

**Informe alternativo  
al 7º informe periódico de Colombia  
sobre el cumplimiento del  
Pacto Internacional de  
Derechos Civiles y Políticos**

**Comité de Derechos Humanos  
Organización de Naciones Unidas**

**118º periodo de sesiones  
17 de octubre - 4 de noviembre de 2016**



The global network  
**DEFENDING AND PROMOTING  
FREE EXPRESSION**



**FUNDACIÓN PARA  
LA LIBERTAD  
DE PRENSA**



**WWW.RIDH.ORG**

## **El presente informe es presentado por:**

**Global Network of Free Expression (IFEX)<sup>1</sup>:** Es la principal red mundial que defiende y promueve el derecho de todas y todos a la libertad de expresión e información. Se formó en 1992 y ahora articula a 95 organizaciones en más de 65 países. En América Latina y el Caribe IFEX cuenta con 19 socios distribuidos en distintos países de la región, que están articulados en la red IFEX-ALC. Esta red se creó en 2009 bajo la necesidad de distintas organizaciones de sumar capacidades y experiencias con el objetivo común de la defensa de la libertad de expresión en América Latina y el Caribe.

**Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP)<sup>2</sup>:** organización no gubernamental radicada en Colombia. Tiene como misión institucional la defensa de la libertad de expresión y del acceso a la información pública de las y los colombianos, especialmente de las personas que ejercen la actividad periodística.

**Réseau International des Droits Humains (RIDH)<sup>3</sup>:** organización no gubernamental con sede en Ginebra que contribuye al fortalecimiento de las capacidades de las y los actores vinculados con la promoción y protección de los derechos humanos proporcionando información, análisis y apoyo técnico en los procesos en que estos participen. Dotada de estatus consultivo ECOSOC ante la Organización de Naciones Unidas, la RIDH lleva a cabo una labor de intermediación en procesos de incidencia y diálogo que tengan como fin la realización de los derechos humanos en contextos determinados, especialmente con organizaciones de América Latina.

---

<sup>1</sup> Para más información: [www.ifex.org/es](http://www.ifex.org/es). Redes sociales: @IFEXorg (Facebook) y @IFEX (Twitter).

<sup>2</sup> Para más información: <http://flip.org.co/>. Redes sociales: Facebook: Equipo FLIP - Fundación para la Libertad de Prensa, @FLIP\_org (Twitter) y Canal FLIP (Youtube).

<sup>3</sup> Para más información: <http://ridh.org/>. Redes sociales: Red Internacional de Derechos Humanos (Facebook) y RIDH\_INHR (Twitter).

## ÍNDICE

### 1. VIOLENCIA CONTRA PERIODISTAS, IMPUNIDAD Y DEFICIENCIAS EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN

1.1 La violencia contra los periodistas no cesa.

1.2. Impunidad y falta de investigación de las agresiones contra la prensa.

1.3. Deficiencias en el sistema de protección.

### 2. DISTRIBUCIÓN DE LA PAUTA OFICIAL EN COLOMBIA Y SU IMPACTO EN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

2.1. El uso de la publicidad oficial como mecanismo de censura indirecta.

2.2. Incumplimiento de normas de transparencia y de acceso a la información pública.

2.3. Vacío de criterios técnicos y específicos para la selección de contratistas.

2.4. El modelo de regulación de espacios radiales y la censura a través de la publicidad oficial

2.5. La publicidad oficial se usa como un subsidio informal, discrecional y subjetivo para medios de comunicación

2.6. La contratación directa es la modalidad generalizada para la asignación de publicidad oficial

2.7. Alteración de los objetos contractuales en los contratos de publicidad oficial

2.8. Carencia de controles propios para determinar si la publicidad oficial afecta la libertad de expresión y de información

2.9. La publicidad oficial se contrata con pocos medios y no se promueve la pluralidad

2.10. Autocensura como efecto de la falta de transparencia y de control en la asignación de la publicidad oficial.

### 3. RECOMENDACIONES CONCRETAS

## **ÍNDICE DE SIGLAS**

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CorteIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

CPJ: Comité para la Protección de los Periodistas

FGN: Fiscalía General de la Nación

FLIP: Fundación para la Libertad de Prensa

INPEC: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

UNP: Unidad Nacional de Protección

RIDH: Red Internacional de Derechos Humanos

**Comité de Derechos Humanos  
Organización de Naciones Unidas**

**Asunto: Reporte de la situación en Colombia sobre el derecho a la libertad de expresión.**

Respetadas/os miembros del Comité de Derechos Humanos:

La Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) es una organización no gubernamental radicada en Colombia, que tiene como misión institucional la defensa y promoción de la libertad de expresión de los colombianos, especialmente de las personas que ejercen la actividad periodística.

En el marco de nuestras funciones, queremos visibilizar la situación de la libertad de expresión en Colombia, con el fin de que sea analizada dentro de las obligaciones que el Estado colombiano tiene frente al artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por un lado, nuestro informe busca darle relevancia a la situación de violencia e impunidad y, por otro, mostrar la realidad de la contratación de la publicidad oficial como medio de presión contra el trabajo periodístico.

Los dos fenómenos generan en Colombia una vulneración del derecho a la libertad de expresión, consagrado en el artículo 19 del Pacto, en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 20 de la Constitución Política de Colombia. Se trata de una violación del derecho en la medida en que no permite un ejercicio libre de la actividad periodística y favorece la autocensura, el silenciamiento y la imposibilidad de generar cierta información de interés para la sociedad colombiana.

**1. VIOLENCIA CONTRA PERIODISTAS, IMPUNIDAD Y DEFICIENCIAS EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN**

**1.1. La violencia contra los periodistas no cesa**

1. La violencia contra periodistas es una constante en Colombia. Aunque se han registrado reducciones positivas en las cifras de asesinatos, respecto de décadas anteriores, esta transformación se da junto a un clima que no es favorable para el ejercicio de la libertad de expresión tal y como lo garantiza el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

2. Durante el 2015, la FLIP registró 147 agresiones directas contra la prensa en Colombia, con un total de 232 víctimas<sup>4</sup>. Entre los hechos violentos hubo dos homicidios por razones del oficio periodístico: Luis Antonio Peralta, asesinado el 14 de febrero en el municipio de El

---

<sup>4</sup> Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 9 de febrero de 2016: [Paz en los titulares, miedo en la redacción](#), p. 10.

Doncello, departamento de Caquetá<sup>5</sup>, y Flor Alba Núñez, el 10 de septiembre en la ciudad de Pitalito, en el sur del departamento del Huila<sup>6</sup>.

3. A ambos los asesinaron por su trabajo como periodistas. Se trataba de dos voces críticas y experimentadas que denunciaban la corrupción local. Peralta, de 63 años, era el director de la única emisora que existe en el norte de Caquetá, “Linda Estéreo”. Por su parte, Flor Alba, de 31 años, era la periodista con mayor proyección del Huila. Sumados estos dos casos, la cifra de periodistas asesinados en Colombia, en el periodo 1977-2015, asciende a 153.

4. El 2015 supuso un claro retroceso en materia de libertad de expresión. Según el Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ, por sus siglas en inglés), Colombia ocupa la posición número 11 dentro de los países más peligrosos para ejercer el periodismo. Entre otras cosas porque, además de los dos asesinatos, en el 2015, hubo un aumento en el número de periodistas víctimas de agresiones, el registro más alto desde 2009.

5. Casi una tercera parte de los periodistas víctimas de agresiones, 77 de los 232, sufrieron amenazas, el tipo de agresión más frecuente contra la prensa. Las amenazas, junto a las obstrucciones en el cubrimiento, fueron las dos agresiones con mayor reincidencia en este aumento de violencia<sup>7</sup>. En este contexto, hay que tener en cuenta que durante el año 2015 se celebraron elecciones de autoridades regionales. En menos de tres semanas la FLIP registró 22 casos relacionados con el contexto electoral. El ambiente agresivo y hostil que vivieron varias regiones del país afectó de manera negativa y directa la forma en la que los periodistas cubrieron las elecciones<sup>8</sup>.

6. Igualmente, durante el 2015 y comienzos de 2016, se registró uno de los casos más graves de vigilancia ilegal de periodistas desde la época de las interceptaciones del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS): Vicky Dávila, directora del noticiero radial “La FM”, y Claudia Morales, periodista del programa radial “La Luciérnaga” y colaboradora de otros medios, recibieron correos electrónicos anónimos donde se planteaba que miembros de la Policía habían ordenado el seguimiento e interceptación de sus comunicaciones privadas. En noviembre, las comunicaciones empezaron a incluir información muy concreta: registro de conversaciones telefónicas, reuniones privadas, desplazamientos de ellas y de sus familiares, incluyendo menores de edad<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> UNESCO, 3 de marzo del 2015: [Unesco urge a investigar asesinato del periodista Luis Carlos Peralta](#). CIDH. Relatoría para la Libertad de Expresión. 17 de febrero de 2015. [Comunicado de prensa R 13/15. Relatoría para la Libertad de Expresión condena asesinato de periodista en Colombia](#). Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 14 de febrero de 2015: [La FLIP rechaza asesinato del periodista Luis Peralta Cuellar](#). El Espectador. 15 de febrero de 2015: [Sicarios asesinan al periodista Luis Peralta en Caquetá](#).

<sup>6</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 14 de septiembre de 2015. [Comunicado de prensa R 102/15. La Relatoría Especial condena el asesinato de la periodista Flor Alba Núñez en Colombia](#); Revista Semana. 10 de septiembre de 2015. [Periodista asesinada en Huila había recibido amenazas](#); Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 10 de septiembre de 2015. [FLIP rechaza el asesinato de la periodista Flor Alba Núñez Vargas en Pitalito - Huila](#); Reporteros sin Fronteras (RSF). 11 de septiembre de 2015. [Asesinan a la periodista Flor Alba Núñez frente a las oficinas de la radio donde trabajaba](#); El Tiempo. 10 de septiembre de 2015. [Periodista fue asesinada frente a una emisora en Huila](#).

<sup>7</sup> Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 9 de febrero de 2016: [Paz en los titulares, miedo en la redacción](#), p. 10.

<sup>8</sup> Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 26 de octubre de 2015: [Balance elecciones: En región Caribe se presentó el mayor número de obstrucciones a la prensa](#).

<sup>9</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 31 de diciembre de 2015: [Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2015. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#), p. 131. Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 3 de diciembre de 2015. [Se agudiza situación de espionaje e intimidación policial a periodistas en Colombia](#). El Espectador. 5 de diciembre de 2015. [A Vicky Dávila la querían involucrar en caso de enriquecimiento ilícito](#). El Tiempo. 11 de diciembre de 2015. [Hay indicios de que seguimientos a Vicky Dávila vienen de la Policía](#).

7. Entre la información que hasta el momento ha conocido, la FLIP se hace referencia a una sala de inteligencia de la Policía Nacional dedicada a vigilar a periodistas, militares o policías para “blindar el proceso de paz”. Desde allí se habría interceptado las comunicaciones de Dávila y Morales. En la *Lista de cuestiones relativa al séptimo informe periódico de Colombia*<sup>10</sup>, este Comité ya ha tenido la oportunidad de exigirle al Estado colombiano que presente las nuevas denuncias y los respectivos avances en los casos de interceptaciones y vigilancia indebida a ciudadanos, así como los controles que se vienen aplicando como respuesta a los posibles abusos en los instrumentos de inteligencia.

8. Al hacer una revisión entre el año 2012 y abril de 2016, se encuentra que la FLIP ha registrado las siguientes cifras de agresiones:

9. Entre el 2012 y el 2016 fueron asesinados cinco periodistas por razón de su oficio en Colombia. En el 2012 fue asesinado Guillermo Quiroz en San Pedro, Sucre; en el 2013, Édison Molina Carmona fue asesinado en Puerto Berrío, Antioquia; José Darío Arenas fue asesinado en Caicedonia, Quindío. En el 2015 fueron asesinados Luis Peralta en El Doncello, Caquetá, y Flor Alba Nuñez en Pitalito, Huila.

10. Entre enero de 2012 y abril de 2016 se presentaron 603 agresiones contra periodistas. Los autores que más atentaron contra la prensa fueron:

- En 139 ocasiones se atribuyó a funcionarios públicos y políticos (23%);
- En 111 ocasiones se desconoció el autor de las agresiones (18,4%);
- En 99 ocasiones la agresión provino de un particular (16,4%);
- En 97 ocasiones la Fuerza Pública fue la responsable (16%);
- En 41 ocasiones fueron los grupos criminales o reductos de paramilitares;
- En 28 ocasiones los grupos guerrilleros fueron los responsables;
- En 18 ocasiones fue la delincuencia común; y,
- En 70 ocasiones se le atribuye el hecho a otros autores.

11. Entre el 2012 y 2016 las regiones donde se presentaron mayor cantidad de agresiones fueron:

- Bogotá: 92 agresiones (15,2%);
- Antioquia: 58 agresiones (9,6% );
- Valle del Cauca: 41 agresiones (6,7%);
- Cundinamarca: 35, Norte de Santander: 29, Cauca: 28, Tolima: 25, Huila: 25, - Santander: 23, Guaviare: 23, César: 21, Arauca: 20, Guajira: 17, Córdoba: 17, Sucre: 16, Casanare: 14, Putumayo: 13, Magdalena: 13, Boyacá: 13, Nariño 12, Quindío: 11, Atlántico: 10, Bolívar: 9, Caldas: 9, Chocó: 7, Risaralda: 7, Meta: 6, Caquetá: 4 y San Andrés y Providencia: 2.

12. Entre el 2012 y el 2016 fueron amenazados 209 periodistas:

- En 59 ocasiones se desconoce el origen de la amenaza (28%);
- En 38 ocasiones fueron políticos o funcionarios públicos (19%);

---

<sup>10</sup> ONU. Comité de Derechos Humanos. *Lista de cuestiones relativa al séptimo informe periódico de Colombia*. CCPR/C/COL/Q/7. 26 de abril del 2016.

- En 36 ocasiones fueron bandas criminales o reductos de paramilitares (17%);
- En 26 ocasiones fueron particulares (12%);
- En 16 ocasiones fue la guerrilla (7,5%);
- En 14 ocasiones fue delincuencia común (6,5%);
- En 12 ocasiones fueron otros autores (6%); y,
- En 8 ocasiones fueron miembros de la fuerza pública los responsables (4%).

13. Entre Bogotá y los 32 departamentos que tiene Colombia, entre 2012 y 2016 se presentaron amenazas contra periodistas en 29 de ellos. Las tres regiones donde más se registraron amenazas fueron:

- Antioquia: 29 (13,8%);
- Bogotá: 24 (11,4%);
- Valle del Cauca: 15 (7,1%);
- Guaviare: 12, Huila: 12, Santander: 12, Tolima: 11, Cauca: 10, Arauca: 8, Norte de Santander: 7, Putumayo: 7, Atlántico: 6, Cesar: 5, Córdoba: 5, Cundinamarca: 5, Sucre: 5, Boyacá: 4, Casanare: 4, Nariño: 4, Quindío: 4, Chocó: 3, Caldas: 3, Bolívar: 3, Magdalena: 3, Caquetá: 2, Guajira: 2, Risaralda: 2, San Andrés: 1 y Meta: 1.

14. Estas cifras demuestran que la violencia contra los periodistas en Colombia es permanente y llega a niveles en los que no se puede ejercer libremente el derecho de informar y de opinar, tal y como está contemplado el derecho a la libertad de expresión que protege el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Se trata de una violencia generalizada en el territorio, que además proviene de diferentes actores, incluso autoridades estatales.

15. En este sentido, puede decirse que el Estado colombiano todavía no garantiza un ambiente favorable para el periodismo. Por un lado, no ha logrado desactivar los focos de las agresiones y, por el otro, no ha establecido una estrategia preventiva y de justicia que permita evitar la repetición de este tipo de hechos.

## **1.2. Impunidad y falta de investigación de las agresiones contra la prensa**

16. Al hablar de impunidad nos referimos a la inexistencia de sentencias en contra de todas las personas responsables por la comisión de un delito, lo que incluye a los autores materiales e intelectuales. Cuando el Estado colombiano condena únicamente al autor material, en el mejor de los casos, está dejando por fuera de la justicia, al autor intelectual de la agresión contra un periodista. Esto se traduce en una justicia parcial y en una verdad "a medias".

17. Hay que advertir, en primer término, que la justicia colombiana aún presenta serias dificultades para investigar, responsabilizar y sentenciar a quienes ordenan las agresiones. Respecto de los asesinatos, hoy solo se cuenta con 4 condenas para los autores intelectuales de los 153 homicidios<sup>11</sup>. Respecto de las amenazas solamente se conoce una condena contra autores materiales o determinadores.

<sup>11</sup> Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 9 de febrero de 2016: [Paz en los titulares, miedo en la redacción](#), p. 43. CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 31 de diciembre de 2015: [Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2015. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#), p. 116.

18. Entre el 9 y 10 de octubre de 2015 se realizó en San José (Costa Rica), en la sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la Conferencia Internacional titulada "Fin a la Impunidad en Crímenes contra Periodistas". Luego de las exposiciones de expertos sobre libertad de expresión y acceso a la información, se reafirmaron los altos índices de impunidad en los ataques cometidos contra periodistas. Según la directora de UNESCO para Centroamérica, Pilar Álvarez, actualmente solo 8 de cada 100 asesinatos de comunicadores son esclarecidos.

19. Esta conferencia internacional buscaba inducir a los Estados a la formulación de una política pública eficiente que contuviera como pilares fundamentales la prevención, la protección a los periodistas amenazados y una procuración de justicia eficiente y eficaz en la visión de los organizadores. Estos pilares de prevención, protección y eficiencia siguen siendo principios sobre los que el Estado colombiano tiene una deuda pendiente.

20. La responsabilidad de los Estados de investigar y sancionar a los responsables de agresiones contra periodistas fue reafirmada en la Resolución No. 2222 de 27 de mayo de 2015 del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU):

El Consejo de Seguridad  
(...)

4. Condena enérgicamente la impunidad generalizada de las violaciones y los abusos cometidos contra los periodistas, los profesionales de los medios de comunicación y el personal asociado en situaciones de conflicto armado, que a su vez puede contribuir a que esos actos se repitan;

5. Destaca que los Estados tienen la responsabilidad de cumplir las obligaciones pertinentes impuestas por el derecho internacional de poner fin a la impunidad y procesar a los responsables de cometer violaciones graves del derecho internacional humanitario;

6. Insta a los Estados Miembros a que adopten medidas apropiadas para garantizar la rendición de cuentas por los delitos cometidos contra los periodistas, los profesionales de los medios de comunicación y el personal asociado en situaciones de conflicto armado mediante la realización de investigaciones imparciales, independientes y efectivas dentro de su jurisdicción, y a que sometan a los autores de esos crímenes a la acción de la justicia;

21. Como se puede ver, para la ONU, la lucha contra la impunidad implica forzosamente el cumplimiento y aplicación de estándares de imparcialidad, independencia y efectividad. Lo que se traduce en que la lucha contra la impunidad debe contener mecanismos precisos que dirijan la administración de justicia hacia logros concretos. Sin embargo, en Colombia esos elementos esenciales para obtener pronta y cumplida justicia por parte del poder judicial siguen teniendo debilidades considerables.

22. En diciembre de 2015, el Estado colombiano presentó su informe de memoria histórica sobre la violencia contra el periodismo en el país "*La palabra y el silencio*". *La violencia contra periodistas en Colombia (1977-2015)*. En dicho informe, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), la entidad oficial encargada de su elaboración, destacó deficiencias en la provisión de justicia en los casos de periodistas. Estas conclusiones

partieron de los estándares que impone el sistema interamericano de derechos humanos frente a la investigación y penalización de la violencia contra periodistas<sup>12</sup>:

23. Falta de independencia: las autoridades judiciales de investigación en las regiones siguen siendo influenciadas por funcionarios públicos locales. En algunos casos por dinámicas de poder particulares, intercambio de favores o prácticas clientelistas. Un hecho que se agrava cuando se constata que los presuntos autores de las agresiones son justamente funcionarios de la zona del periodista.

24. Protección: los periodistas víctimas, los testigos y los autores interesados en confesar sufren persecución y amenazas durante el proceso de investigación penal, y el Estado no ofrece garantías suficientes de protección. De esta forma, se logra silenciar los testimonios que permiten dar con los responsables. En algunas ocasiones, los testigos han sido asesinados, como sucedió en el caso de Orlando Sierra en el año 2002.<sup>13</sup>

25. Falta de creación de una unidad especializada: el Estado colombiano no ha generado un sistema de investigación especializada de los crímenes contra periodistas. En ciertas coyunturas o picos de violencia ha publicitado la creación de unidades especiales de investigación criminal pero, en realidad, ninguna de ellas ha respondido a una especialización efectiva. Se ha tratado más de decisiones de reparto en las que un fiscal concentra los casos de periodistas pero al tiempo maneja otro universo de casos complejos y de violaciones de derechos humanos. Al final, los fiscales no responden de manera especializada o prioritaria los casos de violencia contra periodistas.

26. Omisiones en la recaudación de pruebas: todavía existe falta de coordinación en la recaudación de las pruebas por parte de las autoridades de investigación. Las etapas de investigación son desarrolladas por diferentes personas sin que exista coordinación necesaria, sobre todo en algunos casos en los que la investigación se lidera desde Bogotá pero operativamente se desarrolla con personal de las regiones. Esta falta de coordinación se agrava con el excesivo tiempo de las investigaciones, por el cual el expediente va pasando de mano en mano e intervienen muchas personas.

27. Omisión en el seguimiento de líneas lógicas de investigación: como autoridad a cargo de la investigación criminal, la Fiscalía General de la Nación todavía asume hipótesis indebidas al momento de abordar el esclarecimiento del crimen. En lugar de asumir como hipótesis principal que el ejercicio periodístico es el motivo de la agresión, la Fiscalía toma posturas que alejan los juicios de los móviles reales del crimen. Privilegia reconocer motivos afectivos, deudas o problemas domésticos y no retomar las investigaciones periodísticas como causas de la agresión. De esta forma, se pierde el rastro de los verdaderos responsables y de sus motivaciones.

28. Excesivo paso del tiempo: el Estado colombiano continúa sin resolver el problema del excesivo paso del tiempo como un elemento que explica pero que al tiempo agrava la impunidad. Prueba de esto es que más del 90% de los casos han prescrito, es decir que el

---

<sup>12</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). 2 de diciembre del 2015. [La palabra y el silencio. La violencia contra periodistas en Colombia. Capítulo 8: Impunidad y negación de justicia en los casos de violencia contra periodistas.](#)

<sup>13</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). 2 de diciembre del 2015. [La palabra y el silencio. La violencia contra periodistas en Colombia. Capítulo 8: Impunidad y negación de justicia en los casos de violencia contra periodistas.](#) p. 322. El Tiempo. 29 de mayo de 2003. [Seis muertes en caso Sierra.](#)

Estado ha perdido la potestad de investigarlos. Además, el paso del tiempo da lugar a la pérdida de pruebas, así como facilita el amedrentamiento permanente a víctimas y testigos. El Estado ha usado mecanismos para responder a la impunidad por el paso del tiempo, como la declaración de lesa humanidad (imprescriptible) en algunos casos o el aumento de los tiempos de prescripción por vía legal. Sin embargo, estos mecanismos no garantizan que la investigación sea más efectiva y solo permiten que la impunidad y el excesivo paso de tiempo estén justificados por normas legales.

29. Según cifras de la FLIP, con los datos aportados por la Fiscalía General de la Nación, el 97% de los casos de asesinatos de periodistas se encuentran en impunidad, en la medida en que no se ha condenado a toda la cadena criminal. Sin embargo, la investigación judicial de otro tipo de agresiones también se ha visto obstaculizada por la incapacidad del Estado colombiano<sup>14</sup>.

30. Una de las debilidades del sistema de administración de justicia colombiano ha sido la deficiencia en la gestión de la información judicial referida a la investigación de los crímenes contra periodistas. El informe del Centro Nacional de Memoria Histórica reveló que muchos de los expedientes más antiguos de los asesinatos de periodistas, sobre todo los de los ochenta, hoy se encuentran extraviados<sup>15</sup>. A su vez, se ha detectado la poca capacidad de la Fiscalía General para informar el verdadero estado de muchos de estos homicidios, pues cuenta con un doble registro que dificulta la claridad y la certeza de la información. Al respecto, se debe destacar que este Comité de Derechos Humanos hizo la solicitud precisa para que el Estado informe sobre el número y el estado de las investigaciones de los crímenes contra periodistas. Lo hizo en la *Lista de cuestiones relativa al séptimo informe periódico de Colombia*, del 26 de abril de 2016<sup>16</sup>. Es preciso que se resuelva esta solicitud mediante la entrega de información completa, actualizada y clara, respecto de los diferentes tipos de agresiones que han afectado a los periodistas en el marco de su oficio de informar y opinar.

31. En materia de impunidad, el caso de Jineth Bedoya se ha convertido en un referente en otro tipo de agresiones. Esta periodista fue secuestrada, torturada y agredida sexualmente por miembros de grupos paramilitares en el año 2000. Desde entonces, el Estado no ha cumplido a cabalidad con su responsabilidad de investigar. De las tres personas vinculadas actualmente a la investigación penal por los ataques de que fuera víctima la periodista, en mayo del 2000, se presentan los siguientes datos:

32. Iniciar el juicio contra Mario Jaimes Mejía, alias “El Panadero”, ex -paramilitar imputado como co-autor del secuestro, la tortura y la violencia sexual en contra de la periodista, se demoró más de 10 meses. Se presentaron más de cuatro solicitudes de aplazamientos por causas atribuibles a la justicia colombiana y a la defensa<sup>17</sup>. Solo hasta el 2 de febrero de 2016, once meses después de que se previera el inicio del juicio oral contra Jaimes Mejía, y 16 años después de los hechos, este aceptó su responsabilidad por todos los

---

<sup>14</sup> Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 9 de febrero de 2016: [Paz en los titulares, miedo en la redacción](#), p. 43.

<sup>15</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). 2 de diciembre de 2015. [La palabra y el silencio. La violencia contra periodistas en Colombia. Capítulo 8: Impunidad y negación de justicia en los casos de violencia contra periodistas](#).

<sup>16</sup> ONU. Comité de Derechos Humanos. *Lista de cuestiones relativa al séptimo informe periódico de Colombia*. CCPR/C/COL/Q/7. 26 de abril del 2016.

<sup>17</sup> Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 21 de octubre de 2015: [Quince años de impunidad en caso de la periodista Jineth Bedoya](#). Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 9 de febrero de 2016: [Paz en los titulares, miedo en la redacción](#), p. 49.

cargos formulados en la acusación<sup>18</sup>. Sin embargo, hay que destacar que Jaimes Mejía no ha aportado ninguna información que permita esclarecer la totalidad de la cadena criminal que operó contra la periodista y su labor, razón por la cual a Jineth Bedoya no se le ha garantizado el derecho a la verdad integral como víctima.

33. Dentro del mismo caso de Jineth Bedoya, en septiembre del 2015 la Fiscalía ratificó la acusación contra Jesús Emiro Pereira, por los delitos de secuestro, tortura y violencia sexual<sup>19</sup>.

34. Por los mismos hechos contra la periodista, Alejandro Cárdenas Orozco, alias “J.J.”, fue condenado mediante sentencia anticipada por los delitos de secuestro simple y tortura, el 24 de febrero del 2016, a una pena de 11 años y 5 meses de prisión y multa de noventa salarios mínimos mensuales vigentes colombianos<sup>20</sup>. En el proceso contra Cárdenas, sorprendió la decisión de precluir la investigación en el 2015 y la libertad que alcanzó a tener el investigado. Aunque la Fiscalía General debió corregir este error, esta situación alcanzó a generar un impacto negativo y dilatorio sobre el esclarecimiento de los crímenes contra Jineth Bedoya<sup>21</sup>.

35. Pese a estos avances en el proceso, hay que recordar que han transcurrido más de 16 años sin que sean condenadas todas las personas involucradas en este crimen. Precisamente, se espera que ahora el Estado colombiano avance en sus investigaciones a varios funcionarios públicos que pueden estar involucrados. Entre las personas pendientes por vincular al proceso se encuentran miembros de la Policía Nacional, del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y del Ejército Nacional, quienes fueron fundamentales para concretar los ataques de los que fue víctima Bedoya el 25 de mayo de 2000. Por esta razón el Estado colombiano se encuentra requerido ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Esto con el fin de que reconozca su responsabilidad y la de sus funcionarios en los hechos, así como que acepte su ineficacia en la investigación de los hechos y la condena de los autores<sup>22</sup>.

36. En el marco del 157.º periodo de sesiones de la CIDH, que tuvo lugar en el mes de abril del 2016, el Estado colombiano volvió a negar su responsabilidad en los hechos y presentó las condenas contra los ex -paramilitares Alejandro Cárdenas y Mario Jaimes como un avance evidente. Se trató de una versión a la que se opuso la periodista, quien además descartó la posibilidad de aceptar el acuerdo que le propuso la delegación del Estado colombiano<sup>23</sup>.

37. Al respecto hay que resaltar que la reparación integral de la periodista y su derecho a la verdad se encuentran en entredicho. De alguna forma, se entiende que mientras no existan

---

<sup>18</sup> Global Network of Free Expression (IFEX). 2 de febrero de 2016: [Una victoria para Jineth Bedoya y las mujeres víctimas en Colombia: Acusado aceptó acusación de la Fiscalía](#). El Espectador. 2 de febrero de 2016: [Alias 'El Panadero' aceptó cargos por secuestro y tortura de Jineth Bedoya](#)

<sup>19</sup> El Tiempo. 22 de septiembre de 2015: [Llaman a juicio a dos exparamilitares por el caso de Jineth Bedoya](#).

<sup>20</sup> Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 26 de febrero de 2016: [Primera condena en el caso de la periodista Jineth Bedoya Lima](#). El Tiempo. 25 de febrero de 2016. [Condenan a exparamilitar a 11 años por caso de Jineth Bedoya](#).

<sup>21</sup> Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2 de junio de 2015: [Fiscalía precluye investigación contra el confeso secuestrador, torturador y violador de Jineth Bedoya Lima](#). Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 21 de octubre de 2015: [Quince años de impunidad en caso de la periodista Jineth Bedoya](#).

<sup>22</sup> El Tiempo. 30 de julio de 2014. [Comisión Interamericana de D.D.H.H. admite caso de Jineth Bedoya](#). Noticias RCN. 5 de abril de 2016: [Jineth Bedoya pidió a la CIDH que condene a la Nación por su caso](#).

<sup>23</sup> El Tiempo. 5 de abril de 2016. [Jineth Bedoya no conciliará con el Estado en su caso ante la CIDH](#). CM&. 5 de abril de 2016: [Jineth Bedoya descarta conciliar con el Estado ante la CIDH](#).

avances en el ámbito judicial difícilmente podrá haber una respuesta sobre los demás mecanismos y medidas de reparación a la periodista y a otras víctimas cuyos casos se mantienen impunes.

38. Otro caso que resulta emblemático en materia de impunidad es el del periodista Guillermo Cano Isaza, asesinado el 17 de diciembre de 1986 en la ciudad de Bogotá. Después de 30 años de su muerte no se ha condenado a ninguno de los responsables<sup>24</sup>. Aunque el Estado colombiano lo ha declarado como un crimen de lesa humanidad<sup>25</sup>, con el fin de evitar la prescripción de la obligación de investigar, no se ha cumplido con la debida diligencia en el esclarecimiento de los hechos. El informe de memoria del CNMH reconoció que la declaración de lesa humanidad no necesariamente garantiza celeridad en la obligación de investigar, sino que amplía de manera indefinida el plazo durante el cual se podría efectuar la investigación<sup>26</sup>.

### 1.3. Deficiencias en el sistema de protección

39. La obligación de protección del Estado colombiano, entre otros instrumentos internacionales, surge también de la Resolución No. 2222 de 27 de mayo de 2015 del Consejo de Seguridad:

El Consejo de Seguridad

13. Insta a todas las partes en los conflictos armados a que hagan lo posible por impedir que se cometan violaciones del derecho internacional humanitario contra los civiles, incluidos los periodistas, los profesionales de los medios de comunicación y el personal asociado;

14. Exhorta a los Estados Miembros a que creen y mantengan, en la legislación y en la práctica, un entorno seguro y propicio para que los periodistas, los profesionales de los medios de comunicación y el personal asociado puedan realizar su trabajo de forma independiente y sin injerencias indebidas en situaciones de conflicto armado;

40. El sistema de protección a periodistas en Colombia, a pesar de ser un mecanismo con años de aplicación, aún cuenta con serias deficiencias que mantienen a los periodistas bajo algunos riesgos. En el año 2015, la FLIP hizo una evaluación de los 15 años de existencia del mecanismo de protección<sup>27</sup> y llegó a las siguientes conclusiones:

41. La Unidad Nacional de Protección (UNP), entidad a cargo de este programa en la actualidad, con 4 años de operación, tiene problemas que se han diagnosticado desde tiempo atrás. Algunos de estos tienen que ver con el funcionamiento del programa: las solicitudes de protección, la valoración y la atención del riesgo. La valoración del riesgo ha sido construida a partir de estándares judiciales internos que han nacido del contexto de violencia, sin embargo, no han contado con un enfoque diferencial completo frente a la actividad periodística. De alguna forma todavía se desconocen prácticas y realidades que viven los

---

<sup>24</sup> El Espectador. 30 de julio de 2012: [Un magnicidio que sigue en la impunidad](#). Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 17 de diciembre de 2015. [En Colombia la democracia "ha sido un recóndito miedo a la libertad" Guillermo Cano](#)

<sup>25</sup> Semana. 6 de julio de 2010. [El crimen de Guillermo Cano es de lesa humanidad](#). El Tiempo. 6 de julio de 2010: [Homicidio de Guillermo Cano Isaza, director de El Espectador, se considerará de lesa humanidad](#).

<sup>26</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). 2 de diciembre de 2015. [La palabra y el silencio. La violencia contra periodistas en Colombia. Capítulo 8: Impunidad y negación de justicia en los casos de violencia contra periodistas](#).

<sup>27</sup> Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 27 de agosto de 2015: [15 años de protección a periodistas en Colombia: esquivando la violencia sin justicia](#).

periodistas y se asumen contextos genéricos de violencia que hacen que pierdan algunos aspectos particulares.

42. Los tiempos de respuesta siguen siendo excesivos. La FLIP ha observado que pueden pasar más de tres meses entre el momento en que un periodista reporta una situación de riesgo y la asignación de medidas de protección. Las estrategias de prevención continúan siendo algo que se considera importante, pero sobre lo cual no existen acciones efectivas y sí errores graves. Es el caso del periodista Luis Peralta, en el municipio de El Doncello, Caquetá, quien a pesar de haber alertado a las autoridades locales fue asesinado mientras su petición era tramitada de una entidad a otra.

43. La Fiscalía General de la Nación, como autoridad de investigación criminal, no participa del sistema de protección. Esta situación hace que el mecanismo siempre tenga un alto grado de deficiencia. Aunque hace parte del sistema, continuamente desconoce su función y no contribuye en la presentación pertinente de información que alimente el análisis del riesgo. En este sentido, hay que decir que los niveles de impunidad tampoco son tenidos en cuenta dentro del sistema de protección y continuamente se procede a finalizar las medidas de protección de algunos periodistas sin que se haya dado con los responsables de las agresiones. El periodista Luis Carlos Cervantes fue asesinado en Tarazá, Antioquia, días después de que se le retiraran las medidas de protección. El argumento de las autoridades se centraba en que el reportero no había recibido nuevas amenazas recientemente, ignorando que las primeras amenazas no habían sido investigadas por la Fiscalía General y, por lo tanto, al no estar desarticuladas, continuaban representando un peligro para el periodista<sup>28</sup>.

44. El sistema de protección se ha concentrado en ser reactivo y por ende carece de medidas de prevención y de aplicación de justicia que eviten la repetición de los hechos de violencia. En los últimos 3 años, 4 periodistas han muerto aun cuando las autoridades locales o la UNP conocían de amenazas en su contra<sup>29</sup>. Esto es una falla grave en el sistema de prevención y en la articulación del Gobierno (Ministerio del Interior y UNP) con las autoridades locales. De poco sirve un sistema de protección que no es capaz de reaccionar con eficiencia ante las amenazas.

45. Desde 2010, los cambios en la normatividad que regula el programa de protección a periodistas se han enfocado en aumentar la cadena burocrática de los trámites del programa, alargando tiempos, aumentando costos y agregando trabas. Cada vez hay más actores involucrados, pero con menos nivel de responsabilidad política y mando dentro de las entidades a cargo. En este panorama, nadie asume las consecuencias de un programa debilitado. El Ministerio del Interior ha tardado casi dos años intentando convocar a las cabezas de entidades a cargo de protección.

46. La UNP y el sistema de protección atraviesan un momento crucial que deja al descubierto un agotamiento del esquema de la protección que ha impulsado el Gobierno de Colombia durante los últimos 15 años. Prueba de ello es que, a pesar de los esfuerzos y de los

---

<sup>28</sup> Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 12 de agosto de 2014: [La FLIP condena asesinato del periodista Luis Carlos Cervantes, en Tarazá, Antioquia](#). El Tiempo. 13 de agosto de 2014: [¿Quién asesinó al periodista antioqueño Luis Carlos Cervantes?](#)

<sup>29</sup> Edison Alberto Molina, asesinado en Puerto Berrío, Antioquia, el 11 de septiembre de 2013. Luis Carlos Cervantes, asesinado en Tarazá, Antioquia, el 12 de agosto de 2014. Luis Antonio Peralta, asesinado en Doncello, Caquetá, el 15 de febrero de 2015. Flor Alba Nuñez, asesinada en Pitalito, Huila, el 10 de septiembre del 2015.

recursos, en el 2015 fueron asesinados dos periodistas por razones de su oficio en Colombia sin que el sistema de protección pudiera jugar algún rol para evitar que esto sucediera.

47. En el séptimo informe de país referido a Colombia, recibido en diciembre de 2014, este Comité de Derechos Humanos pudo constatar que en ese momento existía protección para 116 periodistas, de los cuales 43 contaban con esquemas conformados por hombres y vehículos y el resto se favorecían con medidas de reubicación, apoyo de transporte y un vehículo, chaleco blindado o medio de comunicación<sup>30</sup>. En 2015, la Unidad Nacional de Protección contó con un presupuesto de \$449.664.872.667 pesos colombianos (cerca de 153'000.000 dólares) y se realizaron 9 Comités de Evaluación de Riesgo y Recomendación de medidas (CERREM). En estas reuniones se discutieron más de 150 casos de periodistas que solicitaron protección y se le otorgó medidas de protección a aproximadamente el 70% de ellos.

48. Con estas cifras se prueba que el paradigma de protección se ha centrado en una protección limitada a la seguridad física y la custodia de los periodistas. Es este el que justamente debe replantearse con el objetivo de alcanzar un sistema de protección más fuerte. Las estrategias de prevención de riesgo, que no han contado con la misma fuerza y prioridad, están desligadas de las de protección, y por lo mismo no han resultado en una disminución de las agresiones contra la prensa.

49. Por otro lado, la eliminación del riesgo por medio de la acción de la justicia tampoco se relaciona con la protección de periodistas, por eso se implementan medidas a largo plazo que son renovadas anualmente sin que se tomen acciones para encontrar y condenar a los responsables de las amenazas. De esta manera, por la ineficiencia de la justicia, se sabe cuándo empieza la protección, pero no cuándo termina.

50. El Estado debe generar un cambio en el programa de protección. Los ajustes que se realicen deberán tener en cuenta la Resolución No. 2222 de 27 de mayo de 2015 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU), sobre la protección de periodistas en zonas de conflicto. Dicha resolución, entre otras cosas, exhorta a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a que "(...) creen y mantengan, en la legislación y en la práctica, un entorno seguro y propicio para que los periodistas, los profesionales de los medios de comunicación y el personal asociado puedan realizar su trabajo de forma independiente y sin injerencias indebidas en situaciones de conflicto armado". Este entorno seguro requiere un programa de protección que fortalezca y priorice medidas preventivas, pero que además vincule y haga responsables a las autoridades judiciales que están a cargo de la desactivación de los agresores que generan las fuentes de riesgo contra los periodistas.

## **2. DISTRIBUCIÓN DE LA PAUTA OFICIAL EN COLOMBIA Y SU IMPACTO EN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN**

### **2.1. El uso de la publicidad oficial como mecanismo de censura indirecta**

51. En un estudio del año 2015, que se encuentra sin publicar, la FLIP encontró que 95 de las entidades nacionales, departamentales y municipales habían invertido 663 121 610 750

---

<sup>30</sup> ONU. Comité de Derechos Humanos. *Séptimos informes periódicos que los Estados partes debían presentar en 2014. Colombia*. CCPR/C/COL/7. 7 de abril del 2015.

pesos colombianos en pauta publicitaria (un poco más de 230 millones de dólares estadounidenses y cerca de 207 millones de euros). Lo más grave de este hallazgo es que se constató que las entidades no contaban con límites para invertir en publicidad oficial y mucho menos con normas que establecieran criterios de objetividad y transparencia en la contratación de dichos recursos con medios de comunicación.

52. En este sentido, se constató que los gobernantes y funcionarios tienen plena discrecionalidad para decidir a cuáles medios de comunicación les asignan este presupuesto y a cuáles no, lo cual termina por generar un panorama en el que los Gobiernos tienen la capacidad de influir en los contenidos periodísticos. Es decir, tienen la posibilidad de premiar a quienes publican informaciones y opiniones favorables para el Gobierno y de castigar a los que emiten contenidos desfavorables; también de lograr cambiar las posiciones editoriales en contraprestación de estos recursos de publicidad.

53. En consecuencia, lo anterior supone una afectación grave de la libertad de expresión, no solo de periodistas y ciudadanos que buscan recabar y publicar información crítica y objetiva frente a los Gobiernos, sino de las audiencias que reciben contenidos que desinforman y van en detrimento del control social y la democracia. El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que la libertad de expresión debe garantizar no solo el respeto de quienes publican, sino de quienes reciben la información. Además, señala que nadie puede ser molestado por sus opiniones, una garantía que en el contexto actual de la publicidad oficial en Colombia no se respeta. Por el contrario, esta situación permite que un medio pueda ser castigado financieramente por publicar determinada opinión.

54. También se trata de una práctica que ha sido condenada por el sistema interamericano de derechos humanos, pues en el principio 13 de la *Declaración de principios sobre libertad de expresión*<sup>31</sup> quedó claro que la asignación discriminatoria y arbitraria de la publicidad oficial atenta contra la libertad de expresión y debe estar prohibida en los países de la región americana.

55. La falta de criterios de transparencia y objetividad en la asignación de la publicidad oficial para medios de comunicación ya ha sido vista por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, y por la Relatoría Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, como un obstáculo para la libertad de expresión. En la Observación General 34 de 2011 del Comité de Derechos Humanos, sobre el artículo 19 de libertad de expresión y opinión, se tuvo la oportunidad de exigir un uso de la publicidad oficial que no implicara violación de la libertad de expresión, mucho menos que se usara como mecanismo de sanción contra periodistas y medios críticos:

41. Hay que hacer todo lo posible para que los sistemas de subvenciones públicas a los medios de difusión y la colocación de publicidad por el gobierno no sean utilizados para vulnerar la libertad de expresión. Además, los medios privados de comunicación no deben quedar en situación de desventaja respecto de los públicos en cuestiones tales como el acceso a los medios de difusión o distribución o el acceso a las noticias.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Declaración de principios sobre libertad de expresión](#).

<sup>32</sup> ONU. Comité de Derechos Humanos. Observación General 34, Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión. CCPR/C/GC/34. Ginebra, 11 al 29 de julio de 2011.

56. En la *Declaración conjunta del décimo aniversario: Los diez principales desafíos a la libre expresión en la próxima década* se declaró que los abusos con la publicidad oficial eran un mecanismo de control gubernamental de los medios de comunicación y que, en consecuencia, constituían uno de los desafíos para la defensa de la libertad de expresión:

#### **Mecanismos de control gubernamental de los medios de comunicación**

El control gubernamental de los medios de comunicación, limitación tradicional de la libertad de expresión, sigue constituyendo un grave problema. Este control adopta múltiples formas, entre las que resultan particularmente preocupantes:

- a) La injerencia o el control políticos de los medios públicos de comunicación, para que hagan de portavoces del gobierno en vez de actuar como órganos independientes en interés público;
- b) El requisito de registro impuesto a los medios de prensa o para el uso o el acceso a Internet;
- c) El control gubernamental directo sobre la concesión de licencias a las emisoras de radio y televisión, su regulación, o la supervisión de estos procesos por parte de un órgano que no sea independiente del gobierno en la ley o en la práctica;
- d) El abuso de la publicidad del Estado o de otras facultades del Estado para influenciar la política editorial;
- e) La propiedad o un importante control de los medios de comunicación por parte de dirigentes o partidos políticos;
- f) Los juicios por motivos políticos contra los medios de comunicación independientes;
- g) El mantenimiento de normas jurídicas anticuadas —como la legislación contra la sedición o las normas que prohíben la publicación de noticias falsas— que penalizan las críticas al gobierno.<sup>33</sup>

57. También el Consejo de Derechos Humanos ha podido constatar el impacto de este fenómeno contra la libertad de expresión en las misiones que la Relatoría Especial ha hecho en diferentes países. Por ejemplo, en el informe de la misión a México de 2011 se concluyó que:

No se han establecido por ley los criterios que deben utilizarse al momento de asignar la publicidad oficial. Aunque la Secretaría de Gobernación emite anualmente lineamientos públicos dirigidos a regular los procesos de comunicación social para ese año, estos lineamientos no definen procedimientos y criterios objetivos, claros, abiertos, transparentes y no discriminatorios para la contratación de la publicidad oficial. Los lineamientos solamente vinculan al Poder Ejecutivo Federal, dejando fuera a los otros poderes y órganos autónomos, así como a las entidades federativas, donde la asignación de publicidad oficial resulta frecuentemente aún más arbitraria y menos transparente. La falta de reglas claras da lugar a una discrecionalidad excesiva y puede conducir a la arbitrariedad.<sup>34</sup>

58. Más adelante se concluyó lo siguiente sobre el mismo caso mexicano:

Ante la existencia de un marco jurídico que permitiría asignar de manera discrecional la publicidad oficial, el Relator Especial considera urgente la aprobación de reglas claras, objetivas, transparentes y no discriminatorias para la contratación de dicho servicio, tanto a nivel federal como estatal.<sup>35</sup>

59. En este punto habrá que reconocer que la situación colombiana, además de ser similar a la mexicana en cuanto a la ausencia de normas de asignación de publicidad oficial de forma concreta, tiene una gravedad tal que merece la atención del Comité de Derechos Humanos y, por lo tanto, una respuesta del Estado colombiano.

<sup>33</sup> ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue. Adición: “Declaración conjunta del décimo aniversario: Los diez principales desafíos a la libre expresión en la próxima década”. A/HRC/14/23/Add.2. 25 de marzo de 2010.

<sup>34</sup> ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue. Adición: Misión a México. A/HRC/17/27/Add.3. 19 de mayo de 2011.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

60. Ahora bien, es indispensable resaltar que el tema de la asignación de publicidad oficial a medios de comunicación viene siendo tratado dentro de las conversaciones de paz que el Estado colombiano actualmente desarrolla con la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)<sup>36</sup>. Esto requiere un llamado al Estado para que el producto de dichas negociaciones responda no solo a realidad de este fenómeno sino a los estándares internacionales que se han determinado para que la publicidad oficial deje de ser un foco de vulneración contra la libertad de expresión. Esto en atención a la especial importancia para la democratización de los medios de comunicación en el posconflicto.

61. A continuación se muestran varios factores que ilustran la situación de publicidad oficial que afecta la libertad de expresión en Colombia. Es necesario advertir que estos factores podrían encontrar solución si el Estado asume un compromiso de regular el fenómeno hasta el punto de definir criterios de objetividad y transparencia que protejan la libertad de información.

## **2.2. Incumplimiento de normas de transparencia y de acceso a la información pública**

62. En Colombia existen normas que buscan la transparencia en la ejecución de los contratos del Estado: 1) la Ley de Acceso a la Información Pública; 2) el parágrafo 3 del artículo 10 del Estatuto Anticorrupción; 3) el Régimen General de Contratación. Todas estas normas obligan a las instituciones a divulgar los negocios jurídicos que establecen con los medios de comunicación con fines de publicidad. Aun así, persisten dificultades en el cumplimiento de esta transparencia.

63. Existe un portal web donde se publican todos los contratos que celebra el Estado colombiano, incluyendo los que se refieren a publicidad oficial. Si bien el portal es un mecanismo efectivo para la transparencia de la gestión pública, aún resulta difícil evaluar la cantidad de recursos públicos que se destinan para cada medio de comunicación, a nivel nacional o regional, pues se trata de negociaciones que no entran dentro de las categorías en las que agrupa el portal y por lo tanto se deben buscar en medio de contratos públicos de otra naturaleza. Adicionalmente, el portal carece de actualización permanente y es complicado encontrar negociaciones con medios de comunicación al día.

64. En consecuencia se concluye que, en Colombia, la mejor forma para conocer la información de los contratos sobre publicidad oficial sigue siendo la de dirigirse directamente a las entidades. Aun así, en el estudio reciente que adelantó la FLIP se descubrió que en el 49% de los casos las entidades obstaculizaron el flujo de información y el principio de transparencia.

65. El hecho de que no exista transparencia en la contratación de la publicidad oficial con los medios de comunicación impacta negativamente la libertad de información y de expresión porque, de un lado, obstaculiza el control social que la sociedad puede hacerle al Estado en su relación con los medios de comunicación y, de otro lado, impide la deliberación

---

<sup>36</sup> Gobierno de Colombia y FARC-EP. 6 de noviembre del 2013: [Borrador conjunto 2. Participación política: apertura democrática para construir la paz](#). La Silla Vacía. 25 de septiembre del 2014: [Así transformarían a Colombia los acuerdos logrados con las FARC](#).

pública adecuada e informada entre las audiencias y los medios de comunicación que consumen.

### **2.3. Vacío de criterios técnicos y específicos para la selección de contratistas**

66. Los estándares internacionales de libertad de expresión, que se han desarrollado en diversos organismos internacionales, establecen que los Estados deben tener en cuenta un criterio específico al momento de la asignación de publicidad oficial entre los anunciantes privados. Primero, se debe establecer cuál es el universo de medios elegibles para la contratación de publicidad. Esto requiere hacer mediciones que deben incluir datos no solo de los medios sino de sus audiencias, alcances e impacto, así sean nacionales, regionales, comunitarios o locales.

67. En la investigación que viene adelantando la FLIP, para el caso colombiano, encontró que el 60% de entidades no tienen criterios claros para justificar las razones por las que contratan con unos anunciantes y no con otros. La mitad de estas entidades explica sus contrataciones con distintas figuras del régimen de contratación de Colombia y la otra mitad ni siquiera expresa algún tipo de criterio. Por otra parte, de las entidades que dicen tener criterios en la asignación, solo el 40% tiene en cuenta el objetivo de la campaña y los impactos que esperan.

68. De esta forma se puede concluir que el hecho de que la publicidad no sea mayoritariamente asignada teniendo en cuenta estudios técnicos sobre el objetivo, las audiencias y los impactos, hace que no se pueda conocer si el mensaje de publicidad oficial llega de manera correcta al público deseado. Por otra parte, la no existencia de criterios claros indica que las entidades oficiales apuntan a asignar los recursos de publicidad de manera arbitraria, según el interés de los funcionarios de turno.

### **2.4. El modelo de regulación de espacios radiales y la censura a través de la publicidad oficial**

69. En la mayoría de las ciudades colombianas la forma usual de acceso a las frecuencias para los periodistas es el arrendamiento de espacios o subarriendo de frecuencias. En este modelo, el periodista, en virtud de un contrato de arrendamiento o de concesión, hace un pago mensual a la emisora para hacer uso de un espacio dentro de la frecuencia. En este esquema, los periodistas no son contratados por la emisora para desarrollar un programa, sino que arriendan el espacio para producir sus propios contenidos, siendo la única condición el pago oportuno del valor del arrendamiento al gerente de la emisora, la cual, de cara al Estado, es la verdadera concesionaria de la frecuencia.

70. Ahora bien, este modelo genera una relación entre los periodistas que arriendan espacios en las emisoras y la publicidad oficial. Aquellos acuden a las oficinas de prensa de las alcaldías y gobernaciones en busca de contratos publicitarios, aunque al mismo tiempo estas mismas oficinas son las fuentes periodísticas principales en su oficio de informar. Se construye entonces una doble relación que tiene como consecuencia, en no pocas ocasiones, el condicionamiento de la información que se emite de acuerdo con los contratos de publicidad oficial que se asignan.

71. Frente al régimen general de contratación de Colombia, los contratos de publicidad oficial, en su mayoría, son de mínima cuantía y su asignación se hace de forma directa, de tal manera que su adjudicación resulta discrecional de los gobernantes, sin necesidad de acudir a concursos o licitaciones. Esto ha generado una relación de premio y castigo hacia los comunicadores, quienes se ven condicionados a manejar la información de manera favorable al gobernante a cambio de un contrato de publicidad.

## **2.5. La publicidad oficial se usa como un subsidio informal, discrecional y subjetivo para medios de comunicación**

72. La documentación que ha recopilado la FLIP, durante varios años, revela que la publicidad oficial es una de las fuentes más importantes de financiación de los medios de comunicación regionales. En departamentos como Putumayo, Chocó, Guaviare, Arauca, o aquellos que hacen parte de la región amazónica del sur, así como en cientos de municipios de todo el país, los recursos que las instituciones públicas entregan a los medios bajo el concepto de publicidad oficial representan más del 70% de los ingresos de las empresas de comunicación. En otras palabras, los recursos de publicidad oficial terminan funcionando como una forma de subsidio para los medios.

73. Si la publicidad oficial sirve, en la práctica, como un mecanismo de subsidio, se crea una situación doblemente perniciosa. Como se ha podido constatar en el factor enumerado anteriormente, de un lado el periodista o medio utiliza la información favorablemente al ente de Gobierno que publicita, pero, de otro lado, se hace uso de fondos públicos para promover intereses partidarios o personales de los gobernantes. Es necesario que, al igual que la asignación de publicidad oficial, las subvenciones que ofrezca el Estado sean explícitas, transparentes y equitativas, con reglas claras de antemano y que estén establecidos los mecanismos de adjudicación y control.

## **2.6. La contratación directa es la modalidad generalizada para la asignación de publicidad oficial**

74. La contratación directa es una práctica generalizada que deja de lado las reglas de selección objetiva, predeterminada y transparente, fomentando la discrecionalidad a la hora de escoger al contratista, en este caso el medio que emite la publicidad oficial.

75. La FLIP pudo establecer que las entidades regionales de Colombia, en un porcentaje superior al 80%, optan por la contratación directa en la asignación de publicidad oficial. A esta conclusión llegó también el informe de la Contraloría General de la República de Colombia acerca de la contratación en publicidad para el 2012 (enero-diciembre) y el 2013 (enero-marzo)<sup>37</sup>. Este informe señaló que 7 de cada 10 contratos de publicidad se adjudicaron de manera directa.

76. Esto va en contravía de que la elección de uno u otro medio, como cualquier oferente de contratación, debe estar asentada en el principio fundamental de la selección objetiva. De este modo, no existen incentivos normativos para que la entidad o el gobernante opten por el

---

<sup>37</sup> Contraloría General de la República de Colombia. Marzo del 2013. [Informe de contratación en publicidad, 2012 \(ene-dic\) 2013 \(ene-mar\)](#).

ofrecimiento más favorable con los fines publicitarios que busca y eviten acudir a factores de afecto, de interés particular y, en general, de cualquier otra clase de motivación subjetiva.

77. El marco normativo colombiano no establece parámetros obligatorios propios de este tipo de contratación y deja el campo libre para la discrecionalidad del funcionario en la distribución de pauta publicitaria. Tal margen puede configurar un tipo de abuso específico, mediante el cual la asignación de publicidad oficial beneficia principalmente a los medios cuyos contenidos favorecen al Gobierno.

## **2.7. Alteración de los objetos contractuales en los contratos de publicidad oficial**

78. Según la investigación realizada por la FLIP en el 2015, hubo 13 entidades colombianas, del orden nacional, regional y local, que evidenciaron algún tipo de duda en sus objetos contractuales de publicidad y campañas. Más concretamente, de algunos de esos objetos se infiere que la entidad contratante solicita que contenidos de propaganda institucional sean presentados como información, y no como publicidad.

79. Lo anterior indica que el vacío normativo frente a la publicidad oficial permite la existencia de objetos contractuales difusos o indefinidos en los que el Gobierno puede pagar para que su propaganda se confunda con los contenidos informativos, hasta el punto de hacer emitir lo propagandístico como información. Una situación que va en contra de la libertad de información de las audiencias que ven vulnerado su derecho de recibir información veraz e imparcial.

80. Ocho entidades de los distintos niveles territoriales no proporcionaron información alguna sobre los objetos de sus contratos. La FLIP ha constatado que, tanto en la redacción de pliegos de licitaciones públicas como en los términos de referencia para contratar, los objetos contractuales no responden a las necesidades que tienen las entidades del Estado frente a este tipo de servicios publicitarios.

## **2.8. Carencia de controles propios para determinar si la publicidad oficial afecta la libertad de expresión y de información**

81. En Colombia, la normatividad de contratación estatal exige que los contratos del Estado tengan una supervisión o interventoría, según corresponda. Sin embargo, no existe ninguna disposición específica que estipule que los contratos de publicidad oficial deban tener interventoría, de acuerdo al conocimiento técnico que estos requieren. En consecuencia, se entiende que el control también hoy está a discreción de la entidad estatal contratante.

82. Además, los encargados de hacer vigilancia de los contratos no están capacitados sobre los estándares internacionales de libertad de expresión que deben tener este tipo de contratos y por lo tanto no pueden identificar cuando estos se desvían de sus objetivos. A esto se suman las dificultades en el control de la ciudadanía y la ausencia de precedentes en la actuación de organismos de control externo, como la Contraloría o la Procuraduría, para hacer seguimiento a estas conductas que atentan de manera indirecta contra la libertad de expresión y de información.

## **2.9. La publicidad oficial se contrata con pocos medios y no se promueve la pluralidad**

83. Desde el año 2013 al 30 de junio de 2015, seis ministerios del Gobierno colombiano destinaron entre el 57% y el 97% de su presupuesto para publicidad o campaña a un medio de comunicación o a una agencia de comunicación en particular. A esto se le suma que doce medios nacionales, de televisión, radio e impresos, recibieron lo que equivale al 26% de los 663 121 610 750 pesos colombianos (un poco más de 230 millones de dólares estadounidenses y cerca de 207 millones de euros) que se destinaron para publicidad oficial en el periodo investigado. En el informe de la Contraloría General de la República de Colombia, que ya fue mencionado atrás, se muestra que los primeros 40 contratistas de publicidad concentran el 66%<sup>38</sup>.

84. Por otro lado, las agencias de publicidad y otras entidades que actúan como intermediarios se han consolidado dentro de los negocios de la publicidad oficial y manejan presupuestos multimillonarios. En el periodo investigado, solamente 13 empresas recibieron más de 700 000 millones de pesos colombianos (aproximadamente 237 millones de dólares).

85. Esto permite identificar que los recursos de la publicidad se concentran en un número reducido de medios de comunicación. De esta forma, mientras de un lado se quiebra la independencia de los medios que están recibiendo asignaciones millonarias, porque tienden a usar los recursos públicos de publicidad oficial como la fuente principal y casi única de sustento, por el otro lado se está obstaculizando la subsistencia y el reconocimiento de los demás medios que no reciben estos recursos. De estos últimos muchos suelen ser independientes y críticos frente al Gobierno de turno, o al menos ofrecen visiones alternativas del poder público que enriquecen a la opinión pública.

## **2.10. Autocensura como efecto de la falta de transparencia y de control en la asignación de la publicidad oficial**

86. Las prácticas identificadas en la distribución de publicidad oficial en Colombia, y las presiones financieras de funcionarios públicos contra los medios de comunicación –en especial, los regionales–, generan efectos inhibitorios en la producción y difusión de información. Dentro de ese grupo de efectos, la autocensura reviste especial importancia. De alguna forma, la contratación de la publicidad oficial implica una negociación directa entre el periodista y la entidad gubernamental. Esta última es al tiempo la fuente de información y la contratante de publicidad oficial, lo cual genera un compromiso entre ambas partes que influye en la forma de presentación o de ocultamiento de información.

87. Por otra parte, las prácticas discrecionales y discriminatorias de publicidad oficial dan paso a otra manifestación de los efectos inhibitorios al informar: el "acompañamiento" informativo al funcionario o a la entidad. Quiere decir que, casi como un privilegiado "servicio al cliente", los periodistas acompañan a las fuentes de información oficiales, por ejemplo, en la inauguración de obras públicas y en el anuncio de planes de Gobierno, y así dejan de lado las noticias que son desfavorables y críticas.

---

<sup>38</sup> Contraloría General de la República de Colombia. Marzo de 2013. [Informe de contratación en publicidad, 2012 \(ene-dic\) 2013 \(ene-mar\)](#).

88. El efecto inhibitorio que genera esta práctica, tanto de autocensura como de acompañamiento a la institución pública, se debe a la noción y al uso equivocado que se hace de la publicidad oficial. Además, el hecho de que se vea como un determinante en la subsistencia del periodista y del medio hace que la distribución de publicidad oficial, por una parte, se perciba como un problema laboral, mientras que, por otra, genere una concurrencia de periodistas en las prácticas nocivas que se justifican en muchos casos por estar asegurando su sostenimiento económico.

### **3. RECOMENDACIONES CONCRETAS**

#### ***Sobre la protección de periodistas:***

1. Expedir legislación concreta que logre vincular a la obligación de proteger periodistas a autoridades de diferentes ramas del poder público. Especialmente con el fin de darles responsabilidades a las autoridades judiciales en el sistema de protección de las y los periodistas. El objetivo debe ser garantizar que la investigación judicial y sanción de los responsables de las agresiones se conviertan en la forma idónea para contrarrestar el riesgo de los periodistas. También se debe procurar que las autoridades judiciales y administrativas puedan compartir información para la toma de decisiones frente al riesgo de los periodistas y su protección.
2. Profundizar las políticas preventivas de protección. El objetivo debe ser aplicar medidas complementarias a los esquemas de custodia del periodista, sobre todo estrategias que anticipen el riesgo y garanticen sus derechos. Lo ideal sería utilizar la información judicial y militar para establecer planes nacionales y regionales con las autoridades de todos los niveles que protejan el ejercicio periodístico y que eviten la aparición de agresiones. Se deben abarcar planes locales de prevención dentro de las políticas gubernamentales de derechos humanos. Estas recomendaciones de prevención y de provisión de justicia deben integrarse al sistema de protección dentro del marco de la Resolución No. 2222 de 27 de mayo de 2015 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
3. Garantizar un enfoque especial de libertad de expresión y de ejercicio periodístico en todas las etapas de solicitud de protección, evaluación del riesgo y de implementación de medidas. El Estado debe reconocer que las etapas del sistema de protección pueden terminar siendo restrictivas del oficio periodístico o revictimizantes para los periodistas cuando se aplican sin tener en cuenta las características propias del oficio de informar y opinar.
4. Investigar y sancionar a los funcionarios que se hayan excedido en el ejercicio de las facultades de inteligencia al utilizar tecnologías para el espionaje de periodistas. Al respecto también se deben tomar acciones sobre el control interno y externo de las facultades de inteligencia, incluyendo ajustes normativos que permitan hacer compatible el ordenamiento jurídico colombiano con los estándares internacionales sobre privacidad e intimidad. Al respecto se debe retomar lo que este Comité ya le ha exigido al Estado colombiano en la *Lista de cuestiones relativa al séptimo informe periódico de Colombia*, de 26 de abril de 2016.

### ***Sobre la lucha contra la impunidad:***

1. Hacer un inventario exhaustivo y seguimiento completo de los procesos judiciales que se adelantan por las diferentes agresiones contra periodistas. La finalidad de esta apuesta responde a que el Estado pueda tener un reporte de los casos vigentes y de los estados procesales en los que se encuentran. Es una obligación del Estado brindar información completa, actualizada y clara sobre las investigaciones de los crímenes contra periodistas. En el cumplimiento de esta recomendación debe retomarse lo solicitado en la *Lista de cuestiones relativa al séptimo informe periódico de Colombia*, del 26 de abril de 2016<sup>39</sup>, en materia de información judicial sobre las investigaciones de la violencia contra los periodistas.
2. Generar indicadores de avance y cumplimiento dentro de la Fiscalía General de la Nación con el fin de detectar deficiencias en el proceso de investigación criminal, y, sobre todo, incentivos adecuados que impulsen avances por parte de los funcionarios.
3. Implementar un enfoque especial de libertad de expresión dentro de la investigación de los crímenes contra periodistas. La finalidad es que se usen estándares internacionales de investigación: la creación de una unidad especializada de investigación, la priorización de las hipótesis de investigación criminal que se refieran a la labor periodística, la protección de pruebas y testigos, entre otras.

### ***Respecto a la regulación de la publicidad oficial en medios de comunicación:***

1. Expedir una regulación legal que garantice la contratación de la publicidad oficial con medios de comunicación bajo los principios de objetividad y transparencia, siempre buscando que se sigan consideraciones de efectividad en la finalidad de las entidades y en el acceso a la información de los ciudadanos. En últimas se trata de evitar que la asignación de la publicidad oficial se convierta en una fórmula para restringir la libertad de expresión o de premiar a los periodistas que asumen posturas favorables hacia el Gobierno.
2. Expedir una reglamentación sobre la prohibición del uso de la publicidad oficial para la promoción personal de funcionarios o para fines ajenos a los de la entidad pública contratante.
3. Crear un portal web donde se publique información relacionada con la publicidad oficial contratada con los medios de comunicación y los periodistas, que incluya los contratos a nivel nacional, departamental y municipal, para efectos de transparencia y control ciudadano.

10.588 palabras.

---

<sup>39</sup> ONU. Comité de Derechos Humanos. *Lista de cuestiones relativa al séptimo informe periódico de Colombia*. CCPR/C/COL/Q/7. 26 de abril del 2016.