



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 480

Bogotá, D. C., viernes, 15 de mayo de 2026

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTOS DE LEY NÚMERO 554 DE 2026 CÁMARA

por la cual se modifican los artículos 10 de la Ley 1474 de 2011 y 6 de la Ley 2345 de 2023, prohibiendo el uso de recursos públicos en la promoción de particulares que ejerzan labores voluntarias de gestión social y en la promoción de los parientes del presidente de la república, los gobernadores, los alcaldes y los ordenadores del gasto y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., abril de 2026

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

ASUNTO: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

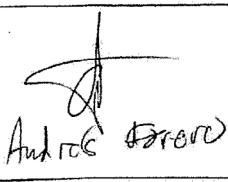
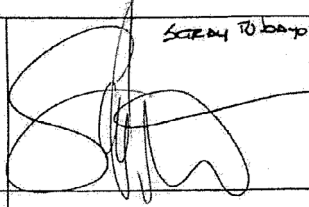
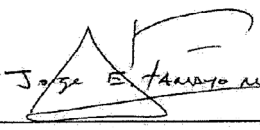
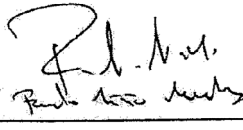
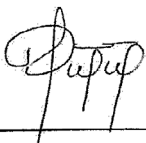




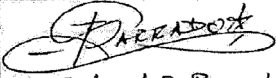
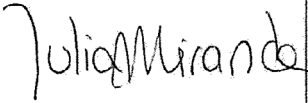

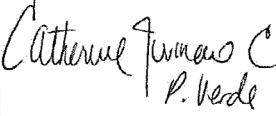
Respetado Secretario General:

En concordancia con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, en mi condición de Congresista de la República me permito presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el presente proyecto de ley “*por la cual se modifican los artículos 10 de la Ley 1474 de 2011 y 6º de la Ley 2345 de 2023, prohibiendo el uso de recursos públicos en la promoción de particulares que ejerzan labores voluntarias de gestión social y en la promoción de los parientes del presidente de la república, los gobernadores, los alcaldes y los ordenadores del gasto y se dictan otras disposiciones*”.

De los honorables Congresistas,

CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara por Risaralda

 PIEDAD CORREAL RUBIANO Representante a la Cámara por Quindío	 NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ Representante a la Cámara. Circunscripción Especial Indígena
 OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA Representante a la Cámara por Tolima	 Andrés Sánchez
 Martha L. Alfonso J.	 Andrés Canómanes López Pacto Histórico P. tomaya
 Tamar Argote	

 Andrés Barón	 Sebastián Tobo
 Jorge E. Tamayo	 R. N. M.
 P. P. P.	 P. P. P.
 Héctor Cadavell	 P. P. P.
 P. P. P.	 * Gabriel E. Parra Rep. Depto. Meta - PH
 Julia Miranda	 D. S. A. D. Walter
 Catherine Jimeno P. Verde	

PROYECTOS DE LEY NÚMERO 554 DE 2026 CÁMARA

por la cual se modifican los artículos 10 de la Ley 1474 de 2011 y 6 de la Ley 2345 de 2023, prohibiendo el uso de recursos públicos en la promoción de particulares que ejerzan labores voluntarias de gestión social y en la promoción de los parientes del presidente de la república, los gobernadores, los alcaldes y los ordenadores del gasto y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 10 de la Ley 1474 de 2011 y 6 de la Ley 2345 de 2023, con el fin de prohibir expresamente la destinación de recursos públicos en publicidad oficial y comunicación gubernamental para la promoción de la imagen, nombre o actividades de particulares que ejerzan labores voluntarias de naturaleza protocolaria o de gestión social bajo la figura comúnmente denominada “gestora o gestor social” o “primera dama o caballero”, así como del cónyuge, compañero

o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los ordenadores del gasto, independientemente de la denominación bajo la cual realicen sus actividades. Así mismo, establece los límites que rigen la relación de estos particulares frente a la función pública. Con esto, se busca fortalecer los principios de moralidad, imparcialidad y austeridad en el gasto público, y prevenir malas prácticas.

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO 10. PRESUPUESTO DE PUBLICIDAD. Los recursos que destinen las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado del orden nacional y territorial, en la divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado, deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos. En esta publicidad oficial se procurará la mayor limitación, entre otros, en cuanto a contenido, extensión, tamaño y medios de comunicación, de manera tal que se logre la mayor austeridad en el gasto y la reducción real de costos.

Los contratos que se celebren para la realización de las actividades descritas en el inciso anterior, deben obedecer a criterios preestablecidos de efectividad, transparencia y objetividad.

Se prohíbe el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, incluyendo la **amplificación de contenido originado en cuentas personales a través de canales institucionales**, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos **y de cualquier particular que ejerza labores voluntarias de naturaleza protocolaria o de gestión social bajo la figura comúnmente denominada “gestora o gestor social” o “primera dama o caballero”, así como del cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los ordenadores del gasto, independientemente de la denominación bajo la cual realicen sus actividades**, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión.

Se prohíbe **destinar, asignar o utilizar recursos públicos de cualquier naturaleza, incluyendo personal de planta o contratistas, tiempo de servicio, bienes muebles e inmuebles, equipos técnicos y logísticos, para el diseño, elaboración, producción, cubrimiento de eventos o divulgación de cualquier tipo de comunicación cuyo fin sea**

la promoción de los sujetos mencionados en el inciso anterior.

En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada en forma directa con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo o con policromías.

PARÁGRAFO 1º. <Parágrafo derogado por el artículo 50 de la Ley 1551 de 2012>

PARÁGRAFO 2º. Lo previsto en este artículo no se aplicará a las Sociedades de Economía Mixta ni a las empresas industriales y comerciales del Estado que compitan con el sector público o privado o cuando existan motivos de interés público en salud. Pero en todo caso su ejecución deberá someterse a los postulados de planeación, relación costo beneficio, presupuesto previo y razonabilidad del gasto.

PARÁGRAFO 3º. Las entidades del orden nacional y territorial a que se refiere esta disposición están obligadas a publicar periódicamente en su página de Internet toda la información relativa al presupuesto, planificación y gastos en las actividades descritas en el inciso primero de este artículo.

PARÁGRAFO 4º. En toda contratación o convenio que suscriban las entidades a las que se refiere este artículo, incluyendo los que se suscriban con Entidades Sin Ánimo de Lucro, y cuyo objeto contemple la divulgación de programas y políticas públicas, será de obligatorio cumplimiento incluir una cláusula en la que el contratista o cooperante se obliga a acatar en su integridad las prohibiciones de promoción contenidas en el presente artículo. El incumplimiento de esta obligación por parte del contratista dará lugar a las respectivas sanciones contractuales, incluida la declaratoria de incumplimiento y, cuando proceda conforme al régimen aplicable, la terminación anticipada, garantizando en todo caso el debido proceso, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria y fiscal del servidor público que omitió la inclusión de dicha cláusula o la supervisión de su cumplimiento.

ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 6º de la Ley 2345 de 2023, el cual quedará así:

ARTÍCULO 6º. PROHIBICIONES. Se prohíbe todo gasto en la publicidad de naturaleza estatal que tenga el objeto de autopromocionar, enaltecer o denigrar la imagen de funcionarios del gobierno nacional o territorial, ~~a través de~~ **incluyendo** la promoción de sus cuentas personales en redes sociales, y/o de partido o movimiento político y marcas de gobierno, **así como la promoción de cualquier particular que ejerza labores voluntarias de naturaleza protocolaria o de gestión social bajo la figura comúnmente denominada “gestora o gestor social” o “primera dama o caballero” y del cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro**

del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los ordenadores del gasto, independientemente de la denominación bajo la cual realicen sus actividades.

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

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

PARÁGRAFO 1º. Esta disposición se aplicará sin perjuicio de la utilización por parte de las entidades estatales de otros medios para garantizar el derecho de información de los ciudadanos, aplicando las normas y principios de la transparencia y acceso a la información pública.

PARÁGRAFO 2º. Esta disposición no afecta lo dispuesto por la normativa en materia de financiación estatal de campañas políticas.

ARTÍCULO 4º. En ningún caso el ejercicio de labores voluntarias de naturaleza protocolaria o de gestión social bajo la figura comúnmente denominada “gestora o gestor social” o “primera dama o caballero” o la calidad de cónyuge, compañero o compañera permanente, o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los ordenadores del gasto, independientemente de la denominación bajo la cual realicen sus actividades, conferirán al particular la calidad de servidor público, ni le otorgarán la facultad de impartir órdenes, dirigir o determinar las funciones de los empleados o contratistas del Estado.



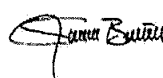

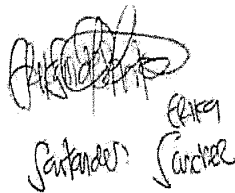
Así mismo, el ejercicio de las labores voluntarias o la existencia del vínculo familiar tampoco podrán ser utilizadas como justificación para destinar recursos públicos de cualquier naturaleza para la promoción de su imagen, nombre o actividades personales, en los términos de la presente ley.

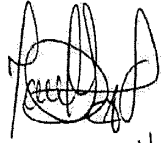
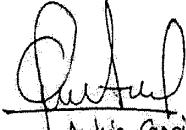
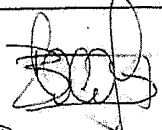
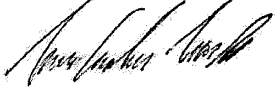
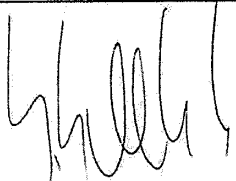

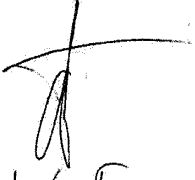
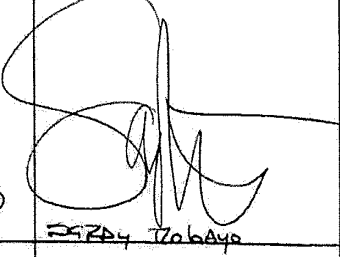
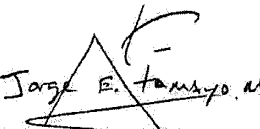
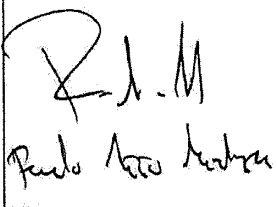
En ningún caso las entidades públicas del orden nacional o territorial, ni los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, podrán reconocer, designar, presentar o permitir que actúe bajo la denominación de “gestora o gestor social”, “primera dama o caballero” o cualquier equivalente, a la persona que ostente la calidad de servidor público, particular que ejerza funciones públicas, miembro de corporación pública de elección popular, candidato inscrito o candidato electo a cargo de elección popular.


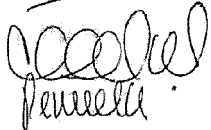
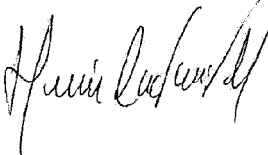



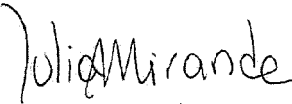
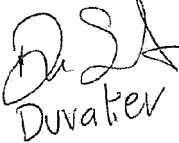
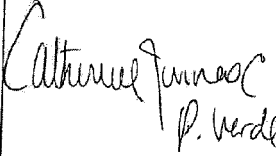
PARÁGRAFO. Constituye falta gravísima, en los términos del régimen disciplinario aplicable, la acción u omisión del servidor público que autorice o permita la infracción a las prohibiciones contenidas en la presente ley, sin perjuicio de las acciones penales y de responsabilidad fiscal a que haya lugar.

ARTÍCULO 5°. VIGENCIA. La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial*.

De los honorables Congresistas,

 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda	
 PIEDAD CORREAL RUBIANO Representante a la Cámara por Quindío	 NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ Representante a la Cámara. Circunscripción Especial Indígena
 OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA Representante a la Cámara por Tolima	 Gabriel E. Barrado Rep. Cámara - Meta - PH

 Martha L. Alfonso	 Andrés Conceimance López Pacto Histórico Putumayo
 Tamca Argote	
 Jorge E. Tamayo	 Paulo Antonio Herrera
 Andrés Forero	 Paulo Antonio Herrera
 Jorge E. Tamayo	 Paulo Antonio Herrera

	
	
	 * Gabriel E. Barrado Rep. Cámara - Meta - PH
	
	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos está compuesta por ocho (8) apartes, así:

1. Objetivo de la iniciativa
2. Contenido del proyecto
3. Fundamentos normativos
 - 3.1. Fundamentos constitucionales
 - 3.2. Fundamentos legales
 - 3.3. Fundamentos jurisprudenciales
4. Antecedentes y conceptos
5. Justificación del proyecto
6. Impacto fiscal
7. Conflictos de interés
8. Proposición

1. OBJETIVO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar los artículos 10 de la Ley 1474 de 2011 y 6ª de la Ley 2345 de 2023, con el fin de prohibir expresamente la destinación, asignación o utilización de recursos públicos en publicidad oficial y comunicación gubernamental para la promoción de la imagen, nombre, voz, símbolos, marcas o actividades de: (i) particulares que ejerzan labores voluntarias de naturaleza protocolaria o de gestión social bajo la figura comúnmente denominada “gestora o gestor social” o “primera dama o caballero”, y (ii) el cónyuge, compañero

o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los ordenadores del gasto, independientemente de la denominación bajo la cual realicen sus actividades.

Así mismo, el proyecto precisa límites a dichas labores voluntarias y a la relación de estos particulares con la función pública, con el propósito de fortalecer los principios de moralidad, imparcialidad, publicidad e impersonalidad en el uso del gasto público, prevenir formas indirectas de autopromoción y asegurar que la comunicación estatal se mantenga estrictamente institucional.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO

- **Artículo 1°.** Establece el objeto del proyecto de ley.
- **Artículo 2°.** Modifica el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), prohibiendo explícitamente el uso de publicidad oficial en la promoción de la figura comúnmente denominada “gestora o gestor social” o “primera dama o caballero” en el orden territorial o nacional, así como en la promoción del cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los ordenadores del gasto, independientemente de la denominación bajo la cual realicen sus actividades.

Se incluye expresamente la prohibición de ampliación de contenido originado en cuentas personales a través de canales institucionales y se prohíbe la destinación o utilización de recursos públicos (personal, contratistas, tiempo de servicio, bienes, logística) para piezas o cubrimientos con fines de promoción. También se propone la obligatoriedad de una cláusula en contratos y convenios para que contratistas o cooperantes acaten las prohibiciones, con consecuencias por incumplimiento.

- **Artículo 3°.** Modifica el artículo 6° de la Ley 2345 de 2023 (Chao Marcas de Gobierno), extendiendo la prohibición de promoción a la figura comúnmente denominada “gestora o gestor social” o “primera dama o caballero” en el orden territorial o nacional, así como al cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los ordenadores del gasto, independientemente de la denominación bajo la cual realicen sus actividades.
- **Artículo 4°.** Establece explícitamente que la figura comúnmente denominada “gestora o gestor social” o “primera dama o caballero” en el orden territorial o nacional, o la calidad

de cónyuge, compañero o compañera permanente, o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los ordenadores del gasto, independientemente de la denominación bajo la cual realicen sus actividades, no confieren la calidad de servidor público, no otorgan la facultad de dar órdenes a funcionarios o contratistas y no pueden justificar el uso de recursos públicos para la promoción personal, estableciendo una consecuencia disciplinaria para el servidor público que autorice o permita la infracción a las prohibiciones contenidas en la presente ley.

- **Artículo 5°.** Dispone la vigencia de la Ley.

3. FUNDAMENTOS NORMATIVOS

3.1. Fundamentos constitucionales

El presente proyecto de Ley se fundamenta en las siguientes disposiciones constitucionales (los subrayados no son de los textos originales):

- **ARTÍCULO 1°.** *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*
- **ARTÍCULO 2°.** *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

- **ARTÍCULO 6°.** *Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*
- **ARTÍCULO 123.** *Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus*

entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

- **ARTÍCULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, **moralidad**, eficacia, economía, celeridad, **imparcialidad** y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

3.2. Fundamentos legales

- **Ley 1474 de 2011 – Estatuto Anticorrupción**

Esta ley representó un avance trascendental en la legislación colombiana al crear un conjunto de herramientas normativas integrales en los ámbitos penal, disciplinario, fiscal, administrativo y contractual, destinadas a prevenir, investigar y sancionar la corrupción. La finalidad del Estatuto no es otra que salvaguardar la moralidad pública y asegurar que la administración de los recursos del Estado responda exclusivamente al interés general.

La conexidad de la presente iniciativa con el Estatuto Anticorrupción es directa e innegable, particularmente con su artículo 10, que regula el uso de los presupuestos de publicidad oficial, estableciendo que la publicidad oficial debe buscar el cumplimiento de la finalidad de la entidad y garantizar el derecho a la información, procurando siempre la mayor austeridad en el gasto.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que existen vacíos en la aplicación de esta norma. Se ha hecho evidente que es posible utilizar recursos públicos para promover la imagen de un particular estrechamente ligado a un mandatario —como una gestora o gestor social, o alguno de los parientes del mandatario—, quien, sin ser formalmente “servidor público” o “candidato” en ese momento, se beneficia de una plataforma de visibilidad que más tarde puede capitalizar electoralmente.

Por tanto, la presente iniciativa legislativa es un desarrollo natural y necesario del Estatuto Anticorrupción. Busca fortalecer y dotar de mayor precisión al artículo 10, extendiendo su ámbito de protección para cubrir estas sutiles formas de promoción personal que vulneran por completo su finalidad. Este proyecto retoma el objetivo de la Ley 1474 y lo adapta para cerrar una brecha que menoscaba la moralidad administrativa.

- **Ley 2345 de 2023 – Ley de Marcas de Gobierno:**

Esta norma fue expedida con el propósito de poner fin a una práctica extendida y nociva de autopromoción por parte de los mandatarios, quienes, a través de la creación de “marcas de gobierno” (eslóganes y logos personales), utilizaban recursos públicos para posicionar su propia imagen en detrimento de la identidad institucional permanente del Estado.

El principio central de esta ley es, por tanto, la despersonalización de la comunicación gubernamental y la prevalencia de la identidad institucional sobre la marca del gobierno de turno. Su artículo 6° prohíbe de manera tajante el gasto público destinado a “autopromocionar” o “enaltecer” la imagen de los funcionarios, buscando garantizar la austeridad y la neutralidad.

La conexión con la presente iniciativa es evidente y directa. Si la ley ya prohíbe que un alcalde o gobernador utilice la publicidad oficial para su propia promoción, hay un vacío cuando se permite que esa misma publicidad sea utilizada para promover la imagen de un particular que ejerce como gestora o gestor social o para promover a alguno de los parientes del mandatario.

Por ello, la modificación propuesta al artículo 6° de la Ley 2345 de 2023 es una medida de coherencia normativa, que extiende la protección contra la personalización de la comunicación oficial a todos los actores que, sin ser formalmente servidores públicos, actúan bajo el amparo y con los recursos de la administración. Se asegura así que el principio de impersonalidad rija toda la comunicación estatal, sin excepciones.

3.3. Fundamentos jurisprudenciales

El pronunciamiento judicial más importante sobre esta materia es la Sentencia C-089A de 1994 de la Corte Constitucional. En esta decisión, la Corte estudió la constitucionalidad de varias normas que reorganizaban el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, incluyendo la creación de un “Despacho de la Primera Dama”.

La Corte declaró inexecutable dicha estructura administrativa con base en dos razonamientos centrales:

- **Violación del principio de legalidad y competencia:** la Corte consideró “extraño” que empleados públicos tuvieran como función prestar apoyo a actividades que la Primera Dama “estime conveniente emprender”. Permitir que las funciones de un servidor público dependan del “libre albedrío de un particular” es una clara violación de los principios de legalidad y competencia que rigen la administración pública.

- **Estatus de particular:** el fallo fue categórico al afirmar que la Primera Dama no ostenta el carácter de servidor público y no forma parte de la estructura administrativa de la Presidencia de la República.

Sin embargo, la Corte introdujo una salvedad crucial aclarando que su decisión no impedía que la cónyuge del Presidente continuara cumpliendo con la que denominó una “noble tradición”: colaborar en tareas protocolarias, tener iniciativa en materia de asistencia social o participar en labores de beneficencia pública. Esta tesis, aunque carece de una categoría jurídica formal, se ha convertido en la única justificación constitucional para la existencia y actuación de la figura.

La presente iniciativa no solo se inspira en esta jurisprudencia, sino que la acoge y la convierte en norma positiva. Los principios y límites establecidos por la Corte Constitucional en 1994 son tan fundamentales para la correcta interpretación de esta materia, que han sido codificados directamente en el articulado de este proyecto de ley, otorgando así la máxima seguridad jurídica.

4. ANTECEDENTES Y CONCEPTOS

El Departamento Administrativo de la Función Pública, como órgano rector del empleo público en Colombia, ha desarrollado una doctrina consistente y unificada, basada enteramente en la interpretación de la Sentencia C-089A de 1994. Sus conceptos reiteran de forma sistemática los siguientes puntos sobre la figura comúnmente denominada “gestora o gestor social”:

- **No es servidor(a) público(a):** no desempeña un cargo público y, por lo tanto, no está sujeta al régimen de los empleados del Estado.
- **Actuación como particular:** su papel es el de un particular que realiza una labor voluntaria.
- **Prohibición de injerencia:** no puede tener “injerencia alguna en las actividades que son propias de los servidores públicos”. Esta es una limitación absoluta para evitar la coadministración o la subordinación de funcionarios a un particular.

En el Concepto C.E. 2191 de 2013 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, sobre las limitaciones que puede tener la esposa del Jefe de Estado se indicó:

“Teniendo entonces presente que la cónyuge del Presidente de la República cuya denominación tradicionalmente ha sido la de “Primera Dama de la Nación” no ostenta la calidad de servidor público, sino la de una particular frente a la administración pública, no sería posible aplicar por extensión las normas de carácter prohibitivo consagradas en la Constitución Política y en la ley 996 de 2005 para los servidores públicos. En materia de prohibiciones, en sana hermenéutica, rige el principio de interpretación y aplicación restrictiva, en particular respecto de sus destinatarios. En esa medida la cónyuge del Presidente de la República es libre de realizar todo aquello que la Constitución y las leyes no le prohíban (artículo 6°). Obviamente como todos los particulares debe respetar las normas y reglas

que rigen la destinación de los bienes públicos que le hayan sido dispuestos, por tratarse de la cónyuge del Presidente de la República”.

5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La necesidad de esta reforma legislativa se fundamenta en una realidad fáctica, documentada y preocupante: la desviación de la publicidad oficial hacia fines de autopromoción, un fenómeno que ha encontrado un vehículo particularmente eficaz en la figura de terceros como la “gestora o gestor social”, cuyo estatus legal ambiguo ha sido explotado para eludir las prohibiciones existentes.

A pesar del innegable capital político y simbólico que ostenta por su cercanía con el poder ejecutivo, el estatus jurídico de la figura de la “gestora o gestor social” es el de una particular. La jurisprudencia y los conceptos de las más altas autoridades en la materia son unívocos en este punto. La Corte Constitucional, en su Sentencia C-089A de 1994, estableció que la cónyuge del mandatario no es servidora pública y no puede, por tanto, ejercer funciones administrativas. Este criterio ha sido ratificado consistentemente.

El Consejo de Estado, en el Concepto C.E. 2191 de 2013, afirmó que a la cónyuge del Presidente “no sería posible aplicar por extensión las normas de carácter prohibitivo consagradas (...) para los servidores públicos”. Más recientemente, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en su Concepto 008531 de 2024, reiteró que el Gestor Social “no desempeña un cargo público, ni tiene la calidad de servidor público”.

Esta particularidad jurídica, combinada con una alta visibilidad pública, crea un vacío normativo que ha sido sistemáticamente explotado. La lógica de esta evasión es simple: dado que las prohibiciones de autopromoción con recursos públicos se aplican directamente a los servidores públicos, se utiliza la imagen de un tercero (gestoría social o familiares cercanos) para lograr por una vía indirecta lo que al mandatario le está expresamente vedado. Se financia con dineros del Estado la construcción de una marca personal que, con frecuencia, se traduce en una futura candidatura política, generando una ventaja indebida y rompiendo el equilibrio de la contienda electoral.

La solución que propone este proyecto de ley es respetuosa del marco jurídico existente. No busca alterar el estatus legal de la gestora social ni prohibir su labor voluntaria. En cambio, se enfoca en el eslabón que controla los recursos públicos: el servidor público. Al prohibirle expresamente a los mandatarios destinar fondos a la promoción de la imagen de este particular, se cierra la brecha normativa de manera eficaz y se ataca la causa del problema, no solo sus síntomas.

Para que las prohibiciones contenidas en esta ley sean plenamente eficaces, no basta con regular sus efectos, sino que es indispensable abordar la causa de la ambigüedad: el estatus jurídico de la labor

voluntaria. Por esta razón, se codifica y convierte en norma positiva los principios establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-089A de 1994. Al hacerlo, se otorga seguridad jurídica y se cierra cualquier interpretación laxa que pretenda usar la “noble tradición” como una justificación para ejercer funciones públicas o para legitimar el uso de recursos del Estado en beneficio de un particular. Se trata de una medida que blindo la ley, protegiendo la labor voluntaria legítima y, al mismo tiempo, estableciendo sus límites infranqueables frente a la función pública.

Asimismo, el proyecto aborda de frente las realidades de la comunicación moderna. En la era digital, una de las formas más eficaces de promoción no es la creación de publicidad directa, sino la amplificación indirecta a través de canales oficiales. Por ello, la iniciativa prohíbe explícitamente que las cuentas institucionales sean usadas como una caja de resonancia para distribuir el contenido originado en las redes sociales personales de estos particulares. Con esto se impide que recursos públicos, como el tiempo del personal que maneja las redes y el alcance de las cuentas del Estado, se desvíen para construir marcas personales, asegurando que la comunicación digital del gobierno se mantenga estrictamente institucional.

La iniciativa también previene una de las formas más sofisticadas de elusión: la triangulación de recursos a través de terceros. La prohibición se extiende a contratistas y cooperantes, obligando a que todo contrato o convenio para la divulgación de políticas públicas incluya una cláusula que someta al tercero a las mismas reglas de comunicación.

Esta medida es fundamental, pues impide que una entidad pública delegue en una fundación u operador externo la promoción que a ella le está vedada. En definitiva, la prohibición sigue la ruta del recurso público, asegurando que, sin importar quién lo ejecute, su uso se ajuste siempre a los principios de imparcialidad y austeridad.

La aprobación de esta iniciativa legislativa generará un impacto positivo en tres dimensiones fundamentales:

1. **Austeridad:** la prohibición promueve la eficiencia del gasto público. Los recursos que hoy se desvíen en la promoción de particulares podrán ser reinvertidos en la divulgación efectiva de programas sociales, información de servicio al ciudadano o, directamente, en la ejecución de políticas públicas. Es una medida que blindo la austeridad y garantiza que cada peso del erario cumpla una finalidad pública.
2. **Equidad:** esta iniciativa es una herramienta para proteger la equidad en la contienda democrática. Previene que el poder de turno utilice recursos del Estado para

posicionar a futuros candidatos afines, creando un “campo de juego” desigual frente a otros aspirantes que no gozan de dicho apalancamiento estatal, protegiendo así la integridad del sistema democrático.

3. **Confianza ciudadana:** la práctica actual erosiona la confianza ciudadana. Cuando los ciudadanos perciben que la comunicación oficial no informa sobre servicios, sino que promociona a individuos, se debilita la legitimidad de las instituciones. La iniciativa, por tanto, fortalece la identidad institucional por encima de las marcas personales, asegurando que la comunicación del Estado esté al servicio del ciudadano y no del gobernante de turno.

Ahora bien, la reforma no se limita a la figura de la gestoría social. También incorpora al cónyuge o compañero(a) permanente y a los parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil de los mandatarios, porque la personalización institucional no se canaliza exclusivamente por una “gestoría social” y con frecuencia se desplaza hacia familiares cercanos del mandatario, que pueden ser promovidos o posicionados mediante actos oficiales, cubrimientos institucionales, piezas comunicacionales, redes oficiales o despliegues logísticos financiados con recursos públicos.

La inclusión del núcleo familiar en esos grados no sanciona el vínculo de parentesco ni restringe la vida privada; opera como una medida preventiva y verificable para neutralizar el riesgo objetivo de captura de lo público y de generación de ventajas reputacionales indebidas mediante recursos estatales. La delimitación por grados responde a un criterio de proporcionalidad: se acota a los vínculos de mayor cercanía e influencia real, evitando una extensión excesiva y garantizando claridad normativa.

5.1. Casos de estudio:

La necesidad de esta reforma no es una especulación teórica; se materializa en casos concretos que evidencian el grave daño que esta práctica inflige a la democracia y al erario.

Los ejemplos que se relacionan a continuación cumplen una finalidad estrictamente ilustrativa: muestran patrones mediante los cuales la publicidad oficial, los canales institucionales o los apoyos logísticos del Estado pueden derivar en promoción de particulares o de familiares cercanos del mandatario. No se formulan imputaciones personales; se describen prácticas cuya relevancia consiste en evidenciar la necesidad de una regla general, impersonal y verificable, que asegure que la comunicación pública permanezca institucional y que el recurso público no sea instrumentalizado con fines de posicionamiento.

5.1.1. Presidencia de la República

Este caso es paradigmático porque demuestra cómo, bajo el amparo de la ambigüedad legal de su rol, se estructuró un aparato de asesores, viajes

y estrategia de imagen financiado con recursos públicos, que excede con creces la “noble tradición” de asistencia social reconocida por la jurisprudencia.

Por ejemplo, en el documental oficial sobre los primeros 100 días del Gobierno, se dedicó un capítulo a exaltar su figura:



Medios de comunicación y periodismo de investigación han documentado ampliamente la conformación de un equipo personal al servicio de la Primera Dama, que incluiría maquillador personal, fotógrafo, asesora de vestuario y asesores de comunicaciones, vinculados a través de contratos con diversas entidades públicas como la Presidencia de la República y RTVC¹.

5.1.2. Gobernación de Boyacá

El caso de la Gobernación de Boyacá ilustra una estrategia de posicionamiento más sutil pero igualmente contraria al principio de impersonalidad que debe regir la comunicación estatal. Aquí, la promoción se da mediante la creación y posicionamiento de una marca personal que actúa en paralelo y se fusiona con la marca institucional.

La estrategia se evidencia en las comunicaciones oficiales de la Gobernación, donde a la gestora social no solo se le da un rol protagónico en la divulgación de programas, sino que se utiliza su propio logo y marca personal. Este logo es incluido en piezas gráficas de programas oficiales, a menudo con la misma jerarquía visual que el escudo de armas del departamento y en algunos casos con más visibilidad que la imagen de instituciones públicas.



¹ <https://www.la-primera.com/sitio-nacional/extraordinario-sequito-de-veronica-alcocer-que-paga-el-gobierno-petro/>



5.1.3. Alcaldía de Santa Rosa de Cabal

El municipio de Santa Rosa de Cabal en Risaralda ofrece un ejemplo recurrente en todo el país: el uso de las festividades y eventos de gran formato, financiados o apoyados con recursos públicos, como plataforma para la promoción tanto de la gestora social como del mandatario de turno.

Como lo evidencia la pieza publicitaria del “Mega Concierto de las Araucarias”, un evento de alto impacto ciudadano, la comunicación oficial fusiona la marca de la Alcaldía con las marcas personales de la gestora social y del alcalde.

En el afiche promocional, los logos personales de ambos aparecen en el mismo nivel jerárquico que el de la Alcaldía y los patrocinadores principales. Es de notar que la práctica de autopromoción del mandatario ya se encuentra explícitamente prohibida por la Ley 2345 de 2023, una de las normas que este mismo proyecto de ley busca fortalecer.

El hecho de que se ignore una prohibición vigente y, además, se extienda la misma práctica a la figura de la gestora social, demuestra la urgencia de incorporar mayores herramientas y criterios objetivos para erradicar por completo el uso de la comunicación estatal como vehículo de marketing personal.



5.1.4. Alcaldía de Pereira

El caso ocurrido en la ciudad de Pereira es un ejemplo paradigmático y alarmante. Durante el año 2025, la imagen de la entonces gestora social del municipio fue utilizada de manera sistemática y masiva en piezas de comunicación financiadas con recursos públicos.

Su rostro apareció prominentemente en la factura de los servicios públicos domiciliarios, un canal de comunicación oficial que llega a la totalidad de los hogares de la ciudad. Vallas publicitarias con su imagen fueron instaladas en puntos estratégicos, y su presencia fue el eje central de eventos públicos que probablemente exceden el ámbito natural de su labor voluntaria. Esta campaña de posicionamiento de imagen, financiada íntegramente por el erario, coincidió con el periodo preelectoral y con crecientes rumores sobre sus aspiraciones políticas.

La situación generó tal controversia pública que la propia gestora social se vio obligada a renunciar a su rol *ad honorem*. Este caso es la muestra de cómo un vacío legal estaría permitiendo transformar recursos públicos en una plataforma de lanzamiento para una campaña política, en detrimento de la moralidad administrativa.



Estas prácticas, si bien pueden parecer inofensivas, tienen profundas implicaciones:

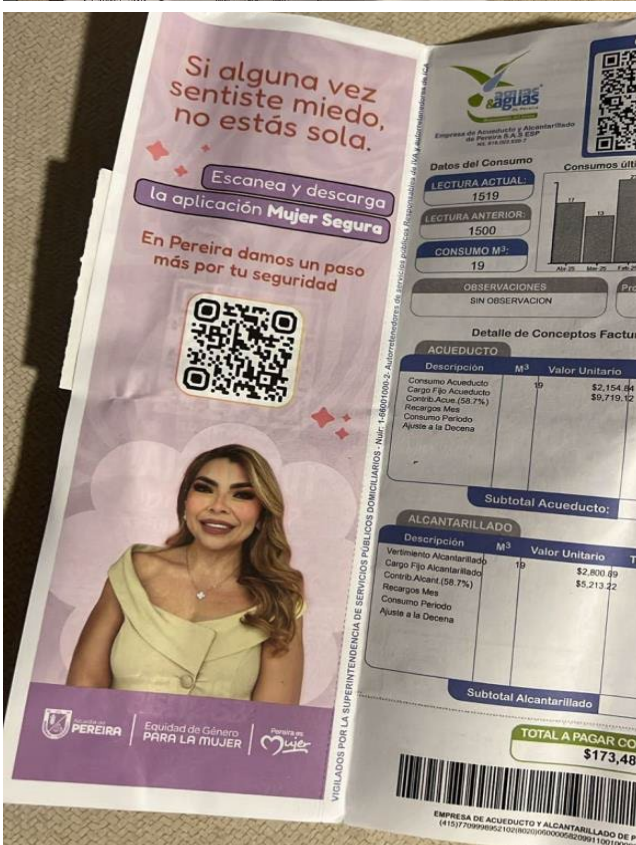
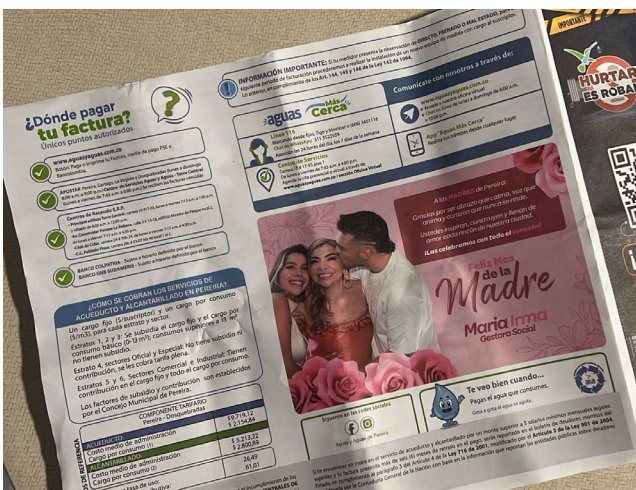
- **Crean una marca paralela:** se utilizan recursos y canales públicos para construir y dar a conocer una marca personal que puede ser capitalizada políticamente en el futuro.
- **Confunde a la ciudadanía:** se diluye la línea entre la labor institucional de las entidades públicas y la actividad voluntaria de un particular. Los programas del Estado son presentados como si fueran iniciativas personales de la gestora social.

Frente a esta problemática, el presente proyecto de ley propone una solución clara, precisa y constitucionalmente sólida. El eje de esta propuesta es la radicación de la prohibición y la responsabilidad en cabeza del servidor público. Es el funcionario quien tiene el deber de proteger los recursos del Estado y garantizar que su uso se ajuste a los fines previstos en la ley. Este enfoque es plenamente coherente con el artículo 123 de la Constitución, que establece que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, y no de intereses particulares o proyectos políticos personales.

Es crucial subrayar que esta iniciativa legislativa no busca en modo alguno prohibir, limitar o desincentivar la valiosa labor voluntaria y de gestión social. Por el contrario, la protege al despojarla de cualquier sospecha de interés político o de aprovechamiento de recursos públicos. La “noble tradición” de la labor social, reconocida por la jurisprudencia, puede y debe continuar, pero garantizando que el erario se destine exclusivamente a los fines misionales del Estado. El incumplimiento de esta prohibición, por parte del servidor público que ordena el gasto, acarreará las sanciones disciplinarias y fiscales ya contempladas en el ordenamiento jurídico para la indebida administración de los recursos públicos.

5.2. Compatibilidad con el Derecho a la Información

Es fundamental aclarar que esta iniciativa no limita ni menoscaba el derecho a la información de los ciudadanos ni la libertad de prensa. Por el contrario, lo protege. La iniciativa no prohíbe informar sobre la labor social; regula la comunicación emitida por el Estado para asegurar que esta sea de carácter institucional, objetiva y centrada en el servicio público, previniendo que se convierta en propaganda.



La promoción personal con fondos públicos no es información, sino una distorsión de la comunicación estatal que afecta el derecho de los ciudadanos a recibir datos veraces sobre la gestión pública. Los particulares, incluyendo la gestora social, conservan plenamente su derecho a comunicar sus actividades por medios propios, y los medios de comunicación mantienen su libertad para cubrirlas. La prohibición recae, única y exclusivamente, sobre el servidor público que administra el erario.

6. IMPACTO FISCAL

El artículo 7º, de la Ley 819, de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Es menester señalar que la presente iniciativa legislativa no genera impacto fiscal, no ordena la creación de nuevos gastos con cargo al Presupuesto General de la Nación y tampoco contempla el otorgamiento de beneficios tributarios que impliquen una reducción de los ingresos del Estado.

Por el contrario, la iniciativa se enmarca plenamente en los principios de austeridad, economía y eficiencia del gasto público. Al establecer prohibiciones claras sobre el uso de recursos en la promoción de particulares, el proyecto busca optimizar el presupuesto ya existente destinado a la comunicación gubernamental, asegurando que este se invierta exclusivamente en el cumplimiento de los fines misionales del Estado y en garantizar el derecho a la información de los ciudadanos.

En consecuencia, al no generar un gasto adicional, esta iniciativa legislativa es plenamente compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y no requiere la identificación de nuevas fuentes de financiación.

7. CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto y de acuerdo con los artículos 286 y 291 de la ley 5º de 1992, se incluyen criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

Por lo anterior, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos

que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa:

“ARTÍCULO 3º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)”

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) *Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- e) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por*

escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

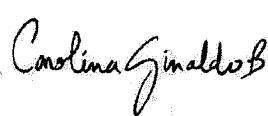

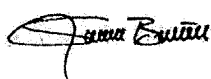

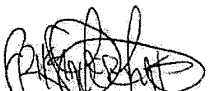
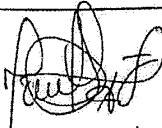
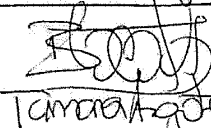
- f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)"

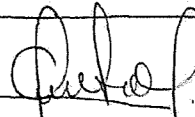
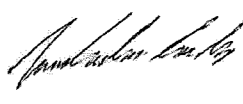



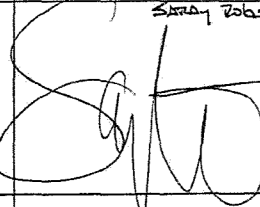
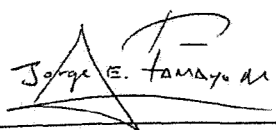
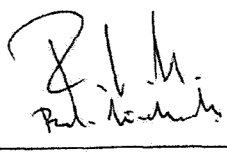

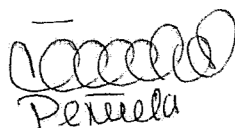



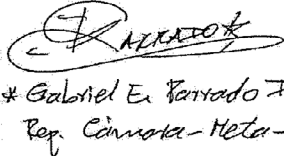
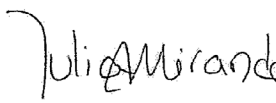

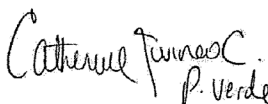
De lo anterior y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Congresistas o de la autora del proyecto, pues es una iniciativa de carácter general impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, actual o directo. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento durante el trámite legislativo del proyecto de ley.

8. PROPOSICIÓN

En virtud de lo anterior, solicito a la Secretaría General de la Cámara de Representantes dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente proyecto de ley por la cual se modifican los artículos 10 de la Ley 1474 de 2011 y 6 de la Ley 2345 de 2023, prohibiendo el uso de recursos públicos en la promoción de particulares que ejerzan labores voluntarias de gestión social y en la promoción de los parientes del Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes y los ordenadores del gasto y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Congresistas,

 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda	
 PIEDAD CORREAL RUBIANO Representante a la Cámara por Quindío	 NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ Representante a la Cámara. Circunscripción Especial Indígena
 OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA Representante a la Cámara por Tolima	 OLGA JANDIEL GUTIERREZ
 Martha L. Alfonso	 Tamarit Goe

 Andrés Cancianero Lopez Pacto Histórico Putumayo	
 N.L.	
 Andrés Farero	 Sandy Robayo
 Jorge E. Tamayo M.	 P.L.M. Pab. Luchini
	 Penella
	
	 * Gabriel E. Ferrado F. Rep. Cámara - Meta - 78
	 D.S.A. Dualter
 Catherine Jimenez C. P. Verde	

12 de Mayo 2026

Se ha suscrito en este día el Acto Legislativo 559 con su correspondiente ley, suscrito Por:

#12. Carolina Giraldo Botero:

Página 32 de 32

SECRETARÍA GENERAL