

RESOLUCIÓN No. **7447** DE 2024

*"Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **PLURAL COMUNICACIONES S.A.S.** en contra de la Resolución CRC 7197 de 25 de agosto de 2023"*

### **LA SESIÓN DE COMISIÓN DE CONTENIDOS AUDIOVISUALES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**

En ejercicio de sus facultades legales, según lo dispuesto en el numeral 20.1. del artículo 20 de la Ley 1341 de 2009 y en ejercicio de las competencias conferidas especialmente por los numerales 27 y 30 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, ambos artículos modificados por la Ley 1978 de 2019, y

#### **CONSIDERANDO**

##### **1. ANTECEDENTES**

Mediante auto del 13 de enero de 2023, la Sesión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) inició una investigación administrativa sancionatoria en contra de **PLURAL COMUNICACIONES S.A.S.** (en adelante, "**PLURAL COMUNICACIONES**") por la presunta infracción de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 18 del Acuerdo CNTV 02 de 2011, compilado en el artículo 16.4.10.16 de la Resolución CRC 5050 de 2016. Este auto fue notificado personalmente por medios electrónicos el 20 de enero de 2023.

Una vez agotadas todas las etapas de la actuación administrativa, esta Comisión emitió la Resolución No. 7197 de 25 de agosto de 2023<sup>1</sup>, por medio de la cual se encontró probada la conducta infractora imputada en el auto expedido el 17 de enero de 2023 y, en consecuencia, se declaró responsable a **PLURAL COMUNICACIONES** por la violación de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 18 del Acuerdo CNTV 02 de 2011, compilado en el artículo 16.4.10.16 de la Resolución CRC 5050 de 2016. Por consiguiente, resolvió amonestar a **PLURAL COMUNICACIONES**, en su condición de operador público de televisión, dentro del proceso administrativo sancionatorio, identificado con el número de expediente 10000-33-2-1.

Habiéndose notificado la Resolución CRC 7197 de 2023 personalmente por medios electrónicos el 25 de agosto de 2023, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el término de diez (10) días para presentar recurso de reposición vencía el 8 de septiembre de 2023.

El 8 de septiembre de 2023, mediante comunicación con radicado de entrada No. 2023814468, **PLURAL COMUNICACIONES** presentó ante esta Comisión recurso de reposición en contra de la Resolución No. 7197 de 2023, en el cual solicitó textualmente:

"(...)"

---

<sup>1</sup> "Por medio de la cual se decide una investigación administrativa en contra del concesionario de espacios de televisión en el canal de operación pública de alcance nacional **PLURAL COMUNICACIONES S.A.S.**"

- A. **REVOCAR** la totalidad de lo resuelto por la Resolución No. 7197 del veinticinco (25) de agosto de dos mil veintitrés (2023).
- B. Que, como consecuencia de lo anterior, se **REVOQUE** la decisión de **AMONESTAR** a **PLURAL COMUNICACIONES** dentro del presente proceso sancionatorio, de acuerdo con los motivos de inconformidad del presente documento.

(...)”.

## **2. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN**

Los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) establecen que el recurso de reposición debe presentarse por el interesado, su representante o apoderado, ante el funcionario que dictó la decisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la diligencia de notificación personal, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso, exponiendo los motivos de inconformidad frente a la decisión.

En el presente caso, se observa que la Resolución CRC 7197 de 25 de agosto de 2023 fue notificada personalmente por medios electrónicos ese mismo día, y el recurso fue interpuesto por el Representante Legal de **PLURAL COMUNICACIONES** el 8 de septiembre de 2023, esto es, al décimo día hábil siguiente a la notificación del acto recurrido, de manera que el recurso se presentó dentro del término legalmente establecido.

En virtud de lo anterior y, a partir de la revisión de los documentos que obran en el expediente, se tiene que el recurso de reposición presentado por **PLURAL COMUNICACIONES** cumple con todos los requisitos de ley. Por tanto, tal recurso será admitido, como quedará expresado en la parte resolutive del presente acto, y se procederá a su estudio de fondo.

## **3. ANÁLISIS DE LOS CARGOS PRESENTADOS EN EL RECURSO DE REPOSICIÓN**

Una vez examinados los argumentos presentados por el recurrente en contra de la Resolución CRC 7197 de 2023, con los que fundamenta su solicitud de revocatoria de dicha decisión y en consecuencia de la sanción de amonestación, la CRC procedió a agruparlos de la siguiente manera:

- (i) Respecto a la violación al debido proceso – Falta y falsa motivación del acto administrativo que sancionó a **PLURAL COMUNICACIONES**.
- (ii) Respecto a la graduación de la sanción impuesta, pese a no haber puesto en peligro los bienes jurídicos tutelados.
- (iii) Respecto del desconocimiento del principio de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción impuesta.

Es importante resaltar que el recurrente sustenta el recurso interpuesto ante esta Comisión, respecto a la no vulneración de los bienes jurídicos tutelados, basándose en los mismos argumentos que presentó en las oportunidades procesales que tuvo para defenderse durante la investigación administrativa sancionatoria, es decir, en los presentados tanto en su escrito de descargos como en el de alegatos de conclusión.

Aclarado lo anterior, a continuación, se presentan tanto los argumentos del recurso como las consideraciones de la CRC frente a cada uno de ellos.

### **3.1. Respecto a la violación al debido proceso – Falta y falsa motivación del acto administrativo que sancionó a PLURAL COMUNICACIONES**

**PLURAL COMUNICACIONES** en su recurso de reposición señaló que el acto administrativo recurrido no cuenta con motivación que sustente la puesta en peligro de los bienes jurídicos tutelados por lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 18 del Acuerdo CNTV 02 de 2011, toda

vez que a su juicio "la CRC no motivó mínimamente porqué [sic] haberle impedido a ese organismo su análisis previo, en este caso concreto, afectó la finalidad de dar a conocer la información de los mensajes institucionales en comentario".

Agrega el recurrente que, en caso de que la CRC encuentre debidamente motivada la resolución, esta adolece de falsa motivación, debido a que considera que no existió puesta en peligro de la oportunidad de los mensajes institucionales ni de los bienes jurídicos que ampara la norma.

### CONSIDERACIONES DE LA CRC

De acuerdo con lo expuesto previamente, es claro que el recurrente alega que la Resolución CRC 7197 del 25 de agosto de 2023 no cuenta con motivación suficiente que justifique la antijuricidad de la conducta sancionada, es decir, de la puesta en peligro de los bienes jurídicos tutelados, y que, en todo caso, si fuese suficiente dicha motivación desconoce la realidad y, por tanto, estaría viciada de falsa motivación.

Para verificar si le asiste o no razón al recurrente en su argumento sobre la indebida motivación de la decisión tomada por esta Comisión, resulta necesario tener claros los conceptos de falta de motivación y falsa motivación de los actos administrativos, a efectos de analizar si esa decisión se adecúa o cumple con el deber motivacional correspondiente.

En cuanto a la falta de motivación, es necesario indicar que es un vicio de **los actos administrativos que se configura cuando no se fundamenta la razón de la decisión por parte de la administración, o cuando a pesar de existir motivación, esta no se expone de manera suficiente**. Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado que:

*"La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; **los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos**. Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que: inspiraron la producción de los mismos. En cuanto a **la falta de motivación**, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto. **En efecto, cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria, en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forma del acto administrativo, el modo de expedirse. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en vicio de expedición irregular y, por ende, so (sic) configura la nulidad del acto administrativo. En efecto, la expresión de los motivos por los cuales se profiere un acto administrativo de carácter particular y concreto es indispensable, pues es a partir de los mismos que el administrado puede controvertir aquellos aspectos de hecho y de derecho que considera no pueden ser el soporte de la decisión, pero cuando se prescinde de la motivación se impide que el particular afectado con la decisión pueda ejercitar cabalmente su derecho de defensa y contradicción**"<sup>2</sup>. (SNFT)*

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional se pronunció en el sentido de reiterar que el acto administrativo debe ser explícito en cuanto a las razones de hecho y derecho que le permitieron a la administración tomar determinada decisión, en los siguientes términos: "(...) Además de fundamentar el acto se debe ser explícito con las razones, por las cuáles concluyó que las premisas fácticas y jurídicas usadas por él eran aceptables de acuerdo con la realidad probatoria y con el ordenamiento jurídico"<sup>3</sup> (SFT)

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintiséis (26) de julio de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326).

<sup>3</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-472 de 2011, M.P María Victoria Calle Correa.

A su vez, es preciso referirse a lo relacionado con la falsa motivación, respecto a lo cual, la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos:

*"En efecto, la falsa motivación, como lo ha reiterado la Sala, se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: **a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.** Ahora bien, los hechos que fundamentan la decisión administrativa deben ser reales y la realidad, por supuesto, siempre será una sola. **Por ende, cuando los hechos que tuvo en cuenta la Administración para adoptar la decisión no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada, se incurre en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Administración supuso que existía al tomar la decisión.** Todo lo anterior implica que quien acude a la jurisdicción para alegar la falsa motivación, debe, como mínimo, señalar cuál es el hecho o hechos que el funcionario tuvo en cuenta para tomar la decisión y que en realidad no existieron, o, en qué consiste la errada interpretación de esos hechos."*<sup>4</sup> (NSFT)

A la luz de los anteriores conceptos, en el caso concreto se tiene que **PLURAL COMUNICACIONES** manifiesta que no hay motivación que justifique la puesta en peligro del bien jurídico, afirmando que *"brilla por su ausencia las razones por las cuales la CRC concluyó que mi representada puso en peligro el pluralismo e imparcialidad informativos y la participación ciudadana"*.

De igual manera, el recurrente resaltó que *"la CRC concluyó que mi representada puso en peligro el pluralismo e imparcialidad informativos y la participación ciudadana –como pilares del Estado Social y Democrático de Derecho- que buscan garantizar los espacios institucionales (...), no obstante la CRC no motivó mínimamente porqué haberle impedido a ese organismo su análisis previo, en este caso concreto, afectó la finalidad de dar a conocer la información de los mensajes institucionales en comentario"*. (SFT)

Al respecto, debe decirse que en la Resolución CRC 7197 de 2023 la Comisión señaló expresamente el propósito o finalidad de los mensajes institucionales, indicando que el artículo 9 del Acuerdo CNTV 02 de 2011, compilado en el Título I de la Resolución CRC 5050 de 2016, los define en los siguientes términos:

*"Artículo 9. Definición. Espacios institucionales son aquellos reservados en todos los canales de televisión abierta por la Comisión Nacional de Televisión [hoy Comisión de Regulación de Comunicaciones] para la radiodifusión de contenidos realizados por entidades del Estado, o cuya producción haya sido contratada por estas con terceros, **con el fin de informar a la ciudadanía acerca del ejercicio propio de sus funciones, y destinados a la promoción de la unidad familiar, el civismo, la educación, los derechos humanos, la cultura y, en general, orientados a la divulgación de los fines y principios del Estado"**. (NSFT)*

Precisamente a partir del texto anterior, la CRC señaló:

*"Como es evidente, el propósito de los espacios institucionales es dar a conocer información sobre el ejercicio de las funciones a cargo de las entidades públicas y promover y divulgar los fines y principios del Estado, entre ellos la unidad familiar, el civismo, la educación y los derechos humanos. **Por estas razones se puede***

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sentencia 16660 del 15 de marzo de 2012, C.P Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

**afirmar que los espacios institucionales son un mecanismo para garantizar el pluralismo e imparcialidad informativos y la participación ciudadana** –como pilares del Estado Social y Democrático de Derecho, pues es a través de ellos que la ciudadanía puede acceder a información relevante acerca del desempeño de las entidades públicas y de las distintas políticas públicas adelantadas por el Estado, además de informarse sobre hechos o acontecimientos socialmente relevantes durante un determinado momento”. (NSFT)

Así mismo, esta Comisión en el acto administrativo recurrido analizó si con ocasión de la modificación de la fecha y hora de la emisión de los mensajes "AT20704 Encuestas Presenciales" del DANE y "AU20801 Hechos Cumplidos" programados en el horario *late* del 31 de agosto de 2020, sin la autorización previa de la CRC, puso en peligro el carácter oportuno de la información a transmitir. Resaltando así, en primer lugar, que el no comunicar de forma oportuna la información sobre las encuestas presenciales del DANE<sup>5</sup>, es un asunto de relevancia, toda vez que se realizaron a lo largo del año y, para ese momento, se encontraba vigente la declaratoria de la emergencia sanitaria derivada del COVID 19<sup>6</sup>. Por lo cual, cualquier tipo de información que se relacionara de forma directa o indirecta con las medidas de protección y prevención del riesgo sanitario era absolutamente significativo para la ciudadanía y su cuidado. En segundo lugar, la CRC explicó las razones por las cuales la información contenida en el mensaje institucional de la Presidencia de la República era trascendental, toda vez, que señalaba avances en políticas del gobierno cuyo conocimiento por parte de la ciudadanía podía promover el ejercicio de sus derechos de participación ciudadana en asuntos de interés público.

En ese sentido, esta Comisión desarrolló de forma suficiente las razones por las cuales efectivamente era de interés para la ciudadanía la información contenida en los mensajes institucionales "AT20704 Encuestas Presenciales" del DANE y "AU20801 Hechos Cumplidos" de la Presidencia de la República. Es de resaltar que el recurrente señala que no hubo vulneración a los bienes jurídicos tutelados, toda vez que los mensajes institucionales fueron transmitidos posteriormente en la franja *late* del 13 y 14 de octubre de 2020, a lo cual, la CRC señaló que "es claro que los mensajes en cuestión sí se transmitieron (...), por lo que, en efecto, la información en ellos contenida sí fue comunicada al público en una época en que seguía siendo relevante. No obstante, es importante recordar, nuevamente, que esta investigación no inició por la no transmisión de los mensajes (...), sino que se inició con ocasión de la modificación de la fecha y hora de la emisión de tales mensajes sin la autorización previa de la CRC".

Por otro lado, la CRC manifestó en el acto administrativo recurrido las razones por las cuales la omisión de **PLURAL COMUNICACIONES** relativa a no solicitar la debida autorización previa de esta entidad, respecto a la modificación de la fecha y hora de emisión de los mensajes institucionales mencionados previamente, **puso en peligro** el hecho de que la información contenida en tales mensajes no fuera comunicada en forma oportuna a la ciudadanía, señalando que cualquier situación que pudiera impactar la oportunidad puede ser considerada como una fuente de peligro para los bienes jurídicos protegidos, razón por la cual, reprogramar los mensajes institucionales "AT20704 Encuestas Presenciales" del DANE y "AU20801 Hechos Cumplidos" de manera autónoma, es decir, sin la correspondiente autorización de esta Comisión, generó la mencionada situación de peligrosidad en cuanto a que la información de los mensajes no fuese comunicada de forma oportuna, pues se le impidió a la Entidad competente para ello que analizara cómo el cambio de horario podría afectar la oportunidad del mensaje. Al respecto, en el acto administrativo recurrido expresamente esta Comisión indicó:

<sup>5</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) – 2020. Disponible en: [https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/780#metadata-data\\_collection](https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/780#metadata-data_collection). Encuesta de Consumo Cultural (ECC) – 2020. Disponible en: [https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/691#metadata-data\\_collection](https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/691#metadata-data_collection). Encuesta de Seguridad y Convivencia Ciudadana (ECSC) – 2020. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2019/Bol\\_ECSC\\_2019.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2019/Bol_ECSC_2019.pdf)

<sup>6</sup> Mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional. La vigencia de la declaratoria de emergencia sanitaria fue prorrogada por el referido Ministerio hasta el 30 de junio de 2022 mediante las Resoluciones 844 del 26 de mayo, 1462 del 25 de agosto, 2230 del 27 de noviembre de 2020, 222 del 25 de febrero, 738 del 26 de mayo, 1315 del 27 de agosto, 1913 del 25 de noviembre de 2021, 304 del 23 de febrero y 666 del 28 de abril de 2022.

*"Con base en este análisis, **la CRC habría podido determinar de qué manera podía ser viable una modificación del Plan de Emisión de Espacios Institucionales inicialmente definido sin que se afectara la finalidad de dar a conocer de manera oportuna la información contenida en los mensajes denominados "AT20704 Encuestas Presenciales" del DANE y "AU20801 Hechos Cumplidos". No obstante, dado que PLURAL COMUNICACIONES no cumplió su deber de solicitar autorización previa de la CRC, el escenario de análisis antes mencionado fue completamente imposibilitado, lo que innegablemente puso en peligro la oportunidad de los mensajes como aspecto fundamental de la emisión de estos y la posibilidad de que la Comisión realizara el análisis respectivo sobre dicha oportunidad.**" (NSFT).*

De lo anterior, se desprende que la decisión de la CRC no adolece de falta de motivación, pues como se observa, el acto recurrido expone los motivos por los cuales la entidad consideró que **PLURAL COMUNICACIONES** generó un peligro sobre la oportunidad de la emisión de los mensajes institucionales en cuestión, al no contar con la autorización previa para su modificación en la fecha de la emisión, con lo que pusieron en inminente afectación los bienes jurídicamente tutelados por la normatividad sobre mensajes institucionales, es decir, el pluralismo informativo, la imparcialidad y la participación ciudadana.

Ahora bien, pese a que la resolución objeto de recurso se encuentra motivada, ello no permite descartar que la misma eventualmente pueda estar falsamente motivada, como lo indica el recurrente, por lo que se continuará con el análisis correspondiente a la presunta falsa motivación, advirtiendo en todo caso que los argumentos expuestos en el recurso sobre estos dos vicios de los actos administrativos resultan contradictorios, en la medida en que éstos son excluyentes entre sí, pues una decisión no puede al mismo tiempo no tener motivación y estar falsamente motivada<sup>7</sup>.

Cabe recordar que, según lo manifestado por **PLURAL COMUNICACIONES**, su inconformidad nace porque, a su juicio, *"no existió la puesta en peligro ni del "carácter oportuno" de los mensajes institucionales ni del pluralismo e imparcialidad informativos y la participación ciudadana, como equivocadamente se concluyó en la Resolución recurrida"*. Para un mejor análisis de este argumento, es oportuno citar lo que expresamente alegó **PLURAL COMUNICACIONES** en su recurso:

*"En efecto, llama poderosamente la atención que la misma CRC haya señalado expresamente que los mensajes institucionales, AT20704 Encuestas Presenciales y AU20801 Hechos Cumplidos, contuvieran información **cuya vigencia y relevancia para la ciudadanía se extendió durante todo el año dos mil veinte (2020)**, y que pese a haberse emitido por mi representada cuando aún era oportuno y se garantizaba al televidente su participación y acceso a la información, insista en que se pusieron en peligro los intereses jurídicos tutelados por no haberse solicitado una autorización previa para emitir los mensajes en octubre de dos mil veinte (2020). **Habiendo mediado esa autorización previa de la CRC, el efecto hubiera sido el mismo**, esto es, la garantía de la oportunidad de los mensajes institucionales y el pluralismo e imparcialidad informativos y la participación ciudadana". (NTF)*

De lo expuesto por el recurrente se destaca que, en su sentir, aun sin contar con la autorización previa que debía dar esta Comisión para el cambio de horario, la emisión posterior de los mensajes institucionales en cuestión no amenazó los bienes jurídicamente tutelados por la normatividad, toda vez que fue emitido con posterioridad, pero dentro del año 2020, en vigencia de la emergencia sanitaria derivada del COVID-19. En este punto, es necesario resaltar que el

<sup>7</sup> Como lo ha señalado el Consejo de Estado, la falta de motivación y la falsa motivación son vicios del acto administrativo diferentes y excluyentes, concluyendo así que *"(...) mientras la falta de motivación implica la ausencia de motivo, la falsa motivación parte del supuesto de que el acto administrativo sí se motivó, pero de manera falsa, engañosa o, simplemente, con fundamento en hechos no probados. Luego, por obvias razones, las dos causales de nulidad no pueden concurrir en un mismo acto administrativo, como erradamente lo estimó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E"* CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil quince (2015) Radicación número: 11001-03-15-000-2014-04126-00 (AC).

recurrente no está discutiendo lo señalado en el acto administrativo recurrido, toda vez que este es claro en señalar que la investigación administrativa no es con ocasión de la no transmisión o la oportunidad de los mensajes institucionales, sino respecto de la reprogramación de los mismos sin contar con la autorización previa de esta Comisión, desconociendo así la regulación vigente, y con ello, ocasionando una puesta en peligro de los bienes jurídicos protegidos por la norma.

Al respecto, es de resaltar que la regulación, en concreto el literal d) del artículo 18 del Acuerdo CNTV 02 de 2011<sup>8</sup>, señala expresamente que, para modificar los horarios de los espacios institucionales en televisión abierta, se deberá contar con la autorización previa y expresa de la CRC. Por lo cual, es la misma normatividad aplicable la que señala las condiciones sobre las cuales pueden efectuarse modificaciones en los horarios de los espacios institucionales.

De igual manera, como se mencionó en la Resolución 7197 del 25 de agosto de 2023, dentro de las funciones de la CRC está el determinar el horario de emisión de los mensajes institucionales, en atención de la regulación aplicable, la cual tiene como propósito garantizar que los televidentes tengan acceso en forma oportuna a dicha información y, por tanto, solo esta Comisión puede asegurarse de que la modificación en la emisión no afecte la posibilidad de que los televidentes accedan a la información de manera oportuna.

Desconocer esta facultad consagrada en la regulación vigente, implicaría que los operadores de televisión abierta, a su juicio podrían modificar los horarios de transmisión de los mensajes institucionales, poniendo en peligro su finalidad de informar a la ciudadanía acerca del ejercicio propio de sus funciones, derechos humanos, de los fines y principios del Estado, entre otros.

Por otro lado, debe recordarse que la antijuridicidad material<sup>9</sup> implica la contradicción jurídica del acto objeto de reproche, poniendo en peligro el bien jurídico protegido<sup>10</sup>, incluso el artículo 51 del CPACA, al fijar las reglas de graduación de la sanción, reconoce la necesidad de valorar si se produjo una puesta en peligro a los intereses jurídicos tutelados<sup>11</sup>.

Al respecto, dado que los espacios institucionales son un mecanismo para garantizar el pluralismo e imparcialidad informativos y la participación ciudadana –como pilares del Estado Social y Democrático de Derecho<sup>12</sup>–, es que el ordenamiento vigente señala, en el numeral 4 del artículo 18 del Acuerdo CNTV 02 de 2011, que se requiere autorización previa de la CRC sobre cualquier modificación en la fecha y hora de la emisión de los mensajes institucionales, pues de esta forma es que la regulación permite garantizar que la emisión de los mensajes cumpla con su finalidad.

En otras palabras, el propósito fundamental del numeral 4 del artículo 18 del Acuerdo CNTV 02 de 2011, consiste en que esta Comisión pueda valorar de forma anticipada las implicaciones originadas ante una eventual modificación de la emisión, valorando las características propias del mensaje institucional en cuestión, como el tipo de información y su relevancia en un momento específico, y con eso determinar si la modificación pondría en peligro o no la oportunidad de la información.

Aclarado lo anterior, cabe recordar que la CRC en la decisión recurrida le resaltó a **PLURAL COMUNICACIONES** que:

<sup>8</sup> Compilado en el artículo 16.4.10.16 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

<sup>9</sup> la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado lo siguiente: *"El segundo presupuesto para imponer una sanción administrativa es que el comportamiento además de ser típico sea antijurídico. En la construcción tradicional del derecho penal se ha exigido que la conducta no sólo contradiga el ordenamiento jurídico (antijuridicidad formal) sino que además dicha acción u omisión lesione de manera efectiva un bien jurídico o por lo menos lo coloque en peligro (antijuridicidad material). Esta construcción constituye el punto de partida para la delimitación de este presupuesto en el derecho administrativo sancionatorio, sin embargo, como ocurre con otras instituciones y principios es inevitable que sea objeto de matización y por ende presente una sustantividad propia... El derecho administrativo sancionador se caracteriza por la exigencia de puesta en peligro de los bienes jurídicos siendo excepcional el requerimiento de la lesión efectiva"* Consejo de Estado

<sup>10</sup> Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-181 de 2016.

<sup>11</sup> Reconociendo la necesidad de valorar la antijuridicidad material, al momento de determinar si hay lugar o no a la imposición de una sanción de carácter administrativa.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-359 de 2016; C-379 de 2016; C-065 de 2021, entre otras.

*"(...) **cualquier circunstancia que pudiera poner en riesgo dicha oportunidad puede considerarse como una fuente generadora de peligro de los bienes jurídicamente tutelados por esta regulación**, a saber, el pluralismo informativo y la participación ciudadana. Ciertamente, **la omisión de PLURAL COMUNICACIONES de solicitar la autorización de la CRC** en forma previa a la modificación de la fecha y hora de emisión de los mensajes "AT20704 Encuestas Presenciales" del DANE y "AU20801 Hechos Cumplidos" **puso en peligro el hecho de que la información contenida en tales mensajes no fuera comunicada en forma oportuna**, pues al pretermitir la obligatoria autorización previa de esta Comisión, **se le impidió que analizara de qué manera se podría afectar dicha oportunidad por una modificación del plan de emisión definido inicialmente**, a la luz de las características de la información de los mensajes y las circunstancias coyunturales del país para ese momento". (NSFT)*

Al respecto, en la decisión recurrida esta Comisión verificó que sin justa causa **PLURAL COMUNICACIONES** no aplicó lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 18 del Acuerdo CNTV 02 de 2011, toda vez que omitió solicitar la autorización previa de la CRC para modificar el horario de los mensajes institucionales previamente programados, imposibilitando el análisis de la autoridad competente sobre las consecuencias o afectaciones que podría significar la reprogramación de los mensajes institucionales y la oportunidad de los mismos frente a la ciudadanía.

En línea con lo anterior, la modificación de los mensajes "AT20704 Encuestas Presenciales" del DANE y "AU20801 Hechos Cumplidos" en el horario late del 31 de agosto de 2020, sin la autorización previa de la CRC, puso en peligro el carácter oportuno de la información, configurando la antijuricidad material de la conducta desarrollada por el recurrente. Pues si bien lo emitieron con posterioridad a la fecha programada, era esta Comisión la única entidad que cuenta con las facultades para determinar la nueva programación de los mensajes institucionales, evitando así, la vulneración de los bienes jurídicos que ampara la norma.

Contrastados los argumentos en los que **PLURAL COMUNICACIONES** fundamentó los cargos, esta Comisión puede concluir que no le asiste la razón al recurrente al afirmar que la resolución objeto de recurso se encuentra viciada por falsa motivación, pues del examen realizado al expediente se logró establecer que, en efecto, la CRC valoró la antijuricidad material de la conducta, que efectivamente se puso en peligro los bienes jurídicos amparados por el literal d) del artículo 18 del Acuerdo CNTV 02 de 2011 ya que esta entidad es la única competente para determinar la reprogramación de los horarios en materia de mensajes institucionales para evitar la vulneración a los bienes jurídicos.

En lo que respecta a la presunta vulneración del debido proceso, es de mencionar que la misma se alegó como consecuencia de la supuesta indebida motivación de la decisión tomada por la CRC, por lo cual, al desvirtuarse dicho vicio del acto recurrido, el desconocimiento del debido proceso queda sin sustento alguno, y en tal sentido tampoco estará llamado a prosperar dicho argumento.

Con fundamento en lo anterior, se concluye que la decisión tomada por esta Comisión objeto de recurso fue adoptada cumpliendo con el deber de motivación, por lo cual los cargos aquí analizados no tienen vocación de prosperar.

### **3.2. Respecto a la graduación de la sanción impuesta, pese a no haber puesto en peligro los bienes jurídicos tutelados**

**PLURAL COMUNICACIONES** alega que la CRC, al momento de graduar la sanción, incurrió en falsa motivación, toda vez que, a su juicio, no existió efectivo peligro de la oportunidad y vigencia de los mensajes institucionales y por tanto no se pusieron en riesgo los bienes jurídicamente tutelados. En este argumento el recurrente señaló que la CRC se abstuvo de analizar la antijuricidad material de la conducta, señalando que existió una puesta en peligro baja del bien jurídico protegido, cuando, a su juicio, no se configuró.

En línea con lo anterior, el recurrente señala que en la graduación de la sanción se incurrió en falsa motivación del acto administrativo, toda vez que en su sentir **PLURAL COMUNICACIONES** no incurrió en un alto grado de negligencia, considerando su actuar prudente y diligente.

### **CONSIDERACIONES DE LA CRC**

Sobre este punto, el recurrente manifiesta que la CRC "*al momento de evaluar los criterios de graduación de sanciones para determinar cuál de aquellas listadas en el artículo 65 la Ley 1341 de 2009 impondría a mi representada, nuevamente incurrió en el yerro de falsa motivación, al fundamentar la imposición de la amonestación en una puesta en peligro de los intereses jurídicos tutelados por los mensajes institucionales que no existió, tal como se expuso en el literal anterior*".

Lo primero que debe advertir esta Comisión es que **PLURAL COMUNICACIONES** basa el presente cargo alegando nuevamente falta y falsa motivación por la no vulneración de los bienes jurídicos tutelados, argumento resuelto en el acápite anterior, y el cual, no tuvo vocación de prosperar.

En ese sentido, dado que previamente se sustentaron las razones por las cuales efectivamente se puso en peligro los bienes jurídicos protegidos por la regulación y la necesidad de la autorización previa de la CRC para modificar los horarios de los mensajes institucionales, se entiende que, por defecto, este argumento del recurrente no estaría llamado a prosperar.

Ahora bien, el recurrente en este cargo adicionó:

*"PLURAL COMUNICACIONES no actuó con un alto grado de negligencia o culpa, en tanto su conducta siempre buscó y ha buscado garantizar que los espacios institucionales asignados por la CRC sean transmitidos dentro de los horarios establecidos legalmente y en las fechas asignadas, sin entorpecer de ninguna manera el pluralismo informativo y la promoción de la participación ciudadana en temas con impacto sobre el televidente.*

*(...) la conducta de mi representada obedeció, no al desconocimiento de la normatividad que le es aplicable como operador de televisión ni a la mera desidia de contactar a la CRC por algún medio para obtener la autorización previa".*

Al respecto, es necesario señalar que **PLURAL COMUNICACIONES** si bien manifiesta que su actuar fue prudente y diligente, cabe recordar que la emisión de los mensajes institucionales "*AT20704 Encuestas Presenciales*" y "*AU20801 Hechos Cumplidos*" estaba programada para el 31 de agosto de 2020, no obstante, el investigado se percató de haber omitido su emisión hasta octubre de ese año, más de un mes después, tomando la decisión de manera autónoma de reprogramarlos sin contar con autorización alguna de esta Comisión, es decir, sin cumplir las reglas establecidas en la regulación vigente.

En efecto, esta entidad se pronunció en el acto administrativo recurrido indicando que no se tuvo en cuenta por parte de este operador de televisión lo establecido en la regulación vigente para modificar los horarios de transmisión de los mensajes institucionales programados por la CRC. A pesar de ello, al momento de la graduación de la sanción esta Comisión reconoció que:

*"(...) el hecho de haber informado la situación a la Autoridad correspondiente, a pesar de haberlo hecho con posterioridad a la efectiva emisión de los mensajes institucionales, permite prever un grado de diligencia por parte del operador de televisión, el cual fue tenido en cuenta en los análisis de dosificación de la sanción a imponer".*

Al respecto, esta Comisión reitera que el reproche efectuado en el acto recurrido consiste en el desconocimiento y la inaplicación de lo consagrado en la regulación vigente para modificar los horarios de transmisión de los mensajes institucionales, esto es, independientemente de las

circunstancias que originen la imposibilidad de cumplir el Plan de Emisión de Espacios Institucionales, resaltando que esta Autoridad cuenta con distintos canales de atención para solicitar la autorización de la CRC, tanto así que bastaba con el envío de un simple correo electrónico; o incluso, un mensaje a través de cualquiera de sus cuentas en redes sociales (Facebook, Instagram, Twitter), para informar sobre la intención de modificar la fecha y hora de emisión de los espacios institucionales objeto de la presente investigación y obtener, de ser el caso, la correspondiente aprobación previa.

Ahora bien, la CRC en la sección 6.2. de la Resolución 7197 de 2023 realizó el respectivo análisis de evaluación de criterios de graduación de sanciones, toda vez que como se mencionó en el acápite anterior, se verificó que **PLURAL COMUNICACIONES** es responsable de no observar el deber dispuesto en el numeral 4 del artículo 18 del Acuerdo CNTV 02 de 2011, al no solicitar la autorización expresa y previa de esta Comisión para modificar la fecha y hora de la emisión de los mensajes institucionales denominados "AT20704 Encuestas Presenciales" y "AU20801 Hechos Cumplidos".

En línea con lo anterior, la Resolución recurrida efectuó el debido análisis de conformidad con los criterios definidos en el artículo 50 del CPACA, quedando claro que efectivamente la sanción de amonestación es proporcional y razonable, toda vez que, **PLURAL COMUNICACIONES** desconoció lo consignado en la regulación y omitió radicalmente presentar una solicitud ante la Autoridad de regulación y vigilancia y control de contenidos audiovisuales, y, por el contrario, de forma improcedente decidió una nueva fecha y hora de transmisión, sin poner en conocimiento de estos hechos a la CRC, de manera previa a su efectiva emisión el 13 y 14 de octubre de 2020. No obstante, tuvo en cuenta el hecho de haber informado la situación a esta entidad de forma posterior, observando así un grado de diligencia, por lo cual, impuso la sanción de amonestación.

Finalmente, debido a que el recurrente para sustentar este cargo reitera su argumento de que no se afectaron bienes jurídicos y que el acto administración mediante el cual se decidió la investigación administrativa sancionatoria adolece de falsa motivación, esta Comisión indica que, en la medida en que estos argumentos ya fueron resueltos en la Sección 3.1 de esta resolución, no resulta necesario referirse nuevamente a ellos.

Por todo lo anterior, este argumento tampoco está llamado a prosperar.

### **3.3. Respecto del desconocimiento del principio de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción impuesta**

El recurrente señala que esta Comisión no tuvo en cuenta al momento de imponer la sanción de amonestación los principios de proporcionalidad y razonabilidad, toda vez que a su juicio no hubo afectación ni puesta en peligro de los bienes jurídicos del pluralismo e imparcialidad informativos y la participación ciudadana, y resalta que no se tuvo en cuenta que la conducta transgresora fue mínima *"en comparación con la gravedad y efectos catastróficos que para PLURAL COMUNICACIONES significa el ser sancionado con una amonestación, en su calidad de concesionario del Canal UNO"*.

De igual manera, el recurrente señaló:

*"No es razonable ni proporcional que ante una omisión que la CRC eventualmente pudo jamás haber advertido, pues sólo conoció de esta por haberla informado mi representada de forma voluntaria, termine imponiendo una sanción como la amonestación sin considerar que se trató de una situación excepcional, aislada, no intencionada y que en todo caso no afectó la garantía de los televidentes de estar informados, ni el pluralismo, imparcialidad y la participación de la ciudadanía, pese a que la CRC no intervino previamente para autorizar la emisión de los mensajes institucionales AT20704 y AU20801, el trece (13) y catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020)".*

**CONSIDERACIONES DE LA CRC**

**PLURAL COMUNICACIONES** señala que no se tuvieron en cuenta los principios de proporcionalidad y razonabilidad al definir la sanción. Al respecto, es pertinente mencionar en primera medida lo señalado por la Corte Constitucional en la materia:

***"El derecho administrativo, a diferencia de lo que sucede en el derecho penal, suele no establecer una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presente, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones. Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto"***<sup>13</sup> (NFT)

Es así como el principio de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción, en materia administrativa sancionatoria, exige que la falta descrita y la sanción resulten adecuadas a los fines de la norma<sup>14</sup>. Al respecto, esta Comisión en el acto recurrido le señaló expresamente al recurrente que el artículo 9 del Acuerdo CNTV 02 de 2011 tiene el fin de informar a la ciudadanía acerca del ejercicio de las funciones de las distintas entidades públicas y promover, entre otros fines y principios del Estado, el civismo, la educación y los derechos humanos, por la cual, es competencia de la CRC determinar cuándo deben emitirse dichos espacios a través del Plan de Emisión de Espacios Institucionales, para garantizar que los televidentes tengan acceso en forma oportuna a esta información, esto es, en un momento en el cual la misma sea relevante.

Es así como esta Comisión, mediante el acto administrativo recurrido, decidió amonestar a **PLURAL COMUNICACIONES**, toda vez que se evidenció que se puso en peligro el carácter de oportunidad de los mensajes institucionales en cuestión al ser reprogramados sin la debida autorización de la CRC; incluso, como se mencionó previamente, en la graduación de la sanción esta Comisión tuvo en cuenta que el operador de televisión puso en conocimiento de esta entidad la reprogramación y posterior emisión de los mensajes institucionales en cuestión. Por tanto, no es cierto que mediante la decisión tomada la CRC vulneró los principios de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción, toda vez que fue concordante con los fines del artículo 9 del Acuerdo CNTV 02 de 2011.

Es relevante mencionar que nuevamente el recurrente sustenta este argumento bajo el fundamento de la no afectación de bienes jurídicos y la prudencia y diligencia que considera tuvo su actuar, argumentos que ya fueron resueltos en las secciones 3.1 y 3.2 de este acto administrativo y que no fueron llamados a prosperar. Adicionalmente, **PLURAL COMUNICACIONES** no está teniendo en cuenta que esta Comisión impuso la sanción de amonestación, siendo la más leve dentro del régimen sancionatorio aplicable, establecido en el numeral 27 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, adicionado por la Ley 1978 de 2019.

En esa medida, este argumento tampoco tiene vocación de prosperar.

En mérito de lo expuesto, la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales,

**RESUELVE**

**ARTÍCULO 1. ADMITIR** el recurso de reposición interpuesto por **PLURAL COMUNICACIONES S.A.S.** en contra de la Resolución 7197 del 25 de agosto de 2023.

**ARTÍCULO 2. NEGAR** las peticiones de **PLURAL COMUNICACIONES S.A.S.** formuladas en su recurso de reposición y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes la Resolución CRC

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 2015. Magistrado Ponente: Jorge Octavio Escobar Cañola.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-721 de 2015. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

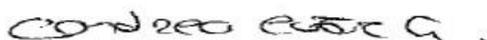
7197 del 25 de agosto de 2023, de conformidad con la parte considerativa del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO 3. NOTIFICAR** la presente decisión al representante legal de **PLURAL COMUNICACIONES S.A.S.**, o a quien haga sus veces advirtiéndole que contra la misma no procede recurso alguno.

**ARTÍCULO 4.** La presente resolución rige a partir de su firmeza, en los términos del artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Dada en Bogotá D.C. a los nueve (9) días del mes de julio de 2024.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**ANDREA MUÑOZ GÓMEZ**  
Comisionada



**MAURICIO VERA SÁNCHEZ**  
Comisionado



**SADI CONTRERAS FUSET**  
Comisionado

Presidente: Andrea Muñoz Gómez  
Expediente: 10000-33-2-1  
Acta SCA 110 del 4/07/2024

Revisado por: Ricardo Ramírez Hernández – Coordinador de Contenidos Audiovisuales  
Aprobado por: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador Asesoría Jurídica y Solución de Controversias.  
Elaborado por: Laura Marcela Arzayús Sánchez / Laura Martínez Nova