

Bogotá D.C., agosto 05 de 2025

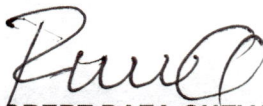
Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República
E. S. D.

Asunto: Radicación proyecto de ley "Por medio de la cual se regula la distribución de la pauta oficial del Estado, se garantiza la pluralidad informativa, se promueven principios de equidad y proporcionalidad y se dictan otras disposiciones"

Estimado secretario González:

En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al respectivo trámite legislativo.

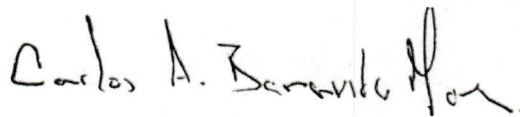
Por los y las congresistas:



ROBERT DAZA GUEVARA
SENADOR DE LA REPÚBLICA
PACTO HISTÓRICO – PDA



EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO



Carlos Alberto Benavides Mora
Senador del Pacto Histórico
Polo Democrático Alternativo



CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ
Honorable Senadora de la República
Colombia Humana-Pacto Histórico



Omar de Jesús Restrepo Correa
Senador de la República



ERMES EVELIO PETE VIVAS
Representante a la Cámara por el Cauca
Pactó Histórico -MAIS



ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Putumayo
Pacto Histórico -Colombia Humana



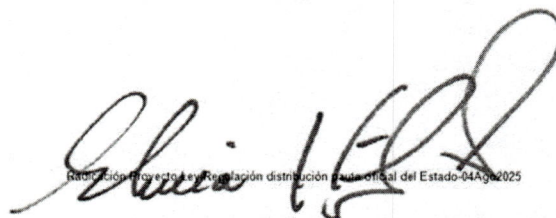
JORGE BASTIDAS ROSERO
Representante a la Cámara por el Cauca
Pactó Histórico



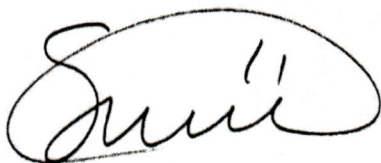
ERICK VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Paco Histórico



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara



GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER
Senadora de la República
Pacto Histórico-Colombia Humana



SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA
Senadora de la República
Partido COMUNES

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 5 del mes Agosto del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 128 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

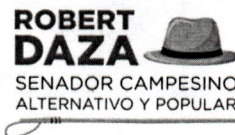
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. Robert Daza, Catalina Pérez, Carlos Benavides,
Gloria Flórez, Sandra Ramirez y otros Congresistas



SECRETARIO GENERAL



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA



PROYECTO DE LEY N.º ____ DE 2025

“POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA LA DISTRIBUCIÓN DE LA PAUTA OFICIAL DEL ESTADO, SE GARANTIZA LA PLURALIDAD INFORMATIVA, SE PROMUEVEN PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la asignación de la pauta oficial por parte de las entidades del Estado, garantizando criterios de transparencia, pluralidad y equidad entre los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios del país.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley serán usadas las siguientes definiciones.

- a. **Medios de comunicación comunitarios:** Son aquellos cuya propiedad, administración y dirección corresponde a los movimientos y organizaciones sociales, colectivos, comunidades, poblaciones y sectores sociales.

Se caracterizan por llevar a cabo procesos mediante los cuales, las comunidades asumen una voz propia y ejercen el derecho a la comunicación democrática. Promueven una amplia participación y fortalecimiento de las comunidades a las que sirven y de las que son parte.

Estos medios se definen por su programación pluralista, inclusiva, intercultural, académica, educativa y formativa, con enfoque de género, defensora de los derechos humanos y de la naturaleza, orientada hacia la transformación social.

Además, cuentan con una gestión técnica, administrativa y financiera de carácter comunitario, lo que indica que se separan de modelos de gestión corporativos. Se presentan en diversos formatos: impresos, sonoros, audiovisuales y digitales, con diferentes tipos de periodicidad.

- b. **Medios de comunicación públicos:** Son instituciones públicas con finalidad pública y no tienen fines de lucro; tienen presencia en los niveles nacionales, departamentales, distritales y locales.

La estructura, composición y atribuciones de los órganos de dirección, administración, control y participación de los medios públicos se establecerán en el instrumento jurídico de su creación.

Los medios públicos, además, son los que permiten que todos los ciudadanos tengan acceso a información relevante del Estado y deben garantizar el acceso a contenidos diversos, plurales con enfoque informativo y formativo, objetivo e imparcial.

- c. Medios de comunicación privados:** Son personas jurídicas de derecho privado con finalidad de lucro, cuyo objeto es la prestación de servicios comerciales de divulgación, de su propia creación o provista por terceros, a través de diversos formatos impresos, sonoros, audiovisuales y digitales y en periodicidades definidas por sus dueños.

Se caracterizan por una gestión técnica, administrativa y financiera de carácter corporativo y privado. Además, sus contenidos responden a una agenda propia que no necesariamente es de interés del público en general o del Estado, pueden estar enfocados en una sola temática o responder a modelos mixtos de programación.

- d. Pauta oficial:** Se entiende como toda forma de contratación o divulgación de mensajes institucionales, campañas publicitarias, anuncios gubernamentales o información de interés público que sea financiada total o parcialmente con recursos públicos, mediante cualquier medio de comunicación o plataforma de difusión.

Artículo 3°. Principio de tercios. Las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipios deberán distribuir los recursos destinados a la pauta oficial de la siguiente manera:

1. Un tercio del presupuesto total deberá asignarse a los medios de comunicación comunitarios.
2. Un tercio del presupuesto total deberá destinarse a los medios de comunicación públicos.
3. Un tercio del presupuesto total deberá asignarse a los medios de comunicación privados.

Artículo 4°. Caracterización. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el asesoramiento técnico del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), liderará la creación de un registro administrativo que permita la caracterización de los medios de comunicación previamente descritos.

Parágrafo 1°. Este registro administrativo recogerá los datos generales, como nombre, localización, frecuencia, periodicidad, cobertura, enfoque poblacional y recursos percibidos para la sostenibilidad de cada uno de los medios de comunicación objeto de la presente ley.

Parágrafo 2°. Para la elaboración de este registro administrativo deberá crearse una instancia consultiva vinculante que permita establecer los lineamientos indicados en el parágrafo 1° de este

artículo, así como las demás características consideradas relevantes para cada grupo de medios de comunicación. Esta instancia estará integrada de la siguiente forma:

- a. El Ministro/a de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o su delegado/a.
- b. El Director/a del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, o su delegado/a.
- c. Tres (3) representantes de los medios de comunicación comunitarios.
- d. Tres (3) representantes de los medios de comunicación públicos.
- e. Tres (3) representantes de los medios de comunicación privados.

Parágrafo 3°. Los lineamientos de caracterización indicados en el presente registro administrativo deberán ser actualizados cada cinco (5) años contando con la participación de los actores indicados en el presente artículo.

Artículo 5°. Sanciones. El incumplimiento injustificado del principio de tercios dará lugar a sanciones disciplinarias para el funcionario responsable, conforme con el Código Disciplinario Único.

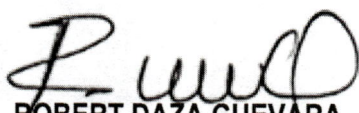
Artículo 6°. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley en un plazo no mayor a seis meses, concerniente a la creación del Registro Administrativo, lineamientos técnicos para la segmentación, los mecanismos de control y seguimiento, y los requisitos para la contratación de pauta objeto de la presente iniciativa.

Parágrafo 1°. Los medios de comunicación comunitarios que estén en proceso de formalización contarán con un término de dos (2) años para efectos de cumplir de manera progresiva con las obligaciones administrativas, comerciales, financieras y técnicas definidas en la normatividad vigente. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deberá brindar el asesoramiento técnico necesario para cumplir con la formalización de estos medios de comunicación.

Parágrafo 2°. El proceso de reglamentación de los requisitos para la contratación de pauta deberá hacerse con la participación de la instancia consultiva referenciada en el parágrafo 2° del artículo 4° de la presente ley.

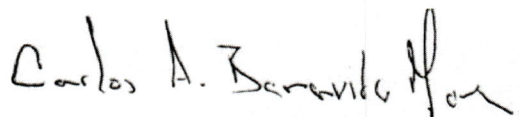
Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Firman los siguientes congresistas:

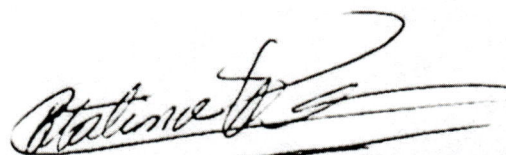

ROBERT DAZA GUEVARA
SENADOR DE LA REPÚBLICA
PACTO HISTÓRICO – PDA



EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO



Carlos Alberto Benavides Mora
Senador del Pacto Histórico
Polo Democrático Alternativo



CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ
Honorable Senadora de la República
Colombia Humana-Pacto Histórico

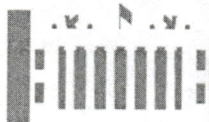
Omar de Jesús Restrepo Correa
Senador de la República



ERMES EVELIO PETE VIVAS
Representante a la Cámara por el Cauca
Pactó Histórico -MAIS



ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Putumayo
Pacto Histórico -Colombia Humana



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

**ROBERT
DAZA** 
SENADOR CAMPESINO
ALTERNATIVO Y POPULAR

JORGE BASTIDAS ROSERO

Representante a la Cámara por el Cauca
Pactó Histórico

ERICK VELASCO BURBANO

Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Paco Histórico

ALIRIO URIBE MUÑOZ

Representante a la Cámara

GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER

Senadora de la República
Pacto Histórico-Colombia Humana

SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA

Senadora de la República
Partido COMUNES

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 5 del mes Agosto del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 128 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: _____

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA PRESENTE LEY

La presente ley tiene por objeto regular la asignación de la pauta oficial por parte de las entidades del Estado, garantizando criterios de transparencia, pluralidad y equidad entre los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios del país.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

I) Marco Constitucional.

- A. **Artículo 20.** Establece el derecho de toda persona a expresar y difundir su pensamiento y opiniones, a informar y recibir información veraz e imparcial, y a fundar medios de comunicación. Así mismo, dispone que estos derechos no pueden ser censurados. Este artículo impone al Estado la obligación de crear condiciones normativas e institucionales que favorezcan el pluralismo informativo, entendido como la coexistencia de múltiples voces, formatos y perspectivas en el sistema comunicativo nacional.
- B. **Artículo 13.** Establece el derecho a la igualdad y la prohibición de todo tipo de discriminación. Así mismo, señala que el Estado debe promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados. La implementación de un modelo de distribución equitativa de la pauta oficial contribuye directamente al cumplimiento de esta disposición, al brindar acceso a recursos públicos a medios que históricamente han enfrentado barreras estructurales.
- C. **Artículo 75.** Declara que el espectro electromagnético es un bien público inenajenable e imprescriptible, sujeto a la gestión y control del Estado, el cual debe garantizar el acceso igualitario y la pluralidad en su uso. Este principio es especialmente relevante para la distribución equitativa de contenidos informativos y publicitarios financiados con recursos públicos, así como para la inclusión efectiva de medios comunitarios y regionales en la agenda comunicacional del Estado.
- D. **Artículo 73.** Reconoce una protección constitucional especial a la actividad periodística, en tanto garante del derecho a la información de la ciudadanía. La distribución equitativa de la pauta oficial fortalece las condiciones materiales de ejercicio de este derecho, en particular en contextos territoriales y comunitarios donde el sostenimiento de medios alternativos depende en gran medida del acceso a recursos públicos.
- E. **Artículo 103.** Dispone que la participación ciudadana es un principio esencial del sistema democrático y que el Estado debe facilitar su ejercicio a través de diversas formas organizativas. Los medios de comunicación comunitarios constituyen una herramienta fundamental de participación política, cultural y social, al permitir que comunidades organizadas gestionen sus propios procesos comunicativos. Su fortalecimiento mediante el acceso equitativo a la pauta oficial se alinea con los mandatos de participación consagrados en este artículo.

II) Marco legal.

- A. **Ley 1341 de 2009** “Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones TIC, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones”.

Define las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) como un servicio público esencial y un derecho fundamental, al tiempo que establece que su prestación debe orientarse al acceso universal y a la inclusión social. En su artículo 2, establece que uno de los fines del Estado en materia de TIC es garantizar el acceso de todos los ciudadanos al servicio y promover la apropiación de las tecnologías en beneficio del interés general

- B. **Ley 182 de 1995 y Ley 1978 de 2019.** Regulan el servicio público de televisión y otros servicios audiovisuales.

Reconocen la existencia y función de los canales comunitarios como medios de comunicación orientados a la participación ciudadana, la expresión local y el fortalecimiento de las identidades territoriales. Estas leyes disponen que la prestación de servicios audiovisuales debe cumplir criterios de diversidad y pluralismo.

- C. **Ley 1834 de 2017** “Por medio de la cual se fomenta la economía creativa Ley Naranja”.

Reconoce a los medios de comunicación comunitarios como parte del sector cultural y creativo, y como actores estratégicos en la economía cultural del país. Esta ley establece principios para el fortalecimiento institucional de las industrias creativas, incluyendo aquellas con base social y territorial, lo que habilita la adopción de medidas que favorezcan su sostenibilidad mediante el acceso a la pauta oficial.

- D. **Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026** “Colombia Potencia Mundial de la Vida”

Incluye dentro de sus metas estratégicas el fortalecimiento de los medios comunitarios y alternativos, así como la garantía del acceso equitativo a los servicios de información y comunicación. El PND resalta la necesidad de cerrar brechas entre territorios y poblaciones, y de promover condiciones para una participación amplia en los procesos comunicativos. Este enfoque respalda la creación de un modelo legal de distribución de pauta que incorpore de forma estructural a los medios comunitarios como destinatarios legítimos de la política pública de comunicación del Estado.

III) Marco legal internacional.

- A. **Artículo 19 - Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).**

Establece que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, incluyendo la libertad de investigar, recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio. Este precepto sustenta el deber de los Estados de generar condiciones normativas e institucionales que permitan el ejercicio efectivo del derecho a la información y garanticen la circulación de múltiples voces en el espacio público. La regulación equitativa de la pauta oficial contribuye a este fin al asegurar que los recursos estatales en materia de comunicación no se concentren en un solo tipo de medio.



B. Artículo 19 - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

Dispone que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, lo cual incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole, sin consideración de fronteras y por cualquier medio. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Observación General N.º 34 (2011), ha señalado que los Estados deben adoptar medidas para evitar la concentración indebida de medios de comunicación y garantizar la pluralidad, condiciones que se ven favorecidas mediante esquemas de asignación equitativa de recursos públicos como el que propone esta ley.

C. Artículo 13 - Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

Reconoce el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, e indica que dicho derecho no puede ser restringido indirectamente a través de controles sobre medios de comunicación o recursos esenciales para su funcionamiento. En este sentido, el uso discrecional o excluyente de la pauta oficial puede constituir una forma de censura indirecta. El presente proyecto de ley se alinea con esta disposición al establecer un marco normativo objetivo, proporcional y no discriminatorio para la distribución de los recursos públicos en comunicación.

D. Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, CIDH, 2011).

Este documento recoge lineamientos dirigidos a los Estados miembros de la OEA para garantizar que la publicidad oficial no se utilice como mecanismo de control o censura. El principio 1 establece que su asignación debe regirse por criterios claros, preestablecidos y objetivos. El principio 5 señala que no debe utilizarse para premiar o castigar líneas editoriales, y el principio 6 indica que debe promover la diversidad y pluralismo mediático. Estos principios fundamentan la propuesta de distribuir la pauta estatal bajo el principio de tercios entre medios públicos, privados y comunitarios.

E. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión – CIDH (2010).

En su capítulo temático sobre publicidad oficial, la Relatoría advierte que el uso arbitrario o discriminatorio de los recursos estatales de comunicación puede vulnerar el derecho a la libertad de expresión. El informe recomienda a los Estados adoptar marcos normativos que aseguren la transparencia y equidad en la asignación de pauta, con criterios técnicos verificables. La presente iniciativa incorpora esta recomendación mediante la creación de un registro administrativo y la definición de categorías de medios.

F. Informe del Relator Especial de la ONU sobre libertad de expresión (A/66/290, 2011).

Este informe advierte que la asignación selectiva o concentrada de la publicidad oficial puede afectar la independencia editorial de los medios y limitar la diversidad informativa, especialmente en contextos rurales, indígenas o periféricos. Se recomienda a los Estados establecer mecanismos normativos que promuevan el pluralismo y garanticen el acceso equitativo de todos los medios a los recursos públicos. Esta recomendación respalda la incorporación de criterios proporcionales en la legislación interna, como lo plantea este proyecto de ley.

IV) Conveniencia y necesidad del proyecto de ley.

La presente iniciativa legislativa tiene como propósito establecer un marco normativo claro, equitativo y técnicamente sustentado para la distribución de la pauta oficial financiada con recursos públicos en Colombia, quiere decir que la presente ley solamente aplica para la contratación de pauta realizada por una entidad pública, no aplica para la contratada y financiada exclusivamente por el sector privado. El objetivo principal es garantizar que dicha distribución se realice bajo principios de pluralidad informativa, equidad en el acceso a los recursos estatales destinados a la comunicación institucional y transparencia en los procesos de contratación, conforme a los estándares constitucionales e internacionales vigentes.

El proyecto propone el establecimiento del principio de tercios como criterio rector en la distribución de la pauta oficial, definiendo que un tercio del presupuesto correspondiente deberá asignarse a medios de comunicación comunitarios, un tercio a medios públicos y un tercio a medios privados. Esta medida busca corregir desequilibrios históricos en el acceso a recursos públicos de comunicación, asegurar la representatividad de diferentes sectores sociales en el ecosistema mediático nacional, y dar cumplimiento a mandatos constitucionales sobre igualdad, participación y democratización del acceso a la información.

Importancia de la pluralidad de medios de comunicación en una democracia

La pluralidad de medios de comunicación constituye un pilar fundamental para el funcionamiento de cualquier sistema democrático. Este principio no solo se refiere a la existencia de una variedad de medios, sino también a la garantía de acceso equitativo a los recursos, la diversidad de voces, enfoques editoriales y perspectivas socioculturales, y la posibilidad real de que todos los sectores de la sociedad participen en el debate público mediante sus propios canales informativos.

Desde una perspectiva normativa, la libertad de expresión incluye no solo el derecho individual a emitir opiniones, sino también el derecho colectivo de la sociedad a estar informada desde diferentes fuentes y visiones del mundo. Así lo reconocen instrumentos internacionales como el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que protege el derecho a "buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole", y el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prohíbe expresamente las restricciones indirectas a la libertad de expresión, incluyendo el abuso de controles oficiales sobre medios o recursos de difusión.

En línea con estos principios, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha desarrollado estándares específicos en torno a la pluralidad mediática. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha afirmado que "el derecho a la libertad de expresión requiere necesariamente un entorno comunicativo diverso y pluralista que garantice la circulación de

información sin discriminación y que permita el libre debate de ideas" (CIDH, *Informe Anual 2009*, Cap. III).

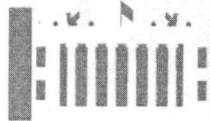
La pluralidad de medios permite la formación de una opinión pública libre, la confirmación social del poder político y económico, y la visibilización de realidades locales, territoriales, rurales, comunitarias o excluidas que tradicionalmente han sido ignoradas. La existencia de múltiples voces enriquece el debate democrático, protege a las minorías y previene la homogeneización informativa, fenómeno que puede conducir a formas sutiles de censura o a la captura ideológica de la opinión pública.

Asimismo, el pluralismo mediático es reconocido por organismos internacionales como la UNESCO, que en su Declaración sobre Medios de Comunicación Independientes y Plurales (1991), señaló que "el desarrollo de una prensa libre, pluralista e independiente es esencial para el desarrollo y mantenimiento de la democracia". Este principio también es recogido en el Marco de indicadores de desarrollo de medios (UNESCO, 2008), que establece que un sistema mediático democrático debe garantizar la existencia de medios públicos, privados y comunitarios con condiciones mínimas de sostenibilidad.

En el contexto colombiano, la Constitución Política protege la libertad de expresión y de información (Art. 20) y reconoce el espectro electromagnético como un bien público (Art. 75), lo que impone al Estado el deber de garantizar el acceso equitativo y plural a los medios de comunicación. El pluralismo informativo, por tanto, no es una concesión estatal, sino una obligación constitucional que debe expresarse también en el diseño de las políticas públicas de comunicación, incluidas aquellas que regulan el uso de la pauta oficial.

Por otra parte, la concentración de medios ha sido identificada por organismos internacionales como una amenaza para la democracia. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la libertad de expresión, en su informe A/66/290 de 2011, advirtió que la acumulación de medios y la falta de diversidad informativa pueden "constituir una forma estructural de restricción al derecho a la libertad de expresión", recomendando que los Estados implementen políticas activas que garanticen el acceso equitativo a los recursos de comunicación para medios comunitarios y alternativos.

Finalmente, cabe destacar que la pluralidad no se limita a la existencia formal de medios diversos, sino que debe garantizarse en términos materiales y económicos. Para ello, el Estado debe adoptar medidas que permitan la sostenibilidad y el acceso equitativo de todos los tipos de medios a los recursos públicos, incluyendo los presupuestos destinados a la comunicación institucional. Tal como lo sostiene la CIDH en sus *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión* (2011), los recursos estatales de pauta oficial deben distribuirse bajo criterios objetivos, no discriminatorios y que promuevan el pluralismo.



Situación actual en Colombia

En Colombia no existe en la actualidad una ley que regule de manera específica la distribución proporcional y objetiva de la pauta oficial. En la práctica, estudios académicos y reportes de organizaciones especializadas han evidenciado una tendencia de concentración de la pauta en grandes medios comerciales, ubicados principalmente en centros urbanos, lo que restringe la posibilidad de acceso a recursos públicos por parte de medios comunitarios, alternativos, regionales y rurales. Esta situación ha sido documentada, entre otros, por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que ha señalado la importancia de evitar el uso discriminatorio o arbitrario de la pauta oficial, así como de garantizar criterios objetivos, transparentes y no partidistas en su asignación (CIDH, 2010).

De acuerdo con la información recaudada por el proyecto Pauta Visible de la FLIP, entre 2016 y 2020, 75 entidades de todo el país invirtieron cerca de 860 mil millones de pesos en contratos de publicidad oficial. La FLIP ha identificado patrones y abusos en la asignación de publicidad oficial a través de diferentes investigaciones que dan luces sobre un asunto determinante para la sostenibilidad de los medios de comunicación, para la garantía del acceso a la información de la ciudadanía y, en últimas, para la libertad de expresión.

Además, ante la falta de regulación en la entrega de la pauta oficial se han promovido prácticas nocivas como la contratación directa, la falta de regulación y de transparencia en los recursos que se asignan a los medios de comunicación sin marcas evidentes de publicidad pagada, así como generación de monopolios en todos los niveles nacional, departamentales y municipal en los tres sectores de medios, de acuerdo a las realidades políticas e intereses particulares desde los cuales la pauta se concentra en medios privados, públicos o comunitarios.

El análisis del comportamiento del gasto público destinado a publicidad oficial en Colombia durante las últimas décadas evidencia que este rubro representa una inversión significativa dentro de los presupuestos de los gobiernos nacionales y territoriales. A pesar de su relevancia cuantitativa y política, este tipo de gasto ha carecido históricamente de un marco normativo robusto que regule su distribución con base en principios de equidad, pluralidad y objetividad. En ese contexto, el presente proyecto de ley propone una medida concreta: la adopción del principio de tercios, como criterio técnico para asignar los recursos públicos de pauta entre medios comunitarios, públicos y privados, en partes iguales.

Diversas investigaciones periodísticas, informes especializados y bases de datos públicas han documentado el volumen de inversión en comunicación institucional y publicidad oficial por parte del Estado colombiano. Según datos recopilados por la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) a través de su plataforma Pauta Visible, solo entre los años 2018 y 2022 las entidades estatales del orden nacional celebraron más de quince contratos a través del Departamento Administrativo de la

Presidencia (DAPRE) para el manejo de estrategia comunicacional, por un valor superior a los 46.000 millones de pesos. Estos recursos fueron canalizados principalmente hacia campañas de divulgación institucional, servicios de prensa y contenidos orientados a posicionar la gestión del gobierno nacional ante la ciudadanía (FLIP, 2022).

En cuanto a los niveles territoriales, el gasto en publicidad oficial presenta cifras igualmente representativas. Por ejemplo, según la FLIP, la Alcaldía Mayor de Bogotá ejecutó, entre enero de 2020 y septiembre de 2022, más de 81.500 millones de pesos en pauta institucional, lo que equivale a un promedio de 74 millones de pesos diarios invertidos en mensajes publicitarios financiados con recursos públicos. De ese total, más del 47% fue canalizado a través de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), en una estrategia de contratación directa que concentró el manejo de medios en una entidad pública local (FLIP, 2022).

La situación no es exclusiva de la capital. En Barranquilla, durante el mismo periodo, se reportó un gasto acumulado en publicidad estatal que superó los 94.600 millones de pesos, una cifra que posicionó a esta ciudad como la de mayor inversión en pauta oficial entre las administraciones locales del país. Estos datos, extraídos del mismo programa Pauta Visible, permiten dimensionar el impacto presupuestal del rubro de comunicaciones institucionales en entes territoriales con capacidad fiscal significativa (FLIP, 2023).

A nivel nacional, el patrón de gasto ha continuado durante el actual periodo presidencial. De acuerdo con un informe de Infobae Colombia basado en datos oficiales, entre agosto de 2022 y diciembre de 2024, el gobierno habría invertido más de 131.000 millones de pesos en contratos de publicidad oficial. Solo en 2024, se firmaron acuerdos por más de 63.000 millones de pesos, distribuidos principalmente entre agencias de comunicaciones y medios tradicionales, y en el gobierno anterior aproximadamente 40.000 millones de pesos durante los cuatro años de mandato (Infobae, 2025).

Cabe destacar que algunos de estos recursos han sido gestionados a través de partidas especiales como el Fondo de Programas Especiales para la Paz (Fondo Paz). Según una investigación de El Tiempo, entre 2018 y 2020, se destinaron aproximadamente 46.000 millones de pesos del Fondo Paz a gastos de publicidad institucional de la Presidencia de la República. Estos recursos fueron utilizados para posicionar campañas como “Colombia Avanza” o “Presidencia en las regiones”, entre otras. Aunque jurídicamente posible, esta práctica evidenció la ausencia de criterios normativos específicos que regulen los fines, contenidos y destinatarios de la pauta oficial, así como su distribución proporcional entre tipos de medios (El Tiempo, 2020).

En el plano de los medios comunitarios y regionales, estudios elaborados por la FLIP y la organización Colombiacheck han advertido que estos actores enfrentan múltiples barreras para acceder a la contratación estatal de publicidad oficial, ya sea por su falta de formalización, su limitada

capacidad administrativa o la concentración de la contratación en medios grandes con presencia nacional. En muchos casos, estos medios desempeñan funciones clave en territorios rurales o periféricos, donde no existe presencia de grandes medios privados o públicos, pero no reciben proporcionalmente recursos del Estado para su sostenimiento o fortalecimiento.

La ausencia de un marco legal que garantice una distribución equitativa de la pauta oficial ha generado vacíos normativos y prácticas desiguales. La evidencia empírica muestra que el gasto público en este rubro no es marginal, sino considerable. Por ello, se hace necesario establecer principios y criterios objetivos que permitan su asignación con base en mecanismos transparentes, proporcionales e inclusivos.

El presente proyecto de ley no pretende limitar el gasto en publicidad oficial, o establecer privilegios para unos medios de comunicación en específico, sino regular su distribución bajo el principio de tercios, de forma que los recursos públicos beneficien de manera proporcional a los tres tipos reconocidos de medios: comunitarios, públicos y privados. Esta medida busca asegurar que los recursos invertidos por el Estado en comunicación institucional contribuyan efectivamente a la democratización de la información y al fortalecimiento del ecosistema mediático en su conjunto.

Derecho comparado

Diversos países han adoptado marcos normativos orientados a garantizar que la publicidad oficial se distribuya bajo criterios objetivos, proporcionales y no discriminatorios. Aunque no todos han implementado sistemas con distribución obligatoria entre tipos de medios, como el principio de tercios propuesto en el presente proyecto de ley, sí han establecido estándares legales y políticas públicas que promueven la pluralidad informativa, la transparencia en la asignación de recursos y la prevención de prácticas arbitrarias.

1. Ecuador.

Ecuador constituye un caso paradigmático en la región, al haber incorporado de forma explícita el principio de tercios en su legislación nacional. En 2022, mediante una reforma a la Ley Orgánica de Comunicación, se estableció que el Estado debe distribuir la pauta oficial de la siguiente manera: 33 % para medios privados, 33 % para medios públicos y 34 % para medios comunitarios. Esta reforma fue objeto de control constitucional y validada por la Corte Constitucional del Ecuador, la cual concluyó que esta medida no constituye un trato discriminatorio, sino una acción afirmativa para corregir asimetrías estructurales en el acceso a los recursos públicos destinados a la comunicación institucional. La norma busca asegurar el pluralismo informativo, la participación de medios locales y la democratización de la comunicación en el país.

2. España.

En Europa, España cuenta con la Ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional, que establece reglas claras para el uso de recursos públicos en campañas informativas del Estado. Esta normativa exige que toda publicidad institucional tenga como fin informar a la ciudadanía sobre derechos, deberes y servicios públicos, prohíbe expresamente la promoción de logros de gobierno, y obliga a las administraciones públicas a presentar un plan anual de comunicación, así como a rendir cuentas sobre los contratos ejecutados. Si bien la ley no establece porcentajes de asignación entre tipos de medios, incorpora principios clave como objetividad, eficiencia, transparencia y pluralidad.

3. Canadá-

En Canadá, el Gobierno Federal aplica desde 2016 una Política de Comunicaciones e Identidad, mediante la cual regula de forma centralizada la planeación, ejecución y supervisión de la publicidad estatal. Esta política impone criterios técnicos rigurosos para la selección de medios, obliga a justificar cada campaña ante la ciudadanía, y prohíbe el uso partidista o electoral de los recursos públicos. Además, contempla mecanismos de auditoría pública y acceso a la información. Aunque no incorpora el principio de tercios, la experiencia canadiense demuestra que es posible estructurar un sistema de asignación de pauta estatal con alto grado de transparencia, neutralidad y control institucional.

4. Argentina y Uruguay.

Tanto en Argentina como en Uruguay, la legislación en materia de medios ha avanzado en el reconocimiento legal de los medios comunitarios. En ambos países, se ha establecido que el 33 % del espectro radioeléctrico debe reservarse para medios comunitarios sin fines de lucro. Este criterio, aunque no regula directamente la distribución de la pauta oficial, evidencia una orientación legal a favor del pluralismo y la inclusión. En Argentina, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley 26.522 de 2009) establece mecanismos de fomento, acceso equitativo y participación para medios sin ánimo de lucro, incluyendo fondos concursables y beneficios fiscales.

5. Perú.

En Perú, la Ley 28874 de 2006 regula el gasto en publicidad estatal, estableciendo que este debe orientarse exclusivamente a fines informativos de interés general. La norma prohíbe expresamente el uso de la pauta con fines personales o partidistas, y obliga a las entidades públicas a sustentar la necesidad y oportunidad de cada campaña. En 2023, mediante la Ley 31515, se introdujeron reformas que fortalecen los principios de austeridad, transparencia y rendición de cuentas. Aunque no existe una disposición que obligue a dividir el gasto por tipo de medio, sí se han creado mecanismos de publicación obligatoria de contratos y criterios para asegurar la inclusión de medios regionales y locales.

La revisión de estas experiencias demuestra que existe una tendencia normativa, tanto en América Latina como en otros sistemas democráticos, hacia la regulación transparente, técnica y equitativa del gasto público en publicidad institucional. Mientras algunos países han optado por establecer criterios de pluralidad o medidas de acción afirmativa (como Ecuador), otros han centrado sus esfuerzos en asegurar la legalidad, austeridad, rendición de cuentas y control ciudadano (como España, Canadá o Perú).

En ese contexto, la propuesta colombiana de establecer el principio de tercios representa un paso complementario, innovador y coherente con los estándares internacionales, que busca garantizar una distribución proporcional de los recursos públicos destinados a la comunicación oficial, promoviendo la inclusión de todos los tipos de medios en el ecosistema informativo nacional.

REFERENCIAS

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.
<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2022). *Ley Orgánica de Comunicación (reforma de 2022)*. Registro Oficial Suplemento 435.
<https://www.registrooficial.gob.ec>

Cambio Colombia. (2023, junio 14). *Millones en opinión pública: radiografía al gasto de la Presidencia en comunicaciones*.
<https://cambiocolombia.com/poder/millones-en-opinion-publica-radiografia-al-gasto-de-la-presidencia-en-comunicaciones>

CIDH – Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2010). *Informe Anual 2010 – Capítulo temático sobre publicidad oficial*.
<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/2010%20esp.pdf>

CIDH – Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2011). *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*.
<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=848&IID=2>

Congreso de la Nación Argentina. (2009). *Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>

Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 80 de 1993: Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1346>

Congreso de la República de Colombia. (1995). *Ley 182 de 1995: Por la cual se reglamenta el servicio público de televisión*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2850>

Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1341 de 2009: Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las TIC*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36553>

Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1806 de 2016: Por medio de la cual se dictan disposiciones para fortalecer la radio comunitaria y cultural*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74775>

Congreso de la República de Colombia. (2017). *Ley 1834 de 2017: Ley de Economía Naranja*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=82634>

Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1978 de 2019: Por la cual se moderniza el sector TIC*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=102722>

Congreso de la República del Perú. (2006). *Ley 28874: Ley que regula la publicidad estatal*. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe>

Congreso de la República del Perú. (2022). *Ley 31515: Ley que modifica la Ley 28874 para garantizar la transparencia en la contratación de publicidad estatal*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3204566-ley-n-31515>

Constitución Política de Colombia. (1991). https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). *Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida*. <https://colaboracion.dnp.gov.co>

- El Espectador. (2020, octubre 20). *La billetera de Duque*.
<https://www.elespectador.com/politica/la-billetera-de-duque/>
- El Espectador. (2024, abril 10). *El gasto en publicidad oficial se ha desbordado*.
<https://www.elespectador.com/opinion/editorial/el-gasto-en-publicidad-oficial-se-ha-desbordado/>
- El Espectador. (2024, junio 5). *Así se movió la publicidad oficial en alcaldías y gobernaciones en los últimos cuatro años*.
<https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/asi-se-movio-la-publicidad-oficial-en-alcaldias-y-gobernaciones-en-los-ultimos-cuatro-anos/>
- El Tiempo. (2020, octubre 18). *¿Por qué usaron dineros del Fondo Paz para posicionar imagen de Duque?*.
<https://www.eltiempo.com/politica/congreso/por-que-usaron-dineros-del-fondo-paz-para-posicionar-imagen-de-duque-549895>
- Esfera Comunicacional. (2022, noviembre 30). *Ecuador: medios comunitarios obtendrán el 34 % de la publicidad estatal tras la reforma a la Ley de Comunicación*.
<https://esferacomunicacional.ar/ecuador-medios-comunitarios-obtendran-el-34-de-la-publicidad-estatal-tras-la-reforma-a-la-ley-de-comunicacion/>
- Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). (2022). *Pauta Visible*.
<https://flip.org.co/publicaciones/otras-publicaciones?pagina=1&tematicas=Pauta%20Visible>
- Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). (2022, octubre 27). *Alcaldía de Bogotá ha gastado más de 81 mil millones de pesos en pauta oficial*.
<https://flip.org.co/en/publicaciones/otras-publicaciones?item=alcaldia-de-bogota-ha-gastado-mas-de-81-mil-millones-de-pesos-en-pauta-oficial>
- Gobierno de España. (2005). *Ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional*. Boletín Oficial del Estado (BOE) N.º 282.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-18579>
- Government of Canada. (2016). *Policy on Communications and Federal Identity*. Treasury Board of Canada Secretariat.
<https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=30683>
- HACER.org. (2017). *Colombia: El gasto publicitario del gobierno de Santos, la gran verdad desconocida*.

<https://www.hacer.org/latam/colombia-el-gasto-publicitario-del-gobierno-de-santos-la-gran-verdad-desconocida-kien-y-ke/>

Infobae. (2025, enero 19). *Esta es la millonada que se ha gastado el presidente Gustavo Petro en propaganda para su gobierno: supera los \$100.000 millones.*
<https://www.infobae.com/colombia/2025/01/19/esta-es-la-millonada-que-se-ha-gastado-el-presidente-gustavo-petro-en-propaganda-para-su-gobierno-supera-los-100000-millones/>

La Rue, F. (2011). *Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la libertad de expresión* (A/66/290).
<https://undocs.org/es/A/66/290>

La Silla Vacía. (2023, julio 24). *Petro les corta la publicidad a los medios y la gasta en él.*
<https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/petro-les-corta-la-publicidad-a-los-medios-y-la-gasta-en-el/>

Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos.*
<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/normativa/convencion.asp>

RCN Radio. (2022, septiembre 28). *Gastos de publicidad oficial de administración Duque y otros gobiernos.*
<https://www.rcnradio.com/politica/gastos-de-publicidad-oficial-de-administracion-duque-y-otros-gobiernos>

República Oriental del Uruguay. (2014). *Ley 19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual.* Diario Oficial.
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19307-2014>

UNESCO. (1991). *Declaración de Windhoek sobre Medios de Comunicación Independientes y Plurales.*
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000090638>

UNESCO. (2008). *Indicadores de desarrollo mediático: Marco de indicadores para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación.*
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000168056>

3. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y por lo tanto no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es de resaltar que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, establece:

Artículo 7. *Análisis fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue plazo.*

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

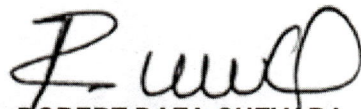
En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución ni la Ley, en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto. No obstante, se recomienda solicitar concepto respecto de este al Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el correspondiente trámite de la iniciativa.

4. CONFLICTO DE INTERESES

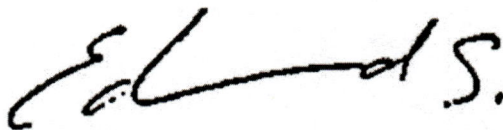
Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar”.

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrán presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma, podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas, cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.

Por los y las congresistas



ROBERT DAZA GUEVARA
SENADOR DE LA REPÚBLICA
PACTO HISTÓRICO – PDA



EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO



Carlos Alberto Benavides Mora
Senador del Pacto Histórico
Polo Democrático Alternativo



CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ
Honorable Senadora de la República
Colombia Humana-Pacto Histórico



Omar de Jesús Restrepo Correa
Senador de la República





ERMES EVELIO PETE VIVAS

Representante a la Cámara por el Cauca
Pactó Histórico -MAIS

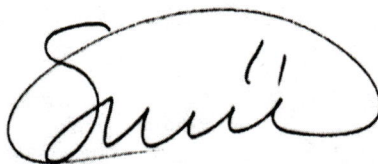


JORGE BASTIDAS ROSERO

Representante a la Cámara por el Cauca
Pactó Histórico



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara



SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA
Senadora de la República
Partido COMUNES



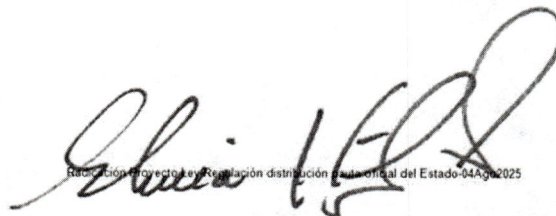
ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ

Representante a la Cámara
Departamento de Putumayo
Pacto Histórico -Colombia Humana



ERICK VELASCO BURBANO

Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Paco Histórico



Redacción Proyecto de Regulación distribución de la oferta del Estado-04Ago2025

GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER
Senadora de la República
Pacto Histórico-Colombia Humana