

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-086/25

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-No se vulnera por medidas para la unificación de la imagen de las entidades territoriales, a través de la implementación de un manual de identidad visual

(...) las medidas acusadas no afectan el núcleo esencial de la autonomía territorial. La Constitución establece la autonomía administrativa de los entes locales debe ejercerse dentro de los límites de la Constitución y la ley. En este caso, la obligación contenida en el artículo 4 no restringe el autogobierno de las entidades territoriales a través de sus propias autoridades, no obstaculiza el ejercicio de sus competencias locales y tampoco les impide la administración de sus recursos. Para la Corte, la prohibición de incluir marcas de gobierno en los manuales de identidad visual no vulnera el principio de autonomía territorial, sino que, por el contrario, contribuye a su protección, pues impide que los gobernantes de turno puedan utilizar la imagen institucional para favorecer sus intereses.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-No se vulnera por prohibición de gasto en publicidad estatal que promueva marcas de gobierno

En relación con el artículo 8º de la Ley 2245 de 2023, este Tribunal señaló que dicha disposición no pone en peligro las gestiones administrativas de las entidades territoriales. Por el contrario, se trata de una norma que promueve la austeridad, a través de la prohibición del gasto en imagen o identidad que promueva las marcas de gobierno. Además, para la Sala Plena, las normas acusadas son compatibles con los principios de coordinación y concurrencia y no afectan el núcleo esencial de la autonomía territorial.

CONSTITUCION DE 1991-Establece nuevo modelo de Estado unitario con descentralización administrativa y concibe al municipio como la célula esencial de la organización territorial

PRINCIPIO DE AUTONOMIA TERRITORIAL EN EL CONTEXTO DE UN ESTADO UNITARIO-Reiteración de jurisprudencia

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance y límites

PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO Y PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Necesidad de armonizarlos

PUBLICIDAD ESTATAL-Concepto/PUBLICIDAD ESTATAL-Finalidad

La publicidad estatal consiste en la divulgación de información, a través de diferentes medios de comunicación, con el fin de dar a conocer productos, bienes, servicios, planes, programas, proyectos, campañas, convocatorias, y demás actividades relacionadas con las

funciones adelantadas por las entidades públicas. Este concepto incluye todas las actividades adelantadas por las entidades oficiales con el fin de difundir información como, por ejemplo, las publicaciones en los medios de comunicación, la divulgación de vallas, pancartas, volantes y los demás elementos que hagan parte de sus estrategias comunicativas. Este tipo de publicidad pretende informar a la ciudadanía sobre los planes y programas de gobierno, de forma objetiva e imparcial. Específicamente, la publicidad estatal busca transmitir un mensaje sobre la gestión del Estado.

PUBLICIDAD ESTATAL-Derecho comparado

PUBLICIDAD ESTATAL-Regulación

RACIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO-Concepto

(...) el concepto de racionalización del gasto público hace referencia a todos los aspectos relacionados con la creación, la organización, la ejecución, el manejo y el control de las finanzas públicas, con el fin de lograr su optimización y mejoramiento. En ese sentido, esta Corporación reconoce que en el ordenamiento jurídico colombiano pueden incluirse normas encaminadas a disminuir el gasto público y a optimizar el manejo de las finanzas públicas con el propósito de evitar que se disipen o desvíen los recursos públicos para fines distintos a los establecidos por la Constitución o la ley.

RACIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO-Eficiencia de la administración pública

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE CONTRATACION ESTATAL-

Jurisprudencia constitucional

(...) la jurisprudencia constitucional reconoce que el legislador tiene un amplio margen de configuración respecto de los asuntos relacionados con la contratación pública. En concreto, la Corte sostiene que esta libertad de configuración del legislador en materia contractual está limitada por los principios que regulan la función administrativa y por el interés general.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-086 de 2025

Referencia: Expediente D-15974.

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 4 (parcial) y el artículo 8 de la Ley 2345 de 2023, “[p]or medio de la cual se implementa el manual de identidad visual de las entidades estatales, se prohíben las marcas de gobierno y se establecen medidas para la austeridad en la publicidad estatal”.

Magistrada sustanciadora:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D.C., doce (12) de marzo de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Síntesis de la decisión

La Corte estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 4º (parcial) y el artículo 8º de la Ley 2345 de 2023. El artículo 4º señala que los entes públicos, incluidas las entidades territoriales, deben ajustar su imagen institucional de acuerdo con el Manual de Identidad Visual aplicable a todas las marcas de gobierno. Por su parte, el artículo 8 prohíbe la contratación de nuevos elementos distintivos de publicidad estatal hasta que no se implemente el mencionado manual.

A juicio de la accionante, el artículo 4º es contrario a las atribuciones que la Constitución asigna a los alcaldes (artículo 315.5 superior) y la autonomía de las entidades territoriales (artículo 287 superior) porque establece parámetros y prohibiciones sobre identidad visual de los entes locales. Además, la demandante señaló que el artículo 8º desconoce la autonomía administrativa y fiscal de las entidades territoriales (artículo 287 superior) al prohibir la contratación de publicidad estatal. En ese sentido, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de los dos artículos, bajo el entendido de que las disposiciones allí consagradas no son de obligatoria aplicación para las entidades territoriales.

Al resolver este asunto, la Corte Constitucional, en sus consideraciones generales: (i) explicó el contenido y alcance de los principios de autonomía de las entidades territoriales y el Estado unitario, conforme al texto de la Constitución y los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional; (ii) resaltó las finalidades de imponer límites al uso de la publicidad estatal; y (iv) se pronunció sobre el principio de austeridad del gasto público. Así mismo, a manera de ilustración, recogió diferentes experiencias comparadas sobre la regulación de las comunicaciones y la publicidad estatal en diferentes países, a partir de lo cual evidenció una tendencia internacional a adoptar normas para regular el gasto público en la materia.

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, Deisy Yulieth García Torres, en calidad de ciudadana y apoderada de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales[1] -Asocapitales-, presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 4 (parcial) y 8 de la Ley 2345 de 2023. Para la demandante, las disposiciones acusadas desconocen los artículos 29 (debido proceso), 287 (principio de autonomía de las entidades territoriales) y 315.5 (facultad de los alcaldes de

dirigir la acción administrativa del municipio) de la Constitución.

2. En un auto del 12 de agosto de 2024[2], la magistrada sustanciadora inadmitió la demanda presentada y le otorgó a la accionante el término de 3 días hábiles para corregirla. El 20 de agosto de 2024 la demandante presentó escrito de corrección[3].

3. Mediante auto del 30 de agosto de 2024[4], la magistrada sustanciadora: (i) admitió la demanda formulada en contra del artículo 4º (parcial) y el artículo 8º de la Ley 2345 de 2023 por presunta la violación de los artículos 287 y 315.3 de la Constitución; (ii) rechazó la demanda en contra de los artículos 1º, 4º, 6º y 8º de la Ley 2345 de 2023, por la presunta violación de los artículos 1º y 2º de la Constitución Política[5]; (iii) comunicó el inicio del proceso al presidente de la República, al presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, y al Ministerio del Interior; (iv) corrió traslado a la procuradora general de la Nación; (v) fijó en lista el proceso para permitir la intervención ciudadana de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991; e (vi) invitó a participar a diferentes entidades, organizaciones y universidades[6].

4. Cumplidos los trámites constitucionales y legales, una vez recibido el concepto del Procurador General de la Nación, se procede a decidir el asunto.

II. NORMA DEMANDADA

5. A continuación, se transcribe y subraya el texto de la norma demandada:

“LEY 2345 DE 2023

(diciembre 30)

Diario Oficial No. 52.624

Por medio de la cual se implementa el manual de identidad visual de las entidades estatales, se prohíben las marcas de gobierno y se establecen medidas para la austeridad en la publicidad estatal.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

- a) El Manual de Identidad Visual deberá desarrollar como mínimo los siguientes elementos esenciales: la identidad institucional, el color institucional, las vocerías y cuentas institucionales y las aplicaciones visuales a utilizar en la publicidad, los bienes consumibles y no consumibles, así como los bienes inmuebles y muebles;
- b) Se prohíbe cualquier uso o implementación de marca de gobierno. Será incompatible cualquier reforma al Manual de Identidad Visual que contenga símbolos, imágenes o mensajes alusivos a las marcas de gobierno;

c) En las entidades del orden nacional, se deberá utilizar el Escudo de Armas de la República de Colombia como logotipo acompañado del nombre de la entidad correspondiente. Solo podrá complementarse con el nombre de la unidad, oficina, secretaría u despacho adscrito;

d) En las entidades del orden territorial, deberá emplearse como logotipo el escudo o la bandera que corresponda por su valor histórico y cultural a cada ente territorial, acompañado del nombre de la entidad;

e) Las entidades estatales podrán emplear excepcionalmente un uso de logotipo distinto al del escudo o la bandera del orden nacional o territorial según corresponda, siempre que se acredite la apropiación cultural e histórica de otro logo, circunstancia que deberá motivarse dentro del respectivo manual;

f) El Manual de Identidad Visual deberá mantener la neutralidad política y religiosa. Los símbolos, imágenes, mensajes o elementos identitarios no podrán hacer alusión a partidos o movimientos políticos;

g) El Manual de Identidad Visual no podrá contener elementos alusivos al Plan de Gobierno, Plan de Desarrollo o Plan de Acción del gobierno ó dirección administrativa que lo apruebe;

h) El manual no podrá contener alusiones a ningún movimiento ciudadano, partido político y/o personalidades políticas.

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

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

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

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

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

(...)

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

No obstante, las entidades estatales podrán continuar utilizando los elementos distintivos, papelería y material impreso o contratado hasta su agotamiento. En todo caso, la transición entre entidades institucionales se hará con criterios de conservación del ambiente con el fin de generar la menor afectación posible.

III. LA DEMANDA

6. La demandante, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, presentó demanda en contra del artículo 4 (parcial) y el artículo 8 de la Ley 2345 de 2023 por contrariar los artículos 287 y 315.5 de la Constitución.

7. Para sustentar este planteamiento, la accionante indicó que los artículos demandados (el 4º y el 8º) emiten directrices y prohibiciones concretas a las entidades territoriales sobre la forma en que deben proyectar su identidad visual y llevar a cabo la contratación estatal. Esto, en su parecer, desconoce la facultad de las entidades territoriales para manejar sus

propios asuntos. En ese sentido, solicitó a esta Corporación declarar la constitucionalidad condicionada de las normas mencionadas, en el entendido que las disposiciones allí contenidas no son de obligatorio cumplimiento para las entidades territoriales.

8. Para la actora, el artículo 4º de la norma demandada, al establecer parámetros y prohibiciones de identidad visual de obligatorio cumplimiento para las entidades territoriales, desconoce las atribuciones que la Constitución le asigna a los alcaldes. La demanda señaló que la identidad visual es un asunto exclusivo de las entidades territoriales que debe ser gestionado por las autoridades locales y no debe estar supeditado a lo establecido por el legislador. La accionante también indicó que, de acuerdo con el artículo 315.3 de la Constitución, es atribución del alcalde dirigir la acción administrativa del municipio y que la definición de la identidad visual es una de esas actividades administrativas. Para la señora García Torres, el principio de autonomía territorial debe garantizar “que las entidades territoriales puedan planear, programar y dirigir la definición de su identidad visual”[7], pues se trata de un aspecto fundamental relacionado con la identidad y reconocimiento institucional.

9. Además, la accionante resaltó que el artículo 4º es contrario a las competencias asignadas por la Constitución a las autoridades locales. A su juicio, al definir qué elementos específicos debe incluir el manual de identidad visual de las entidades territoriales, el legislador ejerció una competencia que corresponde a los departamentos y municipios, quienes deben planear, programar, dirigir, organizar, ejecutar y coordinar sus actividades, de acuerdo con lo señalado en la sentencia C-1258 de 2001.

10. En relación con el artículo 8º de la Ley 2345 de 2023, la demandante destacó que el inciso 1º, al señalar que las entidades estatales no podrán contratar nuevos elementos distintivos hasta que no se haya adoptado el manual de identidad visual, interfiere en los procesos de contratación, entorpece el trabajo de las entidades territoriales y pone en peligro las gestiones administrativas. Esto último, porque el artículo no define qué se

entiende por elementos distintivos, y esta indeterminación, aunada a la prohibición de contratar, desconoce la autonomía administrativa y fiscal de las entidades territoriales. Además, mencionó que los gastos destinados a publicidad de los municipios se cubren con gastos endógenos que son, en principio, inmunes a la actividad legislativa.

11. En ese sentido, la demanda resaltó que la intervención del legislador resulta desproporcionada y afecta el núcleo esencial de la autonomía territorial “puesto que ordenar las directrices sobre la construcción de la identidad visual de los municipios y la inversión en publicidad o compraventa de bienes es una función atribuida directamente por la Constitución a los alcaldes o jefes municipales”[8]. Además, señaló que la identidad visual de los municipios y los medios por los cuales se adopta dicha identidad no es una cuestión relacionada con la soberanía del Estado o el mantenimiento del orden público. Así, la accionante concluyó que la norma desconoce que la imagen visual es un asunto local, vulnera la autonomía y no atiende al principio de Estado unitario.

12. Por todo lo anterior, la demandante solicitó a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de los dos artículos, bajo el entendido de que las disposiciones allí consagradas no son de obligatoria aplicación para las entidades territoriales.

IV. INTERVENCIONES

13. Durante el término para intervenir, se recibieron seis (6) escritos provenientes de diferentes entidades públicas y privadas en el proceso de la referencia. Las universidades Nacional de Colombia y de la Sabana; el Distrito Especial de Santiago de Cali y la Secretaría de Gobierno de Bogotá; la Gobernación de Antioquia y la Federación Colombiana de Municipios intervinieron en virtud de la invitación realizada por el despacho ponente en el

auto admisorio de la demanda. Tres de los intervinientes solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad de la norma, un interviniente pidió la exequibilidad condicionada, un interviniente omitió conceptuar sobre la constitucionalidad y otro interviniente solicitó la inexequibilidad. A continuación, se relacionan dichos documentos en orden de recepción.

4.1. Federación Colombiana de Municipios

14. La interviniente solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad condicionada de las normas demandadas porque a su juicio desconocen el principio de autonomía de las entidades territoriales. Según la intervención, los artículos acusados constituyen una “indebida la intromisión del legislador en los intereses locales”[9]. Asimismo, aunque el Congreso y el Gobierno Nacional propongan la austeridad como un propósito general de la norma, no pueden imponer a las autoridades regionales y locales este tipo de medidas, sino que deben “permitir que éstas las adopten según sus criterios y necesidades”[10].

15. Para la Federación es legítimo que los gobiernos locales quieran tener su propia marca. En ese sentido, indicó que prohibir el uso de las marcas locales, so pretexto de proteger la identidad institucional, es una intervención excesiva del legislador en los asuntos propios de los entes territoriales. Finalmente, la interviniente resaltó que la adopción de medidas de austeridad en el presupuesto público no justifica la prohibición de gasto en publicidad estatal porque los distintivos se utilizan, en su mayoría, en los medios electrónicos, de manera que no se aumentarían los costos de papelería.

4.2. Universidad Nacional de Colombia

16. El Equipo de Conceptos Jurídicos de la Universidad Nacional de Colombia solicitó a esta

Corporación declarar la exequibilidad de las normas acusadas. En su escrito señaló que el principio de autonomía de las entidades territoriales debe respetar las directrices establecidas por el legislador, en pro del interés general. En relación con la publicidad oficial, el interviniente indicó que el uso de las pautas de publicidad oficial no es, en principio, inconstitucional. Sin embargo, resaltó la importancia de distinguir entre las pautas que pretenden informar a la ciudadanía y aquellas que tienen otros fines. A su juicio, “la publicidad estatal no puede ser una propaganda encubierta de quienes controlan el gobierno o de sus intereses, ya que de ser así se estaría usando la publicidad para favorecer a un grupo específico” [11].

17. La universidad indicó que, de acuerdo con la sentencia C-1153 de 2005, la publicidad oficial debe “garantizar el derecho a la información, por ende, los contratos para estas actividades deben ser efectivos, transparentes y objetivos”[12]. Además, resaltó que, en la sentencia mencionada, la Corte prohibió el uso de publicidad oficial para promover servidores públicos, partidos o candidatos. La interviniente hizo referencia a las regulaciones sobre publicidad estatal en Perú, España y Reino Unido y resaltó la importancia de proteger el derecho a la libertad de expresión.

18. Finalmente, la universidad indicó que la norma demandada no afecta la autonomía de las entidades territoriales porque no altera su capacidad de contratación de forma permanente y no incide en sus facultades de autogobierno ni en la capacidad de gestionar sus competencias de manera integral. Para la interviniente la contratación de los elementos visuales no interfiere con la ejecución del presupuesto, la administración de recursos o la contratación de otros bienes y servicios. Finalmente, señaló que “la medida asegura que cualquier gasto futuro en este ámbito este fundamentado en criterios estéticos y culturales bien definidos”[13], lo que evitaría la adopción de decisiones arbitrarias.

4.3. Distrito Especial de Santiago de Cali

19. La representante legal designada por el Distrito Especial de Santiago de Cali solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad de las normas acusadas. Ella explicó que los artículos 4 y 8 de la Ley 2345 de 2023 desconocen el principio de autonomía territorial ya que “interfieren con las competencias de los alcaldes y otras autoridades locales que según el artículo 315.3 de la Constitución, tienen la atribución de dirigir la acción administrativa y gestionar los asuntos propios del municipio, incluidos los elementos comunicaciones como escudos, logotipos y símbolos representativos”[14]. Además, en su parecer, la prohibición de gasto en publicidad estatal afecta la capacidad de las entidades territoriales de administrar sus recursos y ejecutar su presupuesto.

20. La interviniente resaltó que la Ley 2345 de 2023 “constituye una indebida intromisión del Gobierno Nacional y del poder Legislativo en la órbita de ejecución administrativa de los entes territoriales [...]”[15]. Esto, debido a que la norma señala de manera expresa como deben ser los elementos comunicativos del municipio. Para el Distrito Especial estas herramientas visuales deben ser diseñadas, analizadas y valoradas por las administraciones regionales de acuerdo con su historia, costumbre y tradiciones.

21. Al respecto, citó las sentencias C-054 de 2023 y C-047 de 2022 en las que esta Corporación se ocupó del alcance de la autonomía territorial. A su juicio, con base en lo expuesto en estas decisiones, es posible concluir que “el Legislador tiene vedado limitar las competencias y atribuciones de los Entes [sic] Territoriales [sic], tal como se pretende con la expedición de la Ley 2345 del 2023 que busca restringir de manera expresa una función propia de Municipios y Departamentos como lo es la implementación de su manual de identidad”[16].

22. Según la intervención, las medidas de austeridad propuestas en las normas

demandadas se encuentran alineadas con las políticas departamentales vigentes, expuestas en el Plan de Desarrollo 2024-2027. No obstante, la interviniente indicó que no se pronunciaría en relación con la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma porque “la Gobernación de Antioquia está de acuerdo con la forma como se encuentra contemplada la Ley”[17].

4.5. Semillero de Gobierno y Compra Pública de la Universidad de la Sabana

23. El interviniente solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la norma acusada y analizó los conceptos de economía administrativa y sostenibilidad fiscal. En ese sentido, señaló que la Ley 2345 de 2023 promueve una gestión más eficiente y responsable del gasto público “alineándose con los principios de economía administrativa y sostenibilidad fiscal”[18]. También resaltó que esta norma busca evitar el uso indebido de recursos públicos en publicidad “que favorezca intereses políticos particulares, garantizando así la neutralidad política y protegiendo la identidad institucional de las entidades estatales”[19].

24. Específicamente, en relación con el artículo 4 que establece las directrices del Manual de Identidad Visual, la universidad destacó que “esta regulación es fundamental para prevenir que recursos destinados a la comunicación institucional se utilicen para fines políticos o personales, lo que podría comprometer la confianza ciudadana en las instituciones”[20]. A su juicio, la comunicación visual adecuada “no solo refuerza la imagen del Estado, sino que también asegura que la comunicación institucional se centre en el servicio público y no en intereses individuales”[21].

25. En relación con el artículo 8, el interviniente indicó que la norma acusada al prohibir el gasto estatal en publicidad garantiza que los recursos públicos sean utilizados en beneficio del interés general “evitando gastos superfluos que no contribuyan al cumplimiento efectivo

de las funciones estatales”[22]. Para la universidad, “la ley establece un marco claro que limita el gasto en publicidad a lo estrictamente necesario para informar a la ciudadanía sobre los servicios y programas gubernamentales, evitando el despilfarro y promoviendo una cultura de responsabilidad fiscal”[23].

26. Además, el interviniente resaltó que la norma no desconoce el principio de autonomía de las entidades territoriales, sino que garantiza el uso responsable de recursos públicos en todas las entidades. La universidad también indicó que los principios de autonomía territorial y unidad nacional son compatibles e interdependientes por lo que, a su juicio, es posible implementar una imagen institucional unificada sin desconocer la autonomía local. Además, señaló que la ley busca una administración pública más eficiente y responsable y pretende asegurar que la imagen institucional no se convierta en un vehículo para la promoción de intereses particulares.

4.6. Secretaría de Gobierno de Bogotá

27. La Secretaría de Gobierno de Bogotá solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los preceptos acusados. A su juicio, las normas demandadas son una aplicación de los artículos 339 y 346 superiores que establecen que las entidades territoriales y el gobierno nacional acordarán y adoptarán de manera concertada los planes de desarrollo “con el objetivo de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les han sido asignadas”[24].

28. Para la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, la Ley 2345 de 2023 “presenta un enfoque positivo hacia la unificación de la imagen institucional y la austeridad en la publicidad estatal”[25] lo que se encuentra en concordancia con varios principios constitucionales. Sin embargo, la interviniente resaltó la necesidad de vigilar la implementación de la norma, con el fin de garantizar los derechos de acceso a la

información y a la participación ciudadana. En ese sentido, propuso la creación de un mecanismo para el monitoreo del cumplimiento de la ley, que asegure el equilibrio entre los objetivos señalados en la norma y los derechos fundamentales de los ciudadanos.

29. Finalmente, la Secretaría de Gobierno concluyó que la norma pretende dar aplicación al principio de austeridad y buen manejo de los recursos públicos a nivel nacional y territorial. En ese sentido, indicó que se debe aplicar lo allí dispuesto “como eje central de la política anticorrupción y control del gasto público de las entidades del orden Nacional [sic] y territorial”[26].

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

30. La procuradora solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada. En su parecer, de acuerdo con el artículo 209 de la Constitución Política y 27 de la Ley orgánica 1457 de 2011, le corresponde a la Nación establecer los parámetros y directrices que permitan optimizar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad en la función pública, sin perjuicio de lo establecido por las autoridades locales. En ese sentido, la interviniente resaltó que el Congreso de la República es competente para regular estos aspectos de manera general, sin que esto signifique un desconocimiento de las competencias de los departamentos y municipios.

31. Para la Procuraduría, los artículos demandados de la Ley 2345 de 2023 no son contrarios al principio de autonomía de las entidades territoriales por las siguientes razones: primero, porque el objetivo de las normas es aplicar los principios de economía, moralidad e imparcialidad en la gestión administrativa, a través de un conjunto de directrices sobre la comunicación y la publicidad oficial, que racionalizan los gastos del Estado y evitan que los recursos públicos se utilicen indebidamente. Segundo, porque con los parámetros de identidad visual establecidos los departamentos y los municipios no pierden su competencia

para definir los aspectos particulares de la publicidad y la comunicación institucional, por ejemplo, el color, las vocerías, las cuentas y aplicaciones. Tercero, para la Procuraduría la norma es exequible porque la regulación demandada no aplica respecto de los programas departamentales y municipales asociados a la cultura, el deporte o el turismo, aspectos que tienen identidades especiales, las cuales son desarrolladas para generar ingresos en los departamentos y municipios.

VI. CONSIDERACIONES

6.1. Competencia

32. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre esta demanda de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 241.4 de la Constitución.

6.2. Problema jurídico y metodología de la decisión

33. Corresponde a la Corte Constitucional establecer si los artículos 4º (parcial) y 8º de la Ley 2345 de 2023, al (i) incorporar medidas para la unificación de la imagen de las entidades territoriales, a través de la implementación de un manual de identidad visual (art. 4) y al (ii) prohibir el gasto en imagen y la contratación de nuevos elementos distintivos (art. 8), desconocen la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses y las atribuciones de los alcaldes relacionadas con la dirección administrativa del municipio, conforme a lo establecido en los artículos 287 y 315.3 de la Constitución.

34. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, esta sentencia: (i) se referirá a varias cuestiones previas relacionadas con el alcance de las disposiciones demandadas, del fallo y de algunos conceptos; (ii) se pronunciará sobre principio de autonomía de las

entidades territoriales y el Estado unitario; (ii) examinará el uso y la regulación de la publicidad estatal en otros países del mundo; (iii) abordará el principio de austeridad del gasto público; y, finalmente, (iv) estudiará la constitucionalidad de las normas demandadas.

6.3. Cuestiones previas

35. Con el fin de establecer el ámbito de aplicación de las normas acusadas, precisar algunas definiciones contenidas en la Ley 2345 de 2023 y determinar el alcance los cargos formulados, a continuación, la Sala Plena formulará algunas precisiones preliminares.

36. Alcance del fallo y de las disposiciones acusadas. En este caso, la demanda formulada por la ciudadana Deisy Yulieth García Torres se dirige en contra de los artículos artículo 4 (parcial) y 8 de la Ley 2345 de 2023. A partir del contenido de dichas normas y de los cargos admitidos de la demanda, es necesario señalar lo siguiente.

Primero, el artículo 4º señala que “las entidades estatales a las que hace referencia el artículo 2 ajustarán su identidad visual para lo cual deberán adoptar un Manual de Identidad Visual dentro de los seis (6) meses siguientes, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley [...]”[27]. Por su parte, el artículo 8 prohíbe “el gasto estatal de imagen o identidad que promueva las marcas de gobierno” y señala que “[l]as entidades estatales no podrán realizar la contratación de nuevos elementos distintivos hasta tanto se haya adoptado el Manual de Identidad Visual que trata la presente ley”.

37. Con el fin de establecer cuáles son las entidades destinatarias de las medidas establecidas en las disposiciones acusadas en el artículo 4 (parcial), es necesario analizar el

contenido del artículo 2 de la Ley 2345 de 2023 y realizar una interpretación sistemática de las normas para así determinar su alcance. Textualmente, el artículo 2 señala:

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

A. La Nación, las regiones, los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las regiones administrativas y de planificación, las regiones administrativas de planificación especial, las asociaciones de municipios, los municipios; los establecimientos públicos, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas, los fondos que manejen recursos del erario público y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles;

B. El Senado de la República, la Cámara de Representantes, las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, las personerías distritales y municipales, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales, y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la Constitución o la ley les encomiende el ejercicio de funciones públicas.

PARÁGRAFO. Se excluye de los efectos de este artículo a las sociedades públicas y las

sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado societarias y no societarias, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades descentralizadas creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea la realización de actividades industriales o comerciales.

38. Es decir que todas las entidades antes mencionadas tienen la obligación de ajustar su Manual de Identidad Visual y tienen prohibido el gasto en publicidad estatal que promueva marcas de gobierno, conforme a lo señalado en los artículos 4 (parcial) y 8 de la Ley 2345 de 2023.

39. En este caso, el análisis de constitucionalidad de los artículos 4 (parcial) y 8 mencionados se referirá únicamente a las obligaciones contenidas en ellas frente al distrito capital, a los distritos especiales y a los municipios. En efecto, por un lado, los cargos formulados por la accionante se refieren a la presunta vulneración de: (i) la autonomía de las entidades territoriales, consagrado en el artículo 287 de la Constitución, y (ii) la atribución de los alcaldes de dirigir la acción administrativa de los municipios, establecida en el artículo 315.3 superior. Por otro lado, el artículo 286 de la Constitución, señala que los departamentos, los distritos y los municipios son entidades territoriales.

40. Segundo, en relación con el artículo 8 de la Ley 2345 de 2023, el cual prevé la prohibición de contratar nuevos elementos distintivos hasta tanto se haya adoptado el Manual de Identidad Visual, es importante señalar que el artículo 4 de dicha ley indica que las entidades deberán adoptar dicho documento dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. En este caso, la norma fue expedida el 30 de diciembre de 2023, lo que quiere decir que el plazo para adoptar el Manual de Identidad Visual venció el pasado 30 de junio de 2024. En ese sentido, la interpretación sistemática de los artículos 8 y 4 mencionados permite afirmar que las entidades señaladas en el artículo 2 no podían contratar nuevos elementos distintivos hasta el mencionado 30 de junio de 2024.

41. Precisiones conceptuales. Dado que las normas analizadas utilizan conceptos como “Manual de Identidad Visual”, “Marca de Gobierno” y “Publicidad Estatal”, la Corte estima pertinente exponer las definiciones establecidas en el artículo 3 de la Ley 2345 de 2023. Según dicha disposición, para la debida interpretación y aplicación de la ley, es necesario partir de las siguientes definiciones:

Concepto

Definición

Manual de identidad visual

Es el documento “que contiene los elementos esenciales de la identidad estatal. Dentro del mismo aparecen la marca, el color institucional, las aplicaciones visuales y recomendaciones para el uso de la identidad”[28].

Marca de Gobierno

Es la “[e]strategia de comunicación que promueve o hace alusión a un plan de gobierno, grupo político o plan de acción de una persona elegida por periodo fijo o para un cargo directivo, a través del uso de signos o mensajes”[29].

Publicidad Estatal

Es “[c]ualquier forma de comunicación y divulgación de información dirigida al público en general, la cual se genere, transmita o divulgue a través de diferentes medios de comunicación y que sean contratados, pagados y/o gestionados por las entidades estatales para dar a conocer sus productos, bienes, servicios, planes, programas, proyectos, campañas, convocatorias, y demás actividades relacionadas con sus funciones y

competencias legales”[30].

42. En resumen, esta decisión analizará los cargos formulados en la demanda respecto de las siguientes entidades territoriales: el distrito capital, los distritos especiales y los municipios, pues como se expuso, de acuerdo con los cargos admitidos, ejercen autonomía territorial (artículo 287) y son aquellos respecto de los cuales los alcaldes tienen facultades de dirección administrativa (artículo 315.3). Además, la prohibición contenida en el artículo 8 cuestionado se entenderá de carácter temporal.

43. Una vez delimitados los destinatarios de las normas acusadas, el alcance del cargo formulado y algunas definiciones relevantes, a continuación, se analizará su constitucionalidad con base en los cargos formulados por la demandante.

44. A continuación, la Corte Constitucional hará un breve recuento de los debates adelantados por la Asamblea Nacional Constituyente sobre la organización territorial y la división política del país. Luego, determinará el alcance de los principios de autonomía de las entidades territoriales y Estado unitario, a partir de criterios fijados por la jurisprudencia constitucional.

6.4.1. Los debates de la Asamblea Nacional Constituyente

45. Los debates sobre el ordenamiento territorial no son una discusión acabada. Colombia lleva deliberando por décadas sobre cuál es la mejor manera de dividir política y administrativamente al Estado para cumplir a cabalidad los presupuestos dogmáticos de la Constitución de 1991. Entre otras discusiones, se han oído propuestas de transitar hacia un

país de regiones, y se han materializado a través de los años transformaciones importantes en materia de ordenamiento territorial. Desde la elección popular de alcaldes y gobernadores, al cambio del centro de impulsión política a nivel territorial del departamento al municipio.

46. Los debates de la Asamblea Nacional Constituyente fueron arduos en ese sentido, e ilustran una discusión que, aunque no esté cerrada del todo en la sociedad, sí tuvo una definición clara por parte del constituyente: establecer un modelo unitario de Estado, pero en el que se fortalezca la autonomía y descentralización territorial. El artículo 1 de la Constitución, así lo expresa con claridad: Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

47. En la ya larga historia republicana de Colombia, el modelo de Estado unitario ha sido un rasgo constante en la arquitectura constitucional de la Nación. Sin embargo, el predominio del Estado unitario sobre el modelo federal no ha sido uniforme y las distintas constituciones han dado características propias a dicha forma de organizar el poder político a nivel territorial. En particular, la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que dio lugar a la Constitución Política de 1991 buscó reivindicar este modelo de Estado con atenuantes significativos al centralismo radical que caracterizó la vida republicana a la sombra de la Constitución de 1886. En efecto, aunque hubo propuestas que apuntaban a la federalización o regionalización moderada del Estado[31], desde su primer debate, la plenaria de la ANC se decantó por mantener la forma de Estado unitario anclado a un modelo de descentralización territorial que garantizara un importante grado de autonomía política y económica a las entidades territoriales[32].

48. Durante la ANC, se discutieron múltiples propuestas en torno a la organización territorial y la división política del país, principalmente en el marco de la Comisión Segunda, encargada del estudio de los asuntos relacionados con el ordenamiento territorial y la

autonomía regional y local[33]. En particular, dicha Comisión se enfrentó a dos grandes discusiones. Por un lado, la Comisión debatió sobre la posibilidad de reconocer a las provincias y las regiones como entidades territoriales separadas del departamento y del municipio[34]. Esta propuesta, que gozaba de respaldo mayoritario en la Comisión, buscaba crear mayores escenarios de autonomía que mediaran entre la célula del ordenamiento territorial -el municipio- y el nivel central, de modo que se profundizara la descentralización y se superara la crisis de los departamentos. En contraste, la minoría de los delegatarios consideraban inconveniente crear nuevas entidades territoriales -salvo los territorios indígenas-, pues a su juicio ello permitiría la atomización del territorio y generaría mayores problemas de coordinación entre las distintas instancias locales y el nivel central[35].

49. Así, el articulado propuesto a la plenaria de la ANC incluía la siguiente disposición:

“Son entidades territoriales los departamentos y los municipios y distritos en que se dividen aquéllos, así como los territorios indígenas, los cuales podrán asociarse.

También tienen el carácter de entidades territoriales las regiones y las provincias que se organicen conforme a esta Constitución y la ley.

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus asuntos, según lo establezca la Constitución”[36].

50. Por otra parte, la Comisión discutió sobre la posibilidad de delegar algunas funciones legislativas en las asambleas departamentales de manera que se dieran mayores incentivos a la descentralización. Sin embargo, no sólo no se discutió la posibilidad de delegar este tipo de funciones en cabeza de las corporaciones de elección popular del municipio (concejos

municipales), sino que rápidamente se descartó la posibilidad de hacerlo en favor de las asambleas departamentales pues, como la misma Comisión afirmó en su informe de ponencia a la plenaria, “ello podría ir en contra de los principios del Estado unitario”[37].

51. En este contexto, al discutir la propuesta de articulado, el pleno de la ANC se decantó por una posición intermedia. De tal modo, el artículo 286 de la Constitución reconoció el carácter de entidades territoriales exclusivamente a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, mientras que dejó en manos del legislador decidir si concedía o no dicho carácter a las regiones y provincias. Asimismo, los delegatarios aceptaron no conferir funciones propias del legislador a las asambleas departamentales ni al municipio, de modo que es la ley la encargada de distribuir competencias entre el nivel local, departamental y nacional, tal como quedó consagrado en el artículo 288 de la Constitución. En el mismo sentido, el artículo 287 señaló que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y en el marco de esta autonomía pueden (i) gobernarse a través de autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar sus recursos, establecer tributos; y (iv) participar en las rentas nacionales.

52. Los debates adelantados por los delegatarios del constituyente primario de 1991 permiten concluir que se adoptó la fórmula de Estado unitario como un rasgo esencial de la Constitución Política vigente. Asimismo, es posible afirmar que el constituyente primario buscó frenar la cultura centralista alimentada por la Constitución de 1886, con lo cual se establecieron medidas para profundizar la descentralización mediante el protagonismo del principio de autonomía de las entidades territoriales. De ahí que el modelo de ordenamiento territorial se fundara en cinco postulados: (i) autonomía de las entidades territoriales; (ii) profundización de la descentralización; (iii) fortalecimiento económico de los entes territoriales; (iv) consagración del municipio como eje fundamental del Estado; (v) democracia participativa[38].

53. Dentro de estas ideas fue especialmente relevante la de establecer al municipio como “célula fundamental del Estado” y, por tanto, del ordenamiento territorial. Al respecto, la Comisión Segunda de la ANC señaló la importancia de transitar de la lectura puramente geográfica que la Constitución de 1886 le asignaba al municipio hacia una “visión política y administrativa, en la que el municipio aparece articulado a una estructura estatal pero con autonomía”[39]. En esa medida, la Comisión presentó una propuesta de artículos relativos al municipio que buscaban fortalecerlo como epicentro de la planeación y la gestión de recursos para la satisfacción de los intereses inmediatos de la ciudadanía, esfuerzo al cual deberían concurrir “en forma complementaria o supletoria [...] otros niveles del gobierno”[40].

54. En particular, la ANC se esforzó por elevar a rango constitucional las funciones del alcalde como máxima autoridad del municipio, de manera que no sólo se reconociera la importancia de su labor, sino el mayor escrutinio ciudadano al que se somete. Así, el artículo 315 superior estableció que el alcalde tendría entre sus funciones: (i) cumplir y hacer cumplir la Constitución; (ii) conservar el orden público; (iii) dirigir la acción administrativa del municipio; (iv) suprimir o fusionar entidades municipales; (v) presentar al Consejo proyectos sobre planes de desarrollo económico y social y sancionar estos acuerdos una vez sean aprobados; y (vi) ordenar los gastos municipales, entre otras.

55. En particular, como explicó la Comisión Segunda, los artículos constitucionales relacionados con los alcaldes buscaron “atribuirles competencias relacionadas con el cumplimiento de normas locales y supralocales, con la conservación del orden público, dirección administrativa y de manejo presupuestal y financiero”[41]. En consecuencia, el pleno de la ANC adoptó en buena medida la propuesta de la Comisión Segunda[42], de modo que al municipio se le reconocieron como funciones principales la prestación de los servicios públicos, el avance de la infraestructura para fomentar el progreso local, planear el desarrollo del territorio que lo comprende, estimular la participación ciudadana y, en general, promover el mejoramiento de las condiciones sociales y culturales de sus habitantes. En ese sentido, el artículo 311 superior señaló que los municipios son la “entidad

fundamental de la división político administrativa del Estado”[43] y les atribuyó las funciones mencionadas.

6.4.2. Los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional

56. La Constitución de 1991 definió a la República de Colombia como un Estado Social de Derecho, unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales. Si bien Colombia estuvo estructurada como República unitaria desde fines del siglo XIX, la inclusión del principio de autonomía de las entidades territoriales ha generado múltiples debates en el desarrollo de las relaciones entre el poder central y los poderes locales.

57. En ese sentido, como se explicó previamente, el artículo 287 superior estableció que, dentro de los límites de la Constitución y la ley, los entes territoriales son autónomos para gestionar sus intereses; gobernarse por autoridades propias; administrar los recursos; establecer tributos y participar en las rentas nacionales. También, el artículo 288 de la Constitución dispuso que el legislador, a través de la ley de ordenamiento territorial, se encargaría de distribuir las competencias entre la nación y las entidades territoriales, de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

58. Además, en el marco del ejercicio de la autonomía de las entidades territoriales, el artículo 315 superior estableció entre las principales atribuciones de los alcaldes: cumplir y hacer cumplir la Constitución; conservar el orden público; y ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y presupuesto, entre otras funciones.

59. Ahora bien, la interpretación sistemática de las disposiciones mencionadas permite afirmar que las funciones atribuidas por la Constitución a los alcaldes deben ejercerse en el

marco de los principios de autonomía de las entidades territoriales y de Estado unitario. Específicamente, en la relación con el primer principio, la Corte estima que el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales está constituido por aquellos poderes de acción de los cuales gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus intereses propios[44]. En concreto, la Corte reconoce tres elementos básicos que el principio busca proteger: (i) el autogobierno, a través de autoridades propias[45]; (ii) el ejercicio de las competencias locales[46] y (iii) la administración de los recursos, el establecimiento de tributos[47], la participación en las rentas nacionales y la organización de sus ingresos y gastos para cumplir con las funciones asignadas en la constitución y la ley[48].

60. Además, esta Corporación ha considerado que el ejercicio de la autonomía de las entidades territoriales está relacionado con el principio de Estado unitario. De acuerdo con este principio, ciertos aspectos de la función pública son conducidos directamente por las autoridades nacionales, desde un solo “centro de impulsión política”[49]. Así, toda la administración pública debe regirse por parámetros generales aplicables para todo el territorio nacional. Esto ocurre, por ejemplo, con la organización de las funciones legislativa y jurisdiccional, la política macroeconómica, las regulaciones monetarias, el manejo de las relaciones internacionales y el mantenimiento del orden público, entre otros asuntos[50]. De esta manera, los entes territoriales no tienen competencia en estas materias y, por lo tanto, su autonomía no es absoluta, sino que está subordinada al ejercicio de las potestades estatales[51].

61. Esto no quiere decir que los principios de autonomía de las entidades territoriales y de Estado unitario sean incompatibles. Por el contrario, la jurisprudencia constitucional resalta la necesidad de armonizar estas disposiciones, con el fin de superar las tensiones que puedan presentarse. Así, a juicio de este Tribunal, por un lado, el principio de autonomía de las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley. Por otro lado, el principio de Estado unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía local[52].

62. El principio de autonomía de las entidades territoriales contenido en la Constitución de 1991 pretende promover el manejo libre e independiente de las políticas administrativas y fiscales por parte de los departamentos, los distritos y los municipios. Esta regla se fundamenta en la idea de que las autoridades locales conocen con mayor detalle las necesidades e intereses de sus comunidades y pueden gestionarlas de forma más eficiente en comparación con el gobierno central. A pesar de la importancia de este principio, el constituyente estableció algunos límites al ejercicio de esa autonomía. Por ejemplo, en algunos aspectos relacionados con el interés general, se ha reconocido que el legislador puede establecer normas de obligatorio cumplimiento para todo el territorio nacional, pues la fórmula de Estado unitario supone la centralización de algunas decisiones políticas.

63. Si bien, no toda intervención del legislador en las políticas locales es admisible, a través de una amplia jurisprudencia, la Corte ha establecido cuáles son los límites al ejercicio de la autonomía territorial que desde el punto de vista constitucional se consideran aceptables. En concreto, la Corte ha reconocido que el legislador: (i) puede intervenir en materia presupuestal para establecer límites a los gastos de funcionamiento de los entes territoriales; (ii) tiene facultades para establecer mecanismos de monitoreo y control al gasto realizado con los recursos del Sistema General de Participaciones; (iii) está facultado para establecer documentos tipo en materia de contratación estatal; (iv) puede fijar plazos para el recaudo de impuestos; y (v) está autorizado para implementar directivas y lineamientos en materia de ordenamiento territorial vinculantes para las entidades territoriales, entre otros asuntos. Esto lo ilustran las sentencias que se mencionarán a continuación.

64. Así, por ejemplo, la Sentencia C-579 de 2001, la Corte estudió la constitucionalidad de los artículos 3 a 11 de la Ley 617 de 2000, que establecían límites al monto de los recursos que las entidades territoriales podían destinar a gastos de funcionamiento. En esa oportunidad, este Tribunal indicó que, aunque las normas analizadas introducían limitaciones al manejo de recursos propios y de libre destinación de las entidades territoriales, la intervención del legislador era constitucionalmente legítima, en la medida en

que los efectos macroeconómicos del manejo de esos recursos constituirían un asunto de interés nacional. La Corte reconoció que “el Legislador nacional cuenta con amplias facultades de intervención respecto de las entidades territoriales, en materia presupuestal”[53]. Y, en consecuencia, declaró constitucional la facultad del legislador para intervenir en el presupuesto de las entidades territoriales, cuando se trate de medidas que pretenden garantizar la estabilidad macroeconómica del país[54].

66. En la Sentencia C-119 de 2020, la Corte analizó la facultad atribuida al gobierno Nacional por el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018[56], para establecer documentos tipo en los pliegos de condiciones de los procesos de selección e interventoría, consultoría de estudios y diseños de obras públicas o cualquier otro tipo de proceso sometido al Estatuto General de Contratación. Para los demandantes, esa norma era contraria al principio de autonomía de las entidades territoriales. La Corte encontró que las normas demandadas se ajustaban a la Constitución Política porque la estandarización de los pliegos de condiciones era un asunto sobre el cual las entidades territoriales no podían ejercer su autonomía porque se trataba de un asunto de interés nacional que superaba las competencias locales. Específicamente, este Tribunal indicó que la medida contribuía a garantizar la transparencia, fomentaba la lucha contra la corrupción y garantizaba la transparencia en las entidades territoriales, pues permitía una selección más plural y transparente. Con el fin de proteger la autonomía de las entidades territoriales y el principio de eficacia administrativa, la sentencia indicó que los pliego tipo debían contar con la participación de los entes territoriales. En ese sentido, la Corte concluyó que “el Legislador goza de un amplio margen de configuración normativa, sin que la autonomía de las entidades territoriales pueda ser puesta de presente para impedir la protección de dichos intereses” [57].

67. Posteriormente, la Corte estudió la constitucionalidad del artículo 352 de la Ley 1819 de 2016[58] que regulaba algunos aspectos relacionados con el impuesto del alumbrado público como, su recaudo, cobro y transferencia a las entidades públicas. El demandante señaló que la norma desconocía la autonomía de las entidades territoriales al impedirles

establecer los recaudadores, fijar un plazo de recaudo y regular las condiciones del giro de recursos. La sentencia C-132 de 2020 declaró exequible el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016, pues las entidades territoriales no son titulares de soberanía fiscal y, por ello, su régimen tributario está sujeto a la Constitución y a la ley. Específicamente, la Corte indicó que cuando se imponen tributos territoriales se presentan competencias concurrentes entre el legislador y las entidades territoriales que se deben armonizar. Así, en ciertos casos, los departamentos y municipios se deben sujetar a las disposiciones legales[59].

68. En la Sentencia C-047 de 2022, la Corte analizó una demanda presentada en contra del artículo 16 de la Ley 617 de 2000[60] y el artículo 2 de la Ley 177 de 1994[61]. Para los demandantes, las normas desconocían el derecho a la participación de los pueblos indígenas, al facultar a las asambleas departamentales para crear municipios en estos territorios, sin adelantar procesos de consulta previa. Al estudiar la medida, este Tribunal concluyó que las normas no afectaban los derechos de los pueblos indígenas porque pretendían proteger un interés nacional, relacionado con la defensa del territorio colombiano. Además, la Corte resaltó que se trataba de una disposición excepcional que no autorizaba al Estado a desconocer la autonomía de los territorios indígenas ni para imponer en ellos formas de administración y gobierno ajenas a las costumbres y cosmovisiones[62].

69. Recientemente, en la sentencia C-015 de 2023, este Tribunal estudió las normas que regulan el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana (PEORM) y establecen el deber de los municipios asociados de adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial, según los lineamientos del PEORM de Bogotá. En la demanda, el actor señaló que las normas desconocían las facultades de los consejos municipales (art. 313 superior) y la regulación de la Región Metropolitana de Bogotá (art. 325 superior). En la sentencia, la Corte resalto que, en pro del interés general, el legislador goza de un amplio margen de configuración para establecer directivas y lineamientos en materia de ordenamiento territorial vinculantes para las entidades territoriales. Esto no quiere decir que los departamentos y municipios no puedan ejercer la facultad reglamentaria, sino que,

en aplicación del principio de competencias concurrentes, estas competencias deben ser armonizadas. Específicamente, la Corte indicó que existen competencias concurrentes que no implican tensión, sino que deben ser armonizadas en pro del interés general, para lo cual, el legislador goza de un amplio margen de configuración. Ese sentido, la sentencia concluyó que el deber de los municipios de adecuar y ajustar los planes de ordenamiento territorial de conformidad con el PEORM se ajustaba a la Constitución porque no desconocía la autonomía municipal, pues son los municipios los que deciden asociarse voluntariamente a la RMBC y participan en todas las etapas de formulación y adopción de las decisiones de la región metropolitana[63].

70. En la Sentencia C-036 de 2023, este Tribunal declaró inexecutable los artículos 19 (parcial) y 119 (parcial) de la Ley 2200 de 2022. Estas normas, facultaban a las asambleas departamentales para delegar en cabeza de los gobernadores, de forma temporal, la competencia relacionada con modificación del presupuesto departamental. La Corte encontró que estos preceptos desconocían varios artículos de la Constitución. Específicamente, la Corte resaltó que no existe una autonomía absoluta de las entidades territoriales en la definición de las normas presupuestales, pues en algunos aspectos relacionados con la dirección general de la economía, el legislador tiene la competencia para la definición de las políticas macroeconómicas de la Nación. Esto, sin perder de vista que la Constitución reconoce un margen de regulación por parte de las entidades territoriales, pues los artículos 300 y 313 superiores le asignan a las asambleas departamentales y a los concejos municipales las competencias para expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y municipal respectivamente, y para aprobar los presupuestos anuales de rentas y gastos[64].

71. Finalmente, en la C-054 de 2023 la Corte examinó la constitucionalidad de los artículos 6 y 151 de la Ley 2200 de 2022 relacionada con la organización y el funcionamiento de los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía. Este Tribunal concluyó que en el caso analizado se generó una afectación directa sobre las comunidades indígenas porque las normas expedidas definieron reglas sobre los territorios de dichos pueblos, por lo cual se

debió agotar el proceso de consulta previa. Por lo anterior, la sentencia reiteró que la autonomía de las entidades territoriales no se debe entender en términos absolutos, dado que el artículo 288 de la Constitución prevé que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Además, porque el legislador no puede establecer normas que limiten la capacidad de las entidades territoriales para gestionar sus intereses[65].

72. Lo expuesto hasta ahora permite sostener que: (i) las funciones atribuidas por la Constitución a los alcaldes deben ejercerse en el marco de los principios de autonomía de las entidades de las entidades territoriales y de Estado unitario; (ii) el ejercicio de la autonomía de las entidades territoriales no es absoluto y debe armonizarse con el principio de Estado unitario; (ii) el principio de autonomía de las entidades territoriales busca proteger su autogobierno, a través de autoridades propias, el ejercicio de las competencias locales y la administración de los recursos; y (iii) en aspectos de interés nacional, como en materia macroeconómica o en la adopción de medidas de transparencia y lucha contra la corrupción, la injerencia del gobierno Nacional es mayor y el legislador cuenta con un amplio margen de configuración, de manera que la autonomía de las entidades territoriales puede ser restringida con base en criterios razonables y proporcionados, que se ajusten a la Constitución.

6.5. El uso y la regulación de la publicidad estatal y la implementación de manuales de identidad visual en otros países del mundo

73. El análisis de las legislaciones en distintos países del mundo relacionadas con el uso de marcas de gobierno y la publicidad estatal constituye un elemento de contexto relevante para entender la legislación introducida en Colombia con la Ley 2345 de 2023. Específicamente, las medidas analizadas en esta oportunidad pretenden unificar las marcas de gobierno y evitar el uso de publicidad estatal en favor de servidores o partidos políticos (artículo 4), así como prohibir el gasto en publicidad estatal hasta que no se haya

implementado el Manual de Identidad Visual (art. 8). Algunos países del mundo han establecido normas con medidas similares a las estudiadas en esta oportunidad. Específicamente, han implementado manuales de identidad visual con el fin de facilitar a la ciudadanía el reconocimiento de las marcas de gobierno y han instaurado mecanismos para controlar el gasto en publicidad estatal.

74. Además, a continuación se expondrán algunos criterios interpretativos, que hacen parte del soft law, establecidos por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre los riesgos de la publicidad estatal en el ejercicio del derecho libertad de expresión y se estudiarán algunas legislaciones que han adoptado medidas en la materia. Estos planteamientos resultan pertinentes en el caso analizado porque permiten comparar distintos sistemas jurídicos para identificar sus semejanzas y diferencias, así como obtener elementos de juicio que contribuyan a esclarecer la interpretación de las normas analizadas.

75. La publicidad estatal consiste en la divulgación de información, a través de diferentes medios de comunicación, con el fin de dar a conocer productos, bienes, servicios, planes, programas, proyectos, campañas, convocatorias, y demás actividades relacionadas con las funciones adelantadas por las entidades públicas[66]. Este concepto incluye todas las actividades adelantadas por las entidades oficiales con el fin de difundir información como, por ejemplo, las publicaciones en los medios de comunicación, la divulgación de vallas, pancartas, volantes y los demás elementos que hagan parte de sus estrategias comunicativas[67]. Este tipo de publicidad pretende informar a la ciudadanía sobre los planes y programas de gobierno, de forma objetiva e imparcial. Específicamente, la publicidad estatal busca transmitir un mensaje sobre la gestión del Estado. A diferencia de la publicidad comercial cuyo objetivo es la venta de productos o servicios, la publicidad estatal intenta divulgar ideas políticas, económicas o filosóficas[68].

76. Además, la publicidad oficial se divulga mediante vallas, pancartas, volantes y otros

elementos comunicativos en los que las entidades públicas exponen su identidad corporativa[69]. Las imágenes, los logotipos, las marcas y los estilos corporativos hacen parte de la identidad visual de las entidades, las cuales establecen una imagen propia no solo para exteriorizar su nombre, sino también para exaltar los atributos o valores que pretenden representar[70]. Por lo general, el elemento principal de la identidad visual es la marca gráfica que puede estar formada por un símbolo o un logotipo, el cual contiene el nombre de la marca con un texto y color determinados. Dentro de la parte simbólica de la marca se utilizan elementos como emblemas y escudos para configurar la marca gráfica. Además, junto con la marca gráfica, todo programa de identidad visual establece también los colores y las tipografías corporativas[71]. Este conjunto de elementos visuales (marca gráfica, colores y tipografías) son esenciales para identificar gráficamente una organización. Estas características se plasman en el manual de identidad visual de la respectiva entidad[72].

77. Ahora bien, aunque el objetivo de la publicidad estatal es la difusión de información efectiva sobre la gestión del Estado, en muchas oportunidades, la publicidad oficial no es utilizada para estos fines, sino que busca promover la imagen positiva de los mandatarios, acallar las críticas y enaltecer el prestigio de los políticos y de sus partidos[73]. Es decir, la publicidad estatal frecuentemente es usada como propaganda política. En ese sentido, es importante distinguir entre estos dos conceptos. La propaganda política hace referencia, por ejemplo, a prácticas usadas por los candidatos y partidos políticos quienes han popularizado el uso de eslóganes de campaña y frases fáciles de recordar y repetir, con el fin de que la ciudadanía pueda expresar sus opiniones sobre temas públicos[74]. Estos emblemas son herramientas persuasivas que pueden convertirse en expresiones de aprobación de una acción política compleja y multifacética, que no necesariamente ha sido estudiada o examinada por la sociedad. En la actualidad, los gobiernos buscan incidir en la opinión de la ciudadanía, a través de un proceso llamado “campaña permanente”[75]. Esta estrategia[76], hace referencia al uso de la publicidad estatal por parte de los partidos que conforman el gobierno para mantener el apoyo popular, incluso después de las campañas electorales[77].

78. Por esa razón, la falta de control en la difusión de la publicidad estatal puede generar inconvenientes relacionados con la destinación de los recursos públicos y tener efectos negativos en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de la ciudadanía. En ese sentido, algunos instrumentos de soft law[78] como la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha advertido sobre los efectos disuasivos de la publicidad estatal en la opinión pública. Específicamente, según la Relatoría de la CIDH, la distribución arbitraria de publicidad oficial puede convertirse en un mecanismo de censura indirecta, en el que la propaganda es utilizada para influir en los medios de comunicación, fomentar a los gobernantes o condicionar el libre ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión[79].

79. Así, para evitar afectaciones al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, la Relatoría estableció una serie de principios orientadores en materia de la publicidad oficial. De acuerdo con el primer principio, los Estados deben emitir regulaciones en la materia. Esto, debido a que la falta de leyes especiales, en las que establezcan los objetivos, las asignaciones permitidas y la contratación de publicidad oficial impide que se favorezca la utilización arbitraria de recursos en detrimento de la libertad de expresión[80].

80. El segundo principio tiene que ver con los objetivos legítimos de la publicidad oficial. Para la Relatoría de la CIDH, la publicidad estatal no debe utilizarse con fines electorales o partidarios, pues su propósito es la comunicación de información de interés público. Así, los datos transmitidos en avisos oficiales deben ser claros y evitar inducir a error a sus destinatarios[81].

81. Tercero, según la Relatoría de la Comisión, los Estados deben establecerse criterios de distribución de la propaganda oficial y procedimientos que reduzcan la discrecionalidad y eviten sospechas de favoritismos políticos. De manera que, los recursos publicitarios sean asignados según criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos. Cuarto, las entidades públicas deben establecer una planificación adecuada en la materia. La CIDH

sostiene que la decisión de otorgar fondos públicos para publicidad oficial debe adoptarse de modo transparente, justificado y que permita el control público. Quinto, los mecanismos de contratación en publicidad oficial deben ser abiertos y transparentes. Además, solo en casos de emergencia o imprevistos, los Estados pueden recurrir a sistemas de contratación cerrados o directos.

82. De acuerdo con el sexto principio, se debe garantizar la transparencia y el acceso a la información, pues los individuos tienen derecho a conocer toda la información sobre publicidad estatal. El séptimo principio está relacionado con la necesidad de establecer mecanismos de control externo por parte de órganos autónomos que permitan un monitoreo exhaustivo del gasto en publicidad oficial. Finalmente, en octavo lugar, la CIDH considera que los Estados deben establecer políticas que promuevan la diversidad y el pluralismo informativo, a través de mecanismos de ayuda o subsidios diferenciados de los medios de comunicación para que sean abiertos, plurales y no concentrados[82].

83. Ahora bien, las legislaciones de algunos países aplican varios de los principios establecidos por la Relatoría de la CIDH. Por ejemplo, Canadá cuenta con un Programa de Comunicaciones e Identidad Federal que se encuentra vigente desde 2016. Esta política tiene dos propósitos: por un lado, fijar las pautas de publicidad oficial y, por otro lado, establecer un esquema de identidad visual. Específicamente, el Programa de Comunicaciones señala que las entidades públicas son responsables de implementar mecanismos que faciliten la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía sobre políticas, programas y servicios. En ese sentido, indica que la publicidad oficial debe contener información oportuna, clara, objetiva, fáctica y no partidista, la cual debe ser difundida a través de una gran variedad de medios y plataformas[83].

84. Además, la directiva mencionada señala que las autoridades públicas deben supervisar la administración de la identidad corporativa, asegurándose de que sus departamentos apliquen los parámetros establecidos en Manual Federal de Identidad que unifica algunos

criterios de la identidad corporativa de Estado, para así permitir que el público pueda reconocer fácilmente al gobierno de Canadá. De esta manera, todo el material oficial como formularios, y producciones audiovisuales debe seguir los parámetros de identidad corporativa establecidos. Específicamente, el Manual establece que las imágenes institucionales deben contener los símbolos corporativos (escudo de armas, bandera, marca denominativa “Canadá”); usar los dos idiomas oficiales; utilizar los títulos aprobados de las instituciones; y seguir las normas generales sobre firmas, tipografía y colores[84].

86. En México, la reforma constitucional de 1977 reconoció el derecho humano de acceso a la información y estableció la responsabilidad del Estado en la difusión de información oportuna, objetiva y plural a la ciudadanía (artículo 6). Posteriormente, en 2013, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos dispuso que toda información en manos de las entidades del Estado sólo podría ser reservada temporalmente por razones de interés público y señaló que el Estado debía garantizar las condiciones necesarias para ofrecer la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones. Además, especificó que la propaganda pública no podría contener nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público[89].

87. En 2017, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ordenó al Congreso regular el tema de la publicidad oficial. En ese sentido, fue promulgada la Ley General de Comunicación Social, según la cual la publicidad estatal debe respetar el derecho a la libertad de expresión y fomentar el acceso ciudadano a la información. Además, la norma prohíbe la difusión de publicidad estatal durante las campañas electorales, establece que los procesos de contratación de publicidad estatal deben seguir criterios de eficiencia, economía, transparencia y respetar los límites presupuestales establecidos[90].

88. Además, en materia de identidad visual, la “Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno

Nacionales” regula los lineamientos generales para la reproducción de estos símbolos nacionales de México[91]. Con base en lo allí establecido, la Oficina de Presidencia de la República está a cargo de dirigir la política de identidad institucional de la administración pública federal. En este contexto, fue expedido el Manual de Identidad Gráfica 2018-2024 del Gobierno de México que es de obligatorio cumplimiento para las dependencias y entidades de la administración pública[92].

89. En Perú, la Ley 31515 de 2023 modificó algunos aspectos de Ley 28874 que regula la publicidad estatal. Estas disposiciones establecen criterios relacionados con el uso de recursos públicos en campañas de propaganda oficial a nivel nacional, regional y local con el fin de garantizar la transparencia y racionalizar el gasto público. Específicamente, la norma señala una serie de requisitos que deben cumplir las entidades para que se autorice la realización de campañas de publicidad oficial. Además, la ley específica que la publicidad oficial deberá regirse por los principios de austeridad en el gasto y que los materiales difundidos deben limitarse a la promoción de los bienes y servicios institucionales, sin hacer referencia a funcionarios. Igualmente, la norma establece medidas de acceso a la información y transparencia. Por ejemplo, menciona que las entidades deben publicar los contratos de publicidad estatal y señalar los gastos mensuales en publicidad, al tiempo que prohíbe a las entidades destinar recursos en beneficio de un candidato o partido político. La Contraloría General de la República del Perú es el órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la norma[93].

90. En materia de identidad visual, el Decreto Supremo N° 056-2008-PCM establece los aspectos generales y las características que debe tener la documentación oficial del gobierno de Perú. Esta norma tiene como finalidad estandarizar la imagen institucional del poder ejecutivo y los organismos públicos adscritos a esa rama, así como toda la documentación emitida por las entidades públicas, con el fin de facilitar a la ciudadanía la identificación de la marca del gobierno de Perú[94].

91. En España, la Ley 29 de 2005 sobre publicidad y comunicación institucional regula el contenido de los mensajes difundidos en las campañas de propaganda oficial. Específicamente, la norma señala que este tipo de campañas debe respetar los principios de interés general, lealtad institucional, veracidad, transparencia, eficacia, responsabilidad, eficiencia y austeridad en el gasto. La ley prohíbe la publicidad que pretenda destacar los logros de gobierno, así como aquella que pretenda obstaculizar las políticas públicas o contenga mensajes discriminatorios. También señala que no podrán adelantarse campañas que no incluyan menciones expresas a la entidad promotora. Además, la norma crea una comisión de publicidad y comunicación institucional encargada de la planificación, asistencia técnica, evaluación y coordinación de las actividades de publicidad. Igualmente señala que el gobierno elaborará un plan anual de publicidad y comunicación[95].

92. Igualmente, la Ley 29 señala que las campañas institucionales de publicidad y comunicación deberán seguir las regulaciones sobre imagen institucional de la Administración General del Estado, las cuales se encuentran dispuestas en el Manual de Imagen Institucional en el que se establecen las pautas, los criterios y las características de la imagen institucional del gobierno de España, así como la producción documental y el material impreso[96]. Este manual es de obligatorio cumplimiento para los órganos de la Administración General del Estado, los organismos autónomos dependientes de ella y los Servicios Comunes y Entidades Gestoras de la Seguridad Social[97].

93. Estas herramientas interpretativas de soft law y los ejemplos de derecho comparado muestran que en distintos lugares del mundo se ha entendido que: (i) el uso indebido de la publicidad estatal, con fines distintos a informar a la ciudadanía sobre la gestión pública representa riesgos para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión; (ii) la falta de regulación en materia de publicidad oficial, así como la inexistencia de mecanismos de monitoreo a los contratos de publicidad estatal, pueden favorecer el uso de publicidad oficial con fines electorales o partidarios; (iii) el análisis de las legislaciones comparadas da cuenta de la adopción de normas que pretenden regular el gasto público en publicidad estatal y establecer mecanismos de control en materia de contratación de publicidad oficial. Esto

ocurre por ejemplo en México, Perú y España; y (iv) la expedición de manuales de identidad visual es una práctica generalizada que pretende unificar las comunicaciones entre el gobierno y la ciudadanía y en algunos casos facilitar el reconocimiento de las marcas de gobierno.

6.6. El concepto de racionalización del gasto público

94. El artículo 209 de la Constitución Política señala que la función administrativa debe desarrollarse con base en los principios de moralidad, eficacia y economía. Específicamente, el principio de eficiencia administrativa implica maximizar los resultados y reducir los costos de operación del Estado. Esto, dado que los recursos financieros de Hacienda, que tienden a ser limitados, deben ser bien planificados por el Estado, sin que se desperdicie el gasto público[98].

95. Con base en los principios enunciados en el artículo 209 superior, desde sus primeras sentencias, la jurisprudencia constitucional señala que el concepto de racionalización del gasto público hace referencia a todos los aspectos relacionados con la creación, la organización, la ejecución, el manejo y el control de las finanzas públicas, con el fin de lograr su optimización y mejoramiento. En ese sentido, esta Corporación reconoce que en el ordenamiento jurídico colombiano pueden incluirse normas encaminadas a disminuir el gasto público y a optimizar el manejo de las finanzas públicas con el propósito de evitar que se disipen o desvíen los recursos públicos para fines distintos a los establecidos por la Constitución o la ley[99].

96. Específicamente, la Corte estima que el principio de racionalización en el gasto público está relacionado con el ejercicio de la autonomía de las entidades territoriales, pues a través del ejercicio de las competencias locales se pretende fortalecer el manejo libre y responsable de los recursos públicos. En ese sentido, este Tribunal señala que la toma de

decisiones por parte de los entes territoriales debe dirigirse a optimizar el uso de los recursos públicos y a racionalizar el gasto público. De manera que se pueda lograr la mayor eficiencia posible en la administración pública[100].

97. En la Sentencia C-538 de 2005, esta Corporación analizó la constitucionalidad del artículo 3° de la Ley 768 de 2002 que limitaba la posibilidad de dividir los distritos de la Costa Atlántica en localidades. En esa oportunidad, la Corte encontró que esta limitación a la autonomía de las entidades territoriales respondía a un fin constitucionalmente válido, relacionado con la racionalización del gasto público. En concreto, este Tribunal señaló que, en materia presupuestal, el legislador puede imponer un marco general de racionalización del gasto público y la autonomía de los entes descentralizados se reduce. Lo anterior, porque en estos casos, el principio de Estado unitario exige la adopción de políticas generales, pues se trata de asuntos que competen a la Nación y que están relacionados con la estabilidad macroeconómica[101].

98. Luego, la Sentencia C-826 de 2013 indicó que la aplicación de los principios de eficacia y eficiencia en la administración pública implica gestionar la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública pueda maximizar su rendimiento o sus resultados y disminuir sus costos de funcionamiento. Esto, dado que los recursos financieros de Hacienda son limitados y, en consecuencia, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin que se genere despilfarro del gasto público[102].

99. En la Sentencia C-170 de 2021, este Tribunal estableció que la obligación de analizar el impacto fiscal de los proyectos de ley debía aplicarse en los casos de iniciativas legislativas originadas en el Congreso de la República, así como en aquellos eventos en los que el proyecto de ley era radicado por iniciativa del Gobierno nacional. La Corte resaltó que la información sobre el impacto fiscal de una disposición normativa permitía establecer su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y que esta medida estaba encaminada

a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos como la racionalización del gasto[103]. Esta decisión resulta pertinente para el caso analizado porque allí la Corte resaltó la importancia de proteger el equilibrio de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica en la adopción de las medidas legislativas.

100. Posteriormente, en la Sentencia C-322 de 2021, la Corte hizo referencia a la importancia de adoptar distintos instrumentos que contribuyan a la conservación de las finanzas públicas, pues de esta manera es posible garantizar la efectividad de los principios establecidos en la Constitución. Específicamente, este Tribunal resaltó que desde la década de los 90, debido a los problemas financieros creados por el excesivo endeudamiento y la incapacidad de pago, el legislador adoptó distintas medidas para racionalizar el gasto de las entidades territoriales. Así, por ejemplo, dicho fallo mencionó las leyes 358 de 1997 y 617 de 2000 que establecieron que el endeudamiento de dichas entidades no podía exceder su capacidad de pago y estableció límites a los gastos de funcionamiento. En dicho fallo, la Corte hizo referencia a la Ley 819 de 2003, a través de la cual el legislador adoptó normas orgánicas en materia de presupuesto con el fin mejorar la situación fiscal y limitar el déficit financiero de los entes territoriales.

101. Además, la sentencia hizo referencia al concepto y a la finalidad de la sostenibilidad fiscal, entendida como una herramienta adoptada por el Estado para mantener la disciplina económica y evitar el déficit fiscal que ponga en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas. Para la Corte, la sostenibilidad fiscal responde a la necesidad de regular la brecha entre los ingresos y gastos del Estado. En ese sentido, se trata de un criterio orientador para las ramas del poder público que contribuye a la administración eficiente de las finanzas públicas.

102. Con base en lo expuesto, es posible señalar que el principio de racionalización del gasto público hace referencia a todas las medidas relacionadas con la optimización del manejo de las finanzas públicas. Específicamente, en materia de autonomía de las entidades

territoriales, este principio pretende fortalecer el manejo libre y responsable de los recursos públicos a nivel local. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional dispone que el legislador puede imponer un marco general de racionalización del gasto público, pues la aplicación del principio de Estado unitario exige la adopción de políticas generales relacionadas con la estabilidad macroeconómica de la Nación. Además, en materia presupuestal, las ramas del poder público deben adoptar distintos instrumentos que contribuyan a la conservación de las finanzas públicas, pues de esta manera es posible optimizar y garantizar la efectividad de los principios establecidos en la Constitución.

6.7. Los artículos 4º (parcial) y 8º de la Ley 2345 de 2023 deben ser declarados exequibles

103. En este caso, la Corte Constitucional debe establecer si los artículos 4º (parcial) y 8º de la Ley 2345 de 2023, al (i) incorporar medidas para la unificación de la imagen de las entidades territoriales, a través de la implementación de un manual de identidad visual (art. 4) y (ii) al prohibir el gasto en imagen y la contratación de nuevos elementos distintivos (art. 8), desconocen o no su autonomía para la gestión de sus intereses y las atribuciones de los alcaldes relacionadas con la dirección administrativa del municipio.

104. Como se expuso, en esta oportunidad se analizará la constitucionalidad del artículo 4 (parcial) y del artículo 8 respecto de las obligaciones impuestas a “[...] el distrito capital, los distritos especiales [...] y los municipios” pues de acuerdo con el artículo 286 superior son entidades territoriales[104] que, de acuerdo con los cargos admitidos, ejercen autonomía territorial (artículo 287) y respecto de las cuales los alcaldes tienen facultades de dirección administrativa (artículo 315.3).

105. Para la Corte, los artículos 4º (parcial) y 8º de la Ley 2345 de 2023 se ajustan a los artículos 287 y 315-3 de la Constitución. Con el fin de exponer las razones que sustentan

este planteamiento, frente a cada una de las normas analizadas, se: (i) hará referencia a la legislación sobre publicidad estatal en Colombia y a los antecedentes legislativos de los preceptos acusados; (ii) analizará el contenido de las normas acusadas, los cargos formulados en la demanda; y expondrán las razones por las cuales deben ser declaradas conformes a los artículos superiores antes citados.

6.7.1. La regulación de la publicidad estatal en Colombia

106. En Colombia el tema de la publicidad estatal está regulado en diversas disposiciones que abordan aspectos específicos relacionados con su implementación y control. Así, por ejemplo, la Ley 80 de 1993 establece que cualquier contratación que realice el Estado, incluida la contratación para publicidad, debe seguir los principios de transparencia, igualdad, y selección objetiva. También, la norma señala que las personas naturales o jurídicas que hayan financiado campañas políticas, con aportes superiores al 2% de las sumas mínimas a invertir, no podrán celebrar contratos con las entidades públicas del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato (art. 8)[105].

107. Además, el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 que creó mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y control de la gestión pública dispone que los recursos destinados a la divulgación de los programas y políticas públicas, a través de publicidad oficial, deben garantizar el derecho a la información de los ciudadanos y aplicar los principios de austeridad en el gasto, efectividad, transparencia y objetividad. También, la norma prohíbe el uso de publicidad oficial para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos, o el uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento que pueda generar confusión y señala que las entidades deberán publicar en su página de internet información relacionada con los gastos en publicidad. La Corte declaró la constitucionalidad de esa norma en la Sentencia C-537 de 2012. Al analizar el trámite legislativo adelantado, este Tribunal concluyó que había sido ajustado a la Constitución y a la Ley[106]. Asimismo, el artículo 10 de la Ley 1712 de 2014, conocida como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, establece que los recursos públicos que se destinen a la divulgación de programas y políticas a través de publicidad oficial

deben garantizar el derecho a la información de los ciudadanos y aplicar los principios de austeridad y reducción de costos[107].

108. Ahora bien, la Ley 2345 de 2023 “Por medio de la cual se implementa el manual de identidad visual de las entidades estatales, se prohíben las marcas de gobierno y se establecen medidas para la austeridad en la publicidad estatal” fue promulgada con el fin de proteger la identidad institucional y ajustarla a los símbolos nacionales y territoriales, así como regular la publicidad estatal para evitar “el derroche en más de dos billones de pesos por año del presupuesto de las entidades del orden nacional y territorial”[108]. En la exposición de motivos, quienes presentaron el proyecto de ley hicieron referencia a los altos gastos en los que incurren las entidades del Estado con el fin de promover su imagen. Además, los ponentes indicaron que la publicidad estatal “en la mayoría de los casos, se ejecuta con el fin de promover y promocionar a quienes ostentan los cargos públicos ya sea por nombramiento o por elección popular, más que para comunicar el cumplimiento de las funciones institucionales”[109]. Esto, según la justificación de proyecto de ley, tiene como consecuencia una pérdida de identidad en las instituciones, pues en cada cambio en la dirección de las entidades se modifica la identidad visual, de acuerdo con el político de turno. Además, el documento mencionado resalta que la publicidad estatal es utilizada con frecuencia por los funcionarios públicos con un enfoque político para lograr su autopromoción, a través del manejo individual de las cuentas institucionales. Por ejemplo, en el nivel central, las marcas de gobierno son utilizadas para promover partidos o movimiento políticos[110].

109. Además, este documento citó algunos estudios de acuerdo con los cuales la falta de unificación en las marcas de gobierno disminuye la percepción de credibilidad de la ciudadanía, mientras que en los casos en los que el logotipo proviene de la política, aumenta la credibilidad. En ese sentido, para el legislador, la norma pretende unificar la imagen institucional y prohibir las marcas de gobierno y garantizar la austeridad a través de la prohibición de publicidad estatal en favor de servidores o planes de gobierno[111].

6.7.2. Análisis del artículo 4º (parcial)

110. El artículo 4º de la Ley 2345 de 2023 regula la creación de un Manual de Identidad Visual para las entidades del Estado. Esta norma señala que, entre otras entidades, los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales, deberán ajustar su identidad visual de acuerdo con el Manual de Identidad Visual aplicable a todas las marcas de gobierno[112]. Específicamente, la norma indica que el Manual de Identidad Visual deberá desarrollar como mínimo: la identidad institucional, el color institucional, las vocerías y cuentas institucionales, las aplicaciones visuales a utilizar en la publicidad, los bienes consumibles y no consumible, así como los bienes inmuebles y muebles. Además, la disposición resalta que el Manual de Identidad Visual no podrá ser reformado y que las entidades del orden nacional deberán utilizar el Escudo de Armas de la República de Colombia como logotipo acompañado del nombre de la entidad correspondiente.

111. Por su parte, las entidades territoriales podrán emplear el escudo o la bandera que consideren pertinente, de acuerdo con su valor histórico y cultural, junto con el nombre de la entidad. Además, la norma indica que el Manual de Identidad Visual deberá mantener la neutralidad política y religiosa. En ese sentido, la disposición prohíbe la alusión a símbolos, imágenes, mensajes o elementos identitarios que hagan alusión a partidos o movimientos políticos, planes de gobierno, planes de acciones, ciudadanos, partidos políticos y/o personalidades políticas y otorga un plazo de seis (6) meses a las entidades mencionadas para implementarlo[113].

112. En relación con esta norma, la demandante indicó que las directrices y prohibiciones contenidas en los artículos 4º y 8º de la Ley 2345 de 2023 desconocen la facultad de las entidades territoriales para manejar sus propios asuntos (art. 287 superior). Además, para la accionante, los parámetros establecidos en el artículo 4º desconocen las atribuciones que la Constitución ha asignado a los alcaldes (art. 315.3 superior) pues, a su juicio, la identidad visual es un asunto exclusivo de las entidades territoriales que debe ser

gestionado por las autoridades locales. Por lo anterior, la demandante solicitó a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del artículo en el entendido de que las disposiciones allí consagradas no son de obligatoria aplicación para las entidades territoriales.

113. Contrario a lo afirmado por la demandante, para la Corte las medidas establecidas en el artículo 4º de la Ley 2345 de 2023 se ajustan a los artículos 287 y 315.3 de la Constitución por las siguientes razones. Primero, porque las medidas acusadas no afectan el núcleo esencial de la autonomía territorial. La Constitución establece la autonomía administrativa de los entes locales debe ejercerse dentro de los límites de la Constitución y la ley. En este caso, la obligación contenida en el artículo 4 no restringe el autogobierno de las entidades territoriales a través de sus propias autoridades, no obstaculiza el ejercicio de sus competencias locales y tampoco les impide la administración de sus recursos. Para la Corte, la prohibición de incluir marcas de gobierno en los manuales de identidad visual no vulnera el principio de autonomía territorial, sino que, por el contrario, contribuye a su protección, pues impide que los gobernantes de turno puedan utilizar la imagen institucional para favorecer sus intereses.

114. Segundo, porque el legislador es competente para regular la identidad visual de los entes territoriales. En este caso, la regulación de la identidad institucional es un asunto relacionado con el reconocimiento de la personalidad jurídica de los sujetos colectivos de derecho. Sin embargo, las entidades públicas tienen la obligación de obrar y ejecutar sus funciones de acuerdo con lo establecido en la Constitución y la ley. Además, el legislador está facultado para diseñar los mecanismos que considere pertinentes para el adecuado manejo de la información pública. Esto, en aplicación de la cláusula general de competencia legislativa establecida en el artículo 150 superior. En ese sentido, es posible afirmar que corresponde al Congreso adoptar las medidas que estime pertinentes para garantizar que la imagen de las entidades públicas sea neutra, atemporal y refleje el carácter institucional del Estado, con el fin de evitar que la identidad institucional pública responda a un proyecto político o sea asociada a una administración particular.

115. Tercero, porque las normas acusadas están dirigidas a la obtención de fines constitucionalmente válidos. De acuerdo con las consideraciones previas, para este Tribunal las limitaciones a la autonomía de las entidades son admisibles en los casos en los que se pretende conseguir objetivos constitucionales como la racionalización del gasto público. Específicamente, a través de la unificación de la imagen institucional y la restricción de la publicidad estatal en favor de servidores o planes de gobierno, el legislador buscó evitar el uso de la publicidad estatal con fines electorales o partidarios; reducir el gasto público en publicidad estatal y promover la difusión de información objetiva y veraz.

116. Cuarto, para este Tribunal, es legítimo que la ley disponga que la identidad visual del Estado colombiano es un aspecto de la función pública que debe regirse por parámetros generales aplicables para todo el territorio nacional. De ello dan cuenta dos razones. Por un lado, porque la norma pretende unificar la marca de gobierno y evitar que la difusión de información sobre la gestión del Estado sea utilizada con fines políticos y, por otro lado, porque se trata de un asunto que trasciende la gestión de los intereses locales. En ese sentido, la pretensión de consolidar un Manual de Identidad Visual para el gobierno de Colombia requiere de la coordinación de las entidades territoriales, de manera que el ejercicio de la autonomía no puede aplicarse de forma absoluta.

117. Este Tribunal ha reconocido que la aplicación del principio de coordinación implica el ejercicio de competencias concurrentes entre la Nación y las entidades territoriales se realice de manera armónica, de manera que resulte complementaria y conducente a la obtención de los fines de la acción Estatal. A su vez, el principio de concurrencia impide que en la toma de decisiones se excluya la participación de entidades que, en razón de la materia, estén llamadas a participar en el proceso decisorio.

118. El artículo 287 superior pretende promover la gestión de los asuntos propios de los entes locales; garantizar su autogobierno a través de autoridades propias y permitir el ejercicio de las competencias locales y la administración de los recursos. Sin embargo,

según la jurisprudencia constitucional, en los asuntos de interés nacional, el legislador tiene amplias facultades de intervención. De manera que, la autonomía de las entidades territoriales puede ser restringida con base en criterios razonables y proporcionados. Esto ocurre, por ejemplo, cuando se pretenden regular medidas en materia macroeconómica o cuando se van a adoptar medidas de transparencia y lucha contra la corrupción.

119. Quinto, según lo señalado en la norma acusada, la marca gráfica desarrollada en el Manual de Identidad Visual pretende unificar la imagen institucional del Estado colombiano. En ese sentido, por tratarse de un asunto nacional, la Corte encuentra razonable que la identidad visual del Estado esté regulada por parámetros aplicables a las entidades territoriales. De esta manera, cada una de las piezas comunicativas como vallas, pancartas y volantes que contengan información sobre los programas de gobierno deben responder a parámetros generales y estandarizados, pues esto permite la identificación visual de la marca de Estado. Aunque esta medida impone una restricción a la gestión administrativa de los entes territoriales, esta limitación no puede considerarse desproporcionada si se analiza en función de los propósitos de la norma. Por un lado, la disposición pretende evitar que la información emitida por las entidades del Estado sea utilizada para promover a los funcionarios públicos. Por otro lado, la norma busca promover la austeridad en el gasto público.

120. Además, es posible sostener que el legislador respetó un margen de autonomía de las entidades territoriales al señalar que podrán emplear como logotipo, el escudo o la bandera que estimen pertinente, por su valor histórico y cultural. De manera que la norma contempló un espacio de autonomía de las entidades territoriales para seleccionar el logotipo a utilizar.

121. Sexto, esta Corporación encuentra infundado el planteamiento de la demandante, según el cual el artículo 4 (parcial) de la Ley 2345 de 2023 desconoce el artículo 315.3 superior, relacionado con la facultad de los alcaldes de dirigir la acción administrativa del

municipio. El artículo 190 de la Ley 136 de 1994 señala que la dirección administrativa de los municipios comprende, entre otras funciones: celebrar contratos o convenios; ordenar gastos con cargo a fondos municipales y adelantar las acciones administrativas relacionadas con la vinculación, desvinculación, concesión de licencias y otras situaciones a funcionarios públicos. En este caso, las medidas contenidas en el artículo 4 están relacionadas con la adopción de parámetros sobre identidad visual de los entes locales que no interfieren en ninguna de las actividades de dirección administrativa señaladas en el artículo 190 de la ley mencionada.

122. Los fundamentos jurídicos citados en esta providencia permiten afirmar que estas facultades de los alcaldes deben ejercerse en el marco del principio de Estado unitario, pues el legislador cuenta con extensas potestades para expedir normas de obligatorio cumplimiento en todo el territorio nacional, en asuntos en los que la función pública debe regirse por parámetros generales.

123. Finalmente, para la Corte, es importante resaltar que, como se expuso, algunas herramientas de soft law resaltan la importancia de establecer regulaciones en materia de publicidad oficial, con el fin de impedir que se favorezca la utilización arbitraria de recursos en detrimento de la libertad de expresión[114]. En ese sentido, las medidas señaladas en el artículo 4 que obligan a las entidades territoriales a mantener la neutralidad política y religiosa y prohíben el uso de elementos alusivos a partidos, movimientos políticos o planes de gobierno evita el uso de la publicidad estatal con fines electorales o partidarios y contribuye a la transmisión de información de interés público de forma clara y sin inducir a error a sus destinatarios.

124. Además, el análisis de las regulaciones sobre publicidad estatal e identidad visual en países como Canadá, Estados Unidos, México, Perú y España son un criterio interpretativo adicional que permite advertir que la adopción de manuales de identidad es una práctica generalizada que pretende facilitar el reconocimiento de las marcas de gobierno, brindar información objetiva y veraz sobre los planes y programas de gobierno, así como y restringir el uso de la publicidad estatal con fines electorales. En particular, los países mencionados

como han adoptado manuales de identidad visual de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas.

125. Por las razones expuestas, la Corte concluye que las medidas establecidas en el artículo 4º parcial de la Ley 2345 de 2023 se ajustan a los artículos 278 y 315.3 de la Constitución.

6.7.3. Análisis del artículo 8º

126. Ahora bien, el artículo 8 prohíbe el gasto en publicidad estatal que promueva las marcas de gobierno. Esta disposición señala que las entidades estatales no podrán contratar nuevos elementos distintivos hasta que adopten el Manual de Identidad Visual. Mientras tanto, continuarán utilizando los elementos distintivos y material impreso disponibles. En relación con este artículo, la demanda indicó que la prohibición de contratación de nuevos elementos distintivos interfiere negativamente en los procesos de contratación, entorpece el trabajo de las entidades territoriales y pone en peligro las gestiones administrativas. Esto, debido a que se desconoce la autonomía administrativa y fiscal de las entidades territoriales. Para la demandante, los gastos destinados a publicidad de los municipios se cubren con gastos endógenos que son, en principio, inmunes a la actividad legislativa. Por lo anterior, la accionante solicitó a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del artículo en el entendido de que las disposiciones allí consagradas no son de obligatoria aplicación para las entidades territoriales.

127. La Ley 2345 de 2023 fue promulgada con la finalidad de regular la publicidad estatal para evitar “el derroche en más de dos billones de pesos por año del presupuesto de las entidades del orden nacional y territorial”[115]. El análisis de conveniencia de la norma estableció que, en Colombia, la publicidad estatal ha sido utilizada por los funcionarios públicos con un enfoque político para lograr su autopromoción. Además, en el nivel central,

las marcas de gobierno son utilizadas para promover partidos o movimiento políticos. Igualmente, el documento hizo referencia los exorbitantes gastos en publicidad estatal, señalados en el informe de la Fundación para la Libertad de Prensa. De acuerdo con la FLIP entre 2020 y 2024 las principales alcaldías y gobernaciones de Colombia gastaron más de 650.000 millones de pesos en publicidad oficial[116]. Específicamente, en el año 2020, la FLIP y la Misión de Observación Electoral (MOE) analizaron 2.128 piezas publicitarias[117] contratadas por diez alcaldías de Colombia y encontraron que el 58% de estos contenidos tenían mensajes para fomentar la imagen de los funcionarios. Es decir que, los municipios invirtieron un total del \$91.611.829.777 en promocionar y exaltar la imagen de sus gobernantes[118].

128. Para la Corte, contrario a lo expuesto en la demanda, el artículo 8º de la Ley 2345 de 2023 se ajusta a los artículos 287 y 315.3 superiores por las siguientes razones. Primero, porque la prohibición de gasto en publicidad estatal que promueva marcas de gobierno no impide la administración de los recursos de las entidades territoriales y tampoco obstaculiza las labores administrativas que deben adelantar los alcaldes. En algunos aspectos relacionados con la contratación estatal, las entidades territoriales no pueden ejercer su autonomía, cuando se trata de adoptar medidas legislativas de interés nacional que superan las competencias locales[119]. Específicamente, este Tribunal ha indicado que “el [l]egislator goza de un amplio margen de configuración normativa, sin que la autonomía de las entidades territoriales pueda ser puesta de presente para impedir la protección de dichos intereses”[120].

129. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional reconoce que el legislador tiene un amplio margen de configuración respecto de los asuntos relacionados con la contratación pública. En concreto, la Corte sostiene que esta libertad de configuración del legislador en materia contractual está limitada por los principios que regulan la función administrativa y por el interés general. En este caso, la norma analizada establece medidas de interés general relacionadas con la lucha contra la corrupción, garantiza la transparencia y promueve la austeridad en materia de publicidad oficial. Por lo anterior, es posible sostener

estas directrices contenidas en el artículo 8 se enmarcan dentro del margen de configuración legislativa.

130. Segundo, la accionante señala que los gastos destinados a publicidad de los municipios se cubren con gastos endógenos que son, en principio, inmunes a la actividad legislativa. Sin embargo, según la jurisprudencia constitucional[121], la intervención del legislador en el manejo de recursos propios y de libre destinación de las entidades territoriales es constitucionalmente legítima cuando la administración de esos recursos constituye un asunto de interés nacional. En este caso, para la Corte, las limitaciones en materia de contratación de publicidad oficial obedecen a criterios razonables y proporcionados, pues se trata de una medida de austeridad y racionalización del gasto público, en un asunto que trasciende el interés local y regional. En el pasado, este Tribunal indicó que en el ordenamiento colombiano pueden incluirse normas encaminadas a disminuir el gasto y a optimizar el manejo de las finanzas públicas, de manera que no se disipen o desvíen los recursos, para fines distintos a los establecidos por la Constitución o la ley.

131. Como criterio interpretativo de soft law, es importante mencionar que la CIDH ha resaltado la necesidad de que los Estados controlen los gastos en publicidad estatal, de manera que estos obedezcan a criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos. Además, para la Comisión, la decisión de otorgar fondos públicos para publicidad oficial debe adoptarse de modo justificado, a través, de mecanismos de contratación abiertos y sujetos a control. Lo anterior, con el fin de evitar riesgos asociados a la protección del derecho a la libertad de expresión por el uso indebido de publicidad oficial.

132. Tercero, la norma persigue fines constitucionalmente valiosos porque se trata de una medida que fomenta la lucha contra la corrupción, garantiza la transparencia y promueve la austeridad en materia de publicidad oficial. Esta Corporación encuentra que la norma no pone en peligro las gestiones administrativas de las entidades territoriales, sino que, por el

contrario, promueve la austeridad, a través de la prohibición del gasto en imagen que promueva las marcas de gobierno. Como lo expuso el informe de la Fundación para la Libertad de Prensa, aunque el gasto en publicidad oficial varía según el presupuesto de cada alcaldía[122], los datos revelan que, en los municipios con mayor capacidad de gasto, se emplean más recursos en publicidad oficial[123].

133. Finalmente, a manera de ilustración es importante resaltar que, el análisis de las legislaciones comparadas da cuenta de la adopción de normas que pretenden regular el gasto público en publicidad Estatal y establecer mecanismos de control en materia de contratación de publicidad oficial. Esto ocurre, por ejemplo, en México, Perú y España donde se establece que la difusión de publicidad estatal debe respetar los principios de eficiencia y austeridad en el gasto.

134. En resumen, esta Corporación ha resaltado que el principio de racionalización en el gasto público debe complementarse con el ejercicio de la autonomía de las entidades territoriales, el cual pretende fortalecer el manejo libre y responsable de los recursos públicos, de manera que la toma de decisiones por parte de los entes territoriales debe dirigirse a mejorar el uso de los recursos públicos y racionalizar el gasto público. Igualmente, en aplicación del principio de sostenibilidad fiscal, las ramas del poder público deben adoptar distintos instrumentos que contribuyan a la conservación de las finanzas públicas. En ese sentido, es posible sostener que las medidas establecidas en la norma se ajustan a los artículos 287 y 315.3 de la Constitución.

135. Por las razones expuestas, la Corte concluye que las medidas establecidas en el artículo 8º de la Ley 2345 de 2023 se ajusta a la Constitución.

136. En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Único. DECLARAR EXEQUIBLES el artículo 4 (parcial) y el artículo 8 de la Ley 2345 de 2023, por el cargo de desconocimiento del principio de autonomía de las entidades territoriales y las atribuciones de los alcaldes relacionadas con la dirección administrativa del municipio, contenidos en los artículos 287 y 315.3 de la Constitución Política.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

Con aclaración de voto

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Ausente con permiso

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Ausente con excusa

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Es importante mencionar que la jurisprudencia constitucional ha señalado que quienes presentan acciones públicas de inconstitucionalidad en calidad de apoderados de personas jurídicas no pierden su legitimación en la causa como ciudadanos colombianos para iniciar procesos de inconstitucionalidad. Al respecto, consultar entre otras, las sentencias C-029 de 2022, C-809 de 2022, C-519 de 2016, C-841 de 2010, entre otras.

[2] Expediente Digital D-15974. Archivo D0015974-Auto Inadmisorio-(2024-08-14 07-17-45).pdf

[3] Expediente Digital D-15974. Archivo D0015974-Corrección a la Demanda-(2024-08-21 04-35-52).pdf

[4] Expediente Digital D-15974. Archivo D0015974-Auto Mixto-(2024-09-03 05-21-50).pdf

[5] En este caso, la magistrada sustanciadora encontró que la demandante estaba atribuyendo a las normas parcialmente demandadas un alcance que no tienen y por tanto concluyó que el escrito de corrección no superó las deficiencias advertidas en el auto de inadmisión.

[6] Específicamente, invitó a participar a al Departamento Nacional de Planeación, al Departamento Administrativo de la Función Pública, a la Agencia de Renovación del Territorio, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, a las Gobernaciones de Antioquia y Valle del Cauca, a las Alcaldías de Cali, Medellín, Cartagena y Barranquilla, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a las facultades de derecho de las siguientes universidades: de Los Andes, del Rosario, de la Sabana, Javeriana, EAFIT, Externado, Nacional de Colombia, del Norte, del Magdalena, de Cartagena, de Nariño, de Boyacá y del Cauca.

[7] Expediente Digital D-15974. Archivo "D0015974-Corrección a la Demanda-(2024-08-21 04-35-52).pdf"

[8] Ibid.

[9] Expediente Digital D-15974. Archivo Conceptos e Intervenciones-(2024-09-19 15-09-12).pdf.

[10] Ibid.

[11] Expediente Digital D-15974. Archivo D0015974-Conceptos e Intervenciones-(2024-09-23 16-53-22).pdf

[12] Ibid.

[13] Ibid.

[14] Expediente Digital D-15974. Archivo D0015974-Intervenciones Audiencia Pública-(2024-09-24 23-09-24).pdf

[15] Ibid.

[16] Ibid.

[17] Expediente Digital D-15974. Archivo D0015974-Conceptos e Intervenciones-(2024-09-24 23-22-01).pdf

[18] Expediente Digital D-15974. Archivo D0015974-Conceptos e Intervenciones-(2024-09-25 16-09-58).pdf

[19] Ibid.

[20] Ibid.

[21] Ibid.

[22] Ibid.

[23] Ibid.

[25] Ibid.

[26] Ibid.

[27] Congreso de la República de Colombia. Ley 2345 de 2023. Artículo 4.

[28] Artículo 3 de la Ley 2345 de 2023.

[29] Ibid.

[30] Ibid.

[31] Por ejemplo, el Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 2, presentado por el gobierno del entonces presidente César Gaviria, establecía en el artículo 1 que “La República de Colombia es un Estado de derecho, social y democrático, en el cual se reconoce la autonomía de las entidades territoriales en el grado que establece la Constitución”. Como puede observarse, en esta propuesta se descartaba el reconocimiento expreso de la forma de Estado unitario, al tiempo que se mencionaba de forma expresa el principio de autonomía de las entidades territoriales (sin consagrar un modelo de Estado federal o regional). En: Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional No. 5, 15 de febrero de 1991. Disponible en: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3756> Asimismo, los proyectos No. 7 (Antonio Navarro Wolff y otros delegatarios) y 104 (Orlando Fals Borda, Francisco Rojas Birry y Héctor Pineda Salazar) propusieron fórmulas cercanas a la regionalización del país, motivadas en la necesidad de transformar las lógicas territoriales del país. Ver Gacetas Constitucionales No. 8 de 19 de febrero de 1991 y No. 23 de 19 de marzo de 1991 en: <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3800>

[32] Asamblea Nacional Constituyente. Informe de la Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente del Ordenamiento Territorial. Mayo 20 de 1991, pág. 6. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/265/rec/49>

[33] En todo caso, varios asuntos se discutieron en conjunto con la Comisión Primera y la Comisión Quinta. Esta última, por ejemplo, fue particularmente importante para definir asuntos relativos a los servicios públicos. Banco de la República. Asamblea Nacional Constituyente - Archivo. Disponible en: <https://www.banrepcultural.org/coleccion-bibliografica/especiales/asamblea-nacional-constitu>

yente-archivo

[34] Ibid., pág. 4.

[35] Ibid., pág. 5.

[36] Ibid., pág. 4.

[37] Ibid., pág. 5.

[38] Ibid., pág. 7.

[39] Ibid., pág.11.

[40] Ibid.

[41] Ibid., pág. 12.

[42] En el articulado hubo cambios relacionados principalmente con la figura del alcalde. En la propuesta original de articulado se proponía un periodo de 4 años y la designación de un alcalde suplente que asumiera las funciones de la cabeza del municipio en casos de falta absoluta del titular. El pleno de la ANC se decantó por un periodo de 3 años y estableció la función en cabeza del Presidente y los Gobernadores de suspender o destituir a alcaldes bajo estricto apego a la ley. El artículo 314 fue posteriormente modificado por el Acto Legislativo 02 de 2002, en el que se incrementó el periodo de los alcaldes a 4 años y se estableció que toda falta absoluta de más de 18 meses debía ser cubierta con la elección de un nuevo alcalde, mientras que las faltas inferiores debían ser cubiertas por los Gobernadores mediante la designación de una persona del mismo movimiento o partido del alcalde ausente.

[43] Constitución Política de Colombia, artículo 311.

[44] Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 1996, reiterada en la Sentencia C-035 de 2016.

[45] Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2019. Específicamente, el artículo 296 de la Constitución dispone que “Para la conservación del orden público o para su restablecimiento

donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes”.

[47] La facultad de establecer tributos reconocida a las entidades territoriales permite que establezcan contribuciones “siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario, y por ende los departamentos y municipios no gozan de soberanía fiscal”. Al respecto, consultar entre otras, las sentencias C-155 de 2016.

[48] Corte Constitucional. Sentencia C-1112 de 2001.

[49] Corte Constitucional. Sentencia C-937 de 2010.

[50] Corte Constitucional. Sentencia SU-095 de 2018.

[51] Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2019.

[52] Corte Constitucional. Sentencias C- 931 de 2006 y C-937 de 2010.

[53] Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2001.

[54] Ibid.

[55] Corte Constitucional. Sentencia. C- 937 de 2010.

[56] “Artículo 4°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 20 de la Ley 1150 de 2007:

Parágrafo 7°1 El Gobierno nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes,

así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.

La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno Nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección.

Los pliegos tipo se adoptarán por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación, según la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.”.

[57] Corte Constitucional. Sentencia. C-119 de 2020.

[58] Artículo 352. Recaudo y Facturación. El recaudo del impuesto de alumbrado público lo hará el Municipio o Distrito o Comercializador de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto, dentro de la factura de energía y transferirán el recurso al prestador correspondiente, autorizado por el Municipio o Distrito, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al de su recaudo. Durante este lapso de tiempo, se pronunciará la interventoría a cargo del Municipio o Distrito, o la entidad municipal o Distrital a fin del sector, sin perjuicio de la realización del giro correspondiente ni de la continuidad en la prestación del servicio. El Municipio o Distrito reglamentará el régimen sancionatorio aplicable para la evasión de los contribuyentes. El servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste”.

[59] Corte Constitucional. Sentencia. C-132 de 2020.

[60] Artículo 16. Modifícase el artículo 9o. de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 2o. de la Ley 177 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 9o. Excepción. Sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, las asambleas departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación de la ordenanza, el Presidente de la República considere su creación por razones de defensa

nacional. También podrán las asambleas departamentales elevar a municipios sin el lleno de los requisitos generales los corregimientos creados por el Gobierno Nacional antes de 1991 que se encuentren ubicados en las zonas de frontera siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, previo visto bueno del Presidente de la República.

Los concejales de los municipios así creados no percibirán honorarios por su asistencia a las sesiones.

[61] Artículo 2o. Modifícase el artículo 9o. de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 9o. excepción. Sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, las asambleas departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación del proyecto de ordenanza, el Presidente de la República considere su creación como de conveniencia nacional, por tratarse de una zona de frontera o de colonización o por razones de defensa nacional, siempre y cuando no se trate de territorios indígenas, salvo que mediere acuerdo previo con las autoridades indígenas.

[62] Corte Constitucional. Sentencia. C-047 de 2022.

[63] Corte Constitucional. Sentencia C-015 de 2023.

[64] Corte Constitucional. Sentencia C- 036 de 2023.

[65] Corte Constitucional. Sentencia C-054 de 2023.

[66] Congreso de la República de Colombia. Ley 2345 de 2023.

[67] Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). El millonario gasto en publicidad oficial y su impacto en la libertad de expresión. Edición No. 48. Febrero 2024. https://cms.flip.datasketch.co/uploads/Web_FLIP_Paginas_8_2024_969e524c16.pdf

[69] FLIP. El millonario gasto en publicidad oficial y su impacto en la libertad de expresión. Edición No. 48. Febrero 2024. https://cms.flip.datasketch.co/uploads/Web_FLIP_Paginas_8_2024_969e524c16.pdf

[70] Salvador Rivero, A., & Montes Vozmediano, M. (2016). La identidad visual del lujo en España. Revista Prisma Social, (17), 1-23. Recuperado en

<https://revistaprismasocial.es/article/view/1273>

[71] Rafael Currás. Identidad e imagen corporativas: revisión conceptual e interrelación. *Teoría y Praxis*, no. 7 (2010):9-34. Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=456145285002>

[72] Salvador Rivero, A., & Montes Vozmediano, M. (2016). La identidad visual del lujo en España. *Revista Prisma Social*, (17), 1-23. Recuperado en <https://revistaprismasocial.es/article/view/1273>

[73] FLIP. El millonario gasto en publicidad oficial y su impacto en la libertad de expresión. Edición No. 48. Febrero 2024. https://cms.flip.datasketch.co/uploads/Web_FLIP_Paginas_8_2024_969e524c16.pdf

[74] D'Adamo, Orlando y García Virginia. Propaganda gubernamental: una propuesta de clasificación de sus etapas. En *Politai*, 2(3): 112-122. Recuperado en <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13957/14580>

[75] Ibid.

[76] Esta estrategia fue creada en 1976 por Pat Caddell, asesor del presidente estadounidense Jimmy Carter, quien le sugirió continuar buscando el apoyo de sus votantes durante toda la presidencia. A partir de ese momento, la búsqueda por el respaldo continuo de la ciudadanía se popularizó entre los gobiernos.

[77] D'Adamo, Orlando y García Virginia. Propaganda gubernamental: una propuesta de clasificación de sus etapas. En *Politai*, 2(3): 112-122. Recuperado en <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13957/14580>

[78] En ese sentido, también es importante mencionar la Declaración Conjunta del Relator Especial de la ONU sobre la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la OSCE y el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión (2002) de acuerdo con la cual: "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.

Los propietarios de los medios de prensa tienen la responsabilidad de respetar la libertad de expresión y, en particular, la independencia editorial.

El derecho a la libertad de expresión y a la diversidad de información e ideas debe ser respetado en los acuerdos financieros internacionales, incluida la próxima ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio, y por las instituciones financieras internacionales.” Esta herramienta de soft law, resalta la importancia de adoptar de buenas prácticas para garantizar la transparencia y el adecuado uso de los recursos públicos. En este sentido, se resalta la necesidad de salvaguardar las finanzas públicas, evitando que los gobiernos y órganos estatales utilicen su gestión presupuestaria como un mecanismo para influir en el contenido de los medios de comunicación.

[79] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Principios sobre la regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión (2012). Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/publicidad%20oficial%202012%20o5%2007.pdf>

[80] Ibid.

[81] Ibid.

[82] Ibid.

[83] Gobierno de Canadá. Communications and Federal Identity. Disponible en <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/topic-sujet-eng.aspx?ta=6>

[84] Government of Canada. Federal Identity Program Manual. Disponible en <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/government-communications/federal-identity-program/manual.html>

[85] Federal Communication Commission. Advertising Policy. Fcc.gov. Recuperado el 14 de noviembre de 2024, de <https://transition.fcc.gov/osp/inc-report/INoC-32-Advertising-Policy.pdf>

[86]

USASpending.gov, <https://www.usaspending.gov/search/?hash=5b93e50309a37a4e276c349f>

1c89b966

[87] Federal Communication Comision. The policy and regulatory landscape parto two. Recuperado el 14 de noviembre de 2024, de <https://transition.fcc.gov/osp/inc-report/INoC-32-Advertising-Policy.pdf>

[88] U.S. Departament of State. State.gov. Recuperado el 14 de noviembre de 2024, de <https://americanspaces.state.gov/wp-content/uploads/sites/292/AmericanSpacesBrandGuide.pdf>

[89] Artículo 19 ONG. Hacia una regulación de la publicidad oficial en México. 2022. Disponible en https://articulo19.org/wp-content/uploads/2022/10/REG_PUBLICIDAD_OFICIAL_MEX-1.pdf

[90] Ibid.

[91] Cámara de Diputados de México. Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LEBHN.pdf>

[92] Gobierno de México. Manual de Identidad Gráfica 2018-2024 <https://www.gob.mx/wikiguias/articulos/manual-de-identidad-grafica-2018-2024>

[93] Congreso de la República de Perú. Ley 31515 de 2023 Ley Que Modifica La Ley 28874, Ley Que Regula La Publicidad Estatal. Disponible en <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/07/Ley-31515-LPDerecho.pdf>

[94] Presidencia Del Consejo De Ministros De Perú. Decreto Supremo Nº 056-2008-PCM Recuperado el 15 de noviembre de 2024, de https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/NORMAS_LEGALES_2021/DS-0642023PC MREQUISITOS-PUBLICIDAD.pdf

[95] Jefatura de Estado del Gobierno de España. Boletín Oficial del Estado. Ley 29 de 2005. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-21524>

[96] Jefatura de Estado del Gobierno de España. Boletín Oficial del Estado. Resolución de 21 de septiembre de 2021. Disponible en

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-16826.

[97] Secretaría de Estado de Función Pública del del Gobierno de España. Manual de Imagen Institucional. Disponible en https://funcionpublica.digital.gob.es/portalsefp/Secretaria-de-Estado-de-Funcion-Publica/Actualidad/ultimas-noticias/Noticias/2021/10/2021_10_19.html

[98] Corte Constitucional. Sentencia C-826 de 2013.

[99] Corte Constitucional. Sentencia C-017 de 1998.

[100] Corte Constitucional. Sentencia C-1112 de 2001.

[101] Corte Constitucional. Sentencia C-538 de 2005.

[102] Corte Constitucional. Sentencia C-826 de 2013.

[103] Corte Constitucional. Sentencia C-170 de 2021.

[104] Además de los departamentos y los territorios indígenas.

[105] Congreso de la República de Colombia. Ley 80 de 1993.

[107] Congreso de la República de Colombia. Ley 1712 de 2014.

[108] Congreso de la República de Colombia. Gaceta del Congreso No. 1042 del 8 de septiembre de 2022. Disponible en Gaceta 1042/22

[109] Ibid.

[110] Ibid.

[111] Congreso de la República de Colombia. Gaceta del Congreso No. 1042 del 8 de septiembre de 2022. Disponible en Gaceta 1042/22

[112] Congreso de la República de Colombia. Ley 2345 de 2023.

[113] Ibid.

[114]Ibid.

[115] Congreso de la República de Colombia. Gaceta del Congreso No. 1042 del 8 de septiembre de 2022. Disponible en Gaceta 1042/22

[116] Entre las 29 gobernaciones y las 34 alcaldías, detalladas en los recuadros, el valor del gasto en publicidad en los últimos cuatro años fue de 656.804 millones de pesos. Esto sin contar con las

gobernaciones de Atlántico, Sucre y Putumayo, que no atendieron a las solicitudes de información, como tampoco lo hicieron las alcaldías de Cúcuta, Riohacha y Providencia.

[117] Que incluían desde vallas hasta publicaciones pagadas en medios de comunicación

[118] FLIP. El millonario gasto en publicidad oficial y su impacto en la libertad de expresión. Edición No. 48. Febrero 2024. https://cms.flip.datasketch.co/uploads/Web_FLIP_Paginas_8_2024_969e524c16.pdf

[119] Corte Constitucional. Sentencia. C-119 de 2020.

[120] Ibid.

[121] Al respecto, ver por ejemplo, las sentencias C-036 de 2023, C-047 de 2023, C-036 de 2023 y C-015 de 2023.

[122] Por supuesto, es necesario distinguir entre aquellas entidades territoriales que tienen una

mayor capacidad de gasto, de aquellas más pequeñas. Por ejemplo, mientras en Guaviare se reportó un gasto en publicidad oficial de 1.160 millones de pesos en los últimos cuatro años, en Antioquia fue de 17.067 millones de pesos, según reportaron estas entidades. Esta disparidad se explica si se tiene en cuenta que este último departamento es setenta veces más grande en población.

[123] FLIP. El millonario gasto en publicidad oficial y su impacto en la libertad de expresión. Edición No. 48. Febrero 2024. https://cms.flip.datasketch.co/uploads/Web_FLIP_Paginas_8_2024_969e524c16.pdf

This version of Total Doc Converter is unregistered.