

Proyecto de Ley 280/2024 Senado - 569/2025 Cámara
"Por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones"

Aunque el presente proyecto de ley fue tramitado como una ley ordinaria, existen disposiciones en su articulado que plantean cuestionamientos respecto a su naturaleza jurídica, y que podrían requerir un tratamiento como ley estatutaria. En particular, la prohibición expresa de que las firmas encuestadoras, sus socios y miembros de junta directiva realicen aportes a campañas políticas incide directamente en los derechos fundamentales de participación política. Asimismo, la regulación sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas, especialmente aquellas de carácter electoral, tiene implicaciones sensibles sobre la libertad de expresión y de prensa. Estas materias, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, podrían ser consideradas propias del ámbito de una ley estatutaria al implicar restricciones o regulaciones que afectan el ejercicio de derechos fundamentales.

En este sentido, es importante destacar que si bien el proyecto pase la sanción presidencial y se convierta en Ley de la República es de esperarse que sea demandada ante la Corte Constitucional por estos elementos que podrían implicar afectaciones a derechos.

Resumen de la Ley:

- Se crean definiciones a nivel legal para encuestas probabilísticas y sondeos.
- Se establecen los requisitos mínimos que cualquier encuesta debe cumplir desde el punto de vista técnico. Para encuestas de nivel nacional, se establece un margen de error máximo de 3% y un nivel de confianza de 95% para la medición. Para las de nivel territorial, se establece el mismo nivel de confianza, y un margen de error máximo de 5%.
- En las encuestas de nivel nacional se deben incluir todas las ciudades con más de 800.000 habitantes, la ciudad más grande de cada región (si no hay de ese tamaño) y un subconjunto de municipios, grandes, pequeños y medianos de todas las regiones del país. En las encuestas departamentales, se debe incluir la capital y al menos el 20% de los municipios.

| N.º | Municipio | Departamento | Población Total |
|------------|------------------|---------------------|------------------------|
| 1 | Bogotá | Distrito Capital | 7.968.095 |
| 2 | Medellín | Antioquia | 2.653.729 |
| 3 | Cali | Valle del Cauca | 2.297.230 |
| 4 | Barranquilla | Atlántico | 1.327.209 |
| 5 | Cartagena | Bolívar | 1.065.570 |
| 6 | Soacha | Cundinamarca | 831.259 |

- 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.
- Se limita temporalmente cuándo se pueden realizar encuestas de intención de voto (máximo 3 meses antes del primer día de inscripción de candidaturas). No se limitan los demás tipos de encuestas o sondeos (de favorabilidad, y de reconocimiento).
- Las encuestas de intención de voto para cargos uninominales que se realicen después de la inscripción de candidaturas deben incluir a todos los candidatos inscritos.
- Se establece la obligación de que todas las encuestas que se publiquen, estén acompañadas por una ficha técnica que incluye, entre otras, la siguiente información:
 - La persona natural o jurídica que la encomendó
 - La fuente de financiación
 - Tipo, tamaño de muestra y procedimiento de selección de sujetos.
 - Texto literal de las preguntas.
 - Candidatos, personas o instituciones por las que se indagó.
 - Espacio y periodo de tiempo en el que se hizo.
 - margen de error del diseño.
 - Nivel de confiabilidad.
 - Personas responsables del diseño de la encuesta.
- Esta misma información se tiene que entregar al CNE, que llevará un repositorio de encuestas. Además, deben entregar el código computacional usado para el procesamiento de los datos y los registros primarios. Esta información se utilizará para auditar las encuestas.
- 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, el margen de error calculado de cada indicador y los microdatos anonimizando información personal y las variables necesarias para replicar los cálculos publicados.
- Se establece la creación de una Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión política y Electoral.
- La comisión estará formada por 5 expertos postulados por las universidades con programas de estadística acreditados de alta calidad (cada programa podrá postular tres personas), y serán elegidos por el CNE. No podrán ser comisionados quienes tengan conflicto de interés o se encuentren en las circunstancias inhabilitantes que establece la Ley.
- Los comisionados serán remunerados de acuerdo con la escala salarial del CNE. Se autoriza al CNE para contratar supernumerarios para apoyar las labores de la comisión, pero únicamente durante la “temporada electoral”.
- Todas las encuestas de opinión pública de carácter nacional deben ser auditadas por el CNE, mientras que las encuestas del nivel territorial serán auditadas aleatoriamente.
- Requisitos para el registro como firma encuestadora:
 - Aportar contratos que demuestren la realización de estudios de mercado y encuestas de opinión pública ejecutados en los 5 años anteriores a la solicitud.

- Estar legalmente constituida como sociedad, con al menos 3 años de antigüedad, y cuyo objeto social principal sea la realización de estudios de mercado y encuestas.
- El registro debe renovarse cada 3 años.
- Se crea un régimen de transición que permite a personas naturales constituirse como persona jurídica y registrarse como firma encuestadora.
- Se prohíbe que las firmas encuestadoras, los miembros de su junta directiva y sus socios puedan realizar aportes a campañas electorales.
- Si se encuentra información errónea o alterada, las encuestadoras y los medios deben rectificar la información.

Aspectos a tener en cuenta:

1. La Ley fue tramitada en Cámara como Ley ordinaria, pero incluye disposiciones que podrían ser consideradas estatutarias, como la limitación de la posibilidad de hacer aportes a campañas electorales por parte de las firmas encuestadoras, los miembros de su junta directiva y sus socios. Asimismo, puede considerarse que genera alguna afectación o limitación a la libertad de prensa.
2. Las sanciones no fueron reglamentadas en esta Ley, por lo que seguirían vigentes las disposiciones de la Ley 130 de 1994 y la Ley 996 de 2005 que regulan esta materia. Se mantiene la dispersión normativa que existe en nuestra Ley electoral.
3. Varios medios de comunicación se han pronunciado en contra de la limitación temporal para realizar encuestas de intención de voto. Sin embargo, este límite tiene sentido dentro de nuestro sistema, ya que el legislador ha establecido este mismo tipo de restricciones para todas las etapas del proceso electoral, buscando que la campaña electoral esté delimitada y no sea permanente. Esto también podría limitar el uso de estos mecanismos para posicionar determinados nombres de manera anticipada.
4. Uno de los aspectos clave que plantea la implementación de esta ley es la conformación de la Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas, la cual operará bajo la órbita del Consejo Nacional Electoral. Dada la relevancia de sus funciones y el impacto de sus decisiones sobre la calidad y transparencia de la información electoral, resulta fundamental que esta instancia esté integrada por personas con reconocida competencia técnica y una trayectoria acreditada en materia estadística y metodológica. La neutralidad política debe ser un principio rector en la selección de sus miembros, evitando que la comisión se convierta en una cuota burocrática o espacio de repartición partidista. En este sentido, es urgente que se desarrollen mecanismos de seguimiento, control y vigilancia ciudadana sobre su conformación y funcionamiento, a fin de garantizar que su actuación responda a criterios de excelencia técnica, independencia e imparcialidad, y que realmente contribuya a mejorar el acceso de la ciudadanía a información veraz y confiable en el contexto electoral.

Asimismo, es indispensable que el reglamento que regule el funcionamiento de esta Comisión incluya disposiciones específicas para proteger la propiedad intelectual e industrial de las firmas encuestadoras. La exigencia de entrega del código computacional, microdatos y metodologías utilizadas para la elaboración de los estudios debe estar acompañada de garantías claras que aseguren la confidencialidad y no divulgación de elementos estratégicos o diferenciadores de estas empresas. El acceso a dicha información por parte de la Comisión debe limitarse exclusivamente a efectos de verificación técnica y auditoría, sin que ello implique comprometer los derechos comerciales ni generar riesgos de apropiación indebida de metodologías o procedimientos desarrollados por los actores privados del sector.

5. Debido a que el proyecto aumenta la planta del CNE, existe el riesgo de que los comisionados o sus supernumerarios puedan usarse como cuotas burocráticas. En este sentido, consideramos negativo que no se incluyera una disposición aprobada en Senado, que hacía público el proceso de elección de comisionados y preveía la participación de veeduría ciudadana.
6. El nuevo marco normativo fortalece las competencias del CNE para ejercer vigilancia y control sobre las firmas encuestadoras. Es un avance significativo frente al mero registro que se exige actualmente. Adicionalmente, la creación de la comisión fortalece la capacidad técnica de la entidad.

Análisis final del Proyecto de Ley:

Las normas que regían los temas de encuestas tenían cerca de 30 años y se habían desarrollado solo desde resoluciones (normas administrativas), pues el único antecedente normativo en este sentido es la Resolución 23 de 1996, proferida por el Consejo Nacional Electoral – CNE. Por ello, es importante que un tema crucial sobre el proceso electoral, como lo son las encuestas de intención de voto, sea regulado bajo un marco de ley, y esto ya es un avance significativo.

En segundo lugar, esta ley trae elementos que, desde lo técnico, como la construcción de las muestras, los márgenes de error y los márgenes de confianza permiten que los estos estudios de opinión muestren resultados realmente representativos desde lo demográfico y territorial, permitiendo así que llegue mejor información a la ciudadanía en relación al proceso electoral.

Sin embargo, las virtudes de esta ley solo serán confirmadas dependiendo de su implementación. Por ello, para la MOE es una lástima que en el texto final se haya retirado la posibilidad de que se constituyan veedurías para hacer control ciudadano a la selección de la Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral que hará parte del Consejo Nacional Electoral. En este sentido, se insta al CNE a se garantice la capacidad técnica de esta instancia desde su conformación y se den plenas garantías para un ejercicio de supervisión por parte de la ciudadanía y las organizaciones políticas sobre la conformación de esta comisión, con el único fin de que esta nueva ley se convierta en una garantía para que la ciudadanía cuente con mejor información y no en una forma de controlar el correcto acceso a la información que merece el país.