



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 772

Bogotá, D. C., viernes, 16 de septiembre de 2016

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	<u>SECRETARIO GENERAL DEL SENADO</u> www.secretariasenado.gov.co	<u>SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA</u> www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 146 DE 2016 CÁMARA

*por medio del cual se elimina la obligatoriedad del servicio militar en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Eliminar el carácter obligatorio del servicio militar.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia, este quedará así:

**“Artículo 216.** *La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.*

*La Ley determinará las formas en las que la ciudadanía de manera voluntaria, se enliste en las filas de las fuerzas públicas y las prerrogativas por la prestación del servicio”.*

Artículo 2°. *Derogatorias.* Deróguense la Ley 48 de 1993 y las disposiciones contrarias al presente acto legislativo.

Artículo 4°. *Vigencia.* Este acto legislativo rige a partir de su promulgación.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Servicio Militar Obligatorio (SMO), ha sido una política inamovible del Estado colombiano. Frente a esto han surgido fuertes debates en diferentes esferas públicas del Estado y la sociedad civil, que han expresado un aire militarista en aquellas posiciones que se escudan en el argumento de que el Estado requiere la fuerza de estos ciudadanos para afrontar el conflicto armado y combatir a los actores armados. Sin embargo, esto ha sido escudero para ocultar los intereses políticos y militaristas que están detrás de estas posiciones. A pesar de los intentos fallidos muchas han sido las iniciativas que han buscado modificar de manera mínima el SM y su carácter obligatorio.

Desde la experiencia internacional, varios países que han avanzado en garantizar libertades y derechos para cohesionar las democracias, han expuesto que al eliminar la obligatoriedad del servicio militar se obtienen resultados positivos en las funciones que tienen las fuerzas públicas dentro del Estado. Esto nos sirve de guía para reconocer los puntos favorables que se obtienen al abandonar la idea de que el servicio militar obligatorio es inherente a la construcción de Nación y el fortalecimiento del Estado.

¿Cuál es la razón de ser de la obligatoriedad del Servicio Militar? Si se entiende que la razón de ser de esta imposición es la noción de servicio a la patria, es posible remontarse a la experiencia de países de la región como Argentina, Chile y Perú, o a los EE. UU. y varios países de Europa, los cuales han preferido replantear la idea de tomar las armas como forma de *servir a la patria*, ampliando las posibilidades de entender este deber ciudadano en el sentido de amor por lo comunitario y no como obligación de morir y matar por honor.

Si por otro lado se entiende, que el objetivo principal del Servicio Militar está representado por el fortalecimiento del Estado, habrá que mencionar que en un país como Colombia, caracterizado por la gran desconfianza de los ciudadanos en la institucionalidad, la poca efectividad en los servicios esenciales y los altos nive-

Handwritten signatures and names of the members of the Chamber of Representatives, including Oscar Ospina, among others.

les de corrupción, sería más preciso para este fin, tomar como punto de partida la fuerza de sus jóvenes en pro de una nueva relación Estado-Ciudadano, que deje de lado el uso de la fuerza y permita el entendimiento de la otredad como paso inicial en la reconciliación nacional.

Finalmente, si se considera la obligatoriedad del servicio militar como un medio para *construir nación*, habrá que preguntarse por el concepto de nación al cual le apunta este fin, pues bien, el entrenamiento militar, el ejercicio de la violencia y el constante riesgo de morir, apunta a la construcción de una nación rodeada por la intolerancia y que entiende que la única forma de resolver los conflictos es la “ley del más fuerte”; la construcción de nación debe estar mediada por la creación de una identidad y en dicha labor, es tarea de quienes hoy dictan el destino del país, formar jóvenes constructores de paz.

Remitiéndonos a las experiencias de otros países que dieron pasos para eliminar la obligatoriedad del servicio militar, podemos encontrar aspectos positivos que nos sirven como punto de referencia para avanzar en ese camino.

En Argentina se valoran dos aspectos positivos al eliminar la obligatoriedad del SM: el primero, es que se respeta y defienden los derechos como parte de un proceso democrático al ejercer las garantías de la Constitución Política, pues, se valora la posibilidad de que las mujeres ingresen a las fuerzas públicas sin restricción alguna reconociendo *igualdad en los derechos de los ciudadanos y ciudadanas* argentinas. El segundo, muy en la vía de la promoción de los derechos para la igualdad, es que las personas que se enlistan en las fuerzas públicas lo hacen por decisión propia, protegiendo las libertades ciudadanas<sup>1</sup> como lo es la *Libertad de decisión*.

En Alemania, se observó un fenómeno importante transcurrido un año después de que el Parlamento alemán modificará el carácter obligatorio del servicio militar<sup>2</sup> a un carácter *voluntario y de Ejército Profesional*. En este periodo se registró una vinculación de ciudadanos y ciudadanas con edades mayores a las establecidas cuando el servicio militar era obligatorio, y que aportó en gran medida al fortalecimiento de la institución militar con los conocimientos que estos ciudadanos poseen.

Adicional a esto, las experiencias internacionales han demostrado que cuando se opta por eliminar la obligatoriedad del servicio militar hay una reducción en el gasto militar y le permite al Estado orientar estos recursos en instituciones que pueden ejercer soberanía en el territorio a través de la inversión en proyectos de la economía nacional y del ámbito social, mejorando proporcionalmente la calidad de vida de la ciudadanía.

1 Lafferriere, Guillermo y Soprano, Germán. El servicio militar voluntario en las Fuerzas Armadas Argentinas entre el final del siglo XX y principios del XXI. Revista *Conjuntura Austral*. Consultado en el mes de junio del 2016, Recuperado en el siguiente link: [http://www.academia.edu/16405794/El\\_servicio\\_militar\\_voluntario\\_en\\_las\\_Fuerzas\\_Armadas\\_Argentinas\\_entre\\_el\\_final\\_del\\_siglo\\_XX\\_y\\_principios\\_del\\_XXI](http://www.academia.edu/16405794/El_servicio_militar_voluntario_en_las_Fuerzas_Armadas_Argentinas_entre_el_final_del_siglo_XX_y_principios_del_XXI)

2 En Alemania dicen adiós al servicio militar obligatorio, 15 abril del 2011. *El Espectador*. Recuperado en el siguiente link: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/alemania-dicen-adios-al-servicio-militar-obligatorio-articulo-263278>.

Algo cierto que se observa en estas experiencias, es que hay una disminución de jóvenes en el pie de fuerza de los ejércitos en estos países, pero abre la posibilidad de que nuevas personas ingresen sin sentir la presión de la obligación que tiene el papel o por la fuerza que emplean los ejércitos.

Ahora, el ciudadano o ciudadana que de forma discrecional desee prestar el servicio militar, lo hará de una forma tal en el que su interés le ha permitido tomar esta decisión, se valora esta Libertad de decidir, pues con este ejercicio se imprime un aspecto que es clave para el fortalecimiento de las fuerzas públicas, este elemento es la *vocación* a la vida militar.

La voluntariedad del servicio militar ofrece por lo menos las siguientes garantías:

Primero: hay un interés individual que motiva las tareas que se le encomienden con el fin de cumplir las funciones de las FFMM y esto visto de manera general, hay un trabajo enérgico de la colectividad orientado a cumplir los objetivos de estas instituciones.

Segundo: hay una cualificación en la carrera militar y policial, avanzando hacia la creación de un Ejército Profesional y se *moderniza* la institución militar. Con esta proposición no se busca abolir las FFMM, por el contrario se busca fortalecerlas.

Entonces, las personas que sean incorporadas a la fuerza no cumplen con los criterios de profesionalización y mucho menos con la capacidad de actuar que requieren las Fuerzas Públicas, pues la acción desinteresada de estas personas incide en los objetivos y las funciones de esta institución.

Tercero: la experiencia internacional ha demostrado que poseer un ejército no tan robusto en términos de la cantidad de soldados, no implica necesariamente que estos sean débiles en el orden nacional e internacional, de hecho, hay una tendencia en la configuración de los Estados en el mundo en el que es más valioso un ejército cualificado, pues responde de manera eficiente a las funciones que se le asignan y a las necesidades que tiene la patria.

Ahora, el servicio militar al ser obligatorio es contradictorio con normas nacionales e internacionales que respetan, defienden y protegen la Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

En el orden nacional, el artículo 18 de la Constitución Política de Colombia reconoce la libertad de conciencia en el cual se garantiza el derecho a pensar y expresar sus creencias o convicciones, sin ser juzgado, señalado u obligado a actuar en contra de su creencia. Esta violación de derechos se presenta en los casos de detenciones arbitrarias o por otras razones que se enunciarán más adelante y que de manera indirecta se obliga a los jóvenes a la prestación de este servicio.

Si bien la Corte Constitucional ha avanzado en materia de jurisprudencia alrededor de la *Objeción de conciencia*<sup>3</sup>, es necesario que se avance en eliminar la obligatoriedad del servicio militar que ha vulnerado derechos humanos de nuestros ciudadanos, tales como los múltiples casos en los que a pesar de que los ciudadanos se acobijan a la objeción de conciencia, las FFMM trasladan de manera forzosa a estos ciudadanos

3 En la Sentencia C-728 de 2009 se reconoce la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio como un derecho fundamental.

quitándoles la libertad de alegar en el plano jurídico la vulneración de sus derechos.

En este momento político de la historia de Colombia, en el que los diálogos de paz entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las Farc está ad portas de la aprobación de los acuerdos a través del plebiscito como el mecanismo idóneo para refrendar lo acordado por dos partes del conflicto, abre una posibilidad para cambiar esta situación con la firma del acuerdo de paz. Entonces, este proyecto de acto legislativo es una de las herramientas para mejorar la situación de los jóvenes en el país, pues va en concordancia con los acuerdos de paz y deja de condenar a los jóvenes para servir a la guerra.

Otra de las razones son las batidas ilegales realizadas por las FFMM en las que se obligan a los jóvenes mayores de edad a prestar el servicio militar sin derecho a realizar el conducto regular de reclutamiento reglamentado por la Ley 48 de 1993, incorporándolos de manera irregular a las instituciones, pero también vulnerando los derechos y libertades consagradas en el artículo 18 de la Constitución Política, ya que muchos jóvenes son transportados a los distritos militares sin consentimiento alguno y a la fuerza, lo anterior, haciendo caso omiso de los diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional, contenidos en las Sentencias C-879 de 2011 y la T-455 de 2014.

Hay que reconocer que en los últimos años hemos visto cómo las fuerzas militares han declarado públicamente la ilegalidad en estos procedimientos y la disminución de estas formas de reclutamiento, pero, no hay certeza de que esto se esté cumpliendo en todo el territorio nacional como nos lo demuestra el informe presentado por el Comité Permanente por la defensa de los Derechos Humanos (CPDH), para el año del 2015, enseña cifras alarmantes en términos de la batidas que se registran por las denuncias hechas a los defensores y defensoras humanos pues registraban un aumento, en

el año 2014 hubo 32 batidas ilegales y para el año 2015 estas conductas superaron la cifra de 70 batidas<sup>4</sup>.

Finalmente, es necesario hacer énfasis en un análisis de contexto, pues bien, muchos de los jóvenes del país, se ven en la obligación de ir a la guerra porque no tienen la capacidad económica de pagar la libreta militar o porque a pesar de querer hacerlo, no pueden acceder a la educación superior, pues no cuenta con la suficiente oferta educativa a su alcance.

En la tabla 1 podemos ver cifras que muestran los porcentajes de jóvenes que prestan el servicio militar para el año 2013<sup>5</sup>, discriminado por estrato y por el tipo de servicio. Se puede observar que los jóvenes de estratos 0, 1 y 2 son los que más nutren las filas de las FFMM, alcanzan a representar un porcentaje total de los jóvenes reclutados de más del 80%, cifra que preocupa pues demuestra que el servicio militar no se aplica de la misma manera a jóvenes de menos recursos. Y si se excluyera a los jóvenes de estrato 0 de este grupo, las cifras nos muestran que los estratos 1 y 2 son los más afectados por esta política, pues representan un porcentaje de 72,4%, cifra que preocupa aún más. Con esto se puede concluir que el SMO es una política de Estado injusta con las poblaciones más vulnerables económicamente, aparte de vulnerar derechos constitucionales.

4 COMITÉ PERMANENTE POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS (CPDH). *Informe 2006-2015: "Batidas ilegales" y servicio militar obligatorio en Colombia: entre la conciencia y el modelo de desarrollo*. 2015. Recuperado en el mes de julio de 2016, a través del siguiente link: [https://issuu.com/comitepermanenteddhh/docs/informe\\_batidas/40?e=0/31546683](https://issuu.com/comitepermanenteddhh/docs/informe_batidas/40?e=0/31546683).

5 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe Servicio Militar Obligatorio en Colombia: Incorporación, reclutamiento y objeción de conciencia*, elaborado el año 2014. Recuperado en el mes de julio de 2016, a través del siguiente link: <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/ServicioMilitarObligatorio.pdf>

Tabla 1.<sup>6</sup>

ESTRATO	PORCENTAJE		
	SOLDADOS BACHILLERES	SOLDADOS REGULARES	SOLDADOS CAMPESINOS
0	9,42%	2,15%	16,33%
1	14,75%	21,58%	13,12%
2	54,40%	59,48%	54,13%
3	19,39%	14,55%	16,12%
4	1,9%	1,15%	0,3%
5	0,13%	0,92%	
6	0,01%	0,17%	

6 La tabla inicial fue modificada pues presentaba un error de digitación en la casilla de Soldados Regulares de estrato dos, la cifra que contiene el informe es de 69,48%.

Por último, en el orden internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el artículo 18 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 18 declaran y reconocen la Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, que desde las interpretaciones realizadas por el Comité de Derechos Humanos reconoce que el servicio militar obligatorio va en contravía de los Derechos Humanos y de estos acuerdos internacionales los cuales Colombia suscribe.

Y en la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, en el artículo 12 hace reflexión sobre

el derecho a la objeción de conciencia y orienta una recomendación:

*"Los Estados Partes se comprometen a promover las medidas legislativas pertinentes para garantizar el ejercicio de este derecho y avanzar en la eliminación progresiva del servicio militar obligatorio"* (Comité de DDHH, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Con base en esta recomendación y acorde a la pertinencia política del proyecto en el país, es que se hace el llamado para avanzar hacia eliminar la obligatoriedad del servicio militar en Colombia.

Es necesario avanzar en garantizar libertades y derechos de los ciudadanos y ciudadanas como la Dignidad Humana, la Libertad de Decisión, el libre desarrollo de la personalidad y de la vida, y promover los deberes que tiene la Constitución de respetar, defender y proteger estos derechos y libertades.

Con esta iniciativa se da un paso para cerrar el ciclo de violencia, para esto es necesario trabajar con la ciudadanía y qué mejor que contar con el potencial de los jóvenes trabajando de manera participativa y vinculada a los procesos sociales, políticos y económicos, en vez de estar realizando actividades militares de forma obligada, pues, serán los y las jóvenes quienes a futuro garanticen el desarrollo de cada rincón del país, en nuestras manos está la posibilidad de generar las condiciones para edificar la Paz estable y duradera.

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES

##### SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de septiembre de 2016 ha sido presentado en este Despacho el **Proyecto de Acto Legislativo número 146** con su correspondiente Exposición de Motivos. Por el honorable Representante **Víctor Correa**, honorable Senador **Iván Cepeda**, honorable Representante **Ángela Robledo** y otros honorables Representantes y honorables Senadores.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se reglamenta la participación de la población joven en los diferentes niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público, según lo preceptuado en el artículo 45 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* Propender la participación de la población joven, a fin de que se garantice su activa vinculación laboral en los diferentes cargos que tengan un nivel de decisión en las diferentes ramas del Poder Público.

**Artículo 2°.** *Finalidad.* Crear mecanismos para que las autoridades, le proporcionen a la población joven la efectiva participación en todos los niveles de las ramas y demás órganos del Poder Público, y las demás promuevan esa participación en las instancias de decisión de la sociedad.

**Artículo 3°** *Edad apta para joven para la aplicación de esta ley.* Para efectos de la presente ley, entiéndase por joven quien ya haya cumplido su mayoría de edad según la Constitución y ley y pueda obligarse, es decir, la persona que tenga entre dieciocho (18) y veintiocho (28) años de edad.

**Parágrafo.** Esta definición no cambia los límites de edad establecidos para la población joven, ni deroga

otras leyes para adolescentes y jóvenes que existan en la actualidad.

**Artículo 4°.** *Participación activa de los jóvenes.* La participación activa de la población joven en los diferentes cargos en las ramas y órganos del Poder Público se hará cumplir por parte de la autoridad nominadora que le corresponda, aplicando las siguientes reglas:

a) Mínimo un 10% de los cargos niveles decisorios, de que trata el..., serán desempeñados por jóvenes en las edades que indica esta ley

b) Mínimo un 10% de jóvenes en las entidades del orden nacional y regional de la rama legislativa, administrativa y judicial.

**Artículo 5°.** *Excepción.* Lo dispuesto en el artículo anterior no se aplica a los cargos pertenecientes a la carrera administrativa, judicial u otras carreras especiales, en las que el ingreso, permanencia y ascenso se basan exclusivamente en el mérito.

**Artículo 6°.** *Informes de seguimiento.* Con el fin de hacer la evaluación del cumplimiento de la presente ley, el Programa Presidencial Colombia Joven o quien haga sus veces, el Consejo Superior de la Judicatura, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Dirección Administrativa del Congreso de la República presentará al Congreso de la República, antes del 31 de diciembre de cada año, un informe sobre la provisión de cargos y el porcentaje de participación de los jóvenes en las ramas del Poder Público.

**Artículo 7°.** *Información oportunidades laborales.* El Departamento Administrativo de la Función Pú-

blica, enviará la información pertinente con respecto a cargos a proveer en la administración pública a las Instituciones de Educación Superior, a fin de que se informe a la población joven.

Artículo 8°. *Vigilancia y cumplimiento de la ley.* El Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, velarán por el estricto cumplimiento de esta ley.

Artículo 9°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**AIDA MERLANO REBOLLEDO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Atlántico

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

Me permito someter a su consideración esta iniciativa, que permite la participación activa de la población joven de nuestro país en los diferentes estamentos, ramas y órganos del Poder Público, dándoles la oportunidad de aportar con responsabilidad en trabajos en pro del Estado.

#### 1. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Existe en nuestro país, población joven que son emprendedoras que han tenido ideas innovadoras y se han destacado en las diferentes instancias que se han desarrollado, ahora bien la juventud de ahora debe tener estímulos que sean garantizados y desarrollados por el Estado, a fin de crear una política donde se les involucre en las diferentes decisiones estatales, existen jóvenes que a su corta edad están preparados hasta en niveles educativos superiores se encuentran en el auge con las nuevas tecnologías de producción, comunicación, manejo y procesamiento de información por qué no darles la oportunidad y convertirnos en un país incluyente de todas las poblaciones.

De otra parte, el crear estímulos en el sentido de brindar oportunidades de trabajo de Decisión, hace que los adolescentes que vienen detrás de ellos sigan su ejemplo y quieran buscar la oportunidad de estudiar y de trabajar en pro de su país, se sientan importantes para el Estado y busquen el buen camino de la preparación educativa, a fin de que tengan buenas oportunidades laborales.

Colombia se ha convertido un preparador de jóvenes profesionales, que se ven obligados a buscar oportunidades laborales fuera de su país por los valores de salarios y ventajas mostradas en otros países, esto debemos tratar de que no sea una constante y mostrar que sí existen oportunidades y estas son dadas por su Estado.

La Constitución Política de Colombia es incluyente de nuestros jóvenes pero realmente a mi modo de ver es insuficiente la participación de los mismos en las diferentes ramas del Poder Público y órganos del Estado,

es importante que se les tenga en cuenta en cargos que tenga decisión, desde una nueva óptica y aprovechando su potencial, la constante retroalimentación que hacen de las nuevas tecnologías y de la globalización por los medios electrónicos, no hay que cerrarnos a lo mismo hay que innovar.

#### 2. LA JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA

Traeré a este proyecto algunas cifras de América Latina con respecto a la juventud

*“En América Latina más de un 18% de jóvenes entre los 15 y 18 (9,4 millones) no estudian ni trabajan, 54% son mujeres y 46% son hombres.*

*En la actualidad, la región mantiene un registro bajo de participación de los jóvenes en las elecciones, partidos políticos y organizaciones sociales tradicionales.*

*...Mientras se evidencia una participación de entre el 5 y 20 %, según los países, en organizaciones deportivas y religiosas”<sup>1</sup>.*

El desempleo a nivel Latinoamérica según la OIT está en aumento y adicionalmente esto ha hecho que se presenten frustración y desánimo en los jóvenes para querer estudiar, es importante que el Estado busque alternativas para que haya estímulos en la población joven para estudiar y desempeñarse laboralmente.

Con respecto la OIT ha indicado:

*“La generación de más y mejores puestos de trabajo para los jóvenes es un desafío importante en América Latina y el Caribe, donde su ingreso a la vida laboral está marcado por altas tasas de desocupación, informalidad y desaliento.*

*La tasa de desempleo urbano entre los jóvenes latinoamericanos y caribeños llegó a 13,3% (2014), una proporción que triplica la de los adultos y es más del doble que la tasa general de desempleo promedio en la región, de 6,1%.*

*Por otra parte, 6 de cada 10 jóvenes que sí consiguen ocupación se ven obligados a aceptar empleos en la economía informal, lo que en general implica malas condiciones de trabajo, sin protección ni derechos, y con bajos salarios y baja productividad.*

*Por otra parte se estima que unos 20 millones de jóvenes en la región no estudian ni trabajan, debido en gran parte a la frustración y el desaliento por la falta de oportunidades en el mercado laboral.*

*A escala mundial, se estima que hay cerca de 75 millones de jóvenes desempleados de entre 15 y 24 años en 2012, un incremento de aproximadamente 4 millones desde 2007”<sup>2</sup>.*

Con esta iniciativa se pretende crear esos estímulos a los jóvenes a partir de la primera instancia que debe dar la pauta para ello el Estado.

1 <http://www.juventudconvoz.org/tematicas/participacion-de-la-juventud>.

2 Artículo Empleo y Juvenil en América Latina y el Caribe <http://www.ilo.org/americas/temas/empleo-juvenil/lang-es/index.htm>

### 3. LA JUVENTUD EN CIFRAS

Ahora en Colombia vamos a analizar las cifras de ocupación de los jóvenes.

Sexo	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013
Hombres	608,4	584	739,8	719,7	716,3
Mujeres	1368,7	1336	1861,8	1834,3	1768,2
<b>Total</b>	<b>1977</b>	<b>1920</b>	<b>2601,5</b>	<b>2554</b>	<b>2484,5</b>

Fuente Colombia joven.

Concepto	Oct.-dic. 2015	Nov. 2015-ene. 2016	Dic. 2015-feb. 2016	Enc.-mar. 2016	Feb.-abr. 2016	Mar.-may. 2016
% inactivos / PET 14 a 28 años	39,06	40,03	40,33	41,7	41,72	42,39
% población en edad de trabajar	32,19	32,1	32,1	32,06	31,98	32
T.D. Abierto	12,78	14,9	16,15	17,08	15,58	15,03
T.D. Oculto	0,78	0,82	0,9	0,87	0,92	0,98
Tasa de ocupación	52,66	50,53	49,48	47,82	48,65	48,37
Tasa desempleo	13,57	15,73	17,05	17,95	16,51	16,01
Tasa general participación	60,93	59,96	59,66	58,29	58,27	57,6

Fuente Colombia joven.,

### 4. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Cabe resaltar que en el año 2006 el Representante a la Cámara Carlos Fernando Motoa Solarte, presentó una iniciativa con Similar objeto y texto diferente al **Proyecto de ley número 008 de 2006**, por la cual se reglamenta la participación activa de los jóvenes en las diferentes ramas y órganos Poder Público, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones. El cual fue archivado por fin de legislatura y no se terminó de dar su trámite legislativo para convertirse en ley de la República.

### 5. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

En el contexto de la jurisprudencia, me permito traer a colación apartes de la Sentencia C-862 de 2012 de la Corte Constitucional:

#### Sentencia C-862 de 2012

“La preocupación respecto de la población joven, que ahora se manifiesta por parte de los órganos de decisión política, no es exclusiva del Estado colombiano, pues actualmente existen diversos instrumentos internacionales destinados a la protección y garantía de los derechos de las y los jóvenes:

“[E]l Estado colombiano tiene pendiente la firma y ratificación de la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud que ya se encuentra en vigencia y en la cual se reconoce a las y los jóvenes ‘como sujetos de derechos, actores estratégicos del desarrollo y personas capaces de ejercer responsablemente los derechos y libertades que configuran esta Convención’ y como resultado de esto el Estado se compromete a ‘hacer posible que se lleven a la realidad programas que den vida a lo que esta Convención promueve en favor del respeto a la juventud y su realización plena en la justicia, la paz, la solidaridad y el respeto a los Derechos Humanos’.

Así mismo, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas sancionó en 1996 la resolución que aprueba el Programa de Acción Mundial para

los Jóvenes y la que se reconoce a las y los jóvenes como un recurso humano importante para el desarrollo y como agentes fundamentales del cambio social, el desarrollo económico y la innovación tecnológica. A través de esta Resolución, la Organización de Naciones Unidas exhortó a los Estados Miembros a aplicar el Programa, emprendiendo las acciones pertinentes que en él se describen. Además entre 2010-2011 se celebrará el Año Internacional de la Juventud que tiene como tema ‘Diálogo y entendimiento mutuo’, y que busca resaltar el papel de las juventudes en todos los procesos políticos, sociales, económicos y culturales que se llevan a cabo en el mundo”.

Por las razones anteriormente expuestas solicito se estudie esta iniciativa, a fin de que se dé el trámite legislativo pertinente para que se concluya en ley de la República.

Cordialmente,

  
**AIDA MERLANO REBOLLEDO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Atlántico

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de septiembre de 2016 ha sido presentado en este Despacho el **Proyecto de ley número 145**, con su correspondiente Exposición de Motivos. Por la honorable Representante *Aída Merlano Rebolledo*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2016  
CÁMARA**

*por medio de la cual se regula el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos destinados a la publicidad estatal y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto garantizar el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos destinados a la contratación y pago de publicidad de naturaleza estatal, con el fin de evitar su uso excesivo, controlar el gasto público asociado a esto, y garantizar la efectividad y eficiencia del gasto en actividades directamente relacionadas con la naturaleza y misión de las entidades estatales.

El uso de la publicidad estatal se basará en los criterios de equidad, equilibrio, libertad, igualdad, interés general, imparcialidad y austeridad.

Parágrafo. La publicidad estatal incluirá eventos y otras actividades con fines promocionales, publicitarios, así como de campañas de promoción e imagen institucional.

Artículo 2°. *Finalidad.* En desarrollo del interés general, la publicidad estatal tendrá como finalidad instruir a la población sobre:

a) Acceso a bienes y servicios provistos por el Estado, y/o

b) Advertir a la población sobre situaciones de urgencia, interés o inmediatez de orden económico, social y/o ecológico.

No se podrá interpretar como interés general la publicidad cuya finalidad sea meramente informativa. Se entenderá como informativa la autopromoción, el contenido genérico, los anuncios de autogestión y/o de muestra de resultados, y/o de hechos cumplidos.

Artículo 3°. *Definición.* Se entenderá por Publicidad Estatal cualquier forma de comunicación y divulgación de información dirigida al público en general, a través de diferentes medios de comunicación, tales como, pero sin limitarse, televisión, radio, prensa, medios electrónicos, medios impresos y/o audiovisuales, vallas, pancartas, insertos, anuncios, eventos, redes sociales y patrocinios; que sean contratados o gestionados por las entidades estatales para dar a conocer sus productos, servicios, planes, programas, proyectos, campañas, convocatorias, y demás actividades propias de su naturaleza y misión.

Artículo 4°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley tiene como ámbito de aplicación toda la estructura del Estado colombiano, incluidas aquellas entidades adscritas o dependientes de la Rama Ejecutiva como fideicomisos, bancos, entidades financieras y/o programas que reciban recursos provenientes del erario y/o del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 5°. *Control.* Las entidades estatales y aquellas que sean de naturaleza mixta o adscrita velarán por el adecuado control y vigilancia de los rubros que destinan en sus presupuestos para publicidad, en los términos previstos en la presente ley.

La eficiencia del gasto público es una obligación y, por ende, una responsabilidad que se debe garantizar de manera previa, sin perjuicio del control fiscal, disciplinario y/o penal posterior al que haya lugar.

Artículo 6°. *Elecciones.* En el evento en que se presenten elecciones, se restringirá la publicidad estatal durante los seis (6) meses previos a dicha elección, salvo para aquellas situaciones definidas en el literal b) del artículo 2°.

Parágrafo. La Organización Electoral, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, reglamentará el acceso y uso de publicidad para la difusión y pedagogía electoral.

Artículo 7°. *Planeación.* La contratación de la publicidad estatal de que trata la presente ley, observará los criterios de eficacia y eficiencia en el gasto público y el régimen jurídico aplicable a la contratación pública. Es obligación de las entidades estatales, incluidas aquellas adscritas y/o de naturaleza mixta, elaborar una adecuada planeación presupuestal sobre estos rubros.

Para ello, se definirá al interior de cada entidad pública y/o de naturaleza mixta un Comité de Publicidad conformado por cinco (5) miembros de nivel ejecutivo, directivo y/o asesor, quienes evaluarán la pertinencia de dicha contratación, y asesorarán al titular de cada entidad, bien sea directa y/o a través de su comité de contratación, en donde este exista.

Su informe y recomendación se basarán en criterios técnicos, de imparcialidad, objetividad, necesidad, equilibrio, moralidad administrativa, eficiencia, eficacia y austeridad del gasto público.

Artículo 8°. *Prohibiciones.* Estará prohibida toda publicidad estatal dirigida a la autopromoción de funcionarios, y/o que esté orientada a difundir metas y resultados de gestión, enaltecer o promocionar la imagen particular de un funcionario, del gobierno y/o de un partido o movimiento político.

Parágrafo. Ningún funcionario de una entidad estatal, cualquiera que sea su naturaleza jurídica o cargo, podrá hacer presencia en la publicidad de dicha entidad sea cual fuere el medio que se utilice, ni podrá destinar recursos de su entidad para el manejo de su imagen.

Artículo 9°. *Información y transparencia.* Con el fin de garantizar el control fiscal y disciplinario en materia de contratación destinada a publicidad estatal, el Comité de Publicidad establecido en el artículo 7° de la presente ley, elaborará un informe trimestral con destino a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación, en donde se detallará la contratación de la entidad por concepto de publicidad, y se incluirán los conceptos emitidos por el Comité de Publicidad.

El informe deberá contener como mínimo la identificación exacta del contratista (persona natural o jurídica), su documento (NIT o cédula de ciudadanía), el objeto del contrato, su valor, plazo, el impacto esperado, y la modalidad de contratación.

Parágrafo 1°. El informe del que trata este artículo se entenderá como una obligación adicional, a aquellas de las que trata el régimen jurídico en materia de contratación estatal.

Parágrafo 2°. La publicidad y los eventos contratados por las entidades estatales deberán contar con indicadores de impacto y evaluación, sobre el cumplimiento de los fines para los que fueron contratados.

Artículo 10. *Selección objetiva*. La contratación directa no operará en materia de publicidad estatal incluidos los eventos, salvo en aquellos casos en los que se presenten hechos sobrevinientes de fuerza mayor, tales como catástrofes y/o desastres naturales, epidemias, pandemias, y/u otras situaciones de grave afectación de la salud pública, graves amenazas, perturbaciones o afectaciones del orden público, económico, ecológico y social.

Artículo 11. *Austeridad*. En observancia del principio de austeridad y racionalización del gasto público, ninguna entidad estatal, o adscrita o de naturaleza mixta podrá destinar recursos en materia de publicidad o eventos que sobrepasen los rubros definidos para el cumplimiento y desarrollo de sus objetivos, planes y programas misionales, previamente aprobados y/o en ejecución.

Las partidas globales y/o generales en materia de publicidad y eventos estarán prohibidas.

Artículo 12. *Prelación y equilibrio informativo*. En materia de contratación de publicidad estatal, incluidos los eventos, se dará prelación a los medios de comunicación y difusión oficiales. Si se requiriere acudir a proveedores particulares, se aplicarán los criterios de objetividad, imparcialidad y equilibrio, de conformidad con lo establecido por el régimen jurídico de contratación estatal.

Está prohibida cualquier censura indirecta y/o discriminación negativa.

Artículo 13. *Moralidad*. Las entidades estatales no podrán contratar publicidad o eventos con personas naturales y/o jurídicas que se encuentren sujetas a las inhabilidades e incompatibilidades contempladas en el artículo 8° de la Ley 80 de 1993. Dicha restricción incluirá a aquellas personas naturales que hayan ocupado cargos y/o hayan sido contratistas en la rama ejecutiva, sus entidades adscritas o aquellas de naturaleza mixta, durante los doce (12) meses anteriores a una elección popular.

Artículo 14. *Verificación de información*. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 7° de la presente ley, cada entidad estatal contará con una base de datos interna actualizada, completa, suficiente y verificable, con el fin de suministrar información precisa a los ciudadanos, autoridades y/u organismos de control que así lo requieran. En ella constarán con claridad los informes detallados sobre el gasto individualizado y pormenorizado en publicidad estatal efectuado por cada entidad.

Esta base de datos deberá incluir como mínimo el nombre del contratista, el tipo de contrato, la fecha, duración, objeto, valor, obligaciones y finalidad (información, evento, campaña, plan o programa).

Artículo 15. *Sanciones*. Los servidores públicos, así como los empleados de las entidades adscritas o dependientes de la Rama Ejecutiva que incumplan las disposiciones de la presente ley, serán requeridos de oficio por las Oficinas de Control Interno Disciplinario de las respectivas entidades y/o el ministerio público en aquellos eventos en donde no exista tal dependencia por la naturaleza jurídica de la entidad, para que estas actúen en el marco de sus competencias.

Artículo 16. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



IVÁN DUQUE MÁRQUEZ  
Senador de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Esta iniciativa legislativa tiene un antecedente muy importante en el Congreso de la República, pese a que no superó su tercer debate, además de los términos perentorios que impidieron darle una mejor discusión en beneficio de todos los colombianos en materia de recursos públicos y salvaguarda de los principios de nuestro Estado de Derecho, razón por la cual se toma la determinación de insistir en esta iniciativa con algunos ajustes pertinentes con ocasión de la importancia y necesidad de abordar este tipo de asuntos y ponerla en consideración de esta honorable Corporación.

Inicialmente este proyecto fue radicado el 29 de septiembre de 2014 y repartido por competencia a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, donde surtió su primer debate y fue aprobado el día 2 de junio de 2015. Posteriormente remitido para segundo debate en Plenaria de esa cámara, fue debatido y aprobado el 9 de septiembre de 2015. Finalmente y surtiendo su curso para tercer debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes fue aprobada la ponencia negativa que solicitaba el archivo del mismo bajo argumentos de inviabilidad y por tratarse de un tema ya regulado en algunas disposiciones legales.

Sin embargo y como quiera se trata de un tema que reviste especial importancia para las finanzas públicas y por ende afecta los intereses de todos los colombianos, se pone nuevamente en consideración del Congreso de la República, con el fin de allegar nuevos aportes a la iniciativa sin desconocer su espíritu esencial.

Por lo anterior y recogiendo los primeros fundamentos de este proyecto de ley, se procede a abordar el tema en 3 momentos a saber:

- (i) Eficiencia del gasto público en materia de publicidad estatal.
- (ii) El gasto público en materia de publicidad estatal, eficiencia, garantías, límites y equilibrios.
- (iii) Sustento en Derecho comparado sobre la materia.

### I. EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN MATERIA DE PUBLICIDAD ESTATAL

Tal como se indicó en la exposición de motivos del proyecto de ley inicialmente presentado, según un informe elaborado por la Contraloría General de la República titulado Informe de Contratación en Publicidad (2012 -2014)<sup>1</sup>, 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:

<sup>1</sup> Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/documentos/10136/78918891/Presentacion-Informe-Ejecutivo-PUBLICIDAD-7-0.pdf/929c39c9-a116-4769-ab09-5cd3edbd680d>

## JULIO 2013-ENERO 2014

	MONTO 2012	MONTO 2013	MONTO 2014
Eventos	\$449.672.131.244	\$64.424.351.393	\$686.198.664.076
Publicidad	\$497.314.055.873	\$112.785.722.920	\$502.538.426.065
TOTAL	\$946.986.187.117	\$177.210.074.313	\$1.188.737.090.141

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 contrasentido al espíritu de la Ley 80 de 1993 y la jurisprudencia del contencioso administrativo sobre la materia<sup>2</sup>.

Para abordar el tema que nos ocupa en esta iniciativa, es necesario establecer qué clase de publicidad se está contratando por las entidades estatales y con qué fines, teniendo en cuenta que en la ponencia negativa del proyecto de ley inicialmente presentado que fue radicada para tercer debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, se indicó entre otras cosas que publicidad informativa lo que permite es garantizar el derecho a la información que tiene la población<sup>3</sup> y nuestra iniciativa no determinaba claramente a qué tipo de publicidad se hace referencia e indicó además que según concepto del Ministro del Interior “la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena publicidad y transparencia de la gestión pública<sup>4</sup>”.

Por ello y en aras de aclarar estos argumentos, es que se trae a colación lo expuesto desde la primera iniciativa presentada, en el sentido de que para nadie es un secreto la necesidad que existe en materia de acceso a la información, especialmente en relación con aquellas situaciones que generan impactos en la población, lo que en un Estado Social de Derecho, supone la obligación de garantizar ciertos servicios, visibilizar los derechos y cumplir con los fines del Estado a través de planes y programas.

De ahí que sea evidente la necesidad de que el principio de publicidad se verifique a través de la posibilidad real y efectiva de informar a los colombianos sobre los proyectos y planes del gobierno que redunden en su beneficio.

Si bien la anterior afirmación parte del principio de que el gobierno - como encarnación del Estado - procura el Interés general y prevé dar uso a la Información oficial con el único ánimo de poner en conocimiento de los ciudadanos los planes y proyectos que se están adelantando o se pretende ejecutar, no es menos cierto que el acceso masivo a medios de comunicación e información, así como un presupuesto robusto previsto para dichos rubros – sea cual sea su denominación pero tengan entre sus fines la financiación de la publicidad estatal bajo las diversas modalidades contractuales-, no suponga la tentación de autopromoción y difusión

de gestión, lo que en época de elecciones por citar un ejemplo, debe ser estrictamente vigilado por la organización electoral y los organismos de control fiscal, penal y disciplinario.

Son estos los principales fundamentos de esta iniciativa, toda vez que lo que se busca es proveer un marco jurídico preciso en relación con el uso y acceso a la publicidad estatal, basándose en criterios de necesidad, inmediatez, eficacia, eficiencia y austeridad.

En relación con el Informe de la Contraloría General de la República (CGR), se pudo evidenciar que 7.8 de cada 10 contratos celebrados en materia de publicidad estatal fueron por la modalidad de contratación directa<sup>5</sup>.

Ello arrojó por ejemplo, que en un periodo de siete meses el Estado haya realizado contrataciones directas por valor de \$1.188 billones<sup>6</sup>.

Si bien los montos gastados en “publicidad y eventos” llamaron la atención de la CGR, y han sido objeto de debate nacional, entre otras cosas para efectos de aprobación del monto del Presupuesto General de la Nación en el Congreso de la República, es pertinente preguntarse qué tipos de publicidad son utilizados, su necesidad y finalidad.

A este respecto vale la pena aclarar que la publicidad estatal es entendida como cualquier forma de comunicación y divulgación de información dirigida al público en general, a través de diferentes medios como televisión, radio, prensa, electrónico, medios impresos y/o audiovisuales, vallas, pancartas, insertos, anuncios, eventos, redes sociales, entre otros, que son implementados por las entidades estatales para dar a conocer su gestión, servicios, planes, programas, proyectos, campañas, convocatorias y demás actividades propias de su naturaleza y misión.

Así mismo esta publicidad puede ser i) informativa y/o ii) pedagógica<sup>7</sup>. La primera muestra la gestión que se realiza en las entidades estatales, y la segunda, informa a la ciudadanía cómo acceder a programas, planes, bienes y servicios.

El Informe elaborado por la CGR en materia de gastos en publicidad arrojó como conclusiones y factores de riesgo en materia de control fiscal las siguientes situaciones:

“[...] 1. **SUMINISTRO DE INFORMACIÓN.** No existe una única fuente que genere seguridad en la información. Las bases de datos que sirven de insumo para analizar los registros difieren en sus montos, objetos e identificación del contratista. La vulnerabilidad

2 Consejo de Estado, Fallo 17767 del 31 de enero de 2011, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejera Ponente: OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ.

3 *Gaceta del Congreso* Senado y Cámara número 399 del 10 de junio de 2016; pág. 3

4 *Gaceta del Congreso* Senado y Cámara número 399 del 10 de junio de 2016; pág. 4.

5 Artículo 24 de la Ley 80 de 1993.

6 Solamente \$235.912.768.304 fueron contratados por la modalidad de licitación, concurso u otros.

7 Según el Informe de la CGR (ene-dic 2012 y ene-mar 2013) el 92% de la publicidad contratada fue informativa, el 7% fue pedagógica y el 1% informativa y pedagógica.

*en este punto constituye el punto de partida de mayor riesgo en la transparencia de la gestión del Estado. De establecerse un patrón único y seguro se evitaría que la información que se remite a los entes de control sea incorrecta y de baja calidad.*

2. **CONCENTRACIÓN DE CONTRATISTAS.** Esta constante se evidencia no solamente en la concentración de la contratación del Estado en general sino en la concentración de la contratación de publicidad en particular. De manera repetitiva surgen contratistas c similares y en ocasiones con objetos distan sustancialmente del eje principal de sus negocios. De igual forma se repiten los contratistas en las uniones temporales.

3. **PUBLICIDAD Y MANEJO DE IMAGEN.** La línea divisoria que debería existir entre el manejo de la imagen y la publicidad es cada vez más endeble, toda vez que en repetidas ocasiones se vislumbra que acudiendo a la figura del manejo de la imagen, lo que en el fondo se está contratando es simple y llanamente **publicidad**.

4. **ECONOMÍA DE ESCALA.** De manera repetitiva se encuentran [sic] los mismos contratistas en los primeros lugares de las diferentes entidades del estado, ya sea por valor o número de contratos. Si el Estado revisa las condiciones económicas para realizar una única contratación con el mismo contratista, lograría beneficios de carácter económico.

5. **CARENCIA DE CLARIDAD NORMATIVA.** La normatividad que rige la publicidad en nuestro país no limita expresamente ni un mínimo ni un máximo en lo que a dineros públicos se refiere, a saber: El artículo 10 del Decreto 1474 del 2011, establecía un tope del 30% a los presupuestos para publicidad o difusión de campañas institucionales (las entidades del orden nacional y territorial que tengan autorizados en sus presupuestos rubros para publicidad o difusión de campañas institucionales, deberán reducirlos en un treinta por ciento (30%) en el presente año, tomando como base para la reducción el monto inicial del presupuesto o apropiación presupuestal para publicidad o campaña. Una vez surtida la reducción anterior, en los años siguientes el rubro correspondiente sólo se podrá incrementar con base en el índice de Precios al Consumidor). El artículo 50 de la Ley 1551 de 2012, derogó el artículo que establecía el tope del 30% (artículo 50. Vigencia de la ley. Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el parágrafo 1° del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011. Parágrafo 1°. Derogado por el artículo 50, Ley 1551 de 2012. Las entidades del orden nacional y territorial que tengan autorizados en sus presupuestos rubros para publicidad o difusión de campañas institucionales, deberán reducirlos en un treinta por ciento (30%) en el presente año, tomando como base para la reducción el monto inicial del presupuesto o apropiación para publicidad o campaña. Una vez surtida la reducción anterior, en los años siguientes el rubro correspondiente sólo se podrá incrementar con base en el índice de Precios al Consumidor). **En conclusión para efectos de la inversión del erario p en publicidad NO existe límite alguno, salvo los principios de austeridad en el gasto público.**

6. **PEDAGÓGICO vs. INFORMATIVO.** Para efectos de la revisión efectuada tanto al tema de Publicidad como de Eventos, no se especifica de manera clara el objetivo del objeto contractual, de esta manera, lo que

*se contrata con un interés meramente pedagógico, en una segunda revisión se trataría de publicidad informativa. De especificarse de manera expresa su contenido, se podría reducir este importante riesgo. Lo que se pretende en este punto es lograr delimitar en lo posible el marco conceptual tanto de lo informativo como de lo pedagógico, y de esta manera evitar que la interpretación de lo uno o de lo otro se maneje de manera subjetiva por parte del ente estatal.*

7. **INDEPENDENCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.** Acudiendo de una parte a los principios éticos sobre el manejo de la información publicitaria del sector público y de otra, a la importante inversión sin límite alguno de la podrían beneficiarse los medios de comunicación encargados de efectuar la difusión de los mismos, debería establecerse para este tema en particular un estatuto que rija esta materia de manera directa. En otras palabras, el contratante (estado) y el contratista (medio de comunicación), podrían comprometer la objetividad de la información como consecuencia de una inversión publicitaria que no establece parámetros claros legales para su funcionalidad.

8. **PUBLICIDAD EN ASCENSO.** De acuerdo con el comportamiento histórico del gasto trimestral, es sabido que el primer trimestre de cada vigencia fiscal es inferior a los subsiguientes; no obstante para el año 2013 desde ahora se puede pronosticar que el gasto en publicidad refleja casi el 25% del presupuesto de la vigencia anterior, de lo cual se puede predecir que el gasto total de publicidad para el año 2013 será superior al año 2012. Comparativamente en el primer trimestre de 2012 se contrató un poco menos de 80.000 millones, para este año la suma superaba los 112.000 millones (28% de crecimiento). [...]”<sup>8</sup> **(subrayado y negrilla fuera de texto).**

La necesidad real y efectiva de establecer un marco jurídico aplicable a los límites que deben existir en materia de gasto público en publicidad estatal, no deviene de las coyunturas de campañas políticas, ni puede fundarse en el argumento vencido/vencedor, sino que responde a la necesidad que como anota la Contraloría, existe de darle un sentido de eficiencia y eficacia la gasto público.

Este tema fue abordado en las discusiones que giraron en torno a la aprobación de la Ley General del Presupuesto (2015) presentada por el Gobierno Nacional y puesto a consideración del Congreso de la República, en donde se advirtió que el presupuesto a más de “desfinanciado”, presenta rezagos de la vigencia anterior, por lo que de ninguna manera se puede permitir en un Estado de Derecho un rubro sin control, monto y/o justificación, especialmente en un tema tan amplio como lo es el gasto en publicidad. Ello advirtiendo otro de los argumentos de la ponencia negativa presentada en la legislación anterior, relacionado con que según consultas realizadas, “en la mayoría de los casos las entidades estatales no cuentan con rubros presupuestales que se refieran directamente a la versión de publicidad”, de ahí que no puede justificarse que para conocer el presupuesto dirigido a publicidad estatal, se argumente que los rubros no cuentan con una denominación di-

8 Disponible en: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/78918891/Presentacion-Informe-Ejecutivo-PUBLICIDAD-7-0.pdf/929c39c9-a116-4769-ab09-5cd3edbd680d>

recta en ese sentido y/o que puede salir de otros rubros como gastos, más aun cuando las entidades tienen la obligación de determinar estos casos por gestión, financiación, transparencia, eficiencia en el gasto y seguimiento de los entes de control, entre otros aspectos.

Así mismo y como ocurrió en la vigencia 2015 con hueco presupuestal de casi \$12 billones de pesos, no podía suceder como ocurrió, que hubiera gastos por el orden de \$2 billones en publicidad estatal, razón por la cual una normativa en el sentido que se propone a través de este proyecto de ley, reúne los criterios de necesidad y efectividad, y responde a los llamados de advertencia elevados por los organismos de control, especialmente en lo que a control fiscal se refiere.

Reiterando los argumentos de la primera iniciativa que fue presentada, en Colombia los únicos intentos que se han hecho en materia de regulación en publicidad estatal han sido los casos de la ciudad de Cartagena y en el departamento de Caldas. En Cartagena, por ejemplo, la ciudad ha avanzado con la implementación de normas expedidas en 2008 que crearon un comité oficial y establecieron una serie de criterios para la contratación de la publicidad estatal. A nivel departamental, el 6 de abril de 2009, el gobierno de Caldas dictó el Decreto 0020 por medio del cual se establecieron mecanismos para la contratación de espacios de publicidad a cargo de las entidades centralizadas y descentralizadas del nivel departamental, y se creó un comité asesor de publicidad<sup>9</sup>.

## II. EL GASTO PÚBLICO EN MATERIA DE PUBLICIDAD ESTATAL, EFICIENCIA, GARANTÍAS, LÍMITES Y EQUILIBRIOS

Como quiera que se trata de sustentos constitucionales y legales que evidencian la necesidad de atender el tema de la publicidad estatal en nuestro país, a continuación se traen a colación los aspectos que se expusieron en la primera iniciativa legislativa, con el fin de reiterar que es preciso generar un marco jurídico efectivo para regular el gasto público de las entidades estatales en materia de publicidad.

### A) LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

La publicidad estatal debe guardar estricto equilibrio con el derecho a la libre expresión, es así como el Artículo 20 constitucional, aun cuando no se refiere a la publicidad en específico, sí hace claridad sobre la libertad de expresión y el acceso a información, es así como dispone:

*“[...] ARTÍCULO 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.*

*Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura. [...]”.*

Esta situación se ve complementada desde la perspectiva constitucional, por la posibilidad democrática de acceder a la participación política y el papel fun-

damental que juegan los movimientos, partidos y asociaciones que, de cara a la contienda electoral, buscan publicitar sus postulados, ideologías y planes, en Igualdad de condiciones que lo hace la Administración, especialmente cuando esta ostenta la doble condición de ser actora (Ej. Reección) y participe (Ej. Ministerios que ejercen controles).

En tal sentido, la Carta Política dispone en el artículo 103:

*“[...] Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.*

*El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. [...]”.*

El acceso democrático deviene del solo derecho a la participación, libre elección, postulación, entre otros derechos de orden constitucional. Desde la perspectiva moderna el acceso a los medios de comunicación y difusión son necesarios en aras de la equidad e igualdad de condiciones; es por ello que el derecho debe venir acompañado de la libertad de disposición, en el sentido de que el solo hecho fundacional de un partido debe venir aparejado por la posibilidad de difundir sus ideas y postulados, por lo que no puede ser solo el partido de gobierno aquel que detente tal derecho, sino que en aras de la equidad y objetividad, todos los movimientos y partidos legalmente reconocidos y constituidos tengan acceso a tales garantías, especialmente en para efectos de la publicidad y visibilización.

En este sentido el artículo 107 de la Carta Política señala:

*“[...] Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.*

*En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.*

*Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.*

*Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.*

*En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse*

<sup>9</sup> CIDH, Informe Anual 2003. OEA/ Ser. L/ V/ II.118. Doc. 70, 29 de diciembre de 2003. Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo V (Violaciones Indirectas de la Libertad de Expresión: Asignación Discriminatoria de Publicidad Estatal).

por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.

Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.

Los Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

Los partidos o movimientos políticos también ponderarán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.

Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones. [...].”

Como corolario de lo anterior, también vale la pena reiterar lo contemplado los artículos 108 y 109 Constitucionales.

El artículo 109 constitucional dispuso que:

“[...] El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con Personería Jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los toques máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Es prohibido a los Partidos y Movimientos Políticos y a grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

Parágrafo. La financiación anual de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete (2.7) veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.

La cuantía de la financiación de las campañas de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas.

Las consultas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo.

Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 10 de agosto de 2009, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle este artículo.

El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional. [...]” (Subrayado fuera de texto).

Por otra parte, merece especial análisis lo dispuesto en el artículo 109, modificado por el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2009. Al respecto vale la pena notar lo siguiente:

- El Estado como financiador político y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

- El artículo constitucional otorga la facultad reglamentaria al legislativo, el que deberá señalar el monto, porcentaje y proporción de dicha financiación.

- Ahora bien, amén de la norma constitucional y la modificación incluida por el Acto Legislativo 1 de 2003 en su artículo 3°, se limitan y reglamentan las cuantías, topes y montos de las campañas, así como se garantiza el derecho al acceso a medios de comunicación y difusión.

- Si la violación de dichas normas supone las sanciones disciplinarias y políticas para los candidatos, la igualdad ante la ley debe suponer el hecho de que la Administración también sea limitada en cuanto a su participación, acceso y uso de los medios de comunicación y difusión.

De otra parte es pertinente recordar que durante la vigencia de la reelección y/o la participación de candidatos provenientes del Gobierno o su partido, la necesidad de reglamentar el uso y acceso a la publicidad (estatal o contratada a través de particulares) y el adecuado equilibrio que debe existir en cuanto al acceso equilibrado y equitativo a medios de información y difusión, deben reposar sobre la base de aquello que supone un deber legal de acción como función administrativa del Estado y un hecho o acto político de campaña, como la publicitación de planes, programas, obras y otros.

Sobre este particular, el artículo 209 de la Constitución dispone 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. [...]”.*

## B) RÉGIMEN JURÍDICO

La **Ley 996 de 2005**, “por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones”, tiene por objeto:

*“[...] Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene como propósito definir el marco legal dentro del cual debe desarrollarse el debate electoral a la Presidencia de la República, o cuando el Presidente de la República en ejercicio aspire a la reelección, o el Vicepresidente de la República aspire a la elección presidencial, garantizando la igualdad de condiciones para los candidatos que reúnan los requisitos de ley. Igualmente se reglamenta la Participación en política*

*de los servidores públicos y las garantías a la oposición. [...]”* (Subrayado fuera de texto).

A su turno, el artículo 3° dispone:

*“[...] Artículo 3°. Actividades de la campaña presidencial. Se entiende por actividades de campaña, la promoción política y la propaganda electoral a favor de un candidato a la Presidencia de la República. La promoción política hace a la divulgación de la propuesta de gobierno o proyecto político del candidato. La propaganda electoral es el conjunto de actividades políticas realizadas con la finalidad directa de convocar a los electores a votar en favor de un candidato. [...]”* (Subrayado fuera de texto).

En lo que tiene que ver con el acceso equitativo a medios de comunicación y difusión, lo que a su vez es garantía de transparencia en el gasto público en publicidad que debe hacer el Estado, la ley señala:

*“[...] Artículo 22. Acceso equitativo a espacios en los medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético. En el periodo comprendido entre los sesenta (60) días anteriores a la elección presidencial y ocho (8) días antes a la misma, el Estado hará uso Durante un (1) mes del Espectro Electromagnético destinado a los concesionarios y operadores privados de radio y televisión en un espacio diario de dos (2) minutos en televisión en horario “triple A” y cuatro (4) minutos diarios en radio en el horario de mayor audiencia, para que los candidatos divulguen sus tesis y programas de gobierno.*

*El Consejo Nacional Electoral determinará por sorteo la distribución de estos espacios entre los distintos candidatos, durante los días hábiles de la semana. Estos programas se emitirán hasta ocho días antes de la fecha de votación.*

*Los costos de producción de estos programas, serán asumidos respectivamente por cada una de las campañas presidenciales.*

*Parágrafo. En el caso del servicio de televisión, la Comisión Nacional de Televisión reservará dichos espacios, previo concepto del Consejo Nacional Electoral. En el caso del servicio de radiodifusión, dicha reserva deberá ser hecha por el Ministerio de Comunicaciones, en los mismos términos. [...]”.*

En cuanto al equilibrio informativo, el artículo 25 de la mencionada ley dispuso:

*“[...] Artículo 25. Garantía de equilibrio informativo entre las campañas presidenciales. Los concesionarios y operadores privados de radio y televisión deberán garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la veracidad en el manejo de la sobre las campañas presidenciales y el proselitismo electoral. Para estos efectos, remitirán un informe semanal al Consejo Nacional Electoral de los tiempos o espacios que en dichas emisiones o publicaciones se les otorgaron a las actividades de campaña presidencial de cada candidato. El Consejo Nacional Electoral publicará dicha información y verificará que la presencia de los candidatos en dichas emisiones o publicaciones sea equitativa.*

*Si de estos informes el Consejo Nacional Electoral deduce que no se ha dado un trato equitativo en la información de las actividades políticas de los candidatos presidenciales, la entidad solicitará al respectivo medio de comunicación social que establezca el equilibrio informativo, y podrá acordar con el respectivo*

medio y la Comisión Nacional de Televisión, o el Ministerio de Comunicaciones, según sea el caso, las medidas que se requieran dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes.

*Las campañas presidenciales suministrarán diariamente material audiovisual y escrito suficiente sobre las actividades políticas de sus candidatos a los medios de comunicación social, quienes seleccionarán libremente los aspectos que consideren valiosos para la información noticiosa. [...]* (Subrayado fuera de texto).

En relación con el equilibrio que debe predominar en las contiendas electorales, derivada de la transparencia en la publicidad y propaganda estatal y, la adecuada separación que debe existir entre los “actos de gobierno” y los “actos de campaña”, lo que, definitivamente permea el gasto en publicidad del Estado, la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C - 1153 de 2005 dispuso:

*“[...] La figura de la reelección en el país marca un cambio en las reglas de juego del ejercicio del poder y la democracia. En primer lugar, desde el punto de vista de la dinámica del ejercicio del Poder, la reelección implica contradicciones que saltan a la vista. La posibilidad de desempeñar, a un tiempo, los roles de Presidente de la República y candidato a la Presidencia engendra confusiones no siempre fáciles de resolver. La dicotomía la impone el hecho de que, en nuestro sistema de gobierno, el jefe del Ejecutivo es la máxima autoridad administrativa, es el jefe del Estado y el jefe de Gobierno, al tiempo que funge como máximo jefe de la Fuerza Pública, y esa múltiple condición lo compromete por excelencia con la promoción del interés general y la consecución del bien común; sin embargo, simultáneamente, el papel de candidato a la presidencia lo faculta jurídicamente para perseguir un interés particular que, aunque legítimo, no necesariamente coincide con el interés común. La alteración natural que la presencia de la figura presidencial produce en la contienda política obliga al legislador a precaver los efectos de una lucha desigual. Por ello, si su deber es garantizar que la carrera por la primera magistratura se defina por el peso de las ideas y no por la inercia del poder, su obligación reside en adoptar medidas que minimicen el ímpetu de las ventajas presidenciales. [...]”*

A más de lo anterior, el adecuado equilibrio electoral como presupuesto de igualdad es recogido por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

*“[...] No es cierto que no se restrinja en el tiempo la facultad de intervención presidencial, ni tampoco que se permita una “precampaña política” sin la aplicación de las medidas establecidas en la Ley para asegurar la igualdad electoral. Todo lo contrario, la norma sí fija un límite temporal de un mes para la intervención presidencial en la precampaña política, y sí establece que dentro de dicho lapso se apliquen al presidente o al vicepresidente que actúen como precandidatos las mismas reglas que, con miras a garantizar la igualdad electoral, se prevén en el caso en que dichos funcionarios sean candidatos a la elección presidencial. Por lo mismo, por este aspecto no puede hablarse de que la norma bajo examen obstaculice tal igualdad entre los candidatos. Por tal razón, los reproches de inconstitucionalidad que en este sentido formulan la Defensoría y la Procuraduría no se fundan en razones ciertas, en cuanto no tienen en cuenta lo que la disposición atacada realmente prescribe. En cuanto a la apreciación*

*de la Vista Fiscal según la cual no puede otorgarse un término igual de un mes a los demás precandidatos y al Presidente en ejercicio para la realización del proselitismo al interior del partido, la Corte estima que le asiste razón al señor Procurador. Justamente, si el propósito de la ley es lograr la igualdad electoral, dicha restricción temporal para hacer campaña al interior del partido debe cobijar solamente al presidente candidato, que es quien se encuentra por este aspecto en una posición ventajosa que resulta necesario compensar. [...]”<sup>10</sup>.*

La **Ley 1474 de 2011**, “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, 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 estatal o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado, deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos. En esta publicidad estatal 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 estatal, 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 estatal que no esté relacionada con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo. [...]”*

La obvia necesidad de limitar prácticas como la autotpromoción y la auto publicidad de una gestión que se reputa pública enmarcada en el interés general y las obligaciones legales de la función pública, suponen que más allá de generarse reconocimientos por el cumplimiento de una obligación como lo es la información (publicidad), debería versar sobre hechos y situaciones que deban ser comunicadas a la sociedad en general en aras de poder ejercer derechos, acceder a garantías, y/o lograr el acceso, uso y goce efectivo de los mismos, más allá de la necesidad de “promocionar” hechos de gestión o gobierno.

Ejemplo de lo anterior es el evento de las coyunturas propias de las contiendas electorales, donde el gasto en publicidad, el acceso equitativo, el equilibrio

<sup>10</sup> Sentencia C - 1153 de 2005, expediente PE-024, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

informativo y la verdadera necesidad de brindar información, clara, precisa y objetiva, más que informes de gestión o publicación de obras, situaciones o hechos propios y/o directamente relacionados con la función administrativa, supone la necesaria obligación legal de reglamentar de forma especial, concreta y específica aquellas situaciones que devienen del marco constitucional y legal y redundan en beneficio del presupuesto público de los colombianos.

La necesidad de legislar sobre la publicidad estatal y la eficiencia de dicho gasto - entendido finalmente como gasto público -, deriva del hecho de que la Ley 1474 de 2011, que contenía un régimen más exigente, fue posteriormente reformada por la Ley 1551 de 2012 que derogó el régimen previo, ubicándonos en la situación actual, situación que aclara la necesidad de una nueva legislación y desvirtúa lo indicado en la ponencia negativa que archivó nuestra primer iniciativa, la cual argumentaba que el tema de publicidad estatal ya estaba siendo regulado por la norma en comento y por ende no habría lugar a una nueva norma sobre la materia.

#### REGLAMENTACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE)

De la misma forma se reitera lo ya expuesto en nuestro primer proyecto de ley en relación la reglamentación del CNE, la cual como organización electoral garante de las elecciones y la participación política, definió en la Resolución número 0289 de 2014 que:

- Se debe contar con unos topes definidos para la campaña presidencial, especialmente cuando el jefe de Estado ostenta la doble condición de presidente y candidato.

- En igual sentido, y al preverse la segunda vuelta para la elección presidencial, el monto debe ser redefinido en aras del equilibrio en el acceso a recursos, en donde, claramente se indica el tope para el (o los, en el caso de la primera vuelta) candidato y otro para el caso del candidato que ostenta la jefatura del Estado.

- Así las cosas, la resolución prevé para la primera vuelta un tope máximo legal para el candidato presidente de \$13.552.953.683 y, un tope máximo legal de \$9.499.258.340 para la segunda vuelta.

A manera de Ilustración y para el objeto de esta Iniciativa, según la Información aportada por la Contraloría General de la República, durante el periodo comprendido 2012 - 2014, el Estado colombiano gastó la suma de dos billones trescientos doce mil novecientos treinta y tres millones trescientos cincuenta y un mil quinientos setenta y un pesos (\$2.312.933.351.571) en publicidad y eventos.

El ritmo de gasto tuvo un marcado Incremento durante los últimos siete (7) meses, en donde fue de \$1.188 billones de pesos, lo que representa un gasto aproximado durante el periodo 2012 - 2014 de casi \$2 billones de pesos, hecho que sin lugar a dudas, debe ser reglamentado por las razones expuestas.

#### JURISPRUDENCIA

La Corte Constitucional, en consonancia con lo reglado por los Instrumentos regionales de protección de los derechos humanos ha trazado una línea jurisprudencial interesante respecto a la publicidad estatal y los fines que ella reviste, es así cómo en sentencia C - 355 de 1994 señaló:

*“[...] En nuestro ordenamiento superior el derecho a la información tal como se plasmó en el artículo 20 de la C.P., corresponde a lo que se denomina un derecho complejo, en cuanto incluye, y así quedó consagrado en el mandato superior, como objeto de protección las diferentes formas y manifestaciones a través de las cuales los individuos pueden realizarlo: el derecho a la libertad de expresión, el derecho a informar y recibir información veraz, objetiva e imparcial, y el derecho a fundar medios masivos de comunicación. Eso implica que la información que se suministre a través de medios masivos de comunicación, (...), debe reunir unas especiales características para que contribuya efectivamente a la realización paralela de los derechos fundamentales de cada individuo receptor, específicamente de aquellos a los que se refiere el artículo 20 de la Constitución y no contraríe ninguna disposición del ordenamiento superior.*

*(...) El Estado frente a los medios masivos de comunicación, asume tres tipos de responsabilidades: el primero, no interferir, obstruir o impedir, haciendo un uso del poder que detenta, el desarrollo libre y autónomo de las funciones que les competen a dichos medios; el segundo, producir, a través de los órganos legitimados para el efecto, la normativa que sea necesaria para impedir que otras fuerzas sociales o poderes impidan el ejercicio del derecho a informar, a ser informado y a fundar medios masivos de comunicación, sin violar con ello las demás disposiciones del ordenamiento superior; y el tercero, propiciar y garantizar el ejercicio pleno por parte de todos sus titulares de los derechos fundamentales, los cuales a su vez son garantía del desarrollo efectivo del derecho a la información [...]”.*

La Sentencia T-722 de 2003 de la Corte Constitucional señaló que las entidades públicas, para efectos de contratación y difusión de publicidad, se deben expresar con rigor y respeto, de manera transparente, esto es, sin lugar a distorsiones, los valores y principios constitucionales sobre los que se estructura el Estado Social de Derecho:

*“[...] con ocasión del asunto puesto a consideración de la Sala, se procederá a la identificación de ciertas reglas que a partir de la norma superior son exigibles a las entidades públicas en el desarrollo de campañas publicitarias con fines institucionales. Sobre este tema se advierte prima facie la ausencia de una regulación general mediante la cual se fijen reglas específicas que hagan adecuados y ajustados a la Constitución los mensajes y los soportes que se utilizan para el cumplimiento de estos fines. 3.2 Así las cosas, si bien el concepto de publicidad institucional 15 puede tener un alcance mucho más amplio, para efectos del presente análisis habrá de describirse como un recurso de uso frecuente por las entidades públicas para el impulso de políticas, el fomento de valores, la información del ciudadano sobre sus derechos y obligaciones, e inclusive para el ofrecimiento de servicios inherentes al ejercicio de sus funciones, entre otros fines. En efecto, la difusión cada vez más abundante de publicidad encaminada al cumplimiento de objetivos institucionales de las entidades estatales, a través de toda clase de recursos y medios de comunicación -más o menos masivos-, ha demostrado cómo el Estado se ha inmiscuido de manera activa en lo que la doctrina conoce como la “sociedad de la información”, no solo en su papel de regulador o prestador de algunos servicios, sino como sujeto jurídico que se sirve de los diferentes*

medios para alcanzar sus objetivos. Así ha evolucionado este fenómeno en la medida en que la difusión de información y la facilitación de medios para acceder a ella se ha evidenciado como un útil instrumento para promover la participación y los valores democráticos entre los ciudadanos.

*En estas circunstancias, los mensajes y los soportes publicitarios, sin importar lo precario del medio escogido para su difusión, no pueden ser ajenos u opuestos a los fines perseguidos mediante este tipo de campañas, o contrarios en modo alguno a los valores propios del Estado social de derecho (C.P. art. 1°). En esta medida, a las entidades les es exigible que para la consecución de sus objetivos a través de estos mecanismos, no solo observen un deber de abstención o de no vulneración de los valores fundantes del Estado reconocidos por la Constitución Política sino, como en todas sus actuaciones, una conducta activa tendiente a la promoción y protección de los mismos. En consecuencia, estos mecanismos de*

*divulgación deben con rigor y respeto expresar de manera transparente, esto es, sin lugar a distorsiones, los valores y principios constitucionales sobre los que se estructura el Estado. 3.3. (...) En consecuencia, resulta claro que el éxito de las políticas de las autoridades no puede depender de la divulgación de soportes informativos de características siquiera potencialmente denigratorias de la dignidad humana o discriminatorias por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica (C.P. y arts. 13, 43) como tampoco representar una amenaza a los derechos de los niños (C.P. art. 44 [...]).*

En reciente pronunciamiento el máximo tribunal constitucional mediante Sentencia C-261/16 (mayo 18 de 2016), M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, conoció de la demanda interpuesta en contra del:

*“[...] DECRETO 019 DE 2012 (enero 10)*

*Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.*

**Artículo 232. Publicidad oficial.** *Modifíquese el inciso 4 del artículo 10 de la Ley 1474, el cual quedará así: “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. [...]”.*

En su decisión, la corte constitucional decidió declarar **inexequible** el artículo 232 del Decreto 019 de 2012, “por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

La Corte Constitucional determinó que el Presidente de la República al expedir el artículo 232 del Decreto 019 de 2012 excedió el alcance de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el Congreso de la República mediante la Ley 1474 de 2011, puesto que carecía de competencia material para modificar aspectos de la regulación referente a la publicidad oficial, en al menos dos sentidos:

1. De una parte, porque la Ley 1474 de 2011 circunscribió la delegación de regulación legislativa a la supresión o reforma de regulaciones, procedimientos y

trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, mientras que el precepto impugnado introdujo una regla con una naturaleza y un alcance distinto; y

2. De otra parte, la disposición atacada contraviene las orientaciones de la propia ley habilitante. En concreto, el Tribunal advirtió que el primer tipo de extralimitación era evidente tanto desde una aproximación textual a la normatividad objeto de la confrontación, como desde una perspectiva teleológica.

En efecto, el Presidente de la República no suprimió o reformó “regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública” que afectarán a los ciudadanos, sino que amplió el alcance de las competencias de las entidades del orden nacional y territorial relacionadas con la contratación, el patrocinio y la producción de publicidad e impresiones oficiales. Específicamente, la eliminación de las expresiones “en forma directa” y “o con policromías” contenidas en el inciso cuarto de la Ley 1474 de 2011 derivan de la extensión de las facultades de las entidades públicas para contratar o patrocinar impresiones de lujo y difícilmente puede considerarse como la abrogación o sustitución de un reglamento innecesario de ajuste u ordenación de aspectos de un sistema que afecte a la generalidad de los ciudadanos en sus vínculos con la administración, pues si bien se modificó una regulación como lo autorizaba la ley habilitante el objeto del cambio normativo, se circunscribió a los parámetros que deben tener en cuenta las entidades para realizar publicaciones.

Adicionalmente, la Corte estimó que la norma atacada fija una regulación ajena a los trámites que los ciudadanos adelantan ante la administración pública, ignorando lo dispuesto en la ley habilitante, que confirió facultades extraordinarias relacionadas con “aquellas diligencias o etapas exigibles al ciudadano para iniciar, llevar a cabo y culminar una gestión” ante el Estado, excluyendo otro tipo de actuaciones.

3. Además, la Corporación consideró que el hecho de que el Presidente reformara un precepto de la propia ley habilitante (art. 10 de la Ley 1474 de 2011), resulta un contrasentido que desconoce el principio democrático. El legislador reguló por sí mismo los límites que deben seguir las entidades públicas para contratar, patrocinar y realizar publicidad oficial e impresiones con policromías y confirió al ejecutivo facultades extraordinarias para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública. De esta forma, parece claro que en ese contexto no puede entenderse que la habilitación confería al ejecutivo, se extienda a aquellas materias que en el mismo Congreso de la República optó por legislar directamente. **Al haberse excedido el ámbito de las facultades legislativas extraordinarias concedidas por el Congreso de conformidad con el artículo 150.10 de la Constitución, el artículo 232 del Decreto 019 de 2010 fue declarado inexequible.**

### III. DERECHO COMPARADO

Con miras a dar mayor claridad sobre el tema, es preciso hacer referencia a otros ejercicios jurídicos desarrollados en Estados con sistemas legales similares al nuestro para, en un adecuado contexto, reiterar la necesidad y pertinencia de una norma en este sentido.

Adicionalmente, el Derecho Internacional, por lo menos desde la perspectiva del derecho flexible, se ha

referido al tema, por lo que tomaremos los pronunciamientos de Organizaciones Internacionales respecto a esta materia.

### PERÚ

La República del Perú cuenta con una ley en materia de regulación de publicidad estatal. Esta norma prevé en su objeto:

“[...]

a) *Establecer los criterios generales para el uso de los recursos que las Instancias del Gobierno Nacional, gobierno regional y gobierno local, destinarán al rubro de publicidad, en prensa escrita, radio y televisión y;*

b) *Fiscalizar la transparencia y racionalidad en el uso de los recursos públicos para la contratación de servicios de publicidad en prensa escrita, radio y televisión. [...]*<sup>11</sup>.

Dentro del contenido de la norma se prevé un régimen jurídico que comprende el ámbito de aplicación (art. 2°), unos requisitos para contratar publicidad estatal (art. 3°), unos criterios generales que limitan el gasto en campañas de difusión, información y promoción; y de austeridad y racionalidad en el gasto público (art. 4°), la prohibición expresa de erogar recursos a favor de cualquier funcionario o candidato de elección popular, así como la prohibición de privilegiar prestadores privados (art. 5°), el principio de publicidad y transparencia que debe existir en cuanto la publicación de los contratos y sus montos (art. 6°), la preferencia que se debe dar a los medios de comunicación y difusión oficiales (art. 7°) y un régimen sancionatorio (art. 8°).

Este instrumento recoge en esencia las advertencias hechas por la CGR para el caso colombiano, por lo que supone no solo un interesante caso de estudio, sino una importante fuente de derecho comparado respecto al Proyecto que se propone.

### ESPAÑA

En el Reino de España, la Ley 29 de Publicidad y Comunicación Institucional<sup>12</sup>, sancionada el 29 de diciembre de 2005, establece un marco jurídico que define los objetivos de la pauta oficial; establece que ésta no puede ser utilizada para la autopromoción, en el sentido de que no puede “destacar los logros de gestión” y la prohíbe durante períodos electorales.

En el ámbito regional similares Proyectos de Ley se han presentado a consideración de los congresos de Panamá<sup>13</sup>, Uruguay<sup>14</sup> y Chile<sup>15</sup>, los que se encuentran aún en trámite legislativo.

### SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

En el documento titulado *Principios sobre Regulación de la Publicidad estatal* (2011), elaborado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>16</sup>, se evidenció lo siguiente:

El artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se refiere, específicamente, a estos mecanismos indirectos que tienden a “impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”. En efecto, dicho artículo establece:

“[...] *No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. [...]*”

Ahora bien, en relación con las situaciones que se evidencian en Colombia y que han servido como hecho social que fundamenta la necesidad de una legislación sobre esta materia, se evidencia que el presupuesto amplio del que goza la Administración para pautar en publicidad y así influir en contenidos editoriales, opiniones, y otros, han sido objeto de especial interés, no solo por parte de la CIDH, sino de otras organizaciones como la OCDE y la ONU.

Fue así como los Relatores Especiales de dichos organismos en su Declaración Conjunta de 2002 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*”.

Si bien el tema de la regulación de los medios de comunicación y los requisitos que se deben cumplir para no vulnerar la libertad de expresión no han sido objeto de un pronunciamiento expreso de parte de los organismos del sistema interamericano hasta la fecha, la Declaración Conjunta de 2003 de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OCDE abordó expresamente este tema condenando “*los intentos de algunos gobiernos de limitar la libertad de expresión y de controlar a los medios de comunicación y/o a los periodistas a través de mecanismos regulatorios carentes de independencia o que, de cualquier manera, representan una amenaza a la libertad de expresión*”.

La distribución arbitraria y discriminatoria de la publicidad estatal fue uno de los primeros mecanismos de censura indirecta abordados por el sistema interamericano. En efecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en su Informe Anual 2003 dedicó un capítulo especial a estudiar el fenómeno y concluyó que “*la obstrucción indirecta a través de la publicidad estatal actúa como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión*”<sup>17</sup>.

11 Ley 28874, 14 de agosto de 2006, Congreso de la República del Perú.

12 Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2005/12/30/pdfs/A42902-42905.pdf>.

13 Disponible en [http://www.asamblea.gob.pa/apps/seg/Jegis/PDF\\_SEG/PDF\\_SEG\\_2010/PDF\\_SEG\\_2013/ANTEPROYECTO/2013\\_A\\_068.pdf](http://www.asamblea.gob.pa/apps/seg/Jegis/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2013/ANTEPROYECTO/2013_A_068.pdf)

14 Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/indexdb/Reparditos/ListarRepartido.asp?id=5724>

15 Disponible en: [http://www.senado.cl/cgi-bin/prontus\\_search.cgi?search\\_prontus=prontus\\_senado&search\\_idx=ALL&search\\_tmp=search.html&search\\_modo=and&search\\_orden=cro&search\\_resxpag=10&search\\_maxpags=20&search\\_form=yes&search\\_texto=a+visaje](http://www.senado.cl/cgi-bin/prontus_search.cgi?search_prontus=prontus_senado&search_idx=ALL&search_tmp=search.html&search_modo=and&search_orden=cro&search_resxpag=10&search_maxpags=20&search_form=yes&search_texto=a+visaje)

16 Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/temas/publicidad.asp>

17 CIDH. Informe Anual 2003, OEA/ Ser. L/ V/ II.118. Doc. 70, 29 de diciembre de 2003. Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo V

Según indicó en ese momento la Relatoría Especial:

*“[...] este tema merece especial atención en las Américas, donde la concentración de los medios de comunicación ha fomentado, históricamente, el abuso de poder por parte de los gobernantes en la canalización del dinero destinado a la publicidad”<sup>18</sup>. [...]*

De acuerdo con la Relatoría Especial de la CIDH, la distribución arbitraria de publicidad estatal, como otros mecanismos de censura indirecta, opera sobre distintos tipos de necesidades que los medios de comunicación tienen para funcionar e intereses que pueden afectarlos. Es una forma de presión que actúa como premio o castigo que tiene por objeto condicionar la línea editorial de un medio según la voluntad de quien ejerce la presión.

Como corolario de lo anterior, la Relatoría en el Informe (2011) señaló:

*“[...] Los mecanismos de censura indirecta suelen esconderse detrás del aparente ejercicio legítimo de facultades estatales, muchas de las cuales se ejercen por los funcionarios en forma discrecional. En consecuencia, estas formas de censura indirecta son particularmente difíciles de detectar, ya que no es fácil determinar con exactitud la línea que separa al ejercicio legítimo de una facultad de la restricción ilegítima de un derecho.*

*Desde este punto de vista, una facultad legítima del Estado puede configurar una violación del derecho a la libertad de expresión si (a) el ejercicio de la facultad estuvo motivado en la posición editorial del sujeto afectado y (b) el ejercicio tuvo por objeto condicionar el libre ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. En el caso de la distribución de la publicidad estatal, se configura un caso de censura indirecta cuando la misma es realizada con fines discriminatorios de acuerdo a la posición editorial del medio incluido o excluido en ese reparto y con el objeto de condicionar su posición editorial o línea informativa. [...]*<sup>19</sup>.

Un caso de especial relevancia es el de Editorial Río Negro c. Provincia de Neuquén, en donde la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina dictaminó lo siguiente:

*“[...] La ausencia de marcos regulatorios adecuados ha generado que la distribución arbitraria de publicidad estatal resulte cuestionada en varios países ante las autoridades judiciales. Como ya fue mencionado, uno de los principales antecedentes a nivel local es el caso Editorial Río Negro S.A. c. Provincia de Neuquén, decidido por la Corte Suprema de Justicia de Argentina en septiembre de 2007.*

*Dicho caso trataba sobre una demanda iniciada por el diario Río Negro contra la Provincia de Neuquén, cuyo gobierno había suspendido la pauta oficial en dicho medio de comunicación como consecuencia*

*de una denuncia de corrupción que había publicado el periódico. En dicha oportunidad, la Corte Suprema entendió que si el Estado decide distribuir publicidad estatal, debe hacerlo con base en dos criterios constitucionales:*

*“1. [N]o puede manipular la publicidad, dándola y retirándola a algunos medios [con base en] criterios discriminatorios; 2) no puede utilizar la publicidad como un modo indirecto de afectar la libertad de expresión [...]”<sup>20</sup>.*

El Tribunal de Justicia argentino recogió lo señalado por el Informe Anual 2003 de la Relatoría Especial de la CIDH y, consideró que “el Estado no puede asignar los recursos por publicidad de manera arbitraria, con base en criterios irrazonables”<sup>21</sup>, asimismo estimó que esa distribución arbitraria “configura un supuesto de presión que lejos de preservar la integridad del debate público lo puso en riesgo, afectando injustificadamente, de un modo indirecto, la libertad de prensa y el legítimo interés que el diario ‘Río Negro’ y sus lectores tienen en el comportamiento de los funcionarios políticos de dicha provincia en el ejercicio de sus funciones”<sup>22</sup>.

Especial relevancia merece el criterio expuesto en relación con aquellos medios de oposición o que no comparten las líneas, mensajes y/o políticas del gobierno de turno, lo que, a través del ejercicio del poder exorbitante del Estado en materia de presupuesto para publicidad, no puede suponer una discriminación negativa y por ende una censura indirecta.

A este respecto la justicia argentina señaló:

*“[...] El criterio expresado por la Corte Suprema de Argentina en el caso Río Negro fue replicado por la Sala IV de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal de Argentina, que resolvió un reclamo de Editorial Perfil en contra del Estado Nacional por haber sido excluida del reparto de pauta oficial como consecuencia de su postura crítica. En esa oportunidad, los jueces de la Sala IV sostuvieron que “[e]l gobierno debe evitar las acciones que intencional o exclusivamente estén orientadas a limitar el ejercicio de la libertad de prensa y también aquellas que lleguen indirectamente a ese resultado. Es decir, basta con que la acción gubernamental tenga ese objetivo para que se configure un supuesto de afectación de dicha libertad. Es por ello, que no resulta necesario la asfixia económica o quiebre del diario”<sup>23</sup>.*

20 Corte Suprema de Justicia de Argentina, caso Río Negro, decisión del 5 de septiembre de 2007, considerando 11.e

21 Corte Suprema de Justicia de Argentina, caso Río Negro, decisión del 5 de septiembre de 2007, considerando 4.

22 Corte Suprema de Justicia de Argentina, caso Río Negro, decisión del 5 de septiembre de 2007, considerando 9.

23 Sala IV de la Cámara de lo Contencioso Administrativo Federal. 10 de febrero de 2009. Causa N° 18.639/2006: Editorial Perfil S.A. y otro contra EN - Jefatura Gabinete de Ministros SMC sobre amparo ley 16-986, considerando 11; Asociación por los Derechos Civiles. 11 de febrero de 2009. Caso Perfil: un fallo en contra de la censura indirecta. Disponible en: [http://www.adc.org.ar/sw\\_contenido.php?id=513](http://www.adc.org.ar/sw_contenido.php?id=513); Comité para la Protección de los Periodistas. 19 de febrero de 2009. *Argentine court orders official ads into publications*. Disponible en: <http://cpj.org/2009/02/argentine-court-orders-official-ads-into-critical.php>; Sociedad Interamericana de Prensa. 12 de febrero de 2009. Satisface a la SIP fallo en Argentina sobre publicidad estatal. Disponible en: <http://www.sipiapa.org/v4/index>.

(Violaciones Indirectas de la Libertad de Expresión: Asignación Discriminatoria de Publicidad estatal), párr. 13

18 CIDH. Informe Anual 2003, OEA/ Ser. L/ V/ II.118. Doc. 70, 29 de diciembre de 2003. Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo V (Violaciones Indirectas de la Libertad de Expresión: Asignación Discriminatoria de Publicidad estatal), párr. 2.

19 Página 7 Principios sobre Regulación de la Publicidad estatal y Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II.CIDH/RELE/INF. 6/12, 7 de marzo de 2001, disponible en: [www.oas.org](http://www.oas.org)

*Estos casos fueron precedidos por detallados estudios que documentaron, a través de pedidos de acceso a la información pública, los mecanismos de distribución de la publicidad estatal<sup>24</sup>.*

*Este tipo de investigaciones son de vital importancia para identificar las deficiencias de la regulación o las asignaciones arbitrarias de los Estados tendientes a influir, de manera indirecta, en el contenido de los medios. [...]”.*

A manera de conclusión, es pertinente advertir lo que la Relatoría Especial de la CIDH ha definido como criterios necesarios para garantizar la libertad de expresión y regular el gasto público 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 estatal.
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 estatal.

#### **Plan de Austeridad**

Finalmente y luego de exponer y analizar los antecedentes constitucionales y legales sobre la materia y de comprobar la necesidad de una legislación más concreta encaminada a regular la publicidad estatal en el marco del gasto público eficiente y austero, sin que ello implique la vulneración de derechos de los ciudadanos en materia de información y acceso a la gestión pública, es preciso mencionar la Directiva Presidencial No. 01 del 10 de febrero de 2016, por medio de la cual se imparten instrucciones en el marco del Plan de Austeridad iniciado por el Gobierno Nacional desde 2014.

A través de esta Directiva se disponen una serie de parámetros que las entidades estatales deben seguir en materia de reducción de gastos, siendo este un antecedente adicional que justifica la necesidad de optimizar la legislación vigente mediante esta iniciativa legislativa. En el documento en comento se hace mención específica del tema que nos ocupa, en los siguientes términos:

#### **1. Reducción de gastos en comunicaciones**

##### Gastos en campañas, eventos, publicaciones, y elementos de divulgación:

*Todas las entidades a las que se dirige esta directiva deben racionalizar la impresión de informes, folletos, pendones y stands; en particular en condiciones de bajo precio unitario, y ordenando las cantidades justas.*

*Todas las campañas publicitarias -offline y online- que realice el Gobierno Nacional, independientemente de los recursos con los cuales se financien, deben ser presentadas antes de iniciar los procesos de contratación y producción, para su estudio y aprobación, ante el Despacho de la Ministra Consejera para las Comunicaciones de la Presidencia de la República, con su justificación, audiencias, piezas, plan de medios y presupuesto.*

*Las campañas, eventos, publicaciones y de asesorías en comunicaciones seguirán los siguientes lineamientos:*

- i) *Ser prioritarios e indispensables para el cumplimiento de la misión y las funciones de la entidad contratante.*
- ii) *Cumplir con los parámetros de austeridad, pertinencia y eficiencia.*
- iii) *Estar dirigidos a las audiencias relevantes y contemplar los medios regionales y alternativos como emisoras comunitarias.*
- iv) *Tener máximo dos referencias cuando la difusión de las campañas TV se realice con código cívico.*
- v) *No se consideran de interés público o prioritario las campañas de aniversario y promoción de entidades.*

*Los Secretarios generales los Ministerios y departamentos administrativos validarán y consolidarán solicitudes para la realización campañas, publicaciones y en comunicaciones las entidades su y enviarán la solicitud. La Ministra Consejera para las Comunicaciones de la Presidencia de la República se pronunciará sobre su procedencia dentro de los 5 días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud; de no hacerlo, se entenderá que no hay observaciones, por lo que la entidad podrá continuar el proceso.*

*Deben observarse los lineamientos establecidos en el Acuerdo Marco para Centrales de Medios de Colombia Compra Eficiente, una vez entre en vigencia.*

*La realización de eventos es responsabilidad de cada entidad y deben observar las siguientes medidas de austeridad:*

- i) *Realizar únicamente eventos que sean estrictamente necesarios.*
- ii) *Privilegiar el uso de auditorios o espacios institucionales.*
- iii) *Definir una agenda de eventos y coordinarla al interior del sector para que un mismo evento sea aprovechado por varias entidades.*

*iv) Limitar los costos de alimentación y material promocional que se entregue en los eventos (esteros, camisetas, gorras, entre otros) y solicitar las cantidades justas.*

[http://www.gacetacongreso.gov.co/cont\\_comunicados/seccion=detalles&id=4136&idioma=sp](http://www.gacetacongreso.gov.co/cont_comunicados/seccion=detalles&id=4136&idioma=sp)

24 Ver *Una Censura Sutil. Abuso de la publicidad estatal y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina*. Asociación por los Derechos Civiles / Open Society Justice Initiative. Buenos Aires: Porter y Cía., 2005 y *El Precio del Silencio*. Abuso de publicidad y otras formas de censura indirecta en América Latina. Asociación por los Derechos Civiles / Open Society Justice Initiative. Buenos Aires: Porter y Cía., Colección Reformas Legales, 2008.

Esta referencia se hace con el fin de demostrar la necesidad de legislar sobre este asunto y que no se quede solo en instrucciones que eventualmente pueden ser desatendidas o incumplidas, ocasionando detrimento en el presupuesto público y por ende en perjuicio de todos los colombianos, por lo que nuevamente se pone en consideración del Congreso de la República esta iniciativa y se espera que con un trabajo conjunto de todas las corrientes políticas se pueda sacar adelante un proyecto de tanta importancia para el país.



IVÁN DUQUE MÁRQUEZ  
Senador de la República

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 14 de septiembre de 2016 ha sido presentado en este Despacho el **Proyecto de ley número 147** con su correspondiente Exposición de Motivos. Por el honorable Senador *Iván Duque Márquez*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 772 - viernes 16 de septiembre de 2016

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO **Págs.**

Proyecto de acto legislativo número 146 de 2016 Cámara, por medio del cual se elimina la obligatoriedad del servicio militar en Colombia y se dictan otras disposiciones ..... 1

PROYECTO DE LEY

Proyecto de ley número 145 de 2016 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la participación de la población joven en los diferentes niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público, según lo preceptuado en el artículo 45 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones ..... 4

Proyecto de ley número 147 de 2016 Cámara, por medio de la cual se regula el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos destinados a la publicidad estatal y se dictan otras disposiciones ..... 7