplicación de las normas requiere o no desarrollo legal estatutario.

2.3.3. La facultad reglamentaria del Consejo Nacional Electoral¹³

42. La parte demandante adujo que el Consejo Nacional Electoral se extralimitó en su facultad reglamentaria, toda vez que la Ley 2494 de 2025 no establece las medidas cautelares durante la tramitación del procedimiento sancionatorio, desconociendo la remisión normativa al artículo 47 del CPACA, el cual no establece las medidas cautelares en el procedimiento administrativo sancionatorio.

43. Esta Sección¹⁴ ha considerado que el artículo 265 de la Constitución Política dispuso que el Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, escenario para el cual cuenta con la facultad reglamentaria.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 15 de diciembre de 2021, C.P. Luis Alberto Álvarez Parra, número de radicación 11001-03-28-000-2021-00036-00.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 15 de diciembre de 2021, C.P. Luis Alberto Álvarez Parra, número de radicación 11001-03-28-000-2021-00036-00. En esta sentencia se indicó que En sentencia de 24 de junio de 2010 proferida en el proceso radicado 11001-03-28-000-2009-00051-00, esta Corporación se centró en la diferencia entre “potestad” y “facultad reglamentaria”, adscribiendo la primera exclusivamente al Presidente de la República y, la segunda, a todo órgano o autoridad pública que la misma Constitución le reconozca y defiera esa atribución, siendo punto de convergencia en ambas, la efectiva realización de la ley y los mismos límites y restricciones.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 26 de junio de 2025, C.P. Pedro Pablo Vanegas Gil, número de radicado 11001-03-28-000-2024-00228-00



44. Al respecto, conviene precisar que, si bien el presidente de la República ostenta la potestad reglamentaria general, según el artículo 189, numeral 11¹⁵ de la Constitución Política, el Consejo Nacional Electoral está facultado para desarrollar disposiciones específicas en asuntos electorales, capacidad regulatoria que es restringida y debe alinearse con los preceptos legales y constitucionales.

45. En ese sentido, el Consejo Nacional Electoral posee una competencia regulatoria¹⁶ que le permite velar por el correcto desarrollo de los procesos electorales, en tanto, es un organismo autónomo e independiente, que hace parte de la organización electoral, con la facultad, se insiste, de regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

46. Sobre la facultad reglamentaria de dicha entidad, la Sección Quinta¹⁷ ha considerado que:

«[a]un cuando la potestad reglamentaria de manera general se encuentre atribuida al Presidente de la República y contenida en el artículo 189 numeral 11 de la Norma Fundamental, el Consejo Nacional Electoral se encuentra facultado, para desarrollar ciertas disposiciones generales dentro de su ámbito de acción, es decir en aquellos asuntos de carácter electoral

No sobra agregar que la facultad regulatoria del Consejo Nacional Electoral es restringida y limitada por cuanto debe ejercerse al igual que el poder reglamentario del Presidente de la República, de acuerdo con los preceptos legales y constitucionales que rigen la materia que se pretenda desarrollar».

47. Asimismo, la Corte Constitucional¹⁸ ha manifestado sobre la potestad reglamentaria en cabeza del Consejo Nacional Electoral, lo siguiente:

«Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha interpretado el artículo 265 como fuente de potestades de regulación en cabeza del Consejo Nacional Electoral, advirtiendo que dicha potestad se limita a la expedición de normas de naturaleza operativa y administrativa, destinadas a regular los temas propios de su competencia.

Así, por ejemplo, la Corte Constitucional consideró que el Consejo Nacional Electoral ejerce esta potestad al "reglamentar en cada caso todo lo demás relacionado con las consultas internas de los partidos", tal como se lo confiere el artículo 10 de la Ley 130 de 1994. La Corte advirtió, sin embargo, que dicha potestad de reglamentación se limitaba a asuntos técnicos y de detalle³⁸. Del

¹⁵ «Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: [...] 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes [...]».

¹⁶ Sobre la potestad reglamentaria de varias entidades del estado, entre ellas, el CNE se puede consultar de la Corte Constitucional, sentencia C-384 del 13 de mayo de 2003, expediente D-4312, MP. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁷ Ver del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 30 de octubre de 2014, expediente 11001-03-28-000-2014-000009-00, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-1081 del 24 de octubre de 2005, expediente PE-023, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.



mismo modo, en la Sentencia C-307 de 1994 la Corte Constitucional enfatizó que las autoridades electorales poseen ciertas facultades de regulación sobre aspectos de su competencia, pese a que las mismas se encuentren subordinadas a las disposiciones expedidas por el Presidente de la República en ejercicio de su potestad reglamentaria».

48. Por último, esta Sección¹⁹ también ha considerado que, para el ejercicio de la facultad reglamentaria del Consejo Nacional Electoral, se requiere un factor de génesis o de origen consistente en que mediante la Constitución Política o la ley se haya deferido, de forma precisa, la competencia de reglamentación a dicho órgano, esto es, que «las disposiciones legales establezcan criterios inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales ha de actuar la administración de tal forma que se preserven los principios básicos de un estado social y democrático de derecho»; y un factor temático o de objeto y es que las materias a reglamentar correspondan a aspectos de carácter técnico y operativo, de ahí la necesidad de aplicar el factor de subordinación y residualidad²⁰, para que no se adentre en las funciones propias del legislador o de la potestad reglamentaria que le corresponde por regla general al presidente de la República.

49. Determinado lo anterior, se tiene que las normas citadas como desconocidas, en lo que interesa al presente proceso, establecen:

Parágrafo 3 del artículo 6 de la Ley 2494 de 2025	Artículo 47 de la Ley 1437 de 2011
<p>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</p> <p>[...]</p> <p>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</p>	<p>ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.</p> <p>Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo</p>

¹⁹ Ver del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 15 de diciembre de 2021, expediente 11001-03-28-000-2021-00036-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

²⁰ Sobre el tema véase sentencia C-307 de 2004, que al efecto indicó: "...de la Constitución se deriva **para las autoridades electorales una cierta capacidad reglamentaria**, pero la misma tiene carácter residual y subordinado y no puede desconocer la competencia que, en materia de potestad reglamentaria, la Constitución atribuye al Presidente de la República. Así, para el cabal cumplimiento de sus cometidos, las autoridades electorales pueden expedir disposiciones de carácter general, pero tal **facultad es residual porque recae sobre aspectos que, por su nivel de detalle y su carácter puramente técnico y operativo, no hayan sido reglamentados por el Presidente de la República, y subordinada porque, en todo caso, no puede contrariar los reglamentos que en el ámbito de su competencia haya expedido el Presidente de la República.**" (Subrayas y negrillas fuera del texto)



<p>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.</p>	<p>en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.</p> <p>Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.</p>
---	--

50. Revisada en su integridad la Ley 2494 de 2025, se observa que, en su articulado no establece de manera específica las medidas cautelares en el procedimiento administrativo sancionador, por el contrario, el parágrafo 3 del artículo 6 señala que, en su revisión posterior²¹ el Consejo Nacional Electoral ejercerá la función de vigilancia de la presente ley y «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**», que en el presente caso corresponde al artículo 47 del CPACA, el cual, no establece dentro del procedimiento administrativo sancionatorio general la procedencia de medidas cautelares.

51. De lo anterior se colige que, en el caso concreto, la Ley 2494 de 2025 no facultó de forma precisa, la competencia de reglamentación al Consejo Nacional Electoral para establecer las medidas cautelares en el procedimiento administrativo, desconociendo la remisión normativa dispuesta en el artículo 47 del CPACA.

52. Además, no puede entenderse que se trate de aspectos de carácter técnico y operativo, en tanto no se considera que esta temática sea necesaria para el ejercicio de sus funciones, toda vez que su finalidad es ampliar y modificar el sentido de la ley reglamentada, agregando unas medidas nuevas que no están en la ley, vulnerando, a su vez, el derecho al debido proceso al establecer parte de un procedimiento nuevo.

53. Lo anterior puesto que la norma demandada dispone que cuando existan indicios graves de la comisión de una infracción y se requiera proteger el proceso

²¹ Bajo el entendido de las funciones desarrolladas por la Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Pública y Electoral, señaladas en el artículo 7 de la Ley 2494 de 2025.



electoral o la transparencia de la información, se pueden adoptar las siguientes medidas cautelares: i) suspensión provisional de la inscripción en el registro; ii) prohibición temporal de publicar encuestas hasta tanto se decida el procedimiento; y iii) rectificación inmediata de información errada o falsa.

54. Como se ve de la norma, las medidas que incluyó el CNE en la reglamentación, pueden afectar de manera grave los derechos de la parte investigada, ya que implican no solo la suspensión en la inscripción en el registro sino que llegan a la prohibición de publicar las encuestas. En este contexto es claro, que esta norma adiciona unas medidas que generan unas consecuencias trascendentales en un proceso que está en curso y no ha sido decidido, que además pueden afectar los derechos políticos y de participación ciudadana por la falta de publicación de las encuestas. En este punto se precisa, que si bien la norma dispone que las medidas se tomarán cuando existan indicios graves de una infracción, no puede perderse de vista que es un aspecto que no está consagrado en la ley, y por tanto excede la potestad reglamentaria.

55. En consecuencia, se decretará la suspensión provisional de los efectos del artículo cuadragésimo octavo de la Resolución 1197 de 25 de febrero de 2026, en tanto según el artículo 14 de la Ley 2494 de 2025 la competencia del Consejo Nacional Electoral estaba compelida a una actualización normativa dentro de la que no se encuentra la adopción de medidas cautelares en el procedimiento sancionatorio.

2.3.4. La presunta vulneración del principio de legalidad

56. Finalmente, el demandante señala que se vulneraron los artículos 1, 6, 121, 122 y 123 de la Constitución Política y, en esa medida, se desconoció el principio de legalidad por emplear, en criterio del accionante, el concepto jurídico indeterminado «indicios graves» como presupuesto para la imposición de medidas cautelares. Del mismo modo, cuestionó la validez de la expresión «tales como», al considerar que de ella se derivaba un catálogo abierto de medidas cautelares, generándose indeterminación respecto de su adopción.

57. Bajo esta argumentación, y dado que en este momento procesal ya prosperó el cargo de exceso en la facultad reglamentaria, será en la sentencia, de ser procedente ese estudio, donde se determine la presunta vulneración de este principio.

2.4. Otras decisiones

58. Junto con el escrito a través de los cuales se describió el traslado de la medida cautelar el Consejo Nacional Electoral aportó poder con el fin de que ejerciera su representación judicial dentro del proceso de la referencia.



Demandantes: Samuel Alejandro Ortiz Mancipe
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Rad: 11001-03-28-000-2026-00223-00

59. En virtud de que el poder aportado cumple los requisitos de ley, se le reconocerá personería para el efecto en los términos allí consagrados.

Conforme con lo anterior, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

III. RESUELVE

Primero: Decretar la suspensión provisional de los efectos del artículo cuadragésimo octavo de la Resolución 1197 de 25 de febrero de 2026 «[P]or medio de la cual se da cumplimiento al artículo 14 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», expedida por el Consejo Nacional Electoral, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Reconocer personería a la abogada Jennifer Alejandra López Avellaneda, identificada con cédula de ciudadanía 1.018.469.437 y tarjeta profesional 308.033 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada judicial del Consejo Nacional Electoral, en los términos del poder visible en el expediente digital que obra en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>