



RESOLUCIÓN No. **7398** DE 2024

*"Por medio de la cual se decide una investigación administrativa en contra del operador privado de televisión abierta con alcance nacional **CARACOL TELEVISIÓN S.A.**"*

## **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, las competencias conferidas especialmente por el numeral 27 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, ambos artículos modificados por la Ley 1978 de 2019, y

### **CONSIDERANDO**

#### **1. ANTECEDENTES**

El 4 de junio de 2021, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), en ejercicio de sus funciones de vigilancia y control dispuestas en el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por la Ley 1978 de 2019, solicitó<sup>1</sup> a **CARACOL TELEVISIÓN S.A.** (en adelante, **CARACOL**) que remitiera, a más tardar el 29 de junio del mismo año, el material correspondiente a la totalidad de los informativos/noticieros del día 1º de junio del 2021 incluyendo la pauta publicitaria y el *time code* visible en pantalla. Este requerimiento fue cumplido por el operador de televisión dentro del término otorgado por la Comisión.

Mediante auto de apertura de investigación y formulación de pliego de cargos expedido el 17 de octubre de 2023, la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la CRC inició una investigación administrativa sancionatoria de oficio en contra de **CARACOL** por la presunta infracción de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 680 de 2001, al haber transmitido el 1 de junio de 2021, en el programa informativo "Noticias Caracol" de las 19:00 horas, una nota sobre la apertura de las salas de cine de la empresa CINE COLOMBIA S.A.S., una sociedad que hace parte del mismo grupo empresarial, sin advertir a los televidentes el potencial interés pecuniario en los resultados de CINE COLOMBIA S.A.S. Este auto fue notificado personalmente por medios electrónicos el 19 de octubre de 2023.

Posteriormente, a través de la comunicación con radicado No. 2023818585 del 10 de noviembre de 2023, **CARACOL** presentó escrito de descargos, sin que hubiere solicitado el decreto ni la práctica de alguna prueba dentro de la investigación.

Una vez analizados los descargos presentados por **CARACOL**, mediante auto del 20 de febrero de 2024, la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales inició el periodo probatorio. En dicho auto se decretó la incorporación, entre otras, de las pruebas obrantes en el expediente y se ordenó oficiar a la Superintendencia de Sociedades (en adelante, SuperSociedades) para que aportara:

<sup>1</sup> Comunicación identificada con el radicado CRC No. 2021511047.

- (i) Copia de los estados financieros consolidados del año terminado el 31 de diciembre de 2021, con sus respectivas notas e informes de gestión, presentados por las sociedades VALOREM S.A.S., CINE COLOMBIA S.A.S. y CARACOL TELEVISIÓN S.A.
- (ii) Copia de la documentación o información que reposa en la entidad, que permita corroborar si para la fecha de emisión del contenido, esto es el 1 de junio de 2021, existía relación o la conformación de un grupo empresarial entre las sociedades VALOREM S.A.S., CINE COLOMBIA S.A.S. y **CARACOL TELEVISIÓN S.A.**

En cumplimiento de lo anterior, el 1 y 6 de marzo de 2024, mediante escritos identificados con los radicados No. 2024803398, 20248033369 y 2024803683, la SuperSociedades dio respuesta al oficio de esta Comisión en los cuales remitió:

- (i) Los Certificados de Existencia y Representación Legal de las sociedades VALOREM S.A.S., CINE COLOMBIA S.A.S. y **CARACOL TELEVISIÓN S.A.**
- (ii) Los Estados Financieros con notas a corte 31 de diciembre de 2021 presentado por las sociedades VALOREM S.A.S. y CINE COLOMBIA S.A.S. junto con su constancia de radicación.
- (iii) Los enlaces de la página web<sup>2</sup> de la entidad donde se puede consultar el histórico de la documentación recibida por la entidad y proveniente de los grupos empresariales.

Finalmente, mediante auto expedido el 12 de marzo de 2024, la CRC dio por concluida la etapa probatoria y corrió traslado para la presentación de alegatos de conclusión por parte del investigado. Dentro del término otorgado para ello, por medio del escrito identificado con radicado No. 2024805114, **CARACOL** presentó sus alegatos de conclusión en la presente investigación administrativa sancionatoria.

Agotadas las etapas pertinentes, procede esta Comisión a proferir la decisión que en derecho corresponde.

## **2. COMPETENCIA DE LA SESIÓN DE COMISIÓN DE CONTENIDOS AUDIOVISUALES DE LA CRC**

De conformidad con el artículo 39 de la Ley 1978 de 2019 –en virtud de la cual se suprimió y se ordenó la liquidación de la Autoridad Nacional de Televisión – ANTV–, *"todas las funciones de regulación y de inspección, vigilancia y control en materia de contenidos que la Ley asignaba a la ANTV serán ejercidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones"*.

De igual modo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 17 de Ley 1978 de 2019, la CRC se encuentra conformada por dos Sesiones independientes entre sí: la Sesión de Comisión de Comunicaciones y la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales. A esta última Sesión se le ha encargado, entre otras, el ejercicio de las funciones de vigilancia y control establecidas en los numerales 27 y 30 del artículo 22 de la ya citada Ley 1341.

Así las cosas y en virtud de las facultades concedidas por la Ley para vigilar y sancionar en materia de contenidos audiovisuales aquellas conductas que atenten contra el pluralismo informativo, el régimen de inhabilidades de televisión abierta y los derechos de los televidentes, así como las que violen las disposiciones que amparan los derechos de la familia y de los niños, contempladas en el ordenamiento jurídico vigente, la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales entrará a resolver de fondo la presente investigación administrativa.

## **3. CARGO IMPUTADO EN EL AUTO DE APERTURA DE INVESTIGACIÓN**

<sup>2</sup> La SuperSociedades indicó en sus comunicaciones que en los siguientes enlaces de acceso público la CRC podía consultar la información: <https://siis.ia.supersociedades.gov.co/#/> y <https://servicios.supersociedades.gov.co/barandaVirtual/#!/app/procesos>

Mediante auto proferido el 17 de octubre de 2023, la Sesión de Contenidos Audiovisuales de la CRC imputó a **CARACOL** la presunta infracción de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 680 de 2001, por transmitir en el programa "Noticias Caracol", en su emisión de las 19:00 del martes 1 de junio de 2021, una nota sobre la apertura de las salas de cine de la empresa CINE COLOMBIA S.A.S., una sociedad que hace parte del mismo grupo empresarial, sin advertir a los televidentes los potenciales intereses empresariales existentes.

#### **4. PRUEBAS**

En concordancia con las pruebas incorporadas y decretadas mediante el auto expedido el 20 de febrero de 2024 por la Sesión de Contenidos Audiovisuales de esta Comisión, se tienen para proferir la presente decisión las siguientes:

1. Certificado de Existencia y Representación Legal de la sociedad CINE COLOMBIA S.A.S. de la Cámara de Comercio de Bogotá.
2. Certificado de Existencia y Representación Legal de la sociedad **CARACOL** de la Cámara de Comercio de Bogotá.
3. Certificado de Existencia y Representación Legal de la sociedad VALOREM S.A.S. de la Cámara de Comercio de Bogotá.
4. Material audiovisual remitido por **CARACOL** con ocasión del requerimiento efectuado por esta Comisión bajo radicado No. 2021511047 del 4 de junio de 2021.
5. Copia de los Estados Financieros Separados para el año terminado el 31 de diciembre de 2022 de la sociedad VALOREM S.A.S.
6. Copia de los Estados Financieros de los años terminados el 31 de diciembre de 2021 y el 31 de diciembre 2022 de la sociedad CINE COLOMBIA S.A.S.
7. Los Certificados de Existencia y Representación Legal de las sociedades VALOREM S.A.S., CINE COLOMBIA S.A.S. y CARACOL TELEVISIÓN S.A., aportados por la SuperSociedades.
8. Los Estados Financieros con notas a corte 31 de diciembre de 2021 presentado por las sociedades VALOREM S.A.S. y CINE COLOMBIA S.A.S. junto a su constancia de radicación aportados por la SuperSociedades.
9. Los enlaces de la página web de la entidad donde se puede consultar el histórico de la documentación recibida por la SuperSociedades y proveniente de los grupos empresariales, aportados por la SuperSociedades.

#### **5. ARGUMENTOS DE CARACOL FRENTE A LA INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA**

Tanto en su escrito de descargos presentado el 10 de noviembre de 2023 como en los alegatos de conclusión radicados el 2 de abril de 2024 ante esta Entidad, **CARACOL** presentó los argumentos de su defensa en relación con la imputación efectuada por la CRC. Teniendo en consideración que para el caso en concreto los argumentos que alega el imputado resultan ser similares en las dos oportunidades procesales que se otorgan a los investigados para ejercer su derecho de defensa, esta Comisión los clasificó de la siguiente forma: **(i)** violación al derecho de defensa e inobservancia del artículo 47 del CPACA en el auto de apertura de la investigación administrativa; **(ii)** necesidad de aplicación del artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA); **(iii)** incompetencia de la CRC porque la posible infracción no vulnera el pluralismo informativo, los derechos de los televidentes y el régimen de inhabilidades de televisión abierta; y **(iv)** la información anunciada cumple los supuestos de veracidad e imparcialidad y no existe interés directo en la noticia por parte del operador.

##### **5.1. Violación al derecho de defensa e inobservancia del artículo 47 del CPACA en el auto de apertura de la investigación administrativa**

El investigado señala que la CRC incumplió las obligaciones contenidas en el artículo 47 del CPACA, el cual exige en la formulación del pliego de cargos que se señale por parte de la autoridad administrativa las normas vulneradas y las sanciones procedentes. Así mismo, **CARACOL** alega que esta Comisión no le especificó la sanción procedente ni la infracción del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, por lo cual, a su juicio no hay un referente para acogerse a los atenuantes que señala la normatividad vigente.

## **5.2. Necesidad de aplicación del artículo 44 del CPACA**

El investigado, tanto en su escrito de descargos como en el de alegatos de conclusión aseguró que:

*"La noticia reprochada se difundió el 1º de junio de 2021. El 4 de junio del mismo año la CRC le solicitó a la sociedad que represento el material correspondiente, el cual fue remitido oportunamente. Trascurrieron casi 30 meses sin que la entidad desplegar [sic] ninguna actividad respecto de dicho contenido. Así, el solo transcurso del tiempo evidencia que la información que origina el presente procedimiento administrativo no tiene la relevancia ni el alcance para afectar el bien jurídico protegido por la norma cuya supuesta violación se imputa.*

*El artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 del CPACA establece:*

**Artículo 44. Decisiones discrecionales.** *En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa*

*Tal como quedó demostrado en el presente escrito, el supuesto fáctico de la investigación no justifica que la CRC tome ninguna medida sancionatoria en contra de Caracol Televisión S.A. Una decisión en tal sentido no sería adecuada a los fines establecidos en la norma que faculta a la CRC para vigilar y sancionar "conductas que atenten contra el pluralismo informativo, el régimen de inhabilidades de televisión abierta y los derechos de los televidentes." Dicha decisión tampoco sería proporcional a los hechos, pues, como se expresó arriba, no tiene la relevancia ni el alcance para afectar el bien jurídico protegido".*

De esta manera, en las dos oportunidades procesales que tuvo **CARACOL** dentro de la presente actuación, señaló que, por el paso del tiempo, en el cual esta Comisión adelantó la investigación administrativa sancionatoria, a su juicio, la conducta desplegada no tiene el alcance para afectar el bien jurídico protegido, razón por la cual, considera que la CRC debe aplicar el artículo 44 del CPACA.

## **5.3. Incompetencia de la CRC porque la posible infracción no vulnera el pluralismo informativo, los derechos de televidentes y el régimen de inhabilidades de televisión abierta**

En este argumento el investigado afirma que las funciones de la Sesión de Contenidos Audiovisuales de la CRC están determinadas por la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, y por tanto *"no puede sancionar a un operador de televisión por supuestamente tener interés directo en una noticia"*. Lo anterior, bajo la mera afirmación de que **CARACOL** no atentó en contra del pluralismo informativo, el régimen de inhabilidades de televisión abierta o los derechos de los televidentes.

## **5.4. La información anunciada cumple los supuestos de veracidad e imparcialidad y no existe interés directo en la noticia por parte del operador**

Para desarrollar sus afirmaciones, en los escritos presentados ante la CRC, **CARACOL** cita el segundo inciso del artículo 10 de la Ley 680 de 2001, el cual dispone:

*"Cuando algunos de los socios o accionistas de un operador privado de televisión, de un concesionario de espacios o contratista de canales regionales tengan **intereses empresariales** o familiares **directos** en una noticia que vaya a ser difundida, deberá advertir a los televidentes de la existencia de tales intereses"*. (NSFT)

Al respecto, el operador de televisión señala que esta disposición normativa debe ser interpretada conforme al artículo 27 del Código Civil. A juicio del investigado, la CRC debe dar una aplicación restrictiva respecto a lo que se entiende como "*directo*". Adicionalmente, el investigado manifiesta que el bien jurídico protegido por el artículo 10 de la Ley 680 de 2001, es el derecho que tienen los televidentes a recibir información veraz e imparcial, y que el contenido en estudio cumple esas condiciones al no ser publicidad.

## **6. CONSIDERACIONES DE LA CRC**

Concluidas las etapas pertinentes, en la presente sección se sustentará la decisión que se adopta, de conformidad con lo expresado en los artículos 47, 48 y 49 del CPACA. Para ello, a continuación, se exponen las consideraciones de la CRC frente a cada uno de los argumentos presentados por **CARACOL** en su escrito de descargos y en sus alegatos de conclusión, a partir de la valoración integral de las pruebas recaudadas en el marco de esta actuación.

### **6.1. Sobre el argumento según el cual la CRC viola el derecho de defensa del investigado y no observa lo dispuesto en el artículo 47 del CPACA en el auto de apertura de la investigación administrativa**

Resulta imperioso reiterar que la CRC en el auto de apertura de la investigación administrativa sancionatoria, expedido el 17 de octubre de 2023, le señaló de forma expresa al investigado, en primer lugar, que la conducta presuntamente cometida fue la inobservancia de la obligación de informar a los televidentes la existencia de un interés empresarial o familiar directo de los socios o accionistas de un operador privado de televisión en la noticia que se difundió el 1 de junio de 2021 en el horario de las 19:00, afectando los bienes jurídicos tutelados del pluralismo informativo y el derecho de los televidentes a recibir información veraz e imparcial, lo cual tiene impacto en las decisiones de consumo, citando así de forma expresa la disposición contenida en el artículo 10 de la Ley 680 de 2001, como se muestra a continuación:

*"En el mismo sentido, y en desarrollo de ese orden superior que exige la imparcialidad de la información que se difunde y que tiene impacto en las decisiones de consumo, el artículo 10 de la ley 680 de 2010 ordena:*

**"ARTÍCULO 10. SEPARACIÓN DE INFORMACIÓN Y PUBLICIDAD.** *Para garantizar el derecho constitucional a recibir información veraz e imparcial, y considerando que los medios de comunicación tienen responsabilidad social, el contenido de los programas no podrá estar comprometido directa o indirectamente con terceros que resultaren beneficiarios de dicha publicación a cambio de retribución en dinero o en especie, sin que le sea plena y suficientemente advertido al público. Los programas periodísticos y noticiosos no podrán incluir en sus emisiones clase alguna de publrreportajes o televentas.*

*Cuando algunos de los socios o accionistas de un operador privado de televisión, de un concesionario de espacios o contratista de canales regionales tengan intereses empresariales o familiares directos en una noticia que vaya a ser difundida, deberá advertir a los televidentes de la existencia de tales intereses.*  
(Subrayado fuera de texto)

*De acuerdo con esa norma los operadores privados del servicio público de televisión deben advertir a sus televidentes la existencia de intereses empresariales en las noticias que difundan."*

Adicionalmente, al indicar expresamente la presunta trasgresión normativa que originó la presente investigación administrativa sancionatoria, en el mismo auto por medio del cual se imputó el cargo, la CRC advirtió que:

*"De conformidad con los hechos presentados en la sección 1 de este Auto, **CARACOL TELEVISIÓN S.A.** al parecer transmitió en el programa "Noticias Caracol", en su emisión de la noche, en el horario de las 19:00, del martes 1 de junio de 2021, una nota sobre la apertura de las salas de cine de la empresa CINE COLOMBIA S.A.S., una sociedad que hace parte del mismo grupo empresarial, como*

*los documentos contables reportados a la Superintendencia de Sociedades parecen señalar, sin advertir a los televidentes ese potencial interés pecuniario en los resultados de CINE COLOMBIA S.A.S. Situación sobre la cual esta Comisión encuentra que **CARACOL TELEVISIÓN S.A.** presuntamente no observó la obligación dispuesta en el artículo 10 de la Ley 680 de 2001."*

En segundo lugar, el auto en mención en su numeral 6 le señaló expresamente a **CARACOL** las sanciones que están previstas en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1753 de 2015. Como se observa a continuación:

*En este sentido, a continuación, se presentarán las sanciones y demás medidas que puede aplicar la CRC a **CARACOL TELEVISIÓN S.A.** como resultado de la presente investigación.*

*De conformidad con lo establecido en el numeral 27 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, una de las funciones que ostenta la CRC es:*

*"27. Vigilar y sancionar aquellas conductas que atenten contra el pluralismo informativo, el régimen de inhabilidades de televisión abierta y los derechos de los televidentes, contempladas en el ordenamiento jurídico vigente. En estos casos, aplicarán las sanciones contempladas en el artículo 65 de la presente Ley."*

*A su vez, el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1753 de 2015, establece lo siguiente:*

*"**Artículo 65. Sanciones.** Sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pueda incurrir el infractor, la persona natural o jurídica que incurra en cualquiera de las infracciones señaladas en el artículo 64 de la presente ley, será sancionada, además de la orden de cesación inmediata de la conducta que sea contraria a las disposiciones previstas en esta ley, con:*

- 1. Amonestación.*
- 2. Multa hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales.*
- 3. Suspensión de la operación al público hasta por dos (2) meses.*
- 4. Caducidad del contrato o cancelación de la licencia, autorización o permiso."*

*Así, pues, el artículo 65 en cita es el que establece las posibles sanciones que puede imponer la Comisión en el acto que resuelva la presente actuación, en caso de que ello resulte procedente."(NPT).*

Es evidente, entonces, que contrario a lo expuesto por **CARACOL**, en el pliego de cargos se enunció las normas presuntamente vulneradas y las sanciones procedentes, por lo que ninguna transgresión al artículo 47 del CPACA se evidencia en su contenido.

Resulta importante aclarar que es mediante el presente acto administrativo decisorio, posterior a las demás etapas en las cuales no solo se escucha al investigado mediante su pliego de descargos y alegatos de conclusión, sino que se valoran las pruebas decretadas, que la CRC analiza, primero, si efectivamente se materializó la infracción normativa objeto de investigación, a partir de la verificación de los elementos de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad; para luego, en caso de corroborar la comisión de la conducta, dentro de la lista de posibles sanciones enunciadas por el artículo 65 señalado, estudiar cuál procede en cada caso, dependiendo entre otras cosas de la reincidencia y la lesividad de la conducta desplegada por el investigado. De esta manera, contrario a lo que advierte **CARACOL** en sus escritos de descargos y de alegatos, sí se vulneraría el debido proceso de tal operador, si desde el inicio de la investigación la autoridad administrativa sancionatoria estuviera sesgada en señalar o imputar un tipo de sanción

específico, sin surtir todas las etapas probatorias y de contradicción correspondientes. Por el contrario, cada una de las etapas procesales se han llevado a cabo en esta investigación administrativa sancionatoria con total apego a la normatividad vigente y ha garantizado tanto el debido proceso como el derecho de contradicción en cada momento procesal establecido en la Ley.

Al respecto, dada la manifestación de **CARACOL** acerca de la supuesta vulneración al derecho de defensa, cabe señalar que la Corte Constitucional<sup>3</sup> ha indicado el sentido en el que debe ser entendido. Puntualmente señaló que:

*"Una de las principales garantías del debido proceso, es precisamente el derecho a la defensa, entendido como **la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas** en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga. Su importancia en el contexto de las garantías procesales radica en que con su ejercicio se busca impedir la arbitrariedad de los agentes estatales y evitar la condena injusta, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo actuado". (NFT)*

Es con base en lo expuesto, que se puede afirmar que la CRC no ha vulnerado de forma alguna el derecho de defensa de **CARACOL**, toda vez que, se reitera, en su calidad de investigado se le han brindado las oportunidades procesales para ser oído, presentar sus argumentos y pronunciarse sobre las pruebas que hacen parte del proceso, tanto así, que **CARACOL** presentó el 10 de noviembre de 2023 su escrito de descargos, y, una vez concluida la etapa probatoria, esta entidad le corrió traslado para que presentará sus alegatos de conclusión, los cuales fueron radicados ante la CRC el 2 de abril de 2024.

Por otro lado, frente a la afirmación del investigado según la cual la CRC no le mencionó la infracción del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 en la que incurrió **CARACOL**, esta Comisión reitera que las competencias de esta Comisión están establecidas en el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019. Específicamente, el caso bajo análisis se estudia desde la función de vigilancia y control determinada por el numeral 27 del artículo 22 de dicha Ley 1341, el cual remite de manera expresa a la aplicación de los tipos de sanciones enlistadas en el artículo 65 de la misma Ley 1341 de 2009, modificado por la Ley 1753 de 2015. Es decir, en caso de encontrar probada la comisión de una conducta que atente, entre otras, contra el pluralismo informativo y los derechos de los televidentes, los tipos de sanciones que esta Comisión podría imputar son los indicados en el artículo 65 referido.

De esta manera, para el caso en concreto se tiene que la conducta de **CARACOL** objeto de reproche se predica respecto del numeral 27 previamente mencionado, como posible atentado al pluralismo informativo y al derecho de los televidentes de recibir información veraz e imparcial, como bienes jurídicamente protegidos, y no sobre alguna de las infracciones señaladas en el artículo 64 de la Ley 1341 de 2009.

Finalmente, y aunado a lo anterior, no es de recibo para esta Comisión la aseveración que realiza el investigado sobre no tener un referente para acogerse a los atenuantes que señala la normatividad vigente, toda vez que los criterios de graduación de las sanciones que debe tener en consideración esta Comisión en sus investigaciones administrativas sancionatorias son las establecidas en el artículo 50 del CPACA<sup>4</sup>. Estos criterios de graduación son analizados teniendo

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-025 de 2009.

<sup>4</sup> "**ARTÍCULO 50. GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES.** Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.
3. Reincidencia en la comisión de la infracción.
4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.

en consideración la actuación del investigado en cada una de las etapas procesales llevadas a cabo, por lo que se consideran con posterioridad a la constatación de la infracción definida en el cargo imputado, según el caso.

Para la presente investigación, se anticipa que el análisis se efectúa en la Sección 6.6 de la presente resolución al momento de determinar la sanción que resulta aplicable. No obstante, es pertinente resaltar que no se presentó impedimento alguno en este trámite administrativo para que **CARACOL** aplicara lo dispuesto en el numeral 8 del artículo mencionado, esto es, que reconociera o aceptara expresamente la comisión de la infracción antes del decreto de pruebas, con el fin de que fuese tenido en cuenta como un elemento de atenuación para la graduación de la sanción por parte de la autoridad de vigilancia y control.

Por lo anterior, esta Comisión no vulneró de forma alguna lo dispuesto en el artículo 47 del CPACA, toda vez que (i) señaló de forma expresa en el auto de apertura de la investigación administrativa tanto las normas vulneradas como las posibles sanciones que se encuentra facultada a imponer; (ii) observó los principios de las actuaciones administrativas, específicamente, el del debido proceso llevando a cabo cada una de las etapas establecidas en la Ley para los procedimientos administrativos sancionatorios; y (iii) se le permitió al investigado ejercer su derecho de defensa en los momentos procesales determinados. Por consiguiente, este argumento no tiene vocación de prosperar.

## **6.2. Sobre la supuesta necesidad de aplicación del artículo 44 del CPACA por parte de la CRC**

Es relevante aclarar que la naturaleza del artículo 44 del CPACA implica que las medidas tomadas por la administración sean adecuadas y proporcionales a los fines de la norma. Al respecto, el Consejo de Estado<sup>5</sup> señaló:

*"Por su parte, el artículo 44 del C.P.A.C.A. establece que, en la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser "adecuada" a los fines de la norma que la autoriza, y "proporcional" a los hechos que le sirven de causa; lo anterior supone que debe existir una razón o medida entre la realidad de hecho y el derecho que supone la verdad de los hechos y su conexidad con la decisión, se dice entonces, que la discrecionalidad tiene como medida la razonabilidad".*

La discrecionalidad como fenómeno jurídico apareja que *"la autoridad administrativa en presencia de circunstancias de hecho determinadas, es libre (dentro de los límites que fije la ley) de adoptar una u otra decisión; es decir, cuando su conducta no le está determinada previamente por la ley"*<sup>6</sup>. Tal concepto se contrapone al de competencia reglada, en cuya virtud *"la ley ha previsto que frente a determinadas situaciones de hecho el administrador debe tomar las medidas a él asignadas en forma expresa y sujetarse a las mismas"*<sup>7</sup>. Siendo así, resulta claro que cuando un determinado asunto se encuentra reglado, no habrá lugar, por sustracción de materia, a emplear los criterios de razonabilidad previstos para las competencias discrecionales, ya que a la autoridad le corresponderá ceñirse a lo estrictamente establecido en el ordenamiento jurídico.

En el presente asunto, **CARACOL** cita el mencionado artículo 44 del CPACA para cuestionar el hecho de que la Comisión se haya tomado cierto tiempo para iniciar la investigación. Siendo así, lo primero que debe dejarse claro es que el asunto asociado al término que tiene una autoridad en ejercicio de sus funciones de vigilancia y control corresponde a un aspecto enteramente reglado a través del fenómeno de la caducidad sancionatoria. En efecto, cabe señalar que no existe un término específico para la expedición de los actos administrativos de cada etapa que

5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.

6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.

7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.

8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas".

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 19 de febrero de 2018. Expediente núm. 2013-01223. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Ramírez.

<sup>6</sup> Corte Constitucional Sentencia C-031 de 1995 del 3 de febrero de 1995. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

<sup>7</sup> Ibidem.

compone el procedimiento de investigación sancionatoria y, por el contrario, en virtud del principio de legalidad<sup>8</sup>, la única norma que establece un límite temporal a las acciones que pueden adelantar las distintas autoridades en materia sancionatoria es el artículo 52 del CPACA, que señala:

**"ARTÍCULO 52. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA.** *Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones, caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver".* (NSFT)

Así mismo, en materia de caducidad de las facultades sancionatorias, el Consejo de Estado<sup>9</sup> ha reiterado que:

*"Ante las diferentes posiciones e interpretaciones que se le ha dado al tema de la prescripción de la acción sancionatoria, acerca de cuándo debe entenderse "impuesta la sanción", la Sala Plena de esta Corporación con el fin de unificar jurisprudencia sostuvo mediante sentencia de 29 de septiembre de 2009, que "la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, se expide y se notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria, que es el acto principal o primigenio y no el que resuelve los recursos de la vía gubernativa". (NSFT)*

En virtud de lo anterior, teniendo en cuenta que la emisión de la noticia objeto del presente trámite por parte de **CARACOL** fue el 1 de junio de 2021, la facultad sancionatoria de la CRC se mantiene, no ha caducado. En ese sentido, contrario a lo afirmado por el investigado, no tiene relevancia alguna en el desarrollo de la actuación administrativa que la CRC expidiera el auto de apertura de la presente investigación sancionatoria hasta el 17 de octubre de 2023, toda vez, que como autoridad no ha perdido las facultades señaladas en la ley para investigar, tramitar e imponer las respectivas sanciones que apliquen en la materia.

Al ser el periodo durante el cual la autoridad puede sancionar a un particular un tema regulado a través del fenómeno de la caducidad y, por lo tanto, tratarse de un asunto reglado, no hay lugar a aplicar el artículo 44 del CPACA en el sentido de analizar si la CRC debió iniciar la investigación antes de que efectivamente sucediese. La CRC, al respecto, solo infringiría la Ley en caso de que adoptara la decisión luego de que caducara su facultad sancionadora, mas no por el hecho de que el investigado tenga la opinión según la cual resultaba razonable y proporcionado que iniciara la actuación antes.

En línea con lo mencionado **CARACOL** señala que, por el paso del tiempo se da a entender que la conducta de acción u omisión investigada no tiene la relevancia ni alcance para afectar el bien jurídico protegido por el artículo 10 de la Ley 680 de 2001. Sobre ello cabe señalar que el mero transcurrir del tiempo dentro de los límites permitidos por el artículo 52 del CPACA no le quita el carácter de antijuricidad a la conducta desplegada, tanto así que la Corte Constitucional<sup>10</sup> en materia de derecho sancionatorio, ha resaltado que:

<sup>8</sup> Al respecto, la Corte Constitucional en su sentencia C-710 de 2001 señaló "El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas".

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 7 de abril de 2011. Expediente núm. 2001-00790. Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-818 de 2005 del 9 de agosto de 2005. Expediente D-5521. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

*"(...) es innegable que a través del **derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción** que no sólo repruebe, sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas". (NSFT)*

En ese sentido, el derecho administrativo sancionador busca que las autoridades competentes, dentro del debido proceso, aseguren la vigencia, preservación y restauración del ordenamiento jurídico, es decir, que sus facultades se activan cuando se presente una infracción de normas, que se encuentren vigentes al momento de la realización de la conducta y, por tanto, pueden iniciar, desarrollar y culminar las respectivas actuaciones de la investigación administrativa sancionatoria dentro del término establecido en la ley, como se mencionó previamente.

Por lo anterior, esta Comisión puede concluir que este argumento del investigado no tiene vocación de prosperar frente a la imputación del cargo formulado mediante el auto del 17 de octubre de 2023.

### **6.3. Sobre el argumento según el cual la CRC es incompetente porque la posible infracción no vulnera el pluralismo informativo, los derechos de televidentes y el régimen de inhabilidades de televisión abierta**

Para el desarrollo de las consideraciones de la CRC frente a este punto, se abordarán los argumentos presentados por **CARACOL** de la siguiente manera: i) funciones de la CRC conferidas por la Ley 1341 de 2009; ii) el pluralismo informativo y los derechos de los televidentes como bienes jurídicamente tutelados y; iii) análisis del artículo 10 de la Ley 680 de 2001 y su relación con las funciones de vigilancia y control conferidas a esta Comisión.

#### i) Funciones de la CRC conferidas por la Ley 1341 de 2009

En la medida en que con este argumento **CARACOL** pretende desconocer las funciones que le fueron otorgadas a la CRC por el Legislador, resulta necesario reiterar la competencia de esta Comisión en materia sancionatoria sobre los contenidos audiovisuales emitidos mediante el servicio público de televisión. Al respecto, el numeral 27 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, establece:

*"27. **Vigilar y sancionar aquellas conductas que atenten contra el pluralismo informativo, el régimen de inhabilidades de televisión abierta y los derechos de los televidentes**, contempladas en el ordenamiento jurídico vigente. En estos casos, aplicarán las sanciones contempladas en el artículo 65 de la presente Ley". (NSFT)*

Señalado lo anterior, es evidente la claridad y exactitud de las funciones de inspección, control y vigilancia que en materia de contenidos audiovisuales ostenta la Comisión, sobre todo en aquellos casos en que se desarrolle cualquier tipo de conducta que pueda trasgredir los derechos de los televidentes, el pluralismo informativo y el régimen de inhabilidades de televisión abierta que contempla la normatividad vigente.

En el caso bajo análisis, esta Comisión busca definir si el hecho de no haber informado a los televidentes los intereses empresariales que, como operador privado del servicio de televisión, **CARACOL** podría tener en la emisión de la noticia del 1 de junio de 2021 sobre la reapertura de las salas de cine de CINE COLOMBIA S.A.S., efectivamente generó una conducta de las reprochadas en dicho numeral 27, sobre todo desde la perspectiva de la veracidad e imparcialidad de la información, por lo que resulta imperioso centrarse en el pluralismo informativo y el derecho de los televidentes, y sus posibles trasgresiones.

ii) El pluralismo informativo y los derechos de los televidentes como bienes jurídicamente tutelados

Específicamente en lo que tiene que ver con el pluralismo informativo, en primer lugar, esta Comisión aclara que debe entenderse desde la garantía constitucional dispuesta en el artículo 20<sup>11</sup> de la Constitución Política de Colombia, la cual fue desarrollada por la Corte Constitucional en la sentencia T-327 de 2010, donde resaltó que:

*"La salvaguarda del pluralismo informativo constituye uno de los principales valores constitucionales, en la órbita de los medios masivos de comunicación, por cuyo intermedio pueden reproducirse a gran escala las distintas corrientes de pensamiento y expresión que conviven en una sociedad. **Si no existiere o no fuera respetada, no sería posible que los ciudadanos receptores de información de cualquier tipo pudiesen elegir reflexiva y libremente dentro de las alternativas existentes, qué es lo mejor para sí mismos, según sus convicciones**"(NSFT)*

Así mismo, es importante indicar que la disposición contenida en el artículo 10 de la Ley 680 de 2001, es uno de los mecanismos jurídicos dispuestos por el legislador para la protección del pluralismo informativo, en concordancia con lo señalado por la Corte Constitucional:

**"La intervención estatal debe propiciar condiciones estructurales que permitan la libre circulación de expresiones, ideas, opiniones e informaciones y, a la vez, garantizar que el proceso comunicativo se desarrolle en circunstancias de pluralismo, equilibrio, equidad e inclusión social. Para ello debe, por lo menos, i) favorecer la creación de medios de comunicación libres, plurales e independientes, ii) eliminar las prácticas que obstaculicen irrazonablemente el ingreso al diálogo público; iii) adoptar medidas positivas que aseguren la admisión al escenario informativo, en condiciones de equilibrio y equidad, de todas las posturas sociales, políticas y culturales presentes o contrapuestas en democracia; iv) incentivar la calidad de los productos que ofrecen los medios de comunicación y, en especial, garantizar los estándares de veracidad e imparcialidad en la difusión de información; v) disolver monopolios u oligopolios en cuanto limitan la cantidad, pluralidad y calidad de las informaciones y expresiones existentes en la sociedad y, además, profundizan la asimetría entre los medios de comunicación y los receptores de sus contenidos; vi) proteger la libertad e independencia de los medios de comunicación y los periodistas y vii) asegurar la autonomía, independencia y transparencia de los órganos de regulación, así como el debido proceso, la participación ciudadana y la publicidad de sus procedimientos."**<sup>12</sup> (NSFT)

De igual manera, el Alto Tribunal Constitucional también ha determinado que:

**"(...) el servicio público de televisión está vinculado intrínsecamente a la opinión pública y a la cultura del país, como instrumento dinamizador de los procesos de información y comunicación audiovisuales, y tiene por finalidad informar veraz y objetivamente, formar, educar, y recrear de manera sana, a fin de satisfacer las finalidades sociales del Estado, promover el respeto de las garantías, libertades, deberes y derechos fundamentales, consolidar la democracia y la paz y propender por la difusión de los valores humanos y expresiones culturales de carácter nacional, regional y local."**<sup>13</sup> (NSFT)

A partir de lo mencionado, se puede observar cómo el pluralismo informativo busca fomentar no solo la libertad de expresión, con ideologías y orientaciones diversas (Pluralismo Externo)<sup>14</sup>,

<sup>11</sup> Constitución Política. "ARTICULO 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura".

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-599 de 2016. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-654 de 2003. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>14</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones. Estudio de Riesgos al Pluralismo Informativo. 2022.

sino también el que exista variedad de medios que garanticen un contenido plural e imparcial (Pluralismo interno)<sup>15</sup>, existiendo así, una innegable correlación con los derechos de los televidentes y el régimen normativo de la televisión abierta, creado específicamente para su protección y garantía en la materia.

En este punto resulta menester destacar que, en los argumentos del investigado<sup>16</sup>, resumidos en la Sección 5.3 de la presente resolución, hace afirmaciones que permiten inferir que está de acuerdo con esta aproximación jurídica. Así, indica que el artículo 10 de la Ley 680 de 2001 tiene como finalidad "*proteger el derecho constitucional a recibir información veraz e imparcial*", incurriendo en una abierta y notoria contradicción en sus aseveraciones. De esta manera, **CARACOL** confirma que la citada disposición normativa precisamente está haciendo referencia a un deber del régimen de televisión abierta que busca proteger los derechos de los televidentes y que está intrínsecamente ligada al pluralismo informativo desde el enfoque interno, como se explicó previamente.

Para esta Comisión, este tipo de afirmaciones contradictorias en las que incurrió el investigado denotan con claridad que, para **CARACOL**, tampoco existen dudas de que el cargo imputado por la violación del artículo 10 de la Ley 680 de 2001, hace parte del marco de funciones de vigilancia y control en materia de contenidos que está en cabeza de la CRC.

Por otra parte, respecto a los derechos que ostentan los televidentes, uno de los cuales es recibir información veraz e imparcial, para esta Comisión resulta imperioso iniciar el análisis teniendo en consideración la naturaleza informativa que tiene el programa "Noticias Caracol", con el fin de identificar las responsabilidades subsecuentes que conlleva. Al respecto, la Corte Constitucional señaló:

"(...)

*El medio goza de la más amplia libertad para publicar todo aquello que implique el suministro de información, **pero la comunidad que la recibe tiene el derecho a exigir que la información entregada sea veraz e imparcial, es decir que corresponda objetivamente a los acontecimientos que son materia noticiosa y que no se manipule hacia determinados fines o intereses.***

*La libertad de informar y recibir información veraz e imparcial, garantizada en el artículo 20 de la Carta, debe ser ejercida dentro de los linderos del Estado Social de Derecho, los que se encuentran señalados en el inciso 2º del mencionado precepto, cuando dispone que los medios masivos de comunicación (...) **tienen responsabilidad social**" (Subraya la Sala).*

(...)

*Los medios de comunicación no gozan de atribuciones omnímodas. Ellos hacen parte de la comunidad, a la que deben reconocimiento y respeto.*

***La veracidad y la imparcialidad de una información son cualidades que deben predicarse del conjunto de ella, es decir, para que tales requerimientos constitucionales se cumplan, es necesario que todos los factores integrantes del material informativo que llega al público contribuyan a su realización (unidad informativa).***

*En efecto, de nada sirve que el contenido de la noticia sea exacto si el titular usado para encabezarla no lo es y viceversa. Los titulares determinan, con frecuencia de modo irreversible, el criterio que se forma el receptor de las informaciones acerca del alcance de las mismas y, en consecuencia, cuando son erróneos, inexactos o sesgados, comunican el vicio a la integridad de la información publicada.*

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Presentados en su escrito de descargos y en los alegatos de conclusión.

**La forma en que el medio presenta sus informaciones incide de manera directa y definitiva en el impacto del mensaje que transmite y, por tanto, de esa forma -de la cual es responsable el medio- depende en buena parte la confiabilidad de lo informado. (subraya fuera de texto)**

(...)<sup>17</sup>. (NSFT)

De lo expuesto, se resalta el deber que tienen los operadores de televisión, como **CARACOL**, en programas informativos como "Noticias Caracol", de garantizar a los televidentes el derecho constitucional, consagrado en los artículos 20 y 78 de la Constitución Política, a recibir información veraz e imparcial, lo cual implica, a su vez, diferenciar la información de cualquier tipo de publicidad sobre un producto o servicio.

Finalmente, **CARACOL** afirma en su escrito de descargos y en los alegatos de conclusión que ejerce su derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política, afirmando que "*La simple imputación del incumplimiento de una norma legal no es en lo absoluto motivo suficiente para limitar el derecho constitucional de información de la sociedad que represento*". Sobre este argumento la CRC entiende que el investigado hace referencia a sus funciones de vigilancia y control, establecidas en el numeral 27 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, por lo que es necesario recordar que la presente investigación administrativa sancionatoria, como se mencionó previamente, se originó por la emisión de un contenido audiovisual que no dio cabal cumplimiento a la disposición legal establecida en el artículo 10 de la Ley 680 de 2001.

La exigencia de cumplir la mencionada disposición en nada coarta el derecho que tiene el investigado, como operador del servicio público de televisión de ejercer su derecho a la libertad de expresión, ya que esta Comisión hace un control ex post o posterior a la información que fue anunciada por **CARACOL** en la emisión de noticias del 1 de junio de 2021, la cual fue efectivamente transmitida al público. Menos aún si se tiene en cuenta el que, dicho agente, como operador del servicio público de televisión, tiene el deber de conocer todos los deberes que tiene que cumplir en la prestación de dicho servicio. Por estas razones, es posible afirmar que, con el desarrollo de esta investigación administrativa, la CRC no limita de forma alguna el contenido que trasmite el operador de televisión a sus televidentes.

De hecho, es vital recordar al investigado que la libertad de expresión encuentra deberes correlativos, y por tanto no es absoluto<sup>18</sup>; lo anterior ha sido desarrollado por la Corte Constitucional en la sentencia T-040 de 2013, donde reitera el deber de los medios de comunicación de emitir información veraz e imparcial, pilares sobre los cuales está fundamentada la obligación contenida en el artículo 10 de la Ley 680 de 2001.

iii) Análisis del artículo 10 de la Ley 680 de 2001 y su relación con las funciones de vigilancia y control conferidas a esta Comisión

Finalmente, con el ánimo de despejar toda duda sobre las competencias de vigilancia y control que tiene la Sesión de Contenidos Audiovisuales de la CRC en el caso bajo examen, se considera importante realizar un análisis jurídico sobre el texto normativo del artículo 10 de la Ley 680 de 2001. El primer elemento sustancial por definir es cuáles son los bienes jurídicos que protege la norma. Este elemento resulta fácilmente identificable toda vez que, tanto en su encabezado como en su texto, la disposición hace referencia tanto a la separación de la información con la publicidad y a la garantía constitucional de recibir información veraz e imparcial. De esta manera, es claro que se refiere, por un lado, al derecho constitucional que tienen los televidentes de recibir información veraz e imparcial, de conformidad con el artículo 20 de la Constitución Política de Colombia, por lo que también se buscó garantizar el pluralismo informativo, desde la finalidad interna de informar objetivamente a los ciudadanos, garantizando su derecho a recibir contenido plural e imparcial, como se explicó anteriormente; y, por el otro, a la distinción que debe hacerse de la información y la publicidad de productos o servicios en su comercialización, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 78 constitucional.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-259 de 1994. M.P. Jose Gregorio Hernandez Galindo.

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-045 de 1996. Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

Es importante señalar que, respecto de la imparcialidad, la Corte Constitucional ha indicado este deber supone una rigurosidad especial por parte de los medios de comunicación para distinguir entre la presentación de una noticia y la divulgación de cualquier otro contenido. Textualmente señaló<sup>19</sup>:

*"(...) la obligación de los medios de diferenciar la noticia de cualquier otro contenido es particularmente rigurosa en los noticieros y programas periodísticos, por cuanto, como se indicó, en estos casos, el receptor del programa está predispuesto a asumir como cierta cualquier otra información que le sea suministrada. Lo anterior, no significa, obviamente, que los medios deban presentar las noticias como relatos puros, y si se quiere asépticos, sobre los hechos acaecidos, pues la libertad de opinión de los propios periodistas y la defensa del pluralismo autorizan que los medios valoren de determinada manera su veracidad, es que tales valoraciones no deformen la divulgación de las informaciones sobre los sucesos, ni induzcan a error al receptor de la noticia".*

Ahora bien, lo anterior cobra más relevancia si se tiene en cuenta que el texto normativo incluye la consideración de la responsabilidad social que tienen en cabeza los medios de comunicación, segundo elemento para tener en cuenta en el análisis. Sobre este particular, la Corte Constitucional ha reconocido esta consideración y definido su alcance en su jurisprudencia, como se muestra a continuación:

***"La responsabilidad social de los "medios", se orienta en primer término al compromiso con los ideales democráticos, adquiriendo un sentido la libertad transmitida en ellos, no de prevalencia de intereses personales o de grupo sino, principalmente colectiva. Los medios impresos, radiales o televisivos, disponen de una capacidad no sólo para defender determinadas posiciones, sino que éstas deben encuadrarse en el marco del interés general para no convertir el poder de que disponen en agente de privilegios contrarios al pluralismo que se busca realizar. También comprende la responsabilidad social de los medios la expresión o manifestación de opiniones e ideas y el relato de los hechos que interesen al público en general, puesto que el hábito del lector, el radio escucha y el televidente, produce en él una dependencia confiada a la que el medio masivo debe responder, existiendo entonces modalidades omisivas de la responsabilidad social de los instrumentos de expresión actuales"***<sup>20</sup>. (NSFT)

El tercer elemento que se debe estudiar respecto del texto normativo son las conductas reprochables que se incluyen en la disposición. Al respecto, se aclara que el artículo 10 de la Ley 680 de 2001 plantea tres (3) conductas reprochables que, en caso de materializarlas, en conjunto o de manera independiente, generarían una vulneración a los bienes jurídicos tutelados, a saber: (i) el contenido de los programas no podrá estar comprometido directa o indirectamente con terceros que resultaren beneficiarios de dicha publicación a cambio de retribución en dinero o en especie, sin que le sea plena y suficientemente advertido al público; (ii) los programas periodísticos y noticiosos no podrán incluir en sus emisiones clase alguna de publlireportajes o televantas; y (iii) cuando algunos de los socios o accionistas de un operador privado de televisión, de un concesionario de espacios o contratista de canales regionales tengan intereses empresariales o familiares directos en una noticia que vaya a ser difundida, deberá advertir a los televidentes de la existencia de tales intereses.

En el caso en concreto, tal y como se indicó en el auto de apertura de la investigación administrativa proferido por esta Comisión el 17 de octubre de 2023, la conducta reprochable que se imputó a **CARACOL** versa sobre la inobservancia del inciso segundo de la norma, esto es, el deber que tiene el investigado de advertir a sus televidentes la existencia de intereses empresariales en las noticias que difunda, cuando se vea inmerso en él alguno de sus socios o accionistas, por el contenido informativo emitido específicamente el 1 de junio de 2021 a las 19:00.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-010 de 2000. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero-

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-048 de 1993. Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz.

En conclusión, en la medida en que la violación al inciso segundo del artículo 10 de la Ley 680 de 2001 atenta directamente contra el pluralismo informativo y los derechos que tienen los televidentes a recibir información veraz e imparcial, en los términos indicados en el numeral 27 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por la Ley 1978 de 2019, no cabe duda que la CRC es la autoridad de vigilancia y control competente para adelantar y decidir la presente investigación administrativa sancionatoria. Por consiguiente, esta Comisión tampoco le asiste razón a **CARACOL** en este argumento y, reitera que, en ningún caso, podría afirmarse que el ejercicio de dicha potestad limita de manera alguna el ejercicio del derecho a la libre de expresión de que goza el investigado como operador del servicio público de televisión.

#### 6.4. Sobre el argumento según el cual la información anunciada cumple los supuestos de veracidad e imparcialidad y no existe interés directo en la noticia por parte del operador

Para abordar estas aseveraciones hechas por el investigado tanto en su escrito de descargos como en el de alegatos de conclusión, a continuación, se desarrollan las consideraciones de la CRC en dos partes, a saber: (i) el análisis de la existencia del interés directo por parte del operador privado de televisión en la emisión de la noticia; y (ii) la verificación del cumplimiento de los elementos de veracidad e imparcialidad en la noticia enunciada.

##### i) Frente al análisis de la existencia del interés directo del operador privado de televisión en la emisión de la noticia

Inicia esta Comisión el análisis del primer punto haciendo uso de los Certificados de Existencia y Representación Legal de las sociedades VALOREM S.A.S., CINE COLOMBIA S.A.S. y **CARACOL** que reposan en el expediente administrativo, en los que es posible corroborar que, desde el 26 de febrero de 2019, se registró ante la Cámara de Comercio de Bogotá la situación de control por parte de COLINSA S DE R.L sobre las mencionadas sociedades, como se muestra a continuación:

#### SITUACIÓN DE CONTROL Y/O GRUPO EMPRESARIAL

Por Documento Privado del 21 de febrero de 2019 de Representante Legal, inscrito el 26 de febrero de 2019 bajo el número 02428579 del libro IX, comunicó la sociedad matriz:  
- COLINSA S DE R.L.  
Domicilio: (Fuera Del Pais)  
Presupuesto: Numeral 1 Artículo 261 del Código de Comercio  
Que se ha configurado una situación de control con la sociedad de la referencia.  
Fecha de configuración de la situación de control : 2018-04-25

#### \*\* Aclaración Situación de Control y Grupo Empresarial \*\*

Se aclara la situación de control y grupo empresarial, inscrito el 26 de febrero de 2019 bajo el no. 02428579 del libro IX, modificado por Documento Privado del 22 de diciembre de 2022 inscrito el 24 de Enero de 2023 bajo el No 02924792 del libro IX, en el sentido de indicar que la sociedad extranjera COLINSA S DE R.L (matriz) comunica que se configura situación de control y grupo empresarial con las sociedades: INVERNAC & CIA. S.A.S., GABES S.A, VALOREM S.A.S, CARACOL TELEVISION S.A., CARACOL AMERICA PRODUCTIONS LLC, CARACOL TV AMERICA CORP., CARACOL TELEVISION INC., FAMOSA S.A.S, STOCK MODELS & TALENT S.A.S., RADIAL BOGOTA S.A.S, CINE COLOMBIA S.A.S, COMUNICAN S.A., INVERSIONES CROMOS S.A., DI S.A.S., COMPAÑIA DE DISTRIBUCION Y TRANSPORTE S.A. DITRANSA S.A., CANAL CLIMA S.A.S., REFORESTADORA DE LA COSTA S.A.S., REFOMASS S.A.S., REFOENERGY BITA S.A.S E.S.P, NAVIAGRO S.A.S., SAN FRANCISCO INVESTMENTS S.A.S., PRIMEFINANZAS S.A.S., PRIMEOTHER S.A.S., Y PRIMEVALUESERVICE S.A.S. (subordinadas).

**Fuente:** Certificados de Existencia y Representación Legal de las sociedades VALOREM S.A.S., CINE COLOMBIA S.A.S. y CARACOL TELEVISIÓN S.A.

Lo anterior significa, que las sociedades VALOREM S.A.S., CINE COLOMBIA S.A.S. y **CARACOL** son parte del mismo grupo empresarial en cabeza de su matriz, denominada COLINSA S DE R.L. de conformidad con el artículo 28<sup>21</sup> de la Ley 222 de 1995 y como lo ha manifestado la

<sup>21</sup> Ley 222 de 1995. "ARTÍCULO 28. GRUPO EMPRESARIAL. Habrá grupo empresarial cuando además del vínculo de subordinación, exista entre las entidades unidad de propósito y dirección.

Se entenderá que existe unidad de propósito y dirección cuando la existencia y actividades de todas las entidades persigan la consecución de un objetivo determinado por la matriz o controlante en virtud de la dirección que ejerce sobre el conjunto, sin perjuicio del desarrollo individual del objeto social o actividad de cada una de ellas.

Corresponderá a la Superintendencia de Sociedades, o en su caso a la de Valores o Bancaria, determinar la existencia del grupo empresarial cuando exista discrepancia sobre los supuestos que lo originan".

SuperSociedades<sup>22</sup>, los grupos empresariales se caracterizan, además de la situación de control o subordinación, por la existencia de la unidad de propósito y de dirección entre las vinculadas. Esto quiere decir que todas las sociedades sobre las cuales se reputa unidad persiguen la obtención de un objetivo determinado por su controlante, existiendo de esta forma unidad de propósito y dirección.

Con base en lo expuesto, se entiende que el grupo empresarial "*Es única, porque unitaria es la política económica y **es unitario el interés** que preside la actividad de las organizaciones singulares*" (NSFT)<sup>23</sup>.

En segundo lugar, VALOREM S.A.S. es una compañía cuyo objeto social es "*la inversión de sus fondos o disponibilidades de liquidez, dentro y fuera del territorio nacional (...)*"<sup>24</sup>, sociedad que no solo hace parte del mismo grupo empresarial de **CARACOL** y CINE COLOMBIA S.A.S., como se mencionó previamente, sino que resulta tener una participación accionaria relevante tanto en el operador de televisión investigado, como en la empresa de salas de cine sobre la cual trataba la noticia de reapertura tras el cierre ocasionado por la pandemia del COVID-19<sup>25</sup>, transmitida por **CARACOL** el 1 de junio de 2021.

De esta manera, para la CRC resulta menester enfocarse en la composición accionaria de la empresa VALOREM S.A.S., puesto que al revisar los Estados Financieros<sup>26</sup> de esta compañía, aportados por la SuperSociedades e incorporados como prueba en el expediente de la presente investigación, para la fecha en la cual se emitió el contenido noticioso objeto de investigación, dicha empresa contaba con la siguiente participación accionaria:

Nombre de la compañía	Actividad	País	2021		2020	
			% Particip.	Valor	% Particip.	Valor
Caracol Televisión S.A.	Negocios de radiodifusión, televisión, cinematógrafo, fotografía y demás medios de difusión y publicidad	Colombia	93.49	658,718,076	93.49	582,318,501
Cine Colombia S.A.S.	Compraventa, distribución, exhibición y producción de películas cinematográficas	Colombia	52.87	265,121,927	52.87	274,729,655

**Fuente:** Estados Financieros Separados de VALOREM S.A.S, año 2021 con cifras 2020.

Con base en lo anterior, esta Comisión corrobora que, para el 1 de junio de 2021, la sociedad VALOREM S.A.S. es accionista del 93.49% de **CARACOL** y del 52.87% de CINE COLOMBIA S.A.S., siendo en ambos casos el accionista mayoritario<sup>27</sup> de estas compañías. Al respecto, es necesario hacer mención del artículo 98 del Código de Comercio, el cual señala:

**"ARTÍCULO 98. CONTRATO DE SOCIEDAD - CONCEPTO - PERSONA JURÍDICA DISTINTA.** Por el contrato de sociedad dos o más personas se obligan a hacer un aporte en dinero, en trabajo o en otros bienes apreciables en dinero, **con el fin de repartirse entre sí las utilidades obtenidas en la empresa o actividad social.**

*La sociedad, una vez constituida legalmente, forma una persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados".* (NSFT)

<sup>22</sup> Superintendencia de Sociedades, OFICIO 220-091161 del 2 de mayo de 2017.

<sup>23</sup> REYES VILLAMIZAR, Francisco. Derecho Societario tomo I, Editorial TEMIS S.A 2004. Bogotá Colombia, pie de página 47, p 560.

<sup>24</sup> Certificado de Existencia y Representación Legal de VALOREM S.A.S. obrante en el expediente administrativo.

<sup>25</sup> Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 "*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*", "*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.*". Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 "*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID -19 y el mantenimiento del orden público*"

<sup>26</sup> Estados Financieros Separados de VALOREM S.A.S, año 2021 y 2022 (con resumen 2021).

<sup>27</sup> Esto en materia societaria significa, que esta sociedad posee un paquete de acciones lo suficientemente representativo como para influir con su voto en las decisiones sociales y, con base a ello, puede ejercer el control sobre la sociedad y sus órganos de decisión. DUQUE, Juan, EL CONTROL DE LAS SOCIEDADES POR PARTICIPACIÓN EN EL CAPITAL SOCIAL, VNIVERSITAS ESTUDIANTES (U. Javeriana).

Es así como uno de los elementos esenciales del contrato de sociedad es el ánimo de lucro que acompaña a cada uno de los asociados. Este ánimo de lucro es la finalidad que lleva a una persona natural o jurídica a invertir en una sociedad, pues espera como contraprestación que se les repartan dividendos con cargo a las utilidades que se generen, como consecuencia de la explotación del objeto social de la empresa. Es a este elemento esencial del contrato de sociedad que se refiere el segundo inciso del artículo 10 de la Ley 680 de 2001, cuando señala que el interés empresarial de un accionista de un operador privado de televisión en una noticia a difundir deba ser "directo". Y es que no puede ser otra la interpretación de la conducta reprochable si se tiene en cuenta que, como se explicó en la Sección 6.3 de esta resolución, lo que pretende el legislador es que la información que emita un operador de televisión se diferencie o separe de la publicidad que también tiene la prerrogativa de emitir, permitiéndole a los televidentes que la reciban, tener la capacidad de identificar si se trata de un hecho acaecido o de la publicidad de un producto o servicio que se comercializa. En consecuencia, en aplicación a lo consagrado en el artículo 27 del Código Civil<sup>28</sup>, debido a la claridad del texto normativo referido, no hay cabida a una interpretación distinta a la acá planteada por parte de esta Comisión.

Por otra parte, al revisar los Estados Financieros presentados por CINE COLOMBIA S.A.S. ante la SuperSociedades respecto del año 2021, los cuales reposan en el expediente de la presente investigación, la CRC encontró que:

*"Para el año terminado el 31 de diciembre de 2021, la Compañía reconoció una pérdida neta de \$1.434.711.*

*(...)*

*El brote de la pandemia de COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno en Colombia para mitigar su propagación impactaron a la Compañía negativamente obligándola a suspender la operación desde el 14 de marzo de 2020 hasta el 14 de junio de 2021.*

***Desde el 15 de junio de 2021 fecha de la reapertura, los resultados obtenidos han sido mayores a la expectativa, logrando que con tan solo un semestre de operación se lograra que prácticamente la Compañía estuviera muy cerca de obtener punto de equilibrio. Sin desconocer que aun la situación de la pandemia sigue generando incertidumbre sobre sus efectos, los resultados de la reapertura y el nivel de vacunación que ya tiene el país, permiten tener indicadores claros de que a futuro no se van a presentar restricciones tan severas como las vividas al inicio de la pandemia y que la Compañía seguirá normalizando su operación".*** (SFT)

En similar sentido, puntualmente sobre los dividendos o utilidades alcanzados por la misma compañía, en los mismos Estados Financieros se mencionó que:

#### **Dividendos Decretados**

En el año 2020 teniendo en cuenta la pérdida generada por la pandemia Covid-19, la Asamblea General de Accionistas decidió enjugar la pérdida del año 2020 con los saldos que se tenían de utilidades de ejercicios anteriores disponibles y el defecto contra las reservas de libre disposición de la Asamblea.

Respecto a la vigencia corriente, la administración va a proponer enjugar la pérdida con los saldos que se tengan de utilidades de ejercicios anteriores disponibles. Al igual como se efectuó con la pérdida generada en el año 2020 la cual se enjugó con utilidades de ejercicios anteriores disponibles y el defecto contra las reservas de libre disposición de la Asamblea.

**Fuente:** Notas Estados Financieros CINE COLOMBIA S.A.S., año 2021 y 2020 con Informe del Revisor Fiscal.

La CRC entiende que, como consecuencia del aislamiento físico que se ordenó por parte del Gobierno Nacional como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19, es lógico que

<sup>28</sup> Código Civil Colombiano. "ARTÍCULO 27. INTERPRETACION GRAMATICAL. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento."

se vieran disminuidas las utilidades de los accionistas de CINE COLOMBIA S.A.S. tras el cierre de la operación de las distintas salas de cine del país durante quince (15) meses. De hecho, como se pudo constatar en las Notas de los Estados Financieros del 2021, se señala expresamente que las pérdidas se solventaron con utilidades de ejercicios anteriores.

Ahora, es importante llamar la atención en que el dinero que se utilizó para la extinción del déficit referido se tomó de las utilidades disponibles de ejercicios anteriores, es decir, las que, en principio, pertenecían a sus accionistas. Lo que, en aplicación del artículo 98 del Código de Comercio, permite inferir que se genera un claro interés de los accionistas de recuperar el dinero involucrado en las pérdidas que sufrió la empresa entre 2020 y 2021, con la reactivación de la actividad comercial de la sociedad CINE COLOMBIA S.A.S. al volver a abrir sus salas de cine en todo el país.

Por todo lo anterior, para esta Comisión es claro que VALOREM S.A.S. al ser no solo accionista mayoritario sino parte del mismo grupo empresarial de las sociedades **CARACOL TELEVISIÓN S.A.** y CINE COLOMBIA S.A.S., persigue un interés unitario y por tanto directo, en la buena marcha de los negocios y de la recuperación económica de cada una de las compañías de las que hace parte. Lo anterior desvirtúa las afirmaciones realizadas por el investigado orientadas a asegurar que "*no existe interés directo en la noticia*". En consecuencia, este argumento no tiene vocación de prosperar.

ii) Sobre la verificación del cumplimiento de los elementos de veracidad e imparcialidad en la noticia enunciada

En lo que tiene que ver con la segunda parte de las aseveraciones de **CARACOL**, específicamente el cumplimiento de los elementos de veracidad e imparcialidad en la noticia emitida el 1 de junio de 2021 a las 19:00 horas, se hace necesario para esta Comisión analizar cada uno de estos supuestos de forma independiente para el caso en concreto.

Sobre el primer elemento la Corte Constitucional<sup>29</sup> ha señalado que:

*"En cuanto a la veracidad como límite interno, la Corte Constitucional ha afirmado que la veracidad de una información hace referencia a hechos o a enunciados de carácter fáctico, que pueden ser verificados, por lo que no cubre las simples opiniones. No obstante, en algunos eventos es difícil en una noticia distinguir entre hechos y opiniones, por ello, se ha considerado que vulnera el principio de veracidad el dato fáctico que es contrario a la realidad, siempre que la información se hubiere publicado por negligencia o imprudencia del emisor. Igualmente, la Corte ha establecido que es inexacta, y en consecuencia en contra del principio de veracidad, la información que en realidad corresponde a un juicio de valor u opinión y se presenta como un hecho cierto y definitivo, por eso, los medios de comunicación, acatando su responsabilidad social, deben distinguir entre una opinión y un hecho o dato fáctico objetivo. **La veracidad de la información, ha afirmado la Corte, no sólo tiene que ver con el hecho de que sea falsa o errónea, sino también con el hecho de que no sea equívoca, es decir, que no se sustente en rumores, invenciones o malas intenciones o que induzca a error o confusión al receptor.** Finalmente, resulta vulnerado también el principio de veracidad, cuando la noticia o titular, pese a ser literalmente cierto, **es presentado de manera tal que induce al lector a conclusiones falsas o erróneas**".*  
(NSFT)

Por su parte, respecto de la imparcialidad de la noticia emitida, la jurisprudencia<sup>30</sup> previamente citada resalta:

*"En cuanto al principio de imparcialidad de la información hace referencia, y exige al emisor de la información, a establecer cierta distancia entre la crítica personal de los hechos relatados y las fuentes y lo que se quiere emitir como noticia objetiva".*

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-040 de 2013. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>30</sup> Ibidem.

En la misma providencia, señaló la Honorable Corte<sup>31</sup> sobre estos conceptos que:

*"Ambas condiciones -veracidad e imparcialidad- tienen que ver con la compleja relación que existe entre la información y la verdad. Suponen que, quien ejerce la libertad de información no aspira a dar a conocer puntos de vista, opiniones o juicios de valor específicos, sino que considera posible transmitir, narrar o contar hechos que realmente tuvieron lugar. La existencia real de los hechos da lugar al principio de veracidad; **la ausencia de interés en emitir una opinión conlleva el principio de imparcialidad.** El derecho a la información es, además, de doble vía y estos principios defienden la aspiración y derecho del auditorio (la sociedad en general, o los destinatarios específicos del mensaje) a recibir información veraz, seria y confiable" (NSFT)*

Como ya se ha explicado, el artículo 10 de la Ley 680 de 2001 se basa en las garantías constitucionales consagradas en el artículo 20 de la Constitución Política de Colombia que, si bien protege la libertad de expresión, también aclara que no es un derecho absoluto como se mencionó previamente, toda vez que debe salvaguardar la veracidad y la imparcialidad de la información que se da a conocer a los televidentes. Esto último, en concordancia con la responsabilidad social que recae en este tipo de emisores de información como lo indica la Sentencia C-350 de 1997 de la Corte Constitucional:

*"La responsabilidad de los medios implica el cumplimiento de una labor orientadora, pedagógica, que al tiempo que informe también eduque para el ejercicio de la libertad, concepto que en ética equivale al ejercicio de la autonomía, tarea muy delicada, que exige los más altos niveles de **profesionalismo e independencia**"*  
(NFT)

A partir de estos desarrollos jurisprudenciales, la CRC evidencia que, para que en el caso en concreto sea posible afirmar que el contenido noticioso emitido fue imparcial, conforme la conducta reprochable establecida en el segundo inciso del artículo 10 de la Ley 680 de 2001, si hay un interés empresarial o familiar de parte del operador de televisión que hace la transmisión audiovisual, debe advertirlo a los televidentes.

Adicionalmente, resulta imperioso traer a colación la descripción de las escenas que efectuó esta Comisión en la observación del contenido<sup>32</sup>, en donde se evidencia que **CARACOL** emitió la noticia de la siguiente manera:

*"hola, hola, qué alegría saludarlos y darles la bienvenida a Show Caracol con la reapertura de salas de cine de Cine Colombia prevista para el 15 de junio. **Llega la soñada reactivación de los exhibidores en el país** (...)*

*[...] una cortinilla da paso a la nota que desarrolla lo ya expuesto por la presentadora a través de entrevistas con directores y actores de cine, **tomas de apoyo de las salas de Cine Colombia donde se aprecia reiteradamente el logotipo de esta compañía** [...].*

***La compañía ha sabido esperar el momento indicado para volver a recibir a los amantes del cine**, quienes vibran con cada estreno y cumplen el ritual de comer palomitas de maíz durante la función (intervención de actriz). Tras un exitoso 2019 en el que asistieron a salas de cine del país más de 73 millones de espectadores, la caída en 2020 por la pandemia fue de un 83%, por eso para el gremio **es vital la reactivación del mayor exhibidor del país** (intervención de actor). Historias que llegarán a las salas de Cine Colombia desde el próximo 15 de junio". (NSFT)*

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Incluida en el Auto de apertura de la investigación administrativa sancionatoria del 17 de octubre de 2023.

Con base en las afirmaciones resaltadas, las imágenes de apoyo de las salas de cine, la reiterada aparición del logo de CINE COLOMBIA S.A.S. en la noticia, junto con el hecho de que el investigado forma parte del mismo grupo empresarial y comparte su accionista mayoritario con la sociedad CINE COLOMBIA, como se desarrolló en el acápite anterior, para esta Comisión no es cierta la afirmación que realiza **CARACOL** en la que advierte "*[/]la noticia que reprocha la CRC es veraz e imparcial; su contenido es información y no publicidad*".

Aunado a lo anterior, esta Comisión pone de presente que, a pesar de que **CARACOL** afirma haber cumplido a cabalidad los criterios de veracidad e imparcialidad de la información objeto de análisis, tanto en su escrito de descargos como en el de alegatos de conclusión, se debe advertir que el investigado no aportó prueba alguna ni expuso las razones sobre las cuales fundamenta que el contenido en cuestión fue veraz e imparcial.

Por consiguiente, este argumento del investigado tampoco tiene vocación de prosperar.

#### **6.5. Análisis concreto de la conducta de CARACOL de conformidad con la evidencia obrante en el expediente de la investigación administrativa**

Una vez desvirtuados los argumentos de defensa formulados por el investigado, en la presente sección se presentarán las consideraciones que le permitirán concluir a la CRC si **CARACOL** cometió la conducta por la que le fue imputado el cargo mediante el auto de apertura de investigación expedido el 17 de octubre de 2023 por la Sesión de Contenidos Audiovisuales de la CRC.

En los términos de dicho acto administrativo, **CARACOL** al parecer transmitió en el programa "Noticias Caracol", en su emisión de las 19:00 horas del martes 1 de junio de 2021, una nota sobre la apertura de las salas de cine de la empresa CINE COLOMBIA S.A.S., que hace parte del mismo grupo empresarial, sin advertir a los televidentes ese potencial interés pecuniario en los resultados de CINE COLOMBIA S.A.S., por lo que presuntamente no observó la obligación dispuesta en el artículo 10 de la Ley 680 de 2001.

A partir de lo anterior, y teniendo en consideración todos los elementos analizados por esta Comisión para conocer la veracidad de cada una de las afirmaciones y argumentos presentados por **CARACOL** en sus escritos de descargos y de alegatos de conclusión, a continuación, la CRC se enfoca en corroborar, a partir de los elementos materiales probatorios, la materialización de los supuestos que conforman la disposición legal que efectivamente fue imputada como presunto incumplimiento por parte de esta autoridad, a saber "*[c]uando algunos de los socios o accionistas de un operador privado de televisión, de un concesionario de espacios o contratista de canales regionales tengan intereses empresariales o familiares directos en una noticia que vaya a ser difundida, deberá advertir a los televidentes de la existencia de tales intereses.*".

En primer lugar, es claro que de conformidad con los documentos contables y financieros de las sociedades COLINSA S DE R.L, VALOREM S.A.S., CINE COLOMBIA S.A.S. y **CARACOL**, los cuales hacen parte del expediente administrativo de la presente investigación y constituyen prueba de conformidad con el estudio detallado efectuado en la Sección 6.4 de la presente resolución, esta Comisión pudo determinar que existe una relación de grupo empresarial y accionaria entre el operador privado de televisión y la sociedad respecto de la cual se emitió la noticia. Así, la CRC encontró (i) que, para la fecha de la emisión del contenido, 1 de junio de 2021, **CARACOL** contaba con un accionista mayoritario con participación del 93.49%, VALOREM S.A.S.; (ii) que dicha empresa también es accionista de CINE COLOMBIA S.A.S., con el 52.87% de participación; y, (iii) que las tres sociedades mencionadas hacen parte del mismo grupo empresarial en cabeza de la matriz COLINSA S DE R.L. Por lo que, esta Comisión encuentra cumplido el supuesto fáctico exigido por el inciso 2 del artículo 10 de la Ley 680 de 2001, esto es, que los accionistas de **CARACOL** sí tenían intereses empresariales directos en la emisión de la noticia en cuestión. Cabe señalar que, la conducta desplegada por el investigado se tipifica por el mero interés empresarial directo del accionista del operador de televisión, por lo que no se exige a la autoridad de vigilancia y control entrar a determinar la materialización de dicho interés.

Por su parte, al revisar puntualmente el material audiovisual emitido por **CARACOL** el 1 de junio de 2021 a las 19:00 horas, descrito textualmente en la Sección 6.4 de este acto administrativo, la CRC encontró que: (i) mediante el contenido noticioso referido efectivamente se informó a la ciudadanía sobre la reapertura de todas las salas de CINE COLOMBIA del país, a partir del 15 de junio de 2021, tras la pandemia ocasionada por el COVID-19; y (ii) durante el contenido informativo transmitido, la presentadora de forma verbal no lo menciona, ni en los textos o banners presentados en pantalla hacen alguna advertencia sobre los ya corroborados intereses empresariales que los accionistas de **CARACOL** tenían en la emisión del contenido noticioso referenciado.

Por todo lo anterior, esta Comisión pudo corroborar que **CARACOL** infringió lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 680 de 2001 al no advertir los intereses empresariales de sus accionistas en la emisión del contenido informativo realizada el 1 de junio de 2021 a las 19:00 horas, respecto de la reapertura de las salas de cine de CINE COLOMBIA S.A.S. en todo el país, a partir del 15 de junio de 2021. Es de resaltar, que tan cierta fue la infracción cometida por el investigado, que no presentó defensa alguna sobre la falta cometida, la emisión del contenido o la no advertencia de los intereses empresariales de sus accionistas a los televidentes.

Los elementos de la infracción administrativa son la comisión del tipo sancionatorio administrativo, su antijuricidad y la culpabilidad<sup>33</sup>. En el presente caso el comportamiento de **CARACOL** configuró una infracción al deber tipificado en el artículo 10 de la Ley 680 de 2001.

Respecto a la antijuricidad de la conducta en estudio, esta Comisión evidenció que **CARACOL** al omitir advertir a los televidentes los intereses empresariales que tienen sus accionistas respecto a la noticia difundida, lesionó materialmente el bien jurídico protegido de origen constitucional a recibir información veraz e imparcial y al pluralismo informativo. Ello, toda vez que, como se expuso, no brindó información que permitiera conocer su relación con la sociedad respecto de la cual se emitió el contenido informativo, esto es la reapertura de las salas de cine de CINE COLOMBIA S.A.S.

Ahora bien, en relación con el aspecto subjetivo de la conducta, se observa que la sociedad investigada, con pleno conocimiento de lo establecido en el ordenamiento jurídico, dado que es un operador privado de televisión con más de 50 años<sup>34</sup> de trayectoria, decidió emitir el contenido del que se reprocha la conducta a sabiendas del deber impuesto en el artículo 10 de la Ley 680 de 2001, sin que, por lo demás, haya probado algún eximente de responsabilidad que ataque el elemento subjetivo antes mencionado. En concreto, el investigado debía dar plena aplicación a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 680 de 2001 y, por tanto, estaba obligado a informar a los televidentes los intereses empresariales existentes en la noticia difundida.

De esta manera no se pudo constatar ninguna causal de exclusión de la responsabilidad a los deberes del operador privado de televisión con alcance nacional.

#### **6.6. Graduación de la sanción a imponer**

Para efectos de definir la sanción a imponer a **CARACOL** se valorarán respecto del cargo imputado los criterios para la definición de la correspondiente sanción. De esta manera, como se describió y explicó en las anteriores secciones, en el caso *sub examine* la CRC pudo constatar que **CARACOL** infringió el deber establecido en el segundo inciso del artículo 10 de la Ley 680 de 2001, al no señalar el interés empresarial existente de parte de alguno de los accionistas al transmitir en la emisión de noticias la reapertura de las salas de cine de la sociedad CINE COLOMBIA S.A.S.

Bajo este contexto, y teniendo en consideración que la norma infringida tiene como propósito la protección del derecho de los televidentes a recibir información veraz e imparcial y al pluralismo informativo, es factible deducir que el régimen sancionatorio aplicable a la presente actuación

<sup>33</sup> La Corte Constitucional en Sentencias como la C-818 de 2005, la C-699 de 2015 y la C-094 de 2021, ha señalado que los principios de las sanciones penales son aplicables *mutatis mutandis* al derecho administrativo sancionatorio, circunstancia por la cual la estructura del delito (tipicidad, antijuricidad y culpabilidad) es igualmente aplicable al ilícito administrativo.

<sup>34</sup> De conformidad con el Certificado de Existencia y Representación Legal de CARACOL TELEVISIÓN S.A., esta sociedad fue constituida el 3 de abril de 1972.

administrativa sancionatoria es el establecido en el numeral 27 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, adicionado por la Ley 1978 de 2019, el cual se transcribe a continuación:

**"ARTÍCULO 22. FUNCIONES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES.** *Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, respecto de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora, las siguientes:*

(...)

*27. Vigilar y sancionar aquellas conductas que atenten contra el pluralismo informativo, el régimen de inhabilidades de televisión abierta y los derechos de los televidentes, contempladas en el ordenamiento jurídico vigente. En estos casos, aplicarán las sanciones contempladas en el artículo 65 de la presente Ley.*

(...)"

Ahora bien, teniendo en cuenta la remisión expresa establecida en que se acaba de citar, en la presente actuación administrativa se deben tener en cuenta el listado de posibles sanciones dispuesto en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, el cual textualmente indica:

**"Artículo 65. Sanciones.** *Sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pueda incurrir el infractor, la persona natural o jurídica que incurra en cualquiera de las infracciones señaladas en el artículo 64 de la presente ley, será sancionada, además de la orden de cesación inmediata de la conducta que sea contraria a las disposiciones previstas en esta ley, con:*

- 1. Amonestación.*
- 2. Multa hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales para personas naturales.*
- 3. Multa hasta por el equivalente a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales para personas jurídicas.*
- 4. Suspensión de la operación al público hasta por dos (2) meses.*
- 5. Caducidad del contrato o cancelación de la licencia, autorización o permiso".*

Como consecuencia de lo anterior, y con el objetivo de efectuar un análisis adecuado y objetivo de las sanciones a imponer, resulta menester indicar que, en la medida en que el texto normativo del numeral 27 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 no contempla los criterios de graduación de las sanciones, se deben emplear los criterios definidos en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en cuanto resulten aplicables.

Teniendo en consideración este marco jurídico, a continuación, se analizan cada uno de los criterios de graduación de la sanción a aplicar de conformidad con los hechos investigados y probados, el régimen sancionatorio correspondiente y el bien jurídico que se busca tutelar por parte de la norma que fundamenta el cargo imputado mediante el auto del 17 de octubre de 2023.

#### **6.6.1. Evaluación de criterios de graduación de sanciones con fundamento en el régimen sancionatorio del numeral 27 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009**

Como se explica en las Secciones 6.3., 6.4 y 6.5 del presente acto administrativo, esta Comisión pudo confirmar que **CARACOL** es responsable por no observar el deber dispuesto en el segundo

inciso del artículo 10 de la Ley 680 de 2001. En la medida en que dicha obligación busca proteger el bien jurídico protegido de origen constitucional a recibir información veraz e imparcial y al pluralismo informativo, resulta necesario aplicar el régimen sancionatorio definido por el numeral 27 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, el cual hace remisión expresa al artículo 65 de la misma Ley en donde se encuentran los diferentes tipos de sanciones que se pueden imponer, lo cual se analizará a la luz de los criterios definidos en el artículo 50 del CPACA. A continuación, se desarrolla el análisis que se efectuó respecto de cada uno de los criterios aplicables al caso *sub examine*.

**(i) En cuanto al daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados:**

El artículo 10 de la Ley 680 de 2001 tiene como propósito garantizar que toda la información que se emita mediante el servicio público de televisión sea veraz e imparcial y que las informaciones se separen de la publicidad de productos o servicios que se comercialicen. De esta manera, al omitir la advertencia sobre los intereses empresariales que tenía uno de los accionistas de **CARACOL** en la emisión del contenido sobre la reapertura de las salas de cine referenciada anteriormente, se vulneró el derecho de todos los televidentes a recibir información imparcial, presentándola como hecho noticioso.

En todo caso, a pesar de que no se anunció el interés empresarial directo por parte de los accionistas del investigado en la emisión del contenido, hay que indicar que la información hacía parte importante de un contexto circunstancial especial generado por la pandemia del COVID-19. Particularmente, el hecho noticioso, la reapertura de las salas de cine de CINE COLOMBIA S.A.S., guardaba una importancia especial toda vez que se trataba de un ejemplo de la reactivación económica, comercial e incluso cultural en Colombia, ámbitos que se vieron afectados considerablemente con la situación de aislamiento físico a la que fue sometida la población con el fin de evitar la propagación del virus, en su momento. Finalmente, es importante tener en cuenta que la información efectivamente emitida fue veraz, es decir, se informó sobre un hecho futuro, con fecha cierta. Por lo anterior, la CRC considera que el peligro al que estuvo expuesta la población colombiana al ver el contenido noticioso sobre las salas de cine de CINE COLOMBIA S.A.S., no es grave.

**(ii) En cuanto al beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero:**

Durante el desarrollo de esta investigación administrativa sancionatoria, no se evidenció la generación de un beneficio económico por parte del investigado por la comisión de la infracción.

**(iii) En cuanto a la reincidencia:**

No se acreditó la ocurrencia de este criterio en esta actuación pues, revisadas las bases de datos de la Comisión, no se encuentra que **CARACOL** haya sido sancionado por una conducta igual a la analizada.

**(iv) En cuanto a la resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión:**

En el presente caso no se evidenció resistencia u obstrucción por parte de **CARACOL**.

**(v) Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.**

En el presente caso no se evidenció la utilización de medios fraudulentos para ocultar la infracción ni sus efectos por parte de **CARACOL**.

**(vi) En cuanto al grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes:**

Esta Comisión pudo corroborar que el investigado no atendió sus deberes como operador del servicio público de televisión abierta o, lo que es lo mismo, no observó las normas que en su

calidad de tal se encontraba obligado al momento en que se desarrollaron los hechos que dieron origen a la presente investigación, en la medida en que, como ya se explicó en las Secciones 6.4 y 6.5 de este acto administrativo, **CARACOL** es el único responsable del contenido transmitido, por lo que tiene el deber de verificar, previo a su proyección, si los mismos se ajustan a la normatividad correspondiente, en este caso, aquella relativa a informar a los televidentes los intereses empresariales de sus accionistas en la transmisión de la nota informativa sobre la reapertura de las salas de cine de la empresa CINE COLOMBIA S.A.S. en 2021.

Por estos motivos, para esta Comisión el investigado incurrió en un alto grado de negligencia, debido a que no desarrolló las actividades mínimas que le corresponden para determinar el cumplimiento de las reglas establecidas en el marco normativo, como operador del servicio público de televisión en la modalidad de televisión abierta, como responsable de la transmisión del contenido de su programación.

**(vii) En cuanto al reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas:**

En el presente caso, el investigado no reconoció o aceptó la ocurrencia de la infracción antes de la expedición del acto administrativo mediante el cual se decretaron pruebas.

Por lo anterior, y en aplicación de lo dispuesto en el numeral 27 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, adicionado por la Ley 1978 de 2019, esta Comisión considera adecuado imponer la sanción en modalidad de amonestación por la inobservancia del deber establecido en el artículo 10 de la Ley 680 de 2001.

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

**RESUELVE**

**ARTÍCULO 1. AMONESTAR** a **CARACOL TELEVISIÓN S.A.**, identificada con NIT. No. 860025674-2, en su condición de operador privado de televisión abierta con alcance nacional, dentro del proceso administrativo sancionatorio identificado con el número de expediente 10000-33-2-8, por haber infringido lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 10 de la Ley 680 de 2001, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO 2. NOTIFICAR** la presente decisión al representante legal de **CARACOL TELEVISIÓN S.A.**, o a quien haga sus veces advirtiéndole que contra la misma procede el recurso de reposición, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

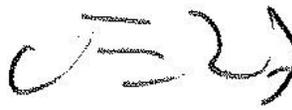
**ARTÍCULO 3.** La presente resolución rige a partir de su firmeza, en los términos del artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Dada en Bogotá D.C. a los 16 días del mes de mayo de 2024.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**SADI CONTRERAS Fuset**  
Comisionado



**MAURICIO VERA SÁNCHEZ**  
Comisionado

Presidente: Sadi Contreras Fuset  
Acta SC CA 103 del 16/05/2024

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 Arzayús Sánchez / Laura Martínez Nova  
Expediente: 10000-33-2-8