

Autor: María Paula Saffon y Rodrigo Uprimy\*  
Título: EL DERECHO A LA COMUNICACIÓN: UN DERECHO EMERGENTE  
Ciudad: Bogotá, 2007  
Producción: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina. [www.c3fes.net](http://www.c3fes.net).  
Nota: Este texto puede ser reproducido con previa autorización con un objetivo educativo y sin ánimo de lucro.

## EN BÚSQUEDA DE UNA VOZ EN LA RADIO

### La lucha de las radios comunitarias de Bogotá por el reconocimiento de su derecho a fundar emisoras comunitarias en ciudades capitales

Este documento tiene el objetivo de narrar la manera como el movimiento social de emisoras comunitarias de Bogotá ha dado la pelea política y jurídica por lograr el reconocimiento del derecho a fundar emisoras comunitarias en ciudades capitales y, con ello, la posibilidad de que sus voces sean oídas en el espectro radial. Esta pelea ha tenido lugar como resultado de que, durante más de quince años, el Ministerio de Comunicaciones se ha negado a abrir una convocatoria pública para la concesión de licencias para la prestación del servicio de radiodifusión sonora comunitaria en Bogotá, convocatoria que resulta necesaria para que estas emisoras puedan funcionar legalmente.

Comenzaremos esta narración explicando la importancia que tienen las emisoras comunitarias no sólo en lugares donde no se presta el servicio de radiodifusión sonora, sino también y de manera especial en lugares donde se ofrecen otros tipos de emisoras, como las ciudades capitales (I). Luego describiremos el surgimiento del movimiento social de radios comunitarias y sus pasos iniciales en la búsqueda del reconocimiento de sus derechos (II). Más adelante narraremos la manera como este movimiento lideró la lucha jurídica que culminó en el reconocimiento del derecho fundamental a fundar emisoras comunitarias por parte de la Corte Constitucional colombiana (III). Por último plantaremos las dificultades y los retos que aún enfrenta el movimiento social de radios comunitarias de Bogotá para lograr la materialización plena de tal derecho (IV).

#### I. Importancia de las emisoras comunitarias

Las emisoras de radio comunitarias fueron creadas en Colombia en los años noventa con el propósito de abrir espacios de comunicación, información y diálogo cultural en los que diferentes comunidades del país pudieran participar democráticamente y expresar sus visiones de mundo.<sup>1</sup> En especial, con la creación de estas emisoras se buscaba que las comunidades tradicionalmente

---

\* María Paula Saffon: Investigadora del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJuSticia, y profesora de la Universidad de los Andes y de la Universidad Nacional de Colombia.

Rodrigo Uprimy: Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJuSticia, y profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia.

Agradecemos a Viviana Tacha por sus invaluable contribuciones tanto a la investigación que sirvió de base a este texto, como a la versión final del mismo.

<sup>1</sup> Para la normatividad que regula el servicio de radiodifusión sonora comunitaria, ver los Decretos los Decretos 1445 ("por el cual se adoptan los Planes Técnicos Nacionales de Radiodifusión Sonora en Amplitud Modulada (A. M.) y en Frecuencia Modulada (F. M.) y se dictan otras disposiciones"), 1446 ("por el cual se clasifica el servicio de Radiodifusión Sonora y se dictan normas sobre el establecimiento, organización y funcionamiento de las cadenas radiales") y 1447 ("por el cual se reglamenta la concesión del servicio de radiodifusión sonora en gestión directa e indirecta, se define el Plan General de Radiodifusión Sonora y se determinan los criterios y conceptos tarifarios y las sanciones aplicables al servicio") de 1995, y 1981 de 2003 ("por el cual se reglamenta el Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora y se dictan otras disposiciones").

marginadas o excluidas tuvieran la posibilidad real de expresar sus puntos de vista en los medios de comunicación.

Esto era de fundamental importancia en Colombia por varias razones.

En primer lugar, como ciudadanos, los miembros de las comunidades marginadas tienen derecho a expresar sus ideas y opiniones a través de los medios de comunicación en igualdad de oportunidades<sup>2</sup>, derecho que difícilmente podía ser ejercido por tales comunidades en razón de las dificultades y los costos asociados a fundar medios masivos de comunicación, y en particular emisoras radiales de carácter comercial o de interés público -que antes eran las únicas existentes-.

En segundo lugar, con el ejercicio de este derecho se haría posible que las comunidades marginadas o excluidas del país pudiesen expresar directamente sus visiones de mundo a través de sus propios lenguajes y relatos, logrando con ello la protección de su derecho a la participación democrática<sup>3</sup> y el enriquecimiento de la deliberación ciudadana.

En tercer lugar y como consecuencia de lo anterior, las emisoras comunitarias servirían como mecanismo de empoderamiento de organizaciones locales de base y de fortalecimiento de los lazos sociales y del sentimiento de pertenencia, identidad y solidaridad de las comunidades marginales, todo lo cual enriquecería enormemente la democracia.

En cuarto lugar, con la existencia de estas emisoras se crearía un panorama más plural de comunicación radial en el país, que ofreciera a los oyentes de radio un mayor número y diversidad de opciones, entre ellas aquéllas más cercanas a su forma de vida, con lo cual se materializarían el derecho a la pluralidad informativa y el principio constitucional de diversidad cultural.<sup>4</sup>

En quinto y último lugar, el reconocimiento del derecho fundamental a fundar emisoras comunitarias sería una importante manifestación del emergente derecho a la comunicación, que consiste en el derecho de acceso igualitario a espacios tecnológicos de información y conocimiento, tendiente a fortalecer la ciudadanía y la participación democrática.<sup>5</sup>

Por todas las anteriores razones, las emisoras comunitarias estaban llamadas a cumplir un papel de esencial importancia en aquellas regiones apartadas del país y olvidadas hasta tal punto por el Estado que no existían allí emisoras de otra naturaleza -es decir, comerciales o de interés público-. En estos lugares, las emisoras comunitarias habrían de cumplir la doble función de ofrecer a dichas comunidades la posibilidad de fundar sus propias emisoras y de gozar por tanto de todos los beneficios derivados de ello y, a un mismo tiempo, de llevar la tecnología radial a comunidades que hasta el momento no tenían siquiera el derecho a ser receptores de la información suministrada por las radios. Es precisamente por la posibilidad de lograr estos dos cometidos a un mismo tiempo que, desde la creación de las emisoras comunitarias, el criterio fundamental que ha utilizado el Ministerio de Comunicaciones para determinar en qué lugares del país se abren convocatorias para

<sup>2</sup> Este derecho surge de una lectura conjunta de los artículos 20, 13 y 70 de la Constitución Política de 1991. En efecto, el primero contiene el derecho a la libertad de expresión, de fundar medios de comunicación y de dar y recibir información, el segundo hace referencia al derecho fundamental a la igualdad, y el tercero contiene el derecho a la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético.

<sup>3</sup> Este derecho está consignado en el artículo 40 de la Constitución.

<sup>4</sup> Consagrados, respectivamente, en los artículos 75 y 7 de la Carta Política.

<sup>5</sup> Para un análisis de este derecho, remítase al documento de la página 15 en el libro "Ya no es posible el Silencio" del Centro de Competencia en Comunicación para América Latina <http://www.c3fes.net/docs/yanoesposible.pdf>.

otorgar licencias es aquél de la inexistencia de ningún tipo de servicio radial en los municipios cubiertos.

Sin embargo, al usar este criterio el Ministerio olvida que las emisoras comunitarias tienen la función específica de otorgar voz a las comunidades excluidas de todo el país, se hallen éstas o no en lugares con acceso al servicio de radio comercial y de interés público. Esto es así porque una comunidad puede carecer totalmente de la posibilidad de expresar sus puntos de vista y visiones de mundo en los medios de comunicación, a pesar de existir una amplia oferta de cadenas radiales en el municipio donde se encuentra. Más aún, es posible que la marginación de estas comunidades se agudice o al menos se haga más evidente en aquellos lugares en los que, existiendo muchos medios de comunicación, éstos sean dominados por unos cuantos ciudadanos y por ende excluyan los puntos de vista de aquellas comunidades.

En efecto, en comunidades urbanas marginales, las emisoras comunitarias cumplen la importante función de sentar bases para la cohesión e integración social, de permitir que la deliberación ciudadana reemplace los mecanismos violentos de solución de conflictos, y de hacer posible que los puntos de vista minoritarios puedan ser expresados. En su ausencia, en cambio, es muy posible que la marginalidad social, la exclusión política y la violencia imperantes en estas comunidades permanezcan inmutables. Por ello, si bien el criterio del Ministerio de Comunicaciones para negarse a abrir convocatorias públicas en ciudades capitales suena razonable a primera vista, el mismo es discriminatorio para las comunidades urbanas marginales y, como se verá más adelante, no encuentra ninguna justificación en motivos económicos, técnicos o legales.

## II. Surgimiento del movimiento social de radios comunitarias

Dada la inmensa importancia que las emisoras comunitarias tienen para las comunidades urbanas marginales, desde comienzos de la década de los noventa, varias organizaciones barriales de Bogotá empezaron a luchar por el reconocimiento de su derecho a fundar radios comunitarias. Esta lucha se ha caracterizado por tener a su origen experiencias locales, rudimentarias y clandestinas de radio comunitaria, y por implicar esfuerzos colectivos de organización social para la defensa del derecho a fundar emisoras comunitarias.

Los antecedentes de las emisoras comunitarias de Bogotá se encuentran en las primeras experiencias locales de radio comunitaria, llevadas a cabo a través de mecanismos rudimentarios, tales como el uso de altoparlantes instalados por las juntas de acción comunal en barrios marginales como Usme, Suba, San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Santafé, Tunjuelito, Fontibón y Kennedy. El éxito de estas experiencias hizo que, años más tarde, los altoparlantes fueran reemplazados por el uso de las frecuencias libres que los operadores encontraban en el dial.

Dado que la legislación colombiana exige la obtención de licencias previas para que el servicio de radiodifusión sonora pueda ser prestado legalmente, estas emisoras funcionaban de manera clandestina. No obstante, recibían el apoyo tanto de sus oyentes -que rápida y entusiastamente empezaron a sintonizarlas por su contenido novedoso y cercano a sus perspectivas de mundo-, como de algunas instituciones estatales como la Policía Nacional, que en ocasiones no sólo las protegió de operativos de confiscación de sus bienes, sino que incluso llegó a utilizarlas con el fin de emitir mensajes institucionales.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Conversación informal con operadores de emisoras comunitarias de Bogotá.

Estos apoyos no eran sin embargo suficientes para evitar que estas emisoras estuvieran desprotegidas. De una parte, su situación de clandestinidad permitía que fueran percibidas de manera negativa o estigmatizadas, lo cual dificultaba su consolidación como proyecto comunicativo. De otra parte, siempre existía la posibilidad de que, en cualquier momento, sus equipos fueran confiscados y sus instalaciones selladas o, más aún, de que quebraran por no poder recibir recursos públicos ni privados de apoyo a su labor -por tratarse de una labor ilegal-. Esto ha traído como resultado que, con el paso del tiempo, muchas organizaciones de radio comunitaria hayan desaparecido. Igualmente, ha generado que, para sobrevivir, los operadores de radios comunitarias aún existentes acudan a la realización de actividades ajenas a sus funciones -como "bazares, paseos, rifas"- y a la solidaridad de sus comunidades.<sup>7</sup>

Por ello, desde sus orígenes, los operadores de emisoras comunitarias de Bogotá buscaron que éstas fuesen reconocidas por el Estado, es decir, buscaron pasar de la clandestinidad a la legalidad. En un país en el que las prácticas ilegales son tan frecuentes y reputan tantos beneficios para quienes las realizan, este reclamo por la legalización es digno de reconocimiento. Lo es, en especial, porque la apertura de una convocatoria para la prestación del servicio de radiodifusión comunitaria en Bogotá no implicaría únicamente beneficios para los operadores de las emisoras comunitarias. Implicaría también la asunción de una serie de costos, tales como la restricción del número de emisoras admitidas, el sometimiento a reglas sobre contenidos, horarios y publicidad, la asunción de los costos de participar en las licencias y de cumplir con los requisitos técnicos necesarios para ser seleccionados, entre otros.

La lucha por el reconocimiento de las radios comunitarias como experiencia social digna de protección legal comenzó a través de manifestaciones aisladas, esporádicas y muchas veces individuales, que sólo con la expedición de la Constitución Política de 1991 empezaron a hallar espacios de interlocución y articulación de sus propuestas. En efecto, en concepto de los líderes barriales que participaban en los ejercicios comunitarios de radio antes descritos, la Constitución les abrió un espacio muy importante a través de la generosa consagración del derecho a la libertad de expresión.<sup>8</sup>

Por ello, en la década de los noventa empezó a gestarse un movimiento social de carácter nacional en torno a la necesidad de reconocimiento de las radios comunitarias del país. Una de las primeras expresiones de organización social y trabajo colectivo en pro de este objetivo puede hallarse en la creación de espacios comunes de encuentro y trabajo conjunto de las radios comunitarias del país a comienzos de la década. Para la generación de estos espacios fue particularmente importante el proyecto "Fiesta de la palabra", proyecto creado por el gobierno nacional justo después de la Constitución de 1991 que permitió que por vez primera las diversas radios comunitarias del país empezaran a conocerse entre sí.<sup>9</sup> En efecto, con base en este proyecto se crearon los "colectivos locales de comunicación", que tenían el propósito de recoger experiencias espontáneas de radios comunitarias alrededor del país y darles una forma organizativa, y a través de los cuales las radios comunitarias empezaron a participar en encuentros nacionales.<sup>10</sup> También con base en ese proyecto surgió la primera Coordinadora Nacional de Radios Comunitarias -que pronto cambió su nombre por el de Comisión Nacional de Radios Comunitarias-, que tenía el objetivo de reflexionar sobre el problema de la carencia de licencias que pesaba sobre las radios comunitarias.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Entrevista con Carlos Acero, representante legal de la Asociación Distrital de Radio Comunitaria ANTENA CIUDADANA.

<sup>8</sup> Entrevista con Cesáreo Gálvez, representante y tesorero de la junta directiva de la Asociación Red Colombiana de Radio Comunitaria Recorra.

<sup>9</sup> *Id.*

<sup>10</sup> *Id.*

<sup>11</sup> *Id.*

Con base en esos primeros procesos organizativos nacionales, el incipiente movimiento social de radios comunitarias tuvo sus primeras interlocuciones con el Congreso y el gobierno, encaminadas a lograr el reconocimiento legal y la regulación de las emisoras comunitarias en el país. El resultado de estas conversaciones fue la inclusión de una breve alusión a las emisoras comunitarias en la ley de contratación estatal, y su posterior reglamentación a través de decretos expedidos por el gobierno.<sup>12</sup> La lucha de las organizaciones de radio comunitaria de Bogotá empezó entonces por lograr la creación legal de este tipo de emisoras. Su participación activa en las discusiones sobre las normas que las crearon fue notoria y ayudó no sólo a definir el contenido de estas normas de forma tal que atendiera a las necesidades comunitarias, sino que también contribuyó al fortalecimiento del movimiento social que empezaba a crearse en torno a la causa común de las radios comunitarias.

A pesar de esto, una vez creada la normatividad, estas organizaciones se vieron sorprendidas una y otra vez por la renuencia del Ministerio de Comunicaciones a abrir convocatorias para el otorgamiento de licencias a emisoras comunitarias en ciudades capitales, y en particular en Bogotá. En efecto, esa normatividad sirvió de base para la apertura de tres convocatorias públicas para la concesión de licencias a emisoras comunitarias en 1995, 1997 y 2004.

Pero la apertura de las convocatorias no pudo ser considerada un éxito absoluto por el movimiento social de las radios comunitarias. En efecto, si bien las dos primeras convocatorias implicaron el otorgamiento de 788 licencias en diferentes municipios del país y que la última implicará el otorgamiento de 290 más, ni una sola de ellas ha sido para ciudades capitales. Y ello a pesar de que la mayoría de experiencias exitosas de radiodifusión comunitaria están en dichas ciudades, y de que los operadores de éstas fueron unos de los más activos líderes del movimiento nacional de radios comunitarias. Así, como lo afirma Cesáreo Gálvez, miembro de la Asociación Red Colombiana de Radio Comunitaria Recorra,

*“el Estado supo darnos un golpe a la organización nacional con las primeras adjudicaciones excluyendo a las capitales, porque en las capitales era donde se concentraba el mayor número de luchadores tradicionales históricos de las radios comunitarias”.*<sup>13</sup>

### III. La lucha política y jurídica por el reconocimiento del derecho a fundar radios comunitarias

Aunque la anterior situación implicó un duro golpe para el movimiento social de radios comunitarias en Bogotá, sus líderes no se dieron por vencidos. Iniciaron una estrategia sistemática de presentación de derechos de petición ante el Ministerio de Comunicaciones, en los que respetuosamente le solicitaban abrir la convocatoria pública de concesión de licencias para Bogotá, o al menos informarles cuándo la abriría y por qué razones no había incluido al distrito en las sucesivas convocatorias abiertas. Ante esta lluvia de peticiones - por lo menos una decena entre 1995 y 2004<sup>14</sup>-, el Ministerio de Comunicaciones respondió siempre con respuestas evasivas, en las que aducía su discrecionalidad para determinar el momento y lugar de la apertura de las

<sup>12</sup> Nos referimos a la ley 80 de 1993, parágrafo 1 del artículo 35, y al Decreto 1695 de 1994, luego modificado por el Decreto 1447 de 1995 antes citado.

<sup>13</sup> Entrevista con Cesáreo Gálvez, *Ob. Cit.*

<sup>14</sup> Estos derechos de petición fueron resumidos y sus textos originales anexados a la acción de tutela presentada por las organizaciones sociales de radio comunitaria de Bogotá, que culminó en la sentencia T-460 de la Corte Constitucional.

convocatorias, la sobresaturación de las ciudades capitales y en especial de Bogotá del servicio público de radio, la necesidad de llevar a cabo estudios técnicos de viabilidad antes de poder abrir una convocatoria, entre otras cosas.<sup>15</sup>

Ninguno de los argumentos del Ministerio justificaba que, transcurridos más de diez años tras la creación de las emisoras comunitarias, éstas no existiesen aún legalmente en Bogotá. En efecto, de un lado, la discrecionalidad administrativa siempre tiene como límite mínimo los derechos fundamentales de las personas, en este caso, los derechos de los potenciales operadores de radio comunitaria en Bogotá a fundar medios de comunicación, a la libertad de expresión y de información, a la igualdad y a la participación democrática, así como los derechos de los potenciales usuarios de radio comunitaria a recibir información, a la igualdad y al pluralismo informativo.

De otro lado, las radios comerciales y de interés público -por más que sean muchas- no satisfacen -e incluso pueden agudizar- las necesidades específicas de las comunidades marginales de expresar sus visiones de mundo minoritarias en los medios de comunicación, y de obtener con ello los beneficios propios de la participación y deliberación democrática, el fortalecimiento de organizaciones sociales y comunitarias, la integración social y el acceso a la cultura.

Finalmente, no existe ningún obstáculo de índole legal, técnica o económica que impida la apertura de esa convocatoria. En primer lugar, la normatividad vigente no sólo no prohíbe o restringe la posibilidad de abrir dicha convocatoria, sino que la hace prioritaria, por lo que incluso podría entenderse que exige su realización. Así, el artículo 20 del Decreto 1981 de 2003, dispone:

*Artículo 20. Proceso de selección. El Ministerio de Comunicaciones realizará una convocatoria pública como procedimiento objetivo de adjudicación de las concesiones para la prestación del Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora en los diferentes municipios del país, en atención al interés público, a las necesidades nacionales y comunitarias, a la disponibilidad del espectro radioeléctrico y a lo previsto en el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora. En este sentido, el Ministerio de Comunicaciones propenderá porque los municipios carentes del servicio, las comunidades residentes en áreas urbanas y rurales marginales o de frontera, las etnias culturales y en general los sectores más débiles o minoritarios de la sociedad accedan al Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora, a fin de propiciar su desarrollo, la expresión de su cultura y su integración a la vida nacional, de conformidad con el artículo 6° del Decreto 1900 de 1990 ...." (Subraya y negrilla fuera del texto).*

Es evidente que comunidades severamente afectadas por la pobreza y la violencia como Kennedy, Usme, San Cristóbal, Tunjuelito, Ciudad Bolívar, Santafé, Fontibón y Suba encajan perfectamente en los criterios señalados por la norma anterior. Se trata, de hecho, de comunidades residentes en áreas urbanas marginales, cuyo desarrollo, acceso a la cultura e integración a la vida nacional serían ciertamente benéficos no sólo para la satisfacción de sus necesidades, sino también para el interés público.

<sup>15</sup> Estas respuestas también fueron resumidas y sus textos originales anexados a la acción de tutela presentada por las organizaciones sociales de radio comunitaria de Bogotá, que culminó en la sentencia T-460 de la Corte Constitucional.

En segundo lugar, no existe ningún obstáculo técnico para que una convocatoria pública para la adjudicación de licencias a emisoras comunitarias en Bogotá pueda ser realizada, pues hay disponibilidad de frecuencias radiales para destinar a este propósito, y operadores con capacidad de utilizarlas adecuadamente.<sup>16</sup> En efecto, en la actualidad existen dos frecuencias disponibles en el espectro electromagnético para sintonizar emisoras comunitarias en Bogotá, en las que podrían funcionar varias emisoras comunitarias de onda corta al mismo tiempo. Además, existen una serie de emisoras que ya han funcionado como radios comunitarias y que, por tanto, cuentan con los requisitos técnicos y de infraestructura necesarios para difundir sus contenidos con la potencia y antena necesarias.

En tercer lugar, no hay tampoco obstáculos económicos o financieros que justifiquen de manera suficiente que el Ministerio de Comunicaciones se abstenga de abrir una convocatoria para Bogotá. Dado que las frecuencias ya se encuentran disponibles y existen potenciales operadores que cumplen con las condiciones técnicas y de infraestructura requeridas para prestar el servicio, el único costo que tendría que asumir el Estado en relación con esta convocatoria es aquél asociado con el procedimiento de la misma. Y no existe ninguna razón para que éste sea especialmente alto.

Por todas las anteriores razones, la reiterada omisión del Ministerio de Comunicaciones de abrir una convocatoria para la concesión de licencias a emisoras comunitarias de Bogotá era injustificada, desproporcionada y arbitraria. El Ministerio nunca había dado razones suficientes para explicar por qué se abstenía de abrir la convocatoria y, en cambio, existían razones poderosas para justificar la necesidad de la misma: múltiples solicitudes de los ciudadanos en ese sentido, insatisfacción de las necesidades específicas de las comunidades marginales bogotanas por las emisoras comerciales y de interés público existentes en el distrito, e inexistencia de obstáculos legales, técnicos o financieros para abrir la convocatoria en Bogotá.

En esa medida, la omisión del Ministerio podía ser comprendida como una forma indirecta de censura, prohibida tajantemente por la Convención Americana de Derechos Humanos -suscrita por Colombia y prevalente en el ordenamiento jurídico interno<sup>17</sup>-, cuyo artículo 13, inciso 3 dispone:

*“No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”* (Subraya y negrilla fuera del texto)

Con base en los argumentos expuestos anteriormente, una serie de organizaciones sociales de radios comunitarias de Bogotá decidieron unirse y combatir el silencio del Ministerio de Comunicaciones respecto de su situación legal, a través de una acción de tutela para la defensa de los derechos fundamentales de sus miembros. Entre estas organizaciones estaban la Asociación Red Colombiana de Radio Comunitaria RECORRA, la Asociación Distrital de Radio Comunitaria Antena Ciudadana, la Corporación para la Promoción de la Comunicación y el Desarrollo Comunitario Voceros Comunitarios, la Cooperativa Multiactiva de Trabajo Asociado Punto Verde COOPUNVER, la Asociación de Dirigentes Comunitarios ASODIC, la Corporación Promotora Cívico Cultural Zuro

<sup>16</sup> Así lo demuestran el plan técnico nacional de radiodifusión sonora (Decreto 1445 de 1995, y en particular su acápite 10.3 relativo al Plan de Estaciones Clase D) y las actualizaciones del mismo (Resoluciones 001819 de 1998 y 002482 de 1999).

<sup>17</sup> En virtud del artículo 93 de la Constitución Política, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia forman parte del bloque de constitucionalidad, lo que significa que prevalecen en el ordenamiento jurídico con el mismo nivel jerárquico que la Constitución misma.

Riente, la Asociación de Comunicadores Populares Somos Red ACOPOSOR. Estas organizaciones lograron que algunos usuarios de sus emisoras presentaran también la acción de tutela, y recibieron el apoyo de Planeta Paz en materia organizativa y de difusión, y del Centro de Estudios DeJuSticia en materia jurídica.

Sin embargo, una vez más, su lucha no vio frutos inmediatos ni definitivos. Los tribunales de primera y segunda instancia –el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado– negaron la acción de tutela, argumentando que el Ministerio de Comunicaciones gozaba de discrecionalidad para decidir el momento y lugar de la apertura de convocatorias de esa naturaleza, y que los accionantes tenían otros recursos distintos de la tutela para hacer valer sus derechos, tales como la acción de nulidad de las convocatorias realizadas hasta la fecha.

A pesar de que estas dos decisiones negativas bajaron los ánimos de las organizaciones de radio, con el apoyo de Planeta Paz, éstas llevaron a cabo una efectiva campaña encaminada a que la Corte Constitucional percibiera la relevancia del tema y decidiera seleccionar el proceso de tutela para su revisión –selección que es discrecional, y por ende no procede en todos los casos–. Esta campaña constó de dos componentes: por un lado, el cabildeo con múltiples personalidades y organizaciones del mundo de los medios y de la cultura, sensibles a la causa de las emisoras comunitarias, para que presentaran peticiones ante la Corte Constitucional solicitando la selección de la tutela.<sup>18</sup> Por otro lado, una campaña de difusión, a través de la cual se logró que varios medios de comunicación informaran sobre la problemática vivida por las radios comunitarias en Bogotá, y que varios columnistas de opinión manifestaran su preocupación frente a la actitud del Ministerio.<sup>19</sup>

Por fortuna para las organizaciones de radio comunitaria de Bogotá, la Corte Constitucional seleccionó el proceso y decidió conceder la tutela, revocando con ello las decisiones negativas de los tribunales de instancia. La orden fundamental que dio la Corte en la histórica sentencia T-460 de 2006 fue que el Ministerio de Comunicaciones debía dar una respuesta de fondo a los derechos de petición presentados por los demandantes a lo largo de la última década, aclarando que las respuestas dadas hasta el momento no podían ser consideradas como verdaderas respuestas de fondo, y que tampoco podrían serlo aquéllas que replicaran las razones ya dadas.<sup>20</sup> De esa manera, el Ministerio quedó obligado a responder las peticiones de las organizaciones de radio comunitaria, ofreciendo razones de fondo serias, suficientes y distintas de las dadas anteriormente para justificar su negativa de abrir una convocatoria pública para la concesión de licencias de radio comunitaria en ciudades capitales y en especial en Bogotá. En caso de no existir estas razones, de la sentencia de la Corte se deriva que el Ministerio tendría entonces que proceder a abrir inmediatamente dicha convocatoria, so pena de incumplir la orden de la Corte y de violar con ello el derecho fundamental a fundar radios comunitarias en Bogotá.

Sin lugar a dudas, la sentencia de la Corte Constitucional constituye un gran triunfo jurídico de la lucha de las radios comunitarias de Bogotá. En efecto, se trata de una decisión del máximo tribunal constitucional del país en la que se concede la protección solicitada por las organizaciones sociales

<sup>18</sup> Entre las personas y organizaciones que presentaron solicitudes a la Corte se encuentra, además de las propias organizaciones demandantes, la Fundación Para la Libertad de Prensa FLIP.

<sup>19</sup> Algunos de los columnistas que han tratado el tema de las emisoras comunitarias en Bogotá de manera más persistente y sensible son Alfredo Molano, Cristian Cadena y Omar Rincón.

<sup>20</sup> Esta orden se encuentra contenida en el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia T-460 de 2006 de la Corte Constitucional, que literalmente ordena al Ministerio de Comunicaciones, entre otras cosas, informar a los peticionarios: “a. *Las razones por las cuales, hasta el momento, no se ha realizado la convocatoria para la concesión del servicio de radiodifusión sonora en Bogotá. Toda vez que las respuestas dadas hasta el momento no constituyen contestación de fondo, las razones que se expongan no pueden ser réplica de las hasta ahora dadas*”.

de radio comunitaria y, en la que, más aún, se da razón a varios de los planteamientos concretos expuestos por éstas en la acción de tutela. Esta decisión constituye, antes que nada, un premio a la constancia y a la firme voluntad de persistir en la lucha por sus derechos de las organizaciones sociales de radios comunitarias, a pesar de las grandes dificultades encontradas en un camino que duró más de diez años.

Pero además de sus importantes efectos en el caso concreto, la sentencia es de suma relevancia para el fortalecimiento del movimiento social de radios comunitarias en general, por cuanto implica un reconocimiento de la legitimidad de su lucha. Este reconocimiento fue logrado a través de la declaración de la Corte Constitucional de que el derecho a fundar emisoras comunitarias es un derecho fundamental. Con esta importante declaración, la Corte no sólo admitió que las emisoras comunitarias de Bogotá estaban en todo su derecho de presentar la acción de tutela en cuestión, sino que también abrió la posibilidad de que cualquier potencial operador de radio comunitaria que se encuentre en una situación similar pueda reclamar la protección de ese derecho a través de la acción de tutela. Cabe resaltar que esto incluye, como efectivamente lo hizo en el caso concreto, la posibilidad de atacar no sólo las actuaciones del Ministerio de Comunicaciones que puedan ser vulneratorias del derecho a fundar radios comunitarias, sino también sus omisiones o silencios que tengan efectos similares. Esto significa que, si bien el Ministerio de Comunicaciones conserva discrecionalidad para determinar en qué momento y lugar abre convocatorias para la adjudicación de licencias a emisoras comunitarias, esta discrecionalidad tiene como límite claro el derecho fundamental a fundar radios comunitarias.

El reconocimiento de la legitimidad de su lucha por parte de la sentencia de la Corte Constitucional resulta fundamental para el movimiento social de radios comunitarias, pues permite enfrentar sólidamente las percepciones negativas o estigmatizantes en su contra. En efecto, con la decisión de la Corte queda claro que las emisoras comunitarias tienen derecho a solicitar la apertura de una convocatoria pública para la concesión de licencias en Bogotá; más aún, queda claro que la situación de clandestinidad en la que viven estas emisoras no es de manera alguna el resultado de su voluntad. Así, como lo afirma Carlos Acero, uno de los líderes comunitarios que promovieron la tutela, ésta

*“es un gran avance sobre todo porque este trabajo lo venían estigmatizando en muchas partes por el hecho de no tener las licencias... esto ya les quita ese mote y las vuelve unas experiencias legítimas para la sociedad y a parte de eso se les reconoce el trabajo como un espacio de desarrollo social y comunitario”.*<sup>21</sup>

A pesar de la inmensa relevancia que tuvo la sentencia de la Corte Constitucional en la lucha del movimiento social de radios comunitarias de Bogotá, ésta no implicó el final de sus tropiezos. En efecto, argumentando dar cumplimiento a dicha sentencia, poco tiempo después el Ministerio de Comunicaciones expidió un documento en el que decía justificar su decisión negativa de abrir una convocatoria pública para la concesión de licencias a emisoras comunitarias en ciudades capitales como Bogotá. Sin embargo, la mayoría de razones allí expuestas habían sido dadas por el Ministerio en documentos anteriores, con lo cual este último documento simplemente las replicó.<sup>22</sup> En efecto, en el mejor de los casos estas razones fueron ampliadas o elaboradas con un poco más de detalle, pero no por ello se convirtieron en razones nuevas ni suficientes para justificar la no apertura de

<sup>21</sup> Citado en: María Jacinta Lizarazo y María Paula Saffon, “Las radios comunitarias tienen derecho”, *UN Periódico*, septiembre de 2006.

<sup>22</sup> Tal es el caso de los argumentos consistentes en (i) la necesidad de dar prioridad a los municipios carentes del servicio de radiodifusión sonora en cualquiera de sus formas; (ii) la imposibilidad del Ministerio de abrir dos convocatorias públicas paralelamente, (iii) la existencia de otras funciones a cargo del Ministerio; (iv) la complejidad técnica y social de una convocatoria pública para ciudades capitales.

una convocatoria, en especial porque no tuvieron en cuenta ni respondieron a las objeciones presentadas a dichos argumentos por las organizaciones sociales de radios comunitarias de Bogotá.<sup>23</sup> De otra parte, las pocas razones ofrecidas por el Ministerio de carácter novedoso con respecto a las dadas anteriormente no podían ser consideradas serias y suficientes para justificar su negativa de abrir la convocatoria.<sup>24</sup>

Con esta decisión, el Ministerio puso al movimiento social de radios comunitarias de Bogotá en una posición muy difícil, pues si bien su decisión no cumplía con las condiciones impuestas por la Corte para poder ser considerada una respuesta de fondo, la misma constituía en todo caso una respuesta que no era, al menos a primera vista, una réplica de las dadas anteriormente -pues elaboraba más los argumentos y señalaba algunas razones nuevas-. Por ello, resultaba más difícil atacar exitosamente esta respuesta por la vía judicial.<sup>25</sup>

En consecuencia, asesoradas y apoderadas por DeJuSticia, las organizaciones sociales que habían suscrito la acción de tutela optaron por presentar un extenso derecho de petición ante el Ministerio de Comunicaciones, tendiente a demostrar por qué los argumentos contenidos en su respuesta no podían considerarse razones nuevas y suficientes para justificar la no apertura de una convocatoria pública para radios comunitarias, a través de la formulación de varias preguntas puntuales respecto de cada uno de esos argumentos.<sup>26</sup> Este derecho de petición culminaba con la solicitud concreta al Ministerio de identificar cuáles eran las razones nuevas y suficientes que ofrecía para justificar su negativa de abrir una convocatoria pública en Bogotá y, en caso de no existir éstas, de abrir inmediatamente una convocatoria para el distrito capital.

<sup>23</sup> Éste es el caso (i) del argumento según el cual las comunidades marginales de Bogotá demuestran las mismas necesidades de este servicio que los municipios que carecen de todo tipo de servicio de radiodifusión sonora (que objeta el argumento i del Ministerio referido en la anterior nota al pie); (ii) del argumento según el cual el inciso 2 del artículo 6 del decreto 1900 de 1990 y el inciso 2 del artículo 20 del decreto 1981 de 2003 (que son las normas citadas por el Ministerio para justificar su normativa) exigen al Ministerio dar prioridad no sólo a los municipios carentes del servicio de radiodifusión, sino también a "los grupos de población de menores ingresos económico y a las comunidades residentes en áreas urbanas y rurales marginales o de frontera, las etnias culturales y en general los sectores más débiles o minoritarios de la sociedad"; (iii) del argumento según el cual no existe ningún obstáculo de índole jurídica, técnica o financiera que justifique la no apertura de una convocatoria pública para la adjudicación de licencias a emisoras comunitarias en Bogotá (al cual nunca se ha referido el Ministerio de Comunicaciones).

<sup>24</sup> Estas razones fueron: (i) el principio de gradualidad, según el cual no pueden abrirse todas las convocatorias a un mismo tiempo; (ii) la necesidad de rediseñar el plan técnico y de lograr acuerdos entre organizaciones sociales para poder abrir la convocatoria en ciudades capitales.

<sup>25</sup> Este ataque hubiera sido posible si el Ministerio no hubiera respondido nada, o si se hubiera limitado simplemente a reproducir literalmente las razones dadas en respuestas anteriores. En efecto, en estas circunstancias habría sido posible presentar un incidente de desacato, figura que tiene como objeto garantizar el cumplimiento de las sentencias de tutela y que otorga al juez constitucional el poder de sancionar -incluso con arresto- a quien las incumpla. Ver Decreto 2591 de 1991. El éxito de esta figura era bastante incierto en este caso, pues la respuesta del Ministerio no constituía un incumplimiento absoluto de la sentencia de la Corte -era una respuesta- y, al menos formalmente, daba la apariencia de ser una respuesta más completa y detallada que las anteriores.

<sup>26</sup> Además de los puntos señalados en los pies de página número 23 y 24, el derecho de petición preguntaba al Ministerio de Comunicaciones, entre otras cosas: (i) ¿por qué aduce el argumento de la imposibilidad de convocar dos procesos de adjudicación de licencias, a pesar de que, al tiempo que culmina el proceso de convocatoria de 2004, abrió otra en septiembre 2006?; (ii) ¿por qué no incluyó en esta última convocatoria a las ciudades capitales, que constituyen los 20 únicos municipios que no han sido cubiertos por las convocatorias hechas por el Ministerio para radios comunitarias?; (iii) ¿por qué sigue utilizando el argumento de la necesidad de dar prioridad a los municipios carentes del servicio si, como lo menciona la convocatoria de 2006, éstos ya han sido cubiertos en su totalidad por las convocatorias abiertas hasta el momento?; (iv) ¿acaso no considera a localidades de Bogotá como Kennedy, Usme, San Cristóbal, Tunjuelito, Ciudad Bolívar, Santafé y Suba grupos poblacionales de menores ingresos económicos y/o residentes en áreas urbanas marginales que ameriten la apertura prioritaria de una convocatoria para la prestación del servicio de radio comunitaria en tales zonas?; (v) ¿de qué manera son satisfechas las necesidades específicas de estas comunidades de participación democrática, expresión de visiones de mundo minoritarias, solución pacífica de conflictos, etc. a través de las emisoras comerciales y de interés público existentes en el distrito capital?; (vi) ¿en qué consisten las complejidades técnicas y sociales específicas de la apertura de una convocatoria pública en Bogotá y por qué no han sido resueltas hasta la fecha?; (vii) ¿no es señal de negligencia el que el Ministerio alegue tener muchas otras funciones como razón para no abrir la convocatoria en Bogotá?; (viii) ¿en qué estado se encuentran los procedimientos previos que, según el Ministerio, son necesarios para poder abrir la convocatoria en Bogotá?; (ix) ¿existen otras razones para no abrir la convocatoria, o simplemente hace falta voluntad política del Ministerio en este tema?

La respuesta de este último derecho de petición implicaba una carga importante para el Ministerio de Comunicaciones que, para responder de fondo al mismo, debía contestar más de una cuarentena de preguntas en las que se escrutinaba cada una de las razones esgrimidas en su documento precedente. En lugar de tomarse el trabajo de responder a estas preguntas, el Ministerio de Comunicaciones optó por enviar a sus peticionarios una escueta respuesta en la que informaba que, finalmente, abriría la convocatoria pública para ciudades capitales en mayo de 2007, razón por la cual no consideraba necesario responder exhaustivamente al derecho de petición.

#### IV. Dificultades de la lucha del movimiento social de radios comunitarias

Ante esa última decisión del Ministerio, nuevamente el movimiento social de radios comunitarias de Bogotá sintió que finalmente había triunfado en su lucha. Las emisoras comunitarias bogotanas empezaron a organizarse para participar en la convocatoria pública que habría de abrirse. Hicieron reuniones para pensar en cómo garantizar la transparencia y equidad del proceso de licitación, reflexionaron sobre las mejores formas organizativas para presentarse a la convocatoria, planearon veedurías ciudadanas que hicieran seguimiento del proceso. Ante la emoción de tener por fin una decisión positiva del Ministerio, incluso planearon eventos para celebrar su triunfo después de tan ardua lucha.

Sin embargo, lo que parecía ser un final feliz se vio de pronto opacado por una nueva inesperada actitud del Ministerio de Comunicaciones. Un par de meses más tarde de la fecha que había anunciado, el Ministerio abrió, en efecto, una nueva convocatoria para ciudades capitales, pero en ella sólo incluyó cinco pequeñas ciudades capitales, a saber: Mitú, Puerto Carreño, Tunja, Quibdó y Riohacha. Para justificar su decisión, el Ministerio acudió de nuevo al argumento de la necesidad de priorizar las ciudades con mayores necesidades, a pesar de que la Corte Constitucional ya estableció con claridad que éste es un argumento insuficiente para negarse a abrir una convocatoria en las demás ciudades capitales.

Con esta reciente actitud, una vez más dejó el Ministerio por fuera de la convocatoria a las ciudades más grandes del país, en las cuales el movimiento social de radios comunitarias es más grande y se encuentra más organizado, y en las cuales los puntos de vista de las comunidades excluidas son más marginados por las emisoras comerciales y de interés público. En particular, una vez más dejó el Ministerio de Comunicaciones por fuera de la convocatoria a Bogotá, ciudad a la que justamente pertenecen las organizaciones sociales que han promovido este largo proceso jurídico y político anteriormente descrito. Por ende, una vez más dejó el Ministerio la impresión de no tomar en serio los reclamos de las comunidades organizadas, e incluso de burlarse de ellas a través de decisiones que parecen cada vez más arbitrarias y mezquinas. Más aún, cada vez son más las sospechas existentes en el movimiento social de radios comunitarias de que la renuencia del Ministerio tiene como causa su deseo de beneficiar los intereses de las emisoras radiales comerciales del distrito, que se verían afectados si las emisoras comunitarias empezaran a competir por la pauta publicitaria que sostiene el negocio.<sup>27</sup>

Lo que resulta evidente de todo lo anterior es que, sean cuales sean las razones, el Ministerio de Comunicaciones no tiene ninguna voluntad política de reconocer y materializar el derecho fundamental a fundar emisoras comunitarias en Bogotá, incluso a pesar de que ya existe una

<sup>27</sup> Entrevista con Patricia Martínez, miembro de la Corporación para la Comunicación y la Educación Suba al Aire.

decisión de la Corte Constitucional que le exige hacerlo. Es más, la voluntad política del Ministerio parece encaminada justamente en sentido contrario, es decir, en truncar cualquier posibilidad de que las emisoras comunitarias de Bogotá sean una realidad reconocida y protegida jurídicamente.

La actitud del Ministerio de Comunicaciones constituye, sin lugar a dudas, un obstáculo de gran envergadura para que el movimiento social de radios comunitarias pueda dar por culminada su lucha política y jurídica. En efecto, este movimiento ya ha agotado casi todos los mecanismos existentes para hacer valer sus derechos. Y, dado que, en últimas, la apertura de la convocatoria pública depende de una decisión del Ministerio de Comunicaciones, es posible que éste continúe acudiendo a estrategias argumentativas para negarse a hacerlo, o al menos para seguir postergándolo en el tiempo.

A pesar de esta inmensa dificultad, el movimiento social de radios comunitarias de Bogotá no se ha dado por vencido. Apoyado en la decisión escrita del Ministerio de que abrirá una convocatoria pública para todas las ciudades capitales -sin exclusión de ninguna-, algunos miembros de este movimiento presentaron ya un nuevo derecho de petición preguntando la fecha exacta en la que abrirá la convocatoria para Bogotá, y otro exigiendo la creación de una veeduría ciudadana para la verificación de este proceso. Esta actitud de persistencia a pesar de la adversidad es muestra de que el movimiento social de radios comunitarias de Bogotá no sólo no se ha debilitado sino que incluso se ha fortalecido como resultado de la resistencia del Ministerio.

Sin embargo, los retos que aún enfrenta el movimiento social de emisoras comunitarias de Bogotá son muy grandes. En efecto, además de tener que continuar ideando estrategias jurídicas y políticas para exigir al Ministerio la apertura de una convocatoria pública para Bogotá, el movimiento tiene que estar preparado para que, cuando esta convocatoria sea abierta, el Ministerio continúe utilizando mecanismos sutiles para evitar que sean los miembros del movimiento social los que obtengan las licencias para la prestación del servicio de radio comunitaria, lo que equivaldría a una discriminación de estos últimos. En vista de su actitud de resistencia a los reclamos del movimiento, ésta sería una actitud apenas lógica del Ministerio, que podría materializarse a través del establecimiento de condiciones para participar y ganar la convocatoria con las que ciertamente no podrían cumplir las organizaciones sociales de base que han adelantado esta pelea. Ejemplos de estas condiciones son la exigencia de elevados recursos económicos y financieros para respaldar la propuesta, la exigencia de una infraestructura demasiado sofisticada, la imposibilidad de que las organizaciones sociales conformen consorcios o uniones temporales para participar, entre otros.

A través de condiciones como éstas, las organizaciones sociales que componen el movimiento de radios comunitarias de Bogotá podrían quedar excluidas de la convocatoria por la que tanto han luchado, a través de mecanismos que darían la apariencia de imparcialidad. Por ello, resulta de fundamental importancia que, una vez alcanzado su primer logro de la apertura de una convocatoria pública para Bogotá, el movimiento social se mantenga alerta y unido, y exija transparencia, imparcialidad y equidad en la adjudicación de licencias para emisoras comunitarias en Bogotá. La exigencia de la creación de una veeduría ciudadana para hacer seguimiento del proceso es un primer paso positivo en ese sentido.