

Bogotá, abril 20 de 2020

Respetado Magistrado:
Alberto Rojas Ríos
Corte Constitucional
E. S. D.

Asunto: Intervención de la Fundación para la Libertad de Prensa –FLIP– en el proceso Radicado: RE0000240

Pedro Vaca Villarreal, en calidad de Director y representante legal de la Fundación para la Libertad de Prensa –FLIP–, Raissa Carrillo Villamizar, en calidad de Coordinadora de Defensa y Atención de Periodistas, Daniela Rojas Molina, en calidad de Asesora Legal, y Juan Pablo Madrid-Malo, como Investigador del Centro de Estudios de la FLIP, identificados como aparece al pie de nuestras firmas y obrando en calidad de ciudadanos colombianos, al tenor de lo establecido en el artículo 37 del Decreto ley 2067 de 1991, respetuosamente presentamos esta intervención en el marco del proceso de revisión de constitucionalidad del Decreto 460 de 2020.

Mediante la presente se solicita a la H. Corte que declare la constitucionalidad condicionada del artículo 1º, en los literales n y o, del Decreto en mención, por vulnerar el derecho fundamental de libertad de expresión consagrado el art. 20 de la Constitución de 1991.

I- Consideraciones preliminares

1º. La obligación de radiodifusión de emisoras comunitarias previstas en el Decreto 460 de 2020, artículo 1º en los literales n y o (contenido y alcance de la norma objeto de examen)

1. En aras de atender la emergencia de la pandemia global declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el gobierno nacional declaró el estado de emergencia (Decreto 417 de 2020) y el aislamiento obligatorio mediante el Decreto 457 de 2020, el cual fue prorrogado mediante el Decreto 531 de 2020 .

Dentro de las medidas adicionales adoptadas para atender la emergencia, se consagró las emisoras comunitarias difundirán, de forma gratuita, los servicios de las comisarías de familia para proveer los servicios necesarios para prevenir y atender por medios virtuales esta situación¹.

¹ Decreto 460 de 2020, Artículo 1: Decreto 460 de 2020 Artículo 1 A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y

Esta medida recoge el valor social del derecho a informar y a ser informado y tiene consonancia con otras disposiciones del ordenamiento jurídico en las que se exige a los medios de comunicación otorgar espacios para difundir contenidos particulares. Por una parte, el artículo 15 de la Resolución 415 de 2010 –Reglamento de Radiodifusión Sonora– que dispone en su artículo 15 que:

“En casos de emergencia, conmoción interna o externa, desastres o calamidad pública, los proveedores de los servicios de radiodifusión sonora deberán colaborar y poner a disposición de las autoridades de manera gratuita y oportuna, la transmisión de las comunicaciones que aquéllas requieran. En cualquier caso se dará prelación absoluta a las transmisiones relacionadas con la protección de la vida humana. Igualmente permitirán las comunicaciones oficiosas de carácter judicial en aquellos sitios donde no se cuente con otros servicios de comunicación o aquellas comunicaciones que determine el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en favor de programas relacionados con la niñez, la adolescencia y el adulto mayor”.

Por otra parte, el artículo 8 de la Ley 1341 de 2009 en el que se establece que “en casos de atención de emergencia, conmoción interna y externa, desastres, o calamidad pública, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán poner a disposición de las autoridades de manera gratuita y oportuna, la transmisión de comunicaciones que aquellas requieran”.

Las precitadas disposiciones se erigen en el potencial de la radio para la transmisión de información y para asegurar el derecho al acceso a esta en zonas rurales y aisladas, donde frecuentemente es el único mecanismo disponible para mantenerse informado. Así mismo, la H. Corte ha referido que *“no debe perderse de vista el alto grado de penetración que tiene la radio frente a otros medios, merced de la facilidad de transmisión y recepción, así como el bajo costo de los dispositivos para su acceso, lo que la hace ideal para la transmisión de información en comunidades apartadas o carentes de recursos tecnológicos complejos”*.²

jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19. Para tal efecto, deberán : (...) n. Generar estrategias encaminadas a informar a ciudadanía sobre los servicios de comisarías de familia, y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para efecto, utilizando los mecanismos de difusión y comunicación más efectivos que estén alcance del Distrito o municipio, ellos las emisoras comunitarias. Las emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita servicios de las comisarías familia y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto. (...) o. Desarrollar campañas prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales utilizando todas las herramientas y mecanismos de difusión, virtuales y/o audiovisuales posibles. Las emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita las campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales (subrayado fuera del texto original).

² Corte Constitucional. *Sentencia C-467 de 2017*. Expediente: RE-226. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Aunado a lo anterior, se fundamentan en el valor constitucional de la radiodifusión comunitaria radica en su interrelación con la eficacia material de varios derechos fundamentales, destacándose el derecho a expresar y recibir información, que cobra mayor relevancia en un país en el cual existen zonas sin conectividad ante la necesidad de información inmediata y contextualizada localmente, como exige la situación actual, y cuya ausencia pone en riesgo otros derechos de índole fundamental como la salud y la vida de los ciudadanos. En ese sentido, la Corte Constitucional ha resaltado el valor de las emisoras comunitarias en la sociedad, “como medio masivo de comunicación, [que] cumple un rol fundamental en el fortalecimiento de la democracia y la participación en las pequeñas comunidades rurales o urbanas destinatarias, ya que: (i) contribuye a formar redes de solidaridad entre vecinos, (ii) permite la toma de decisiones informadas acerca de los asuntos locales, (iii) promueve el desarrollo social, la convivencia pacífica, la construcción de ciudadanía y de identidades culturales y sociales, y (iv) contribuye a mejorar la provisión de otros servicios y a mejorar la calidad de vida de la población”³.

2º- Condiciones estructurales de la radio comunitaria en Colombia.

Es necesario llamar la atención sobre las condiciones estructurales alrededor de la radiodifusión, y especialmente la comunitaria, para que el estudio de la medida de emergencia tenga una aproximación pragmática en la garantía del derechos a la libertad de expresión. En particular, es de vital importancia llamar la atención al Estado sobre la situación que viven las emisoras comunitarias en todo el país en cuanto a su sostenibilidad.

Frente a este punto, la Fundación para la Libertad de Prensa ha estudiado la precaria situación sistemática de los medios locales a lo largo y ancho del país, entre las que resaltan las emisoras comunitarias. Para ilustrar la situación vale la pena hacer mención la investigación *Cartografías de la Información (Anexo)*, realizada por la FLIP entre los años 2015 y 2019, que dio cuenta del estado de los medios en todo el territorio nacional⁴. Allí se hace patente que los ingresos de las emisoras comunitarias provienen de tres fuentes: el 82% de las emisoras registradas genera ingresos por venta de publicidad comercial, el 65% por venta de publicidad oficial y el 32% por aportes de la comunidad o venta de servicios.

En dicho estudio se evidenciaron múltiples factores que inciden en la precaria situación de las emisoras comunitarias, por ejemplo: el 60% de las emisoras manifestaron tener algún problema con su infraestructura; otra situación que deja entrever la carencia que vive la radiodifusión comunitaria es que el 50% de las emisoras vincula periodistas con cupos publicitarios⁵, en el 41% no hay vinculación laboral entre periodistas y emisora, y en el 28%

³ Corte Constitucional. *Sentencia T-460 de 2006*. Esta decisión, a su vez, reitera lo expuesto por el particular en las sentencias C-650 de 2003, T-679 de 2005, y C -467 de 2017.

⁴ Los resultados de la investigación pueden ser consultados en el siguiente enlace: <https://flip.org.co/images/pdfs/Resultados-cartografias-de-la-informacin.pdf>

⁵ Modalidad informal de vinculación en la que el/la periodista debe vender por su cuenta pauta para pagar el espacio en la emisora.

los periodistas ganan menos de un salario mínimo legal mensual vigente. Estas fallas estructurales han marcado crisis financieras y de sostenibilidad que, a la postre, causan la pérdida de la impronta de la radio comunitaria y el cierre por las dificultades operacionales.

En la coyuntura actual afecta en mayor medida los escasos recursos mediante los cuales subsisten las emisoras, la pauta comercial y oficial han sido congeladas. La instrumentalización de las emisoras comunitarias desconoce las deficiencias del sistema por la falta de apoyo del Estado. En concreto, mediante el artículo 1° del Decreto 460 *sub-examine*, se imponen mayores cargas a estos actores desconociendo la situación descrita y, pasando por alto la necesidad y obligación del Estado de asegurar las condiciones necesarias para garantizar el derecho a la información en sus múltiples facetas, tanto brindarla como recibirla.

3. El Estado debe garantizar de condiciones para el servicio esencial informativo durante los estados de excepción.

Las limitaciones al pleno ejercicio de la libertad de expresión deben ser excepcionales. Frente a la situación concreta que atraviesan los gobiernos como consecuencia de la pandemia por el COVID-19, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –en adelante la “Comisión” o la “CIDH”– en Resolución No. 1 del año 2020- se refirió que toda restricción a derechos fundamentales, debe observar el cumplimiento de los parámetros de proporcionalidad, temporalidad, la finalidad de protección a la salud pública y debe premiar el cuidado e interés de la población⁶.

De igual modo, la Comisión destaca que dichas medidas de emergencia deben sopesar el efecto que las medidas restrictivas puedan tener sobre las poblaciones que han sido históricamente vulneradas. Llama la atención sobre la necesidad de estudiar el impacto de las medidas restrictivas a la luz de las necesidades de este grupo de personas⁷. Las decisiones durante estos estados excepcionales deben evaluar el impacto diferenciado sobre estas poblaciones en un estado de vulnerabilidad mayor.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha determinado que las limitaciones o afectaciones de los derechos fundamentales en el marco de una emergencia económica, social y ecológica en Colombia deben ser estudiadas bajo presupuestos materiales de validez generales y específicos, en particular, bajo los criterios de razonabilidad y necesidad de las medidas

⁶ Al respecto la Comisión recomendó que: “Las medidas que los Estados adopten, en particular aquellas que resulten en restricciones de derechos o garantías, deben ajustarse a los principios pro persona, de proporcionalidad, temporalidad, y deben tener como finalidad legítima el estricto cumplimiento de objetivos de salud pública y protección integral, como el debido y oportuno cuidado a la población, por sobre cualquier otra consideración o interés de naturaleza pública o privada.”.

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución No. 1/2020. *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, pág. 2.

adoptadas a la luz de la naturaleza misma de la crisis que causó el estado excepcional ⁸. En concreto, ha establecido que bajo ninguna circunstancia la limitación o restricción a los derechos fundamentales puede afectar su núcleo esencial, entendido como un mínimo sobre el cual se configura una suerte de “inmunidad” respecto de cualquier intervención de las autoridades públicas sobre los derechos fundamentales.⁹

II- La afectación de la libertad de expresión del artículo 1 del Decreto 460 de 2020, literales n y o.

El **test tripartito** decantado por la jurisprudencia interamericana, a partir del artículo 13.2 de la Convención Americana, exige el cumplimiento de las siguientes tres condiciones básicas para que una limitación al derecho a la libertad de expresión sea admisible: (i) la limitación debe haber sido definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material, (ii) la limitación debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana, y (iii) la limitación debe ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida; e idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende lograr.

1º- Las medidas bajo análisis persiguen una finalidad legítima de protección de derechos fundamentales.

La Corte Constitucional ha definido que las medidas tendientes a imponer obligaciones a los medios de comunicación de brindar espacios gratuitos para difundir mensajes son constitucionales siempre y cuando se evidencie que la medida es necesaria, legítima y proporcional en sentido estricto. Así, la evaluación de las medidas a la luz de su finalidad es indispensable.

Al respecto, en la Sentencia C-379 de 2016 se analizó la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En esta oportunidad, la Corte Constitucional se refirió a la obligación impuesta a los medios de comunicación que usan el espectro electromagnético para ceder a título gratuito un espacio de cinco minutos diarios en horario prime para la divulgación del contenido del Acuerdo Final. Según la Corte, esta medida no es incompatible con la Constitución debido a que la “limitación al derecho a la información es necesaria, legítima y proporcional en sentido estricto dado que se ajusta a los parámetros jurisprudenciales existentes al respecto”¹⁰. Esto, puesto que estos espacios resultan esenciales para garantizar que la población acceda a los contenidos del Acuerdo Final. Además, en este caso se establecieron límites para evitar la monopolización de la información por parte del Presidente y para asegurar que el contenido difundido fuese veraz e

⁸ Corte Constitucional. *Sentencia C-434-2017*. Expediente: RE-229. MP: Diana Fajardo Rivera.

⁹ Corte Constitucional. *Sentencia C-511-2013*. Expediente: D-9354. MP: Nilson Pinilla Pinilla.

¹⁰ Corte Constitucional. *Sentencia C-379 de 2016*. Expediente: PE-045. MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

imparcial, en tanto se dispuso un límite de la duración y del marco temporal en el que se haría la difusión. Con todo, se declaró la constitucionalidad de la medida en tanto es un tema de interés público relevante para todos los colombianos y porque persigue una finalidad constitucionalmente legítima, como es el acceso a la información y la libertad del elector.

A su vez, en la Sentencia C- 490 de 2011, la Corte Constitucional hizo una revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 190 de 2010 del Senado, por el cual se adoptan las reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. En este caso, se refirió al artículo 36 en el cual se establece que los candidatos y los promotores del voto en blanco tendrán derecho a espacios gratuitos en los medios de comunicación que hacen uso del espectro electromagnético para la realización de sus campañas. La Corte Constitucional sostuvo que esta medida armoniza con el carácter de bien público del espectro electromagnético, pues esta condición lo somete a la regulación propia de su categoría, en el sentido de que no es enajenable ni prescriptible y está sujeto a la gestión y control del Estado. Además, sostuvo que “el legislador persigue un propósito legítimo como es el de garantizar el equilibrio informativo, y el acceso en condiciones de equidad a los medios de comunicación que hacen uso de ese bien público, respetando el principio democrático y de representatividad política”¹¹. De esta forma, se concluyó que esta medida resulta razonable debido a que protege el pluralismo informativo al asegurar una mayor equidad y diversidad en el manejo de la información.

En el caso particular, la finalidad de la medida bajo examen es proporcionar de manera inmediata la información para pretende asegurar el derecho a la información de las personas en todo el territorio con respecto a la labor que ejerce el Estado frente a la violencia intrafamiliar y los programas que han dispuesto para atender esta situación. Así, la medida busca asegurar que los ciudadanos tengan acceso a la información para recurrir a los servicios de las comisarías de familia; y, suficientes elementos de juicio para que puedan formar un criterio sobre las actitudes violentas en el hogar, al igual que sobre el desempeño positivo/negativo del Estado para atender esta problemática.

Esta medida desarrolla las obligaciones del Estado en materia de protección y salvaguardia de derechos fundamentales de víctimas de violencia intrafamiliar, en particular mujeres y niños, niñas y adolescentes, respecto de quienes hay un deber reforzado de protección por mandato constitucional (arts. 42 y 44). Según la fundamentación del Decreto, “*en el boletín estadístico mensual de enero de 2020, en Colombia se presentaron 5.138 casos de violencia intrafamiliar durante ese mes, de los cuales 170 fueron contra la población adulta mayor, 443 contra niños, niñas y adolescentes, 3.376 fueron de violencia de pareja, y 1149 casos de violencia entre otros familiares*”. En efecto, se respondió a la necesidad de difundir a la población la información necesaria sobre los servicios de la Comisaría de Familia para atender la situación de violencia y las campañas de prevención en contra de este fenómeno.

¹¹ Corte Constitucional. *Sentencia C-490 de 2011*.

En razón a lo expuesto, sin lugar a dudas, la medida guarda conexidad interna con los considerandos del Decreto, así pues tiene asidero en la necesidad del Estado de dar respuesta al alza en la violencia intrafamiliar durante la emergencia por el COVID-19.

Se observa que estas medidas hacen operativas las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que advirtió sobre la necesidad que los Estados promuevan campañas masivas por los medios de comunicación y medios sociales enfocadas en la disseminación de información de los mecanismos disponibles para denuncia y apoyo a las víctimas¹², ya que se evidenció la necesidad de fortalecer los servicios de respuesta a la violencia de género, en particular la violencia intrafamiliar en el contexto de confinamiento y aislamiento social, “mediante el desarrollo de mecanismos alternativos de denuncia, la ampliación de la oferta de refugios para víctimas de violencia doméstica y el fortalecimiento de la capacidad de agentes de seguridad y actores de justicia para ofrecer respuestas oportunas en el contexto de la pandemia.”

De lo anterior, se destaca que la medida persigue no sólo una finalidad legítima, sino también tiene conexidad a la situación derivada de la declaratoria de estado de emergencia y el aislamiento obligatorio.

2° La difusión de información es indispensable para atender la crisis sanitaria y garantizar derechos fundamentales durante la crisis sanitaria.

Se evidencia que frente a la pandemia se constituye un hecho notorio sobre la necesidad de la mayor difusión informativa, tanto sobre la emergencia en sí misma, como sobre las medidas adoptadas por el gobierno central y las autoridades territoriales para atender la emergencia.

En la coyuntura actual **la utilidad de la información para superar la crisis y atender los retos de servicio estatal para garantizar derechos fundamentales en las nuevas circunstancias que genera el aislamiento es indiscutible. La necesidad de inmediatez y flujo de información** en las circunstancias actuales **son un hecho notorio**, ya que contar con información actualizada, veraz y oportuna es indispensable para que la ciudadanía adopte las medidas necesarias y atienda a las recomendaciones de las autoridades sanitarias. En ese sentido, es lógico que el instrumento para hacerlo sea aquel que garantiza mayor difusión de la información y, por supuesto, mayor cubrimiento territorial; siendo este la radio.

Así, la FLIP considera que la difusión informativa mediante el uso de la radiodifusión está justificada y dirigida a suplir la falta de conectividad digital que afecta en mayor proporción a las zonas rurales y comunidades vulnerables.

En particular, vale la pena destacar que en términos de accesibilidad de los medios de comunicación y de acceso a la información, distintos estudios han identificado la mayor

¹² <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/074.asp>.

penetración de la radio sobre la televisión y el internet. La radio tiene el potencial de alcanzar zonas alejadas a las que ningún otro medio de comunicación llega. De hecho, en *Cartografías de la Información* se hizo patente que el cubrimiento de la radiodifusión en Colombia llega a un 95% del territorio. Esta misma investigación encontró que existen 1235 emisoras, mientras que los canales de televisión son 387, los medios impresos 336 y 228 digitales.

3°- Las medidas de radiodifusión gratuita a cargo de la radio comunitaria no son proporcionales.

Primero, la radiodifusión decretada adolece de falta de determinación de **límites** en la facultad ilimitada del Estado para disponer de estos espacios. Pese a que existe un marco temporal preciso para la aplicación de esta medida, pues en el artículo 1 se sostiene que el plazo es “a partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica”, el Decreto no establece un límite temporal relativo a la duración y el horario en el que el Estado puede disponer de las emisoras comunitarias para difundir el contenido en particular. La falta de precisión en la norma puede generar confusión o prestarse para abuso del espacio en las emisoras por parte de las autoridades ¿Estaría una emisora comunitaria en la obligación de transmitir 24 horas, en un ejemplo exagerado, lo relativo a los servicios y programas de las comisarías de familia? ¿Quién determina que los contenidos que se exige transmitir realmente se ciñan estrictamente a lo que indica la norma?

La indeterminación de la cantidad de piezas publicitarias/informativas, su duración y la frecuencia de la emisión de los literales en cuestión del Decreto 460 deja la puerta abierta a que desde el Estado se limite sin restricción y bajo el mandato del Decreto los espacios programados particularmente en cada una de las emisoras. Lo que limita la libertad de las emisoras que se mantienen en funcionamiento para decidir sobre su propia programación, cosa que directamente contraviene el derecho a la libertad de expresión y pone en peligro la garantía constitucional contenida en el artículo 73 de la Constitución Política, según la cual la actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional. En un caso extremo, la imposición de transmisión de forma indeterminada (sin expresar límites objetivos y su temporalidad) podría prestarse para que determinada emisora sea obligada a transmitir información institucional en vez de un programa incómodo para las administraciones, por ejemplo. Es por ello que cobra especial importancia exigir que la norma sea específica en los tiempos y modos de transmisión de tales informaciones.

Ésta deriva de facto en la imposibilidad de brindar información de interés público y relevante de manera instantánea para atender la emergencia, esto es, en la ineficacia de la finalidad impuesta a las emisoras en el Decreto 460 de 2020 se cumplan: no hay información que transmitir sin emisoras que puedan funcionar.

Lo anterior deviene en que el Estado le impone una carga –motivada normativamente pero que fácticamente escapa sus posibilidades ante la coyuntura– a las emisoras comunitarias sin

realmente atender las condiciones estructurales necesarias para que pueda hacerse efectiva. Así entonces, si bien la norma vigente establece que en casos de emergencia las emisoras deberán transmitir gratuitamente las comunicaciones necesarias, la situación amerita que el Estado disponga de medidas adecuadas que resuelvan la precariedad manifiesta y de tal forma las radiodifusoras puedan dar cabal cumplimiento a lo que se les exige.

Conexo a esto, en tanto el derecho a la información es un derecho fundamental, consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política y ratificado en diversos instrumentos internacionales¹³ y la actividad de los medios de comunicación, y en entornos locales cobra especial importancia la de las emisoras comunitarias, es deber del Estado velar por su correcto funcionamiento previo a la imposición de cargas u obligaciones. Sobre todo en el entendido de que la información –que permite la consecución de otros derechos fundamentales, como ampliamente lo ha ratificado la jurisprudencia– y la actividad de medios de comunicación son bienes esenciales en el contexto de la emergencia, no es casualidad que se espere de su colaboración gratuita durante la emergencia. La Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos sobre el rol de los medios de comunicación para la garantía de derechos:

La libertad de información protege la comunicación de versiones sobre hechos, eventos, acontecimientos, gobiernos, funcionarios, personas, grupos y en general situaciones, en aras de que el receptor se entere de lo que está ocurriendo. Es un derecho fundamental de “doble vía”, que garantiza tanto el derecho a informar como el derecho a recibir información veraz e imparcial. Así mismo, la libertad de información supone la necesidad de contar con una infraestructura adecuada para difundir lo que se quiere emitir [...]. Por lo demás, es también una libertad trascendental en la democracia, pues es a través de los medios de comunicación que la ciudadanía está informada sobre los sucesos que los pueden afectar en las decisiones de los representantes políticos o en sucesos del ámbito económico o social de interés general. [...] la libertad de información, como especie concebida dentro de la libertad de expresión, se constituye, pues, en un derecho fundamental cuyo ejercicio goza de protección jurídica¹⁴ (Subrayado fuera de texto).

La situación crítica de las emisoras comunitarias es agravada por la medida impuesta por la emergencia desatada por el COVID-19, ya que impone una carga que profundiza la insostenibilidad financiera. Así pues, es deber del Estado velar que las medidas adoptadas no generen una mayor afectación al derecho que sea suspendido en comparación con el beneficio obtenido. En este caso, la obligación del Estado frente a la libertad de expresión implica que debe proporcionar las condiciones de funcionamiento a los requerimientos de esa libertad.

¹³ Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 19; Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, artículo 19; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13; Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículo 2.

¹⁴ Corte Constitucional. *Sentencia T-040 de 2013*.

Segundo, el Decreto 460 de 2020 hace una distinción de la radio comunitaria sobre otros tipos de radio sin proporcionar explicación alguna de esta diferenciación, afectando en mayor medida a primera, pese a que otras radiodifusoras –de interés público– cuentan con mejor y mayor infraestructura para satisfacer los fines de la norma. Vale la pena destacar que dicha diferenciación tampoco está prevista en la reserva de utilización de canales para emergencias

¹⁵

Resulta contrario al fin de la medida que esta se aplique a emisoras comunitarias que, como se ha dicho, en buena parte no cuentan con las condiciones necesarias para funcionar y transmitir, mientras el Estado tiene a su disposición emisoras de interés público –específicamente las emisoras de la Radio Pública Nacional de Colombia y las emisoras de la Fuerza Pública– cuyo mandato legal es satisfacer las necesidades de comunicación del Estado con los ciudadanos y las comunidades, al tenor del artículo 18 de la Resolución 415 de 2010¹⁶

La CIDH también ha sostenido que para que se garantice el acceso universal a los medios, el Estado debe brindar las condiciones necesarias para asegurar un financiamiento adecuado. Así, para que los medios se adecúen a los mandatos del artículo 13 de la Convención Americana, “no sólo debe garantizar la pluralidad y diversidad de voces en su programación, sino también que la mayor cantidad de personas puedan acceder a ella”, incluso en los sectores más apartados del territorio. Así, en el informe sobre *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente*, la CIDH sostuvo que:

“El Estado debe asegurar que estos medios de comunicación cuenten con fondos públicos suficientes y estables. El financiamiento adecuado al mandato establecido por la ley es una garantía contra la injerencia arbitraria de sectores públicos y privados. En tal sentido, si bien pueden preverse otras formas de financiamiento complementarias, éstas no pueden condicionar su misión de servicio público determinando sus contenidos. Por lo demás, los medios públicos de comunicación deben contar con un presupuesto estable y autonomía financiera que impida injerencias arbitrarias también del sector gubernamental”.

El carácter de servicio público dota al Estado de facultades para regular la prestación de programas de radiodifusión, le otorga obligaciones correlativas para que su prestación se garantice en todos los rincones del país, lo cual implica tomar medidas tendientes a que los

¹⁵ Puntualmente, el art. 15 de la Resolución 415 de 2010 prevé que “en casos de emergencia, conmoción interna o externa, desastres o calamidad pública, los proveedores de los servicios de radiodifusión sonora deberán colaborar y poner a disposición de las autoridades de manera gratuita y oportuna, la transmisión de las comunicaciones que aquéllas requieran.”

¹⁶ Artículo 18b Radiodifusión sonora de interés público: Cuando la programación se orienta, a satisfacer necesidades de comunicación del Estado con los ciudadanos y comunidades, la defensa de los derechos constitucionales, la protección del patrimonio cultural y natural de la nación, a fin de procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, sin ánimo de lucro, a cargo y bajo la titularidad del Estado.

medios cuenten con fondos suficientes y estables. Además, el Estado debe reiterar la función esencial y el aporte de las radios comunitarias para asegurar el derecho al acceso a la información en zonas rurales y aisladas, donde en varios casos, es el único mecanismo disponible para mantenerse informado.

La FLIP continuamente ha llamado la atención sobre la disparidad a la que se ha sometido a las emisoras comunitarias, desde restricciones en su programación hasta restricciones en su cobertura, todas de orden legal. Restricciones que le imponen cargas aún más duras a la radiodifusión comunitaria y, para el caso en concreto, son muestra de la poca efectividad de la medida si se analiza de manera comparativa frente al poder de difusión de una emisora comunitaria y una emisora, por ejemplo, del Ejército. A modo de ilustración, el vatiaje (que determina el rango de alcance de las ondas radiales) máximo permitido¹⁷ para emisoras comunitarias –de clase D– es normalmente de máximo 250W. En el caso de la emisora comunitaria de San José del Guaviare el vatiaje máximo es de 900W, por excepción del Plan Técnico. Por otra parte, la emisora del Ejército del mismo municipio tiene un vatiaje de 6 kW¹⁸, es decir, más de seis veces el del máximo permitido a la emisora comunitaria.

Adicionalmente, las emisoras de la Radio Pública Nacional y de la Fuerza Pública¹⁹, en conjunto, tienen presencia en todos los departamentos del país y, sin lugar a dudas, su situación frente a sostenibilidad y capacidad operacional es mejor que las de las emisoras comunitarias en el país. El sólo hecho de contar con el respaldo del músculo financiero del Estado, y en el caso de la Fuerza Pública con el músculo de la cartera de Defensa hace que estas emisoras tengan la solvencia e infraestructura suficiente para mantener su operación durante la crisis, cosa que no ocurre con las emisoras comunitarias.

En ese sentido, el hecho de imponer a las emisoras comunitarias –que no cuentan con las condiciones apropiadas de funcionamiento– una obligación de transmisión gratuita riñe (i) con el propósito de masificar la difusión de la información correspondiente a los fines del Decreto 460 en tanto su cobertura es muy limitada y no hay garantía de que estén funcionando con normalidad y (ii) al principio de igualdad y proporcionalidad enmarcado en el trato y la imposición de obligaciones a las radiodifusoras, ello en tanto existen otras emisoras con mayor y mejor capacidad operacional que pueden suplir la necesidades comunicativas del Estado. Y que, además, están consagradas en la normatividad justamente para la consecución de tales fines; siendo estas las emisoras de interés público y específicamente, reiterando, las emisoras de la Fuerza Pública y las emisoras de la Radio Pública Nacional de Colombia.

¹⁷ Por el plan técnico de radiodifusión sonora en Frecuencia Modulada.

¹⁸ Información extraída de respuesta a derecho de petición sobre emisoras del Ejército Nacional. Allí se hace patente también que las emisoras del Ejército de menor potencia son de 1 kW, cifra que se mantiene superior a la del máximo permitido a las emisoras comunitarias. Puede consultarse en el siguiente enlace: <https://drive.google.com/file/d/15tZ4VNpgYiKFKCCIObP28jkCd3U6dvNI/view?usp=sharing>

¹⁹ La distribución territorial de las emisoras de la Fuerza Pública puede consultarse en el siguiente mapa: https://drive.google.com/open?id=1IA5Feq3eiNtruHhmeiNEI8OArML6Rq1_&usp=sharing

III- Petición

El decreto apunta a un fin legítimo pero impone una carga desproporcionada con la realidad de las radios comunitarias. Por ello, la FLIP solicita que el estudio de constitucionalidad de la norma defina que el ámbito de regulación deberá estar sujeto a criterios de racionalidad y equidad, que a efectos prácticos para las radios comunitarias implican, o bien que la gratuidad sea aplicable a las emisoras de interés público y comerciales o bien a que se asigne un presupuesto por el servicio que están obligadas a prestar.

Para la FLIP, el lugar central de la radio comunitaria en la vigencia de la libertad de expresión se vería gravemente comprometido en caso que la difusión de la información relativa a la emergencia se canalice sin la determinación de límites objetivos previos y únicamente mediante la radio comunitaria, sin el apoyo de la radio pública, ni medidas financieras para asegurar su funcionamiento.

Con motivo de lo anterior, en aras de la preservación del derecho y la seguridad jurídica, se solicita a la Corte que declare la constitucionalidad condicionada de las normas referidas, de modo que la difusión gratuita de las campañas sobre los servicios de las comisarías de familia y las campañas de prevención de violencia intrafamiliar y delitos sexuales, no solo sea garantizada exclusivamente por medio de las emisoras comunitarias sino también por la radio pública, máxime ya que esta tiene mayor cobertura e infraestructura.

Del señor Magistrado,



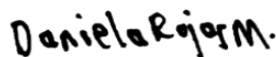
PEDRO VACA VILLARREAL
Director Ejecutivo
Fundación para la Libertad de Prensa



RAISSA CARRILLO VILLAMIZAR
Coordinadora de Defensa y Atención de
Periodistas
Fundación para la Libertad de Prensa



JUAN PABLO MADRID-MALO
Investigador
Fundación para la Libertad de Prensa



DANIELA ROJAS MOLINA
Asesora Legal
Fundación para la Libertad de Prensa