

# ANÁLISIS DE LA LIBERTAD DE PRENSA EN COLOMBIA<sup>1</sup>

## 1995-2001

La libre prensa y la libre expresión han estado bajo fuego en los últimos años en Colombia. Sólo mencionar unos pocos de los ataques a periodistas y medios colombianos del último lustro dan cuenta de ello: un dilatazo contra un canal de televisión, el asesinato de tres periodistas, todos de la misma emisora radial en Florencia, Caquetá en el espacio de siete meses y las amenazas de muerte contra cinco de sus colegas caqueteños que los forzaron al exilio, el ataque a bala, deliberado, a un grupo de cinco periodistas que cubrían enfrentamientos del Ejército con las milicias guerrilleras en las comunas de Medellín y la censura impuesta por el alcalde de Barranquilla a un periodista y a un medio porque no le era de su agrado.

Mucho se ha escrito y protestado por estos hechos. Sin embargo no se conocen a fondo las condiciones que llevaron al país a desembocar en semejante intolerancia frente a la libertad de información. Por qué casi cualquiera, un funcionario con un pequeño poder, un jefe de un frente guerrillero o de las autodefensas, un político, un empresario privado, casi cualquier ciudadano se siente en Colombia con el poder de decidir qué se puede publicar y qué no según sus intereses particulares? ¿Cuáles son las consecuencias para la sociedad colombiana cuando esto sucede con tanta generalidad? ¿Cómo puede afectar a la democracia?

### **Sociedad, medios y periodistas**

La sociedad colombiana aún no es consciente de lo que significa que un periodista sea asesinado por causa de su oficio. No siente que la agresión a un periodista o el ataque a un medio sea una violación a su derecho a ser informada.

Esto se debe, en parte, a la relación que han tenido los medios de comunicación con la ciudadanía. Se percibe cierta desconexión entre los medios y los diversos actores sociales e incluso se critica la exclusión de algunos de ellos. Esa relación distante ha tenido varias consecuencias:

- Las audiencias aparecen pasivas, incapaces de organizarse y de exigir a los medios que cumplan con la función que les ha sido encomendada: informar con veracidad e independencia.
- La agenda informativa de los medios la imponen muchas veces las fuentes y termina convertida en una representación de los intereses de quienes

---

<sup>1</sup> Resumen del trabajo de investigación “Evolución de la libertad de prensa en Colombia: 1995-2001” realizado por la Fundación para la Libertad de Prensa para el Ministerio del Interior y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

detentan el poder político o económico. Al no estar sintonizados con las audiencias, los medios no abordan temas y problemáticas que realmente le interesan a la gente.

- La falta de una asociación fuerte entre medios y audiencias hace que los primeros sean mucho más vulnerables a las presiones políticas y económicas.

La causa de esta desconexión es en el fondo la debilidad y desarticulación de la sociedad civil en Colombia. Cada grupo social está aislado, preocupado por defender sus propios intereses.

Dentro de este panorama han surgido intentos por acercar a los medios con el resto de la sociedad civil. Instrumentos como los defensores del lector o el televidente, las veedurías ciudadanas o los observatorios de medios han comenzado a hacer que los lectores, oyentes y televidente participen, exijan y critiquen.

Así mismo, se ha conformado en Colombia un grupo de organizaciones preocupadas por la libertad y la responsabilidad del periodismo. Cada vez más coordinadas y con mayor capacidad de gestión, estas organizaciones – locales e internacionales- se han convertido en una especie de mediadores entre los periodistas, el gobierno, la comunidad internacional, los directores de medios y la ciudadanía.

### **Jurisprudencia, leyes y libertad de prensa**

El marco jurídico en el que se desenvuelve la actividad periodística en Colombia no representa una amenaza para el derecho a informar. Está basado en garantías expresamente señaladas en el ordenamiento constitucional, como la no censura, el libre acceso a los documentos públicos, la inviolabilidad del secreto profesional y la protección al ejercicio periodístico.

Sin embargo este derecho no es absoluto, está limitado por otros derechos como es el derecho a ser informado, a la intimidad, a la honra y al buen nombre de las personas.

Así, por ejemplo, las exigencias de veracidad e imparcialidad de la información, la responsabilidad social de los medios y la equidad en la rectificación son principios que limitan el derecho a informar, pero a la vez protegen otros derechos.

El nuevo ordenamiento constitucional trajo, sobre todo, mayor conciencia sobre los derechos fundamentales y, con la creación de la tutela, permitió que la

consagración de esos derechos tuviera una influencia concreta en la vida política y legal.

La constitución de 1991 tuvo, como se deduce de lo anterior, un doble mérito en materia de comunicaciones. Al mismo tiempo que consagró los derechos tanto del emisor como del receptor, estableció un mecanismo para la protección de esos derechos. Ello ha significado que en sólo diez años de vigencia de la Carta se haya producido más jurisprudencia sobre la materia que en cien años de la Constitución de 1886.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido la encargada de dirimir los conflictos entre el derecho a la información y otros derechos a partir de fallos sobre casos concretos. De la revisión de sus sentencias se puede concluir lo siguiente:

- La Corte ha afirmado la prevalencia del derecho a informar sobre otros derechos, aunque no existe claridad sobre los efectos concretos de esta prevalencia.
- El derecho a recibir información veraz e imparcial prima sobre el derecho a difundir información libremente.

Sobre esta última conclusión se deben hacer algunas precisiones. La jurisprudencia se ha enfocado en el tema de la veracidad de la información y no de la imparcialidad. Ha señalado el estado de indefensión del receptor como una circunstancia a tener en cuenta y, por tanto, como un punto a favor del derecho a ser informado. Ha sido ambigua en sus decisiones sobre las condiciones de equidad del derecho a la rectificación.

En cuanto a los delitos de difamación – calumnia e injuria – los condicionamientos para que se configuren tales delitos constituyen, de alguna manera, una garantía del derecho a informar.

El principal riesgo jurídico para la libertad de información lo conforman las reservas documentales impuestas por instrumentos distintos a la ley. Así, se encuentran decretos que impiden el acceso a determinada información, lo cual promueve una práctica periodística condenable: la de la filtración documental.

A continuación se presenta un resumen de las sentencias de la Corte Constitucional relacionadas con la libertad de información y expresión en el ejercicio periodístico y un resumen de la legislación vigente para la radio, la prensa, la televisión y el internet.

### Cuadro resumen de Sentencias

Posición del receptor frente al emisor	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. el receptor se encuentra en estado de indefensión frente al emisor: T-611/92</li> <li>2. Cuando se presente conflicto entre las libertades de expresión y de opinión, frente a los derechos a la intimidad, honra y buen nombre de las personas, hay que darle primacía a los primeros, salvo cuando se demuestre la intención dañina o negligencia: T-080/93</li> <li>3. Cuando en el ejercicio del derecho a la información se vulnere el derecho a la intimidad y a la honra, aquél no debe protegerse sino éste: T-512/92</li> </ol>
Características del derecho a la información	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. el derecho a la información, obedece hoy a una concepción comunitaria de los medios, y no a una concepción individualista del siglo pasado: T-080/93</li> <li>2. El derecho a la información no es absoluto, sino que tiene límites y responsabilidades: T-609/92</li> <li>3. El derecho a la información es un derecho de doble vía: del receptor y del emisor: T-512/92</li> <li>4. No pueden publicarse hechos de la vida particular, sin el consentimiento del afectado: T-611/92</li> <li>5. La información falsa o manipulada no es ejercicio del derecho, sino una violación del mismo: T-512/92</li> <li>6. Los medios tienen derecho a informar sobre tragedias, masacres u homicidios, pero no a convertirlos en un producto comercial para explotar el morbo, ya que atentan contra la dignidad humana y la responsabilidad social: T-479/93</li> <li>7. Los titulares deben ser exactos y corresponder al contenido de la noticia: T-259/94</li> <li>8. La forma en que el medio presenta sus informaciones incide en el mensaje: T-259/94</li> <li>9. La información debe ser oportuna, pues acontecimientos antiguos presentados como recientes vulneran los derechos: T-259/94</li> <li>10. Presentar como hecho cumplido lo que es expectativa vulnera los derechos: T-259/94</li> <li>11. La información judicial no puede basarse en meras expectativas: T-259/94</li> <li>12. El control de los programas de televisión lo debe hacer el jefe de hogar y no el juez de tutela: T-321/93</li> </ol>

Derecho de opinión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se debe separar a la información del derecho a la opinión, el primero es objetivo y el segundo subjetivo: T-471/93</li> <li>2. Cuando se presentan el derecho a la información y a la opinión mezclados, como por ejemplo cuando se informa opinando, y se vulneran derechos, es procedente la rectificación y eventualmente la tutela: T-047/93</li> </ol>
Rectificación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La información veraz pero incompleta sobre una persona da lugar al derecho a solicitar rectificación y eventualmente tutela: T-480/92</li> <li>2. Publicar la información inexacta o equivocada da lugar a rectificación: T-603/92</li> <li>3. La rectificación debe producirse en condiciones tales que genere los mismos efectos de la noticia que causó el daño: T-369/93</li> <li>4. La rectificación que no se haga en iguales circunstancias de la información, no es verdadera rectificación: T-369/93</li> <li>5. Requisitos de la rectificación para que proceda tutela contra medios de comunicación: T-369/93</li> <li>6. La caricaturización abusiva y denigrante, da lugar a solicitar protección de derechos, más no a rectificación: T-609/92</li> <li>7. La solicitud de rectificación no es necesaria cuando por naturaleza la información no puede ser rectificable: T-259/94</li> <li>8. Imputar la calidad de guerrillero a una persona sin comprobarlo, es rectificable y tutelable: T-332/93</li> </ol>
Información relacionada con personajes públicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La vida privada de personajes públicos es un poco menos privada, sin que ellos implique una total renuncia a la intimidad: T-611/92</li> <li>2. De los personajes públicos pueden publicarse hechos privados, siempre que éstos guarden un nexo con el interés general: T-611/92</li> </ol>
Revelación de fuentes	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El periodista no está obligado a revelar sus fuentes: E-003/93</li> </ol>
Responsabilidad social	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La prensa debe tener responsabilidad social: T-603/92</li> <li>2. La responsabilidad social implica la vigilancia colectiva permanente sobre la actuación del medio: T-479/93</li> </ol>
Derecho a fundar medios masivos de comunicación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El derecho a fundar medios masivos de comunicación no es libre: T-081/93</li> <li>2. El espectro electromagnético es un bien público: T-081/93</li> </ol>

Publicación de libros	<p>Un libro no es un medio de comunicación: SU-056/95</p> <p>Publicar no es un derecho absoluto: T-293/94</p> <p>Cuando en un libro los apartes originales del autor se mezclan con relatos verídicos que corresponden a un reportaje, hay lugar a rectificación y eventual tutela: Su-056/95</p> <p>Cuando la violación se da a través de un libro, la tutela procedería contra el autor del mismo, no contra el editor: Su-056/95</p> <p>Una obra literaria no se puede asimilar a una noticia, razón por la cual no es viable introducir modificaciones a su contenido narrativo: SU-056/95</p>
Reserva legal	<p>1. No pueden publicarse hechos que pertenezcan a la reserva del sumario, y en general todos aquellos actos que se encuentren protegidos por la reserva legal: T-611/92</p>
Límites a los medios de comunicación	<p>1. Los concesionarios de televisión no tienen un derecho adquirido a la prórroga de los contratos: C-350/97</p> <p>2. En la radio no puede haber censura previa pero sí limitaciones previas para evitar insultos. Límites a la publicidad para proteger a los usuarios: C-010/00</p> <p>3. La publicidad no puede valerse de la intimidad o foto de un menor sin su consentimiento: T-471/99</p>

## Normas relacionadas con los medios de comunicación

### Prensa

Ley 29 de 1944 o ley de prensa	<p>Clasifica los periódicos en políticos y apolíticos, establece las condiciones del director (art 13), las obligaciones de los propietarios (art. 6); determina características de las publicaciones (art. 18, 12 y 3)</p>
Decretos 1773/52 y 317/63	<p>Establecen los mecanismos y las condiciones en que los corresponsales ejercen su actividad periodística además de dotarlos de credenciales otorgadas por el Ministerio de Comunicaciones.</p>
Decreto 733/76	<p>Exigió a los corresponsales extranjeros el respectivo pasaporte y documento idóneo que lo acredite como periodista profesional</p>
Decreto 639/92	<p>Establece el funcionamiento de las agencias de prensa extranjeras</p>

### Televisión

Ley 182/95 o estatuto de televisión	Señala los fines de la televisión; regula la clasificación del servicio, la recepción de señales vía satélite, registro de frecuencias, contenido de la televisión; garantiza el derecho a la rectificación y formula el procedimiento para ejercerlo, determina espacios para partidos o movimientos políticos, acceso del gobierno a los canales de televisión, programación nacional, operadores del servicio, televisión por suscripción, contratos de concesión, protección al usuario y consumidor, régimen para evitar prácticas monopolísticas, sociedades anónimas, obligatoriedad de dedicar tiempo de programación a temas de interés público, objeto de Audiovisuales y cambio de la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión. Así mismo establece los principios de la televisión
Ley 335/96	Modifica el artículo 6 de la ley 182/95 y parcialmente las leyes 14/91 y 182/95 y crea la televisión privada
Ley 130/94 (estatuto básico de los partidos o movimientos políticos)	Estipula el acceso gratuito para la divulgación de los planes y programas 30 días antes de la elección presidencial y en caso de la segunda vuelta estipula que los candidatos pueden realizar dos debates de 60 minutos. La medida rige también para los candidatos al Congreso. También establece que los propietarios de espacios televisivos pueden contratar propaganda electoral 30 días antes de las elecciones y advierte que los noticieros y espacios de opinión están obligados a garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la imparcialidad.
Resolución 1833/97.	Plan de telecomunicaciones 1997-2007 del Ministerio de comunicaciones el cual "trata de un conjunto de disposiciones que servirán de herramientas para desarrollar políticas, leyes y regulaciones para la próxima década".
Ley 182/95	Determina que a la Comisión Nacional de Televisión (CNTV), le corresponde, en representación del Estado, la titularidad y reserva del servicio público de televisión; dirigir la política de televisión; desarrollar y ejecutar los planes y programas del Estado en relación con ese servicio público; regular el servicio e intervenir; gestionar y controlar el uso del espectro electromagnético utilizado para su prestación, con el fin de garantizar el pluralismo informativo, la competencia y la eficiencia en la prestación del servicio, y evitar las prácticas monopolísticas en su operación y explotación, en los términos de la Constitución y la ley (artículo 1 y 4 sentencia C. 073/96)".
Ley 335/96	Plan Técnico Nacional de Ordenamiento del Espectro Electromagnético para Televisión.
Ley 14/91	Constituyó la formación del Consejo Nacional de Televisión, los consejos regionales de Televisión y la Comisión para la Vigilancia de la Televisión. En cuanto a la Junta Administradora de Inravisión y las Juntas Administradoras Regionales se dispuso que éstas continuarán cumpliendo con sus funciones siempre que no sean contrarias a la ley 182/95.

## Radio

Ley 51/84	Regula la cesión y transferencia de derechos en materia de radiodifusión sonora
Decreto 1445/95	Sobre radiodifusión sonora en Amplitud Modulada (AM) y en Frecuencia Modulada (FM)
Decreto 1446/95	Clasifica el servicio de radiodifusión sonora y contempla normas sobre el establecimiento, organización y funcionamiento de las cadenas radiales
Decreto 1447/95	Reglamenta el servicio de radiodifusión sonora en gestión directa e indirecta, define el plan general de la radiodifusión sonora y estipula los criterios y conceptos tarifarios y las sanciones aplicables al servicio.
Decreto 2058/95	Establece normas sobre radioaficionados en cuanto a las transmisiones, frecuencias, tipos de emisión, prestación de servicios, obligaciones especiales, ligas o asociaciones de radioaficionados.
Ley 74/96	Reglamenta la transmisión de programas por los servicios de radiodifusión.
Resolución 1274/97	Adopta el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias cuya última versión se enmarca en el decreto 555 de 1998. "El documento presenta la atribución de cualquier banda de frecuencia en el plano internacional, es un instrumento que coadyuva en la asignación de frecuencias y a la administración y control del uso eficiente del espectro radioeléctrico..."
Estatuto de radio	Contempla la creación de emisoras comunitarias, reglamentación para acceder al espectro electromagnético y establece las atribuciones del estado y las responsabilidades de los concesionarios, entre otros.
	La conformación de Cadenas Radiales queda bajo la competencia del Ministerio de Comunicaciones una vez que los interesados, entre cinco o más estaciones de radiodifusión sonora ubicadas en distintos municipios del país, presente la respectiva solicitud indicando las estaciones que integrarán la Cadena y demostrando que se cuenta con redes, sistemas y servicios que facilitan los enlaces. Igualmente, el Ministerio es la entidad encargada de imponer las sanciones.



## Internet

Ley 527/99	Define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.
Agenda de conectividad	Es "una política de Estado que busca lograr que Colombia entre en la sociedad del conocimiento a través de la masificación del uso de las Tecnologías de la Información y con ello aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y de gobierno, y socializar el acceso a la información. Esta política fue aprobada mediante documento Conpes 3072 del 9 de febrero de 2000 y lanzada por el Presidente de la República el 14 de marzo de 2000".

### **La política reciente y la libertad de prensa**

La realidad política colombiana divide en dos los escenarios en que se ejerce la libertad de prensa: uno en el que los actores armados restringen de hecho la posibilidad de informar libremente y en el que el Estado es incapaz de dar garantías para el ejercicio periodístico. En este escenario, los periodistas, como el resto de la población civil, se convirtieron en víctimas de la guerra y de las presiones para tomar partido. En medio de una lucha de poderes políticos, económicos y militares, los medios de comunicación en muchas regiones del país se encuentran solos, expuestos a los continuos ataques de los grupos armados ilegales.

En el otro escenario, aquel en el que el Estado tiene presencia y en el que los medios representan en sí mismos un poder, la relación medios de comunicación-política se ha caracterizado por una tensión permanente y por una confusión de papeles que lleva a la improvisación. Las críticas sobre la labor de los medios durante los dos hechos políticos más importantes entre 1995 y 2001 – el proceso 8000 y el proceso de paz – muestra como los gobiernos le atribuyen a la prensa responsabilidades distintas a la que realmente le corresponde: informar con profesionalismo. Los llamados a preservar la estabilidad institucional o a defender el orden democrático o, peor aún, las intervenciones sutiles e indebidas de los gobiernos, son señales de que todavía no existe plena conciencia sobre la independencia que deben mantener los medios y los periodistas del poder político.

En este sentido, sin embargo, ha habido avances. Poco a poco algunos medios se han ido desvinculando de su origen político y han adquirido profesionalismo en la actividad de informar. Aunque hace falta mayor capacidad investigativa y de análisis, los medios en Colombia han aprendido sobre la marcha a persistir, a denunciar y a informar a pesar de las presiones.

Desde el Estado también se han dado pasos importantes. La censura o las intervenciones directas de un gobierno son prácticas que ya nadie admite. La necesidad de proteger a los periodistas ha llevado a la creación de mecanismos concretos, como el programa que dirige el Ministerio del Interior.

## **Economía y libertad de prensa**

Las condiciones de competencia y regulación del mercado de las informaciones, opiniones e ideas determinan que una sociedad pueda ejercer redimente su derecho a informar y estar informada. La libertad de prensa, garantía del derecho a la información, encuentra su sustento material en los medios de comunicación que, como empresas, dependen de las condiciones de la economía y de la lógica del mercado.

Cuando la economía está en expansión, los medios de comunicación se fortalecen y la inversión en publicidad de las empresas aumenta. Se crean nuevos medios y los que ya están en el mercado pueden desempeñarse con cierta independencia financiera.

Por el contrario, en una economía en crisis, los medios deben luchar para sobrevivir. Muchos quiebran o se ven obligados a aceptar de quienes los financian – los anunciantes, los bancos, etc.- condiciones y prácticas no siempre acordes con la independencia informativa. Sus necesidades económicas los hace más dependientes y la competencia termina por hundir a los más débiles.

Si a esto se suma una regulación estatal poco efectiva para evitar que la información se concentre – grupos que son dueños de cadenas de televisión, cadenas de radio y periódicos a nivel nacional- el resultado es inevitable: menos medios, mayor dependencia financiera y menos pluralismo.

La relación entre economía y libertad de prensa es, por tanto, directa. Sólo un mercado de muchos actores y una regulación que evite posiciones dominantes garantiza la pluralidad de opiniones y el libre flujo de informaciones.

### La crisis de los medios

El negocio de los medios de comunicación en Colombia cambió radicalmente entre 1995 y 2001. Tras un periodo marcado por la recesión económica del país y nuevas reglas de juego en televisión y radio, el paisaje de los medios hoy es totalmente distinto al de comienzos de la década de los noventa.

El contexto económico que rodeó a la industria de los medios de comunicación en Colombia durante estos años estuvo marcado por la recesión. En 1999 la producción interna colombiana cayó 4.2% , como resultado de una fuerte caída del consumo y la inversión privadas. Las tasas de interés de los últimos años de la década pasada alcanzaron niveles de hasta 52% y aunque han caído sustancialmente en los últimos años, el crédito de los bancos no ha llegado al sector productivo. La construcción, después de su ciclo expansivo, cayó dramáticamente y el desempleo alcanzó niveles históricos del 18%. Todo esto rodeado por un entorno internacional adverso, que ha dejado los capitales externos de economías emergentes como la colombiana.

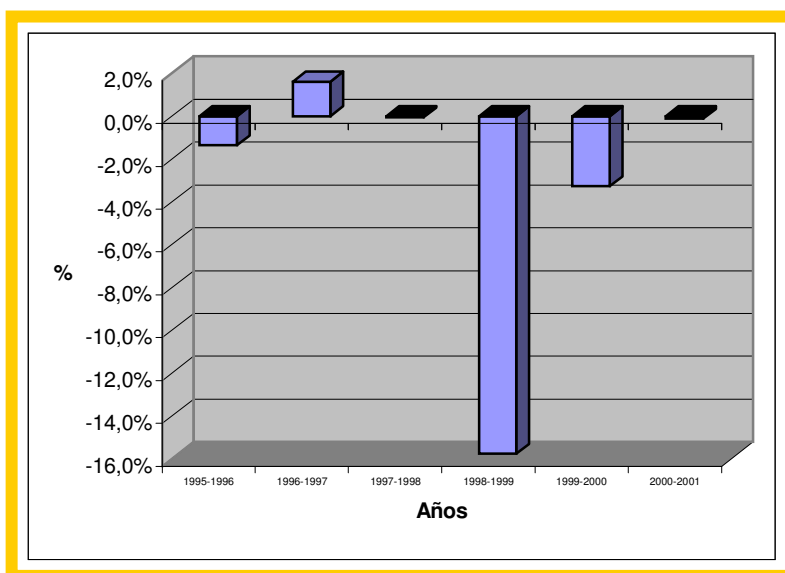
El efecto de este complejo panorama económico en los medios de comunicación fue la reducción – o nulo crecimiento- que presentó la inversión publicitaria año a año en términos reales.

La industria de la publicidad en Colombia se maneja con base en descuentos. Las tarifas brutas que cobran los medios de comunicación por un espacio de pauta publicitaria no son las que efectivamente reciben de los anunciantes. A estas tarifas se les hace un descuento que, según estadísticas de Ibope, eran en 2001:

- 40% para la televisión nacional
- 77% para la televisión regional
- 69% para radio
- 49% para prensa
- 64% para revistas

Es así como hasta 1998 el crecimiento de la torta publicitaria hasta 1998 – año decisivo para los medios de comunicación-, se sostuvo, alcanzando en este año un valor total de 4.160 millones de pesos. En 1999 se presentó una dramática caída de la inversión en televisión por la decisión de los canales privados de televisión de ajustar las tarifas brutas o – lo que es lo mismo- reducir los descuentos, lo que no necesariamente significa que se hayan reducido sus ingresos.

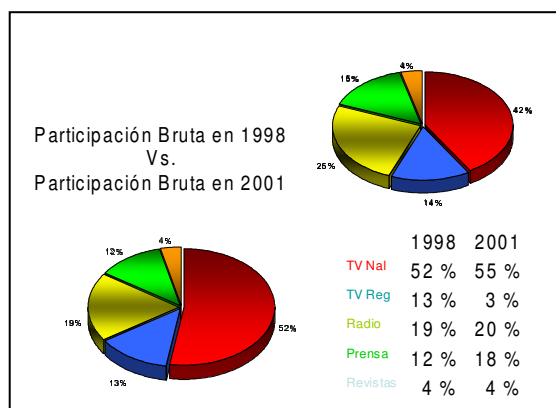
Tomando en cuenta estos aspectos, el crecimiento real de la inversión publicitaria neta fue el siguiente:



Pero así como la crisis económica fue el escenario de un cambio radical en las reglas de juego de la industria mediática en Colombia, el marco legal que regula el manejo del espectro electromagnético por parte del Estado sufrió grandes transformaciones entre 1995 y 2001 y provocó en el mercado de los medios una reorganización que terminó concentrando la oferta informativa. Lo que iba a ser un proceso de apertura y democratización de los medios terminó siendo, por las lógicas del mercado, un proceso de concentración.

La relación y los efectos de las nuevas legislaciones y de la repartición de la torta publicitaria en la televisión se pueden apreciar en los siguientes cuadros:

### Comparación de la participación en la inversión publicitaria bruta de cada tipo de medio (1998 vs. 2001)



Fuente: Ibope

ERROR: undefined  
OFFENDING COMMAND: GpPBeg

STACK:

1  
0  
[]  
5.1455  
10  
1  
2