

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚM. 163 DE 2022 DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES – 323 DE 2023 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPLEMENTA EL MANUAL DE IDENTIDAD VISUAL DE LAS ENTIDADES ESTATALES, SE PROHÍBEN LAS MARCAS DE GOBIERNO Y SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA AUSTERIDAD EN LA PUBLICIDAD ESTATAL.”**

Bogotá D.C., 02 de agosto de 2023

Señores

**H.S. Juan Felipe Lemos Uribe**

Presidente

**Alfredo Rocha Rojas**

Secretario

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Senado

e. s. d.

**Referencia:** Presentación del informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley núm. 163 de 2022 Cámara – 323 de 2023 Senado “Por medio de la cual se implementa el Manual de Identidad Visual de las entidades estatales, se prohíben las marcas de gobierno y se establecen medidas para la austeridad en la publicidad estatal”

Respetado Presidente y Secretario. Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República de Colombia, y de conformidad a lo dispuesto en la Constitución Nacional y la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia **positiva** para primer debate ante la Comisión Cuarta Constitucional Permanente al Proyecto de Ley núm. 163 de 2022 Cámara – 323 de 2023 Senado “Por medio de la cual se implementa el Manual de Identidad Visual de las entidades estatales, se prohíben las marcas de gobierno y se establecen medidas para la austeridad en la publicidad estatal”

Atentamente,



**Angélica Lisbeth Lozano Correa**

Senadora

Partido Alianza Verde

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚM. 163 DE 2022 DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES – 323 DE 2023 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPLEMENTA EL MANUAL DE IDENTIDAD VISUAL DE LAS ENTIDADES ESTATALES, SE PROHÍBEN LAS MARCAS DE GOBIERNO Y SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA AUSTRERIDAD EN LA PUBLICIDAD ESTATAL.”**

**1. Objeto**

La presente ley tiene por objeto establecer medidas que permitan unificar la imagen de las entidades estatales a través de la implementación del manual de identidad visual de las entidades estatales, prohibiendo las marcas de gobierno con el fin de impedir que se pierda la identidad institucional, además de establecer medidas que permitan la austeridad en la publicidad estatal.

**2. Trámite del Proyecto**

- El proyecto de ley El Proyecto de ley número 163 de 2022 Cámara, por medio de la cual se implementa el manual de identidad visual de las entidades estatales, se prohíben las marcas de gobierno y se establecen medidas para la austeridad en la publicidad estatal, fue radicado el 30 de agosto de 2022 por los honorables Representantes a la Cámara Cristian Danilo Avendaño Fino y Carolina Giraldo Botero, y el Senador Rodolfo Hernández Suárez.
- El día 12 de octubre de 2022, la mesa directiva de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes designó como ponentes a los representantes a la Cámara Modesto Enrique Aguilera Vides (coordinador), Olga Lucía Velásquez Nieto (coordinador), María del Mar Pizarro García y Hugo Danilo Lozano Pimiento.
- El día 27 de octubre de 2022, se radicó informe de ponencia positiva para primer debate en la Comisión Cuarta Constitucional de la Cámara de Representantes, por parte de los ponentes Modesto Enrique Aguilera Vides (Coordinador), Olga Lucía Velásquez Nieto (coordinador), María del Mar Pizarro García y Hugo Danilo Lozano Pimiento, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso número 1348 de 2022.
- Posteriormente, el día 14 de diciembre de 2022, en sesión de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente, fue aprobado en primer debate el Proyecto de ley número 163 de 2022 Cámara “por medio de la cual se implementa el manual de identidad visual de las entidades estatales, se prohíben las marcas de gobierno y se establecen medidas para la austeridad en la publicidad estatal”.
- Durante el debate el honorable Representante Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa presentó 2 proposiciones, siendo acogida 1 respecto al título y la otra, por decisión del autor fue dejada como constancia.
- El día 20 de diciembre de 2022, se designó a los mismos honorables representantes para que rindan informe de ponencia para segundo debate en plenaria de la cámara de representantes.
- El Proyecto de Ley fue aprobado en segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes el 27 de marzo de 2023.
- El 11 de mayo de 2023 fue enviado a la Comisión Cuarta Permanente Constitucional del Senado de la República.
- El 01 de junio de 2023 fue asignada la H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa como ponente del presente proyecto de Ley.

### **3. Justificación del Proyecto de Ley**

#### **3.1 Conveniencia**

Ha sido recurrente la inversión del gasto público con el fin de promover la publicidad en las entidades estatales. No obstante, dicha publicidad en la mayoría de los casos, se ejecuta con el fin de promover y promocionar a quienes ostentan los cargos públicos ya sea por nombramiento o por elección popular, más que para comunicar el cumplimiento de las funciones institucionales. Esta conducta ha generado una pérdida de identidad de las instituciones, pues permanentemente y con el cambio de las direcciones políticas o administrativas de cada entidad, se modifica la señalética de acuerdo a la marca de gobierno de turno.

Por otra parte, el recurso público se utiliza para la autopromoción de los directivos desde un enfoque político e individualista, capitalizando toda la promoción de marca en su propio beneficio, a través de las vocerías de las entidades estatales, ya sea porque la función comunicativa estatal se realizó a través de las cuentas personales de los directivos o porque aquellos conservan las cuentas de vocería institucionales una vez dejan el cargo.




El último fenómeno se hace más frecuente en los cargos de elección popular del sector central como son alcaldes, gobernadores y presidentes. Al resultar elegidos, utilizan los recursos de comunicaciones para promocionar sus cuentas personales, lo que es grave porque la entidad no conserva nada de la capitalización de esa promoción a través de una vocería que debería pertenecer exclusivamente a la entidad estatal, y no al funcionario.

CUENTAS INSTITUCIONALES EN TWITTER		
	Cuenta Oficial de la Entidad	Cuenta Oficial del Cargo Principal
 UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	@UIS	@RectorUIS
 ALCALDÍA (AYUNTAMIENTO) DE NUEVA YORK	@nycgov	@NYCMayor
 ALCALDÍA DE BUCARAMANGA	@AlcaldiaBGA	No tiene
 GOBERNACION DE SANTANDER	@GobdeSantander	No tiene

Elaboro: @3\*

**TODO COMUNICA**

Tomado de: Alfonso Becerra – Experto en Comunicaciones

Cuentas Presidenciales de Twitter	
<b>Estados Unidos de Norte América</b> – Se utiliza la misma cuenta con independencia de quién ostente el cargo.	 <p><b>President Biden</b> ✓ @POTUS United States government official</p>
<b>República de Colombia</b> – No existe cuenta unificada para el presidente de Colombia. No obstante, conservan las cuentas que fueron promovidas con ocasión al ejercicio de su cargo.	 <p><b>Álvaro Uribe Vélez</b> ✓ @AlvaroUribeVel</p> <p><b>Juan Manuel Santos</b> ✓ @JuanManSantos</p>
	 <p><b>Iván Duque</b> ✓ @IvanDuque</p>

Esto genera que las comunicaciones oficiales se presenten en cuentas que son de uso personal de quienes ostentan el cargo, llevando a que la ciudadanía se informe mediante cuentas no institucionales, ocasionando un problema de legitimación y coherencia en el uso de las comunicaciones estatales.

Ahora, en relación con las marcas de gobierno, el sector central es el que más protagoniza usos inadecuados de las comunicaciones e identidades institucionales, ya que aquellos las emplean para promover movimientos o partidos políticos, o bien, exaltar el plan de gobierno o de desarrollo haciendo que se diluya la identidad institucional.

Para efectos ilustrativos tenemos los siguientes ejemplos:

MARCAS Y LEMAS DE GOBIERNO A MARCAS DE CAMPAÑA ELECTORAL Y VICEVERSA			
MARCA DE GOBIERNO	EN CAMPAÑA ELECTORAL	SIGUIENTE MARCA DE GOBIERNO	SIGUIENTE CAMPAÑA ELECTORAL
 Gobernación de Santander		 Gobernación de Santander	
 Alcaldía de Girón		 Alcaldía de Girón	
		 Alcaldía de Bogotá	
		 Alcaldía de Bucaramanga	
		 Alcaldía de Bogotá	
		 Gobernación de Santander	
		 Presidencia de la República de Colombia	

Elaboró: @&™

**USO DE RECURSOS PÚBLICOS  
PARA POSICIONAR MARCAS Y LEMAS  
DE MOVIMIENTOS POLÍTICOS**

Tomado de: Alfonso Becerra – Experto en Comunicaciones



Tomado de: Alfonso Becerra – Experto en Comunicaciones













Tomado de: Alfonso Becerra – Experto en Comunicaciones

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

	Bogotá DC	Bucaramanga
Alcaldía	 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.	 ALCALDÍA DE BUCARAMANGA <b>GOBERNAR ES HACER</b>
Concejo	 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	 CONCEJO DE BUCARAMANGA <b>MÁS ACCIONES MENOS DISCURSOS</b>
Personería	 Personería de Bogotá, D. C.	 PERSONERÍA DE BUCARAMANGA
Tránsito	 Alcaldía Mayor Bogotá, D.C. Secretaría de Tránsito y Transporte.	 DIRECCIÓN DE TRÁNSITO BUCARAMANGA
Instituto de Cultura	 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C. Instituto Distrital CULTURA Y TURISMO	 instituto municipal de cultura y turismo Bucaramanga

Tomado de: Alfonso Becerra – Experto en Comunicaciones

A nivel nacional ocurre lo mismo en relación con las marcas de Gobierno.

	Estados Unidos	Colombia
Año 2006		 Presidencia de la República de Colombia
Año 2010		 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA  TODOS POR UN NUEVO PAÍS por equidad y justicia
Año 2014		 Presidencia de la República  PROSPERIDAD PARA TODOS
Año 2018		 El futuro es de todos Presidencia de la República

Elaboró: @A\*

Tomado de: Alfonso Becerra – Experto en Comunicaciones

También, se han creado distintas identidades, incluso de unidades administrativas u oficinas adscritas que no guardan en absoluto una uniformidad con el Ministerio o Departamento al que pertenece. A continuación, podemos citar el siguiente ejemplo:

<p><b>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</b></p>	<p><b>Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (adscrito al Ministerio de Agricultura)</b></p>
	

Así mismo, existe una disparidad en las marcas institucionales de las entidades estatales que conforman la Rama Judicial, pese a que algunas adoptan el Escudo de Armas de la República de Colombia, lo hacen con disparidad. Veamos:

<p><b>Corte Suprema de Justicia</b></p>  <p>República de Colombia <b>Corte Suprema de Justicia</b></p>	<p><b>Corte Constitucional</b></p> 
<p><b>Consejo de Estado</b></p> 	<p><b>Comisión Nacional de Disciplina Judicial</b></p>  <p>COMISIÓN NACIONAL DE <b>Disciplina Judicial</b></p>

Ahora, en relación con la ejecución de los recursos públicos tenemos que las inversiones en comunicaciones no planeada, con el único fin de promover a los servidores públicos de forma individual, ocasionando con esto el derroche en el recurso público. Veamos que en relación con el gobierno anterior, el equipo de Iván Duque triplicó el equipo de comunicaciones de la Presidencia, pasando de quince personas del gobierno de Santos a cincuenta y cuatro del Gobierno Duque<sup>1</sup>.

Dentro de la misma investigación de la FLIP, se pudo constatar que para garantizar el posicionamiento del presidente Duque se invirtió entre el 2018 y 2022 la suma de \$46.164.867.909 a través de la Alta Consejería Presidencial para las Comunicaciones, el

<sup>1</sup> <https://flip.org.co/index.php/en/publicaciones/informes/item/2931-el-presidente-confinado>

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre) y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). Dentro de los objetivos de dichos contratos se encontraría: monitoreo a medios de comunicación y el posicionamiento del presidente en redes sociales.

Incluso, el mismo enfoque de comunicaciones del anterior Gobierno, no buscó realizar una propuesta pedagógica a la ciudadanía sobre el cumplimiento de funciones públicas, sino que, buscaba desincentivar a la ciudadanía para que no se manifestará en ejercicio de sus derechos constitucionales. Ejemplo de este caso fue la contratación de Alotrópico S.A.S. para el fortalecimiento de la imagen institucional de la Presidencia con mensajes como *como "Colombia quiere más propuestas, menos movilizaciones", "conversar para avanzar, si uno para no avanza", "avanzaremos solo si pasamos de la protesta a la propuesta y de la propuesta a la acción"*. Estos contratos se suscribieron por un valor de \$1.145.448.142<sup>2</sup>.

En lo relacionado con la descentralización territorial, la exconcejala Ángela Garzón realizó un estudio acerca de la publicidad y comunicación institucional, encontrando que entre 2004 y 2016, Bogotá se gastó más de 653 mil millones de pesos en publicidad, la cual estaba enfocada principalmente al posicionamiento de los planes de gobierno.

Este fenómeno ya ha sido objeto de estudio por parte de la academia, desde donde se encontró que entre 2004 y 2019 el gasto por publicidad en Bogotá ascendió a los 360 millones de dólares. Los autores Behar-Villegas y Koç <sup>3</sup> resumen sus hallazgos en la siguiente tabla, en donde incluyen la relación entre el gasto y el PIB de la ciudad, como un medio para ejemplificar los costos concretos de la publicidad de la administración distrital.

Año	Marca	Gasto en USD	% de gasto respecto del PIB
2004-2007	BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA	\$61,641,969.76	0.14%
2008-2011	BOGOTÁ POSITIVA	\$75,594,346.22	0.11%
2012-2015	BOGOTÁ HUMANA	\$146,055,006.50	0.18%
2016-2019	BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS	\$76,972,552.44	0.10%
Total		\$360,263,874.92	

Traducción propia. Fuente: Behar-Villegas, Erick and Koç, Hasan, "Altering Credibility Through Short-term Government Branding: A Digital Framing Experiment" (2022).

Wirtschaftsinformatik 2022 Proceedings. 1.

[https://aisel.aisnet.org/wi2022/e\\_government/e\\_government/1](https://aisel.aisnet.org/wi2022/e_government/e_government/1)

<sup>2</sup> <https://www.elespectador.com/politica/la-billetera-de-duque/>

<sup>3</sup> Behar-Villegas, Erick and Koç, Hasan, "Altering Credibility Through Short-term Government Branding: A Digital Framing Experiment" (2022). Wirtschaftsinformatik 2022 Proceedings. 1. [https://aisel.aisnet.org/wi2022/e\\_government/e\\_government/1](https://aisel.aisnet.org/wi2022/e_government/e_government/1)

En el estudio realizado los autores encuentran que la presencia de una marca de gobierno en un contenido oficial lleva a la pérdida de credibilidad de éste, tanto cuando hay prejuicios contra la marca de gobierno como cuando no los hay. Es decir que la calidad de la información se percibe de manera menos creíble, cuando un logotipo o slogan que no proviene de la política de Estado, sino de un gobierno, interfiere en la presentación de la información. Con esto se documenta que el efecto de las marcas no solo es monetario por la incidencia presupuestal, sino que conlleva un problema de cortoplacismo inherente que implica, según los autores, un costo de oportunidad social.

En la auditoria especial realizada por parte de la contraloría general de Medellín a Empresas Públicas de Medellín -EPM-, que esta entidad gastó más de 31 mil millones de pesos entre enero de 2018 y septiembre de 2019<sup>4</sup>.

Cuadro 4. Ejecución presupuestal proceso Identidad Corporativa EPM, enero 2018 a septiembre 2019 (Cifras en miles de pesos).

Presupuesto	Grupo	Nombre cuenta	Ejecución			% Partic. 2018 a Sep./2019	
			2018	2019 (a Sept. 30)	2018 + Sept. 30 2019		
Gasto	Publicidad y propaganda	Diseño, Agencia y Freelance	480	177	658	2.79%	
		Producción Externa	848	315	963	4.08%	
		Pauta en Medios Masivos	3.224	4.628	7.852	33.27%	
		Pauta en Medios Alternativos	1.242	875	2.117	8.97%	
	<b>Subtotal Publicidad y Propaganda</b>			<b>5.594</b>	<b>5.995</b>	<b>11.690</b>	<b>49,11%</b>
	Promoción y Divulgación	Merchandising Compra	6	31	37	0,16%	
		POP	-	-	-	0,00%	
		Producción Patrocinios y Eventos	1.302	476	1.778	7,53%	
		Vinculación Patrocinios	5.470	4.726	10.196	43,20%	
	<b>Subtotal Promoción y Divulgación</b>			<b>6.779</b>	<b>5.233</b>	<b>12.011</b>	<b>50,89%</b>
<b>Total Gasto</b>			<b>12.373</b>	<b>11.228</b>	<b>23.601</b>	<b>100,00%</b>	
Costo	Publicidad y propaganda	Diseño, Agencia y Freelance	270	130	400	5,07%	
		Producción Externa	900	30	870	11,03%	
		Pauta en Medios Masivos	2.112	1.762	3.875	49,17%	
		Pauta en Medios Alternativos	-	-	-	0,00%	
	<b>Subtotal Publicidad y Propaganda</b>			<b>3.282</b>	<b>1.862</b>	<b>5.144</b>	<b>65,28%</b>
	Promoción y Divulgación	POP	-	-	-	0,00%	
		Producción Patrocinios y Eventos	452	513	965	12,24%	
		Vinculación Patrocinios	1.177	594	1.771	22,48%	
		<b>Subtotal Promoción y Divulgación</b>			<b>1.629</b>	<b>1.107</b>	<b>2.736</b>
	<b>Total Costo</b>			<b>4.911</b>	<b>2.969</b>	<b>7.880</b>	<b>100,00%</b>
<b>TOTAL GASTO + COSTO</b>			<b>17.284</b>	<b>14.198</b>	<b>31.481</b>		

Fuente: Información rendida por el sujeto de control. Cálculos equipo auditor.

La FLIP también anunció que la Alcaldía de Medellín gastó más de 130mil millones de pesos entre el 2016 y 2017 en publicidad oficial, superando ampliamente al rubro de Bogotá con un presupuesto cinco veces mayor al de dicha ciudad<sup>5</sup>.

Inclusive, en el Proyecto de Ley 104 de 2017 de Senado, se lee en su exposición de motivos que, según un informe elaborado por la Contraloría General de la República (CGR) titulado Informe de Contratación en Publicidad (2012-2014), el Estado colombiano gastó en publicidad y eventos \$2.312.933.351.571, destacándose el ritmo de gasto durante el periodo comprendido entre julio de 2013 y enero de 2014, que fue de \$1.188 billones de pesos.

A más de las elevadas cifras recogidas por la CGR en su informe sobre gasto en publicidad, la gran mayoría de estos gastos se hicieron mediante la modalidad de contratación directa, lo que, por los valores de los contratos y la selección de los contratistas, supone un

<sup>4</sup>[https://www.cgm.gov.co/cgm/Paginaweb/IP/Informes%20de%20Auditora%20PGA%202019/201900005447\\_ID%20AE%20Publidad%20EPM%20Definitivo%2013-12-2019.pdf](https://www.cgm.gov.co/cgm/Paginaweb/IP/Informes%20de%20Auditora%20PGA%202019/201900005447_ID%20AE%20Publidad%20EPM%20Definitivo%2013-12-2019.pdf)

<sup>5</sup><https://www.elmundo.com/noticia/La-Alcaldia-de-Medellin-es-la-que-mas-gasta-en-publicidad-en-el-pais/375378>

contrasentido al espíritu de la Ley 80 de 1993 y la jurisprudencia del contencioso administrativo sobre la materia.

En suma, esta iniciativa evitaría el derroche en más de dos billones de pesos por año del presupuesto de las entidades del orden nacional y territorial.

Ahora, debe aclararse que esta iniciativa legislativa no busca prohibir la publicidad estatal. Por el contrario, pretende reglamentar la publicidad oficial con el fin de evitar que ésta no responda a las vanidades de los mandatarios de turno, y no se afecte la identidad institucional de las entidades estatales y entes territoriales.

Para solucionar toda la problemática planteada planteamos las siguientes propuestas que se ven acogidas en el articulado:

1. Unificar la imagen institucional en un manual que será elaborado con criterios técnicos y participación ciudadana.
2. Prohibir las marcas de gobierno en la identidad visual de las entidades estatales.
3. Garantizar la utilización de los símbolos patrios en la identidad institucional.
4. Conservar las cuentas de vocerías de la Estado.
5. Garantizar la austeridad a través de la prohibición de publicidad estatal en favor de servidores o planes de gobierno.
6. Aprovechar hasta el agotamiento del material contratado a la entrada en vigencia de la Ley.

## **2. Antecedentes Legislativos**

El gobierno del expresidente de Iván Duque trató de implementar una medida de iniciativa legislativa a través del Proyecto de Ley 104 del 2017 del Senado de la República por la cual se buscaba garantizar el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos destinados a publicidad estatal.

Dicha iniciativa buscaba limitar los gastos realizados mediante prensa, radio, televisión, vallas pancartas, que fueran contratados o gestionados directamente por las entidades estatales a partir de la ejecución de recursos públicos. Para lograrlo, pretendía prohibir la publicidad de naturaleza estatal que buscara la autopromoción de funcionarios o de metas de resultado de los distintos gobiernos.

Por ello, se considera que dicha iniciativa pese a no haber sido aprobada, contenía disposiciones que permiten reducir la publicidad estatal y la autopromoción de los servidores públicos, razón por la cual, es idóneo incorporar apartes de su contenido a la presente.

## **3. Marco Jurídico**

### **3.1.1. Derecho Internacional**

Las relatorías especiales de la OCDE y la ONU en su declaración conjunta del año 2012 afirmaron que: *“los gobiernos y los órganos públicos nunca deben abusar de su custodia de las finanzas públicas para tratar de influir en el contenido de la información de los medios de prensa, el anuncio de publicidad debe basarse en razones de mercado”*, de tal manera que el asunto de la publicidad oficial y la forma como se presenta la información a las personas es

una preocupación de la comunidad internacional en cuanto a los recursos que gastamos en ella como en su contenido.

En otra orilla, la Relatoría Especial de la CIDH ha definido como criterios necesarios para garantizar la libertad de expresión y regular el gasto oficial de publicidad, en aras de no incurrir en la censura indirecta. Para ello el organismo regional ha señalado:

1. La necesidad de establecer leyes especiales, claras y precisas.
2. Definir objetivos legítimos de la publicidad oficial.
3. Establecer unos criterios de distribución de la pauta estatal.
4. Una adecuada planeación.
5. Establecer mecanismos claros de contratación.
6. Garantizar la transparencia y acceso a la información.
7. Definir un control externo para la asignación publicitaria.
8. Garantizar un pluralismo informativo y publicidad oficial.

### 3.1.2. Constitucionales

- El artículo 8 dispone que es una obligación del Estado proteger las riquezas culturales y de la nación.
- El Artículo 209 constitucional establece que: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.
- Artículo 313 de la Constitución Política numeral 9 del artículo señala que le corresponde al concejo dictar las normas necesarias para la preservación y defensa del patrimonio cultural de la ciudad.

### 3.1.3. Leyes

- La Ley 1474 de 2011 dispone que: “[...] ARTÍCULO 10. PRESUPUESTO DE PUBLICIDAD. Los recursos que destinen las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado del orden nacional y territorial, en la divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos.”

### 3.1.4. Jurisprudenciales

- La sentencia C – 1153 de 2005, expediente PE-024, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra se refirió a la utilización de dineros del Estado sobre publicidad. En esta se dijo que:

*“Deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos. En esta publicidad oficial se procurará la mayor limitación, entre otros, en cuanto a contenido, extensión, tamaño y medios de comunicación, de manera tal que se logre la mayor austeridad en el gasto y la reducción real de costos. Los contratos que se celebren para la realización de las actividades descritas en el inciso anterior, deben obedecer a criterios preestablecidos de efectividad, transparencia y objetividad. Se prohíbe el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión. En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo. [...]”*

### **3.1.5. Derecho territorial**

- El Concejo de Medellín promulgó el Acuerdo No. 107 de 2019 por medio del cual se dictan medidas para la protección y el uso de los emblemas del Municipio de Medellín. En este proyecto de acuerdo se resolvió el problema de las imágenes de gobierno a partir de la visualización del escudo de armas del municipio su himno y su bandera en un ejercicio de memoria y reconocimiento de identidad también con el objeto de posicionar el escudo como imagen de la ciudad.
- El distrito capital ha adoptado un nutrido manual de manejo de imagen institucional en el que ha permitido el posicionamiento del escudo de armas de la ciudad y el lema: “Alcaldía de Bogotá” como un elemento común y orgánico en la señalética de la ciudad. De tal manera el Acuerdo Distrital No. 149 de 2019 establece una marca de ciudad y dispone que el distrito sólo podrá usar la marca de ciudad o el escudo de la ciudad en el manejo de la imagen institucional. En cuanto a la Alcaldía, por vía de dicho acuerdo se proscribieron los lemas de gobierno de la imagen institucional quedando como único imago tipo de Bogotá, su escudo de armas y el lema “Alcaldía de Bogotá”.
- El Concejo Municipal de Bucaramanga aprobó y promulgó el acuerdo No. 018 de 2020 por el cual institucionalizó el escudo de la ciudad de Bucaramanga como imagen del municipio como una forma de conservar la identidad visual, evitando la dispersión que existan en el sector central y descentralizado por servicios.
- La Gobernación de Risaralda a través del acuerdo de ordenanza 005 del 05 de mayo de 2022 “Por medio del cual se dictan medidas para la protección y el uso de los emblemas del Departamento de Risaralda”, se sumó a la petición de conservar una línea específica en cuanto a la identidad visual.

## **4. Del Análisis del Impacto Fiscal de la Norma**

De conformidad al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 se aprecia que las iniciativas normativas que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deben hacer explícito dicho gasto y la

compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. No obstante, la Corte Constitucional ha precisado en su jurisprudencia –a manera de ejemplo se aprecia la Sentencia C-502 de 2007- que el Análisis del Impacto Fiscal de las Normas se trata de un criterio de racionalización de la actividad legislativa lo cual no puede suponer un veto sobre la misma.

No obstante, se aprecia que el presente proyecto de Ley no tiene impacto fiscal ya que no ordena gasto ni otorga beneficios tributarios.

## 5. Conflictos de Interés

Revisadas las disposiciones que contienen la presente iniciativa se concluye que la misma no tiene la potencialidad de generar conflicto de interés a algún congresista por cuanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos, y tampoco lo hace para los parientes o familiares por consanguinidad, afinidad o parentesco civil en los términos del artículo 286 y 287 de la Ley 5 de 1992.

No obstante, cada congresista estará obligado a evaluar su situación personal sobre eventuales conflictos de interés que puedan existir el estudio de este proyecto de ley.

## 6. Proposición

Conforme a lo considerado en el presente informe y de acuerdo al artículo 153 y 156 de la Ley 5 de 1992, me permito presentar informe de ponencia **POSITIVA**, y solicito a los integrantes de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado estudiar en primer debate al Proyecto de Ley núm. 163 de 2022 Cámara – 323 de 2023 Senado *“Por medio de la cual se implementa el Manual de Identidad Visual de las entidades estatales, se prohíben las marcas de gobierno y se establecen medidas para la austeridad en la publicidad estatal”*

De los honorables Senadores,



**Angélica Lisbeth Lozano Correa**  
Senadora  
Partido Alianza Verde

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO  
PROYECTO DE LEY NÚM. 163 DE 2022 DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES – 323  
DE 2023 SENADO**

“POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPLEMENTA EL MANUAL DE IDENTIDAD VISUAL DE LAS ENTIDADES ESTATALES, SE PROHÍBEN LAS MARCAS DE GOBIERNO Y SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA AUSTERIDAD EN LA PUBLICIDAD ESTATAL.”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer medidas que permitan unificar la imagen de las entidades estatales a través de la implementación del Manual de Identidad Visual, prohibiendo las marcas de gobierno con el fin de impedir que se pierda la identidad institucional, además de establecer medidas que permitan la austeridad en la publicidad estatal.

**Artículo 2º. Destinatarios de la ley.** Se entenderán como entidades estatales para efectos de esta ley, las siguientes:

- A) La Nación, las regiones, los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las regiones administrativas y de planificación, las regiones administrativas de planificación especial, las asociaciones de municipios, los municipios; los establecimientos públicos, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas, los fondos que manejen recursos del erario público y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles;
- B) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, las personerías distritales y municipales, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales, y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la Constitución o la ley les encomiende el ejercicio de funciones públicas.

**Artículo 3º. Definiciones.** Para la adecuada interpretación, aplicación y, en general, para los efectos de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

- **Manual de Identidad Visual:** Documento que contiene los elementos esenciales de la identidad estatal. Dentro del mismo aparecen la marca, el color institucional, las aplicaciones visuales y recomendaciones para el uso de la identidad.
- **Marca de Ciudad o Territorio:** Elemento de comunicación que busca posicionar a una o varias ciudades, distritos o municipios como destinos de turismo, cultura, inversión o cualquier otro valor de apropiación.
- **Marca de Gobierno:** Imagen o eslogan que promueve o hace alusión a un plan de gobierno, grupo político o plan de acción de una persona elegida por periodo fijo o para un cargo directivo.
- **Publicidad Estatal:** Cualquier forma de comunicación y divulgación de información dirigida al público en general, la cual se genere, transmita o divulgue a través de diferentes medios de comunicación y que sean contratados, pagados y/o gestionados por las entidades estatales para dar a conocer sus productos, bienes, servicios, planes, programas, proyectos, campañas, convocatorias, y demás actividades relacionadas con sus funciones y competencias legales.
- **Vocería:** Calidad oficial habilitada para comunicar el cumplimiento de las funciones públicas por parte de las entidades estatales. Generalmente la vocería de las entidades públicas reposa en sus representantes legales y/o directores administrativos. Las vocerías pueden ejercerse a través de cuentas habilitadas en redes sociales o a través de las oficinas de comunicaciones.

**Artículo 4º. Manual de Identidad Visual de las Entidades Estatales (MIV).** Las entidades estatales a las que hace referencia el artículo 2º, ajustarán su identidad visual para lo cual deberán adoptar un Manual de Identidad Visual dentro de los seis (6) meses siguientes, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el cual observará los siguientes parámetros:

- a) El Manual de Identidad Visual deberá desarrollar como mínimo los siguientes elementos esenciales: la identidad institucional, el color institucional, las vocerías y cuentas institucionales y las aplicaciones visuales a utilizar en la publicidad, los bienes consumibles y no consumibles, así como los bienes inmuebles y muebles;
- b) Se prohíbe cualquier uso o implementación de marca de gobierno. Será incompatible cualquier reforma al Manual de Identidad Visual que contenga símbolos, imágenes o mensajes alusivos a las marcas de gobierno;
- c) En las entidades del orden nacional, se deberá utilizar el Escudo de Armas de la República de Colombia como logotipo acompañado del nombre de la entidad correspondiente. Solo podrá complementarse con el nombre de la unidad, oficina, secretaría u despacho adscrito;
- d) En las entidades del orden territorial, deberá emplearse como logotipo el escudo o la bandera que corresponda por su valor histórico y cultural a cada ente territorial, acompañado del nombre de la entidad;

- e) Las entidades estatales podrán emplear excepcionalmente un uso de logotipo distinto al del escudo o la bandera del orden nacional o territorial según corresponda, siempre que se acredite la apropiación cultural e histórica de otro logo, circunstancia que deberá motivarse dentro del respectivo manual;
- f) El Manual de Identidad Visual deberá mantener la neutralidad política y religiosa. Los símbolos, imágenes, mensajes o elementos identitarios no podrán hacer alusión a partidos o movimientos políticos;
- g) El Manual de Identidad Visual no podrá contener elementos alusivos al Plan de Gobierno, Plan de Desarrollo o Plan de Acción del gobierno o dirección administrativa que lo apruebe;
- h) El manual no podrá contener alusiones a ningún movimiento ciudadano, partido político y/o personalidades políticas.

**Parágrafo 1º.** Las entidades u organismos adscritos cumplirán las disposiciones del Manual de Identidad Visual de la entidad estatal de manera obligatoria.

**Parágrafo 2º.** El Manual de Identidad Visual deberá ser ampliamente socializado con el fin de que la ciudadanía realice comentarios, sugerencias u observaciones sobre el mismo, las cuales serán relacionadas en un anexo del Manual de Identidad Visual.

**Parágrafo 3º.** La verificación sobre el cumplimiento del Manual de Identidad Visual de cada entidad, será realizada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, quien a su vez emitirá un informe anual evidenciando el grado de avance y formulando recomendaciones a cada entidad específica, para la adecuada implementación del manual.

El mencionado departamento administrativo, también revisará las modificaciones al Manual de Identidad Visual que realicen las entidades y aquellas podrán solicitarle concepto previamente a adoptarlas, mediante escrito motivado.

**Parágrafo 4º.** La presente disposición no aplicará para la implementación de la Marca Ciudad o Territorio.

**Artículo 5º. De la obligación de conservar de la imagen institucional.** Será función de la dirección administrativa o quien haga sus veces de cada entidad estatal según corresponda, la conservación de la imagen institucional en los bienes inmuebles y muebles estatales y de la imposición en la señalética en la infraestructura de los edificios y demás bienes estatales.

Las entidades estatales que trata el artículo 2º de la presente ley, solo podrán erogar recursos para cambiar la señalética existente en los bienes inmuebles en coherencia con la austeridad del gasto estatal, y en concordancia con el Manual de Identidad Visual de la entidad.

**Artículo 6º. *Prohibiciones.*** Se prohíbe todo gasto en la publicidad de naturaleza estatal, que tenga el objeto de autopromocionar, enaltecer o denigrar la imagen de funcionarios del gobierno nacional o territorial a través de la promoción de sus cuentas personales en redes sociales, y/o de partido o movimiento político y marcas de gobierno.

La publicidad que se realice en los procesos de rendición de cuentas y presentación de informes de gestión no podrá contener marcas de gobierno.

También se prohíbe la imposición de mensajes, imágenes y marcas de gobierno en los bienes inmuebles y muebles donde funcionen instituciones y entidades públicas.

**Parágrafo 1º.** Sin perjuicio de la participación mediática originada en la invitación, entrevista, reportaje y/u otra actividad del curso ordinario de la libertad de prensa, la prohibición de la que trata este artículo será extensiva a toda destinación de fondos provenientes del Presupuesto Público que tenga por objeto autopromocionar o enaltecer la imagen de funcionarios del gobierno nacional o territorial, y/o de partido o movimiento político y marcas de gobierno en los medios de comunicación.

**Parágrafo 2º.** Esta disposición se aplicará sin perjuicio de la utilización por parte de las entidades estatales de otros medios para garantizar el derecho de información de los ciudadanos, aplicando las normas y principios de la transparencia y acceso a la información pública.

**Parágrafo 3º.** Esta disposición no afecta lo dispuesto por la normativa en materia de financiación estatal de campañas políticas.

**Artículo 7º. *De las vocerías de las entidades estatales.*** Las entidades estatales adoptarán dentro del Manual de Identidad Visual las cuentas autorizadas para el ejercicio de la vocería institucional con el fin de informar a la ciudadanía acerca del ejercicio de las funciones públicas de la entidad estatal a través de las redes sociales o los distintos medios de comunicación.

Las cuentas o identidades de la vocería le pertenecerán a la entidad estatal y bajo ningún concepto podrán conservarlas las personas que fungieron como servidores públicos una vez hayan dejado el cargo. La devolución de las cuentas de vocería deberá hacerse explícita en el informe de gestión.

No se podrá erogar presupuesto público sobre cuentas personales de quienes ocupen los cargos públicos distintas a las cuentas designadas para el ejercicio de la vocería.

**Artículo 8º. *De la austeridad del gasto en la publicidad estatal.*** Se prohíbe el gasto estatal de imagen o identidad que promueva las marcas de gobierno. Las entidades estatales no podrán realizar la contratación de nuevos elementos distintivos hasta tanto se haya adoptado el Manual de Identidad Visual que trata la presente ley.

No obstante, las entidades estatales podrán continuar utilizando los elementos distintivos, papelería y material impreso o contratado hasta su agotamiento. En todo

caso, la transición entre entidades institucionales se hará con criterios de conservación del ambiente con el fin de generar la menor afectación posible.

**Parágrafo.** Las entidades estatales destinatarias de la presente ley privilegiarán el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en sus estrategias comunicativas internas y externas, prefiriendo el uso de comunicaciones digitales para la reducción de papelería y material impreso.

**Artículo 9º. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**Angélica Lisbeth Lozano Correa**  
Senadora  
Partido Alianza Verde