

# Modelo de Vigilancia y Control de Contenidos Audiovisuales con enfoque preventivo

**DOCUMENTO AZUL**

**Coordinación de Contenidos  
Audiovisuales**

Julio de 2020

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>1. CONTEXTUALIZACIÓN.....</b>	<b>5</b>
1.1. La libertad de expresión y sus limitaciones. Prohibición de censura en el ordenamiento jurídico colombiano .....	9
1.2. La Potestad Sancionatoria Administrativa .....	12
1.3. Las facultades de la CRC: Inspección, vigilancia y control en materia de contenidos .....	16
<b>2. ANTECEDENTES: ESQUEMAS DE VIGILANCIA PREVENTIVA EN EL SECTOR DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES —TIC—.....</b>	<b>18</b>
2.1. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones —MinTIC—: PreventIC .....	18
2.2. Autoridad Nacional de Televisión —ANTV— hoy en Liquidación: Resolución ANTV 1877 de 2016 .....	19
2.3. Superintendencia de Industria y Comercio —SIC—: PrevenSIC .....	20
<b>3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES .....</b>	<b>23</b>
3.1. El ejercicio de las facultades inspección, vigilancia y control en materia de contenidos audiovisuales .....	23
3.2. <i>Buenas Prácticas</i> en materia de contenidos audiovisuales.....	23
3.2.1. Unión Europea.....	23
3.2.2. América Latina .....	27
3.2.3. Reino Unido, Canadá y Australia .....	29
<b>4. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA .....</b>	<b>35</b>
<b>5. ÁRBOL DEL PROBLEMA .....</b>	<b>36</b>
<b>5.1. CAUSAS DEL PROBLEMA.....</b>	<b>37</b>
5.1.1. Falta de claridad: Dispersión Normativa. ....	37
5.1.2. Baja publicación y divulgación de información relacionada con el servicio de televisión. ....	39
5.1.3. Falta de participación ciudadana en relación con los contenidos transmitidos .....	40
5.1.4. Ausencia de relación directa entre la consecución efectiva de los fines y principios de la televisión y las sanciones que impone la Administración.....	42
<b>5.2. CONSECUENCIAS DEL PROBLEMA .....</b>	<b>43</b>
5.2.1. Mayor carga administrativa .....	43
5.2.2. Afectación de los televidentes.....	47

5.2.3. No cumplimiento de la finalidad intrínseca del Derecho Administrativo Sancionador. ....	48
5.3. Magnitud del problema .....	49
5.3.1. Análisis de actuaciones administrativas en curso.....	50
5.3.2. Análisis previo de Peticiones, Quejas y Reclamos —PQR—.....	50
5.3.3. Conclusiones de la evaluación de actuaciones administrativas y PQR .....	52
<b>6. PLAN DE GESTIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>54</b>
6.3. Objetivo general .....	54
6.4. Objetivos específicos- .....	54
6.5. Identificación de los Grupos de Valor .....	54
6.6. Consulta sectorial .....	56
<b>7. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>58</b>

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 3 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de una política regulatoria es asegurar que el marco legal funcione de manera efectiva en *pro* del interés público<sup>1</sup>.

En este sentido, y dado que a partir de la expedición de la Ley 1788 de 2019, el 25 de julio de dicho año, le corresponde a la Comisión de Regulación de Comunicaciones —CRC— ejercer, entre otras funciones, las de regulación e inspección, vigilancia y control en materia de contenidos que, en su momento, estaban asignadas a la Autoridad Nacional de Televisión —ANTV—, la CRC, en su agenda regulatoria 2020-2021, estableció la necesidad de analizar la posibilidad de adoptar un Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo en materia de contenidos audiovisuales<sup>2</sup>.

Dicho Modelo se concibe como una **herramienta para guiar** la toma de decisiones que favorezca a los usuarios del servicio de televisión, en la medida en que busca, entre otras, lograr un equilibrio entre la construcción de contenidos por parte de los operadores y concesionarios del servicio y los niveles de satisfacción de los televidentes o consumidores. Lo anterior, en el marco de los derechos a la libertad de expresión y a la información, así como de los principios de pluralismo informativo e imparcialidad de la información que rigen el servicio de televisión, y en consonancia con las recomendaciones sobre mejora regulatoria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico —OCDE—<sup>3</sup>.

Este proyecto es la primera fase del procedimiento para establecer el Modelo. En el presente documento se establece la necesidad y el problema que se espera solucionar, así como los objetivos generales y específicos que se busca alcanzar. En la primera sección se presenta el marco normativo y teórico que fundamentará los análisis a desarrollar, en el cual se hace una revisión del desarrollo de las funciones de vigilancia y control en diferentes países en materia de contenidos audiovisuales, así como las medidas adoptadas para mejorar la calidad de estos.

En la segunda sección se presentan la definición del problema y los objetivos que se pretende alcanzar, seguidos de la identificación de los agentes que pueden verse involucrados en el desarrollo del Modelo y las fuentes de información que se emplearán.

En las últimas secciones se presenta la Hoja de Ruta trazada para la construcción y desarrollo del Modelo de Vigilancia Preventiva en materia de Contenidos Audiovisuales, en caso de que se determine su adopción por parte de la Entidad, así como la consulta sectorial correspondiente y las mesas de trabajo por realizar.

<sup>1</sup> OECD (2019), *Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0fe43505-es>.

<sup>2</sup> Agenda Regulatoria de Contenidos Audiovisuales 2020-2021.

<sup>3</sup> OECD (2014). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia*.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Estudio%20OCDE%20Politica%20Regulatoria%20Colombia%202013.pdf>

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 4 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

## 1. CONTEXTUALIZACIÓN

La televisión es el medio de comunicación de mayor penetración e influencia para la población colombiana. El 91 % de los hogares cuentan con el servicio<sup>4</sup>, y los más de 800 operadores de televisión abierta y cerrada, con sus canales nacionales, regionales, por suscripción y comunitarios conforman uno de los sectores más importantes para la economía, la cultura y la sociedad.

Asimismo, el más reciente estudio realizado en el área por esta Comisión<sup>5</sup> indica que "(...) el 96% de los hogares encuestados tenía un televisor en 2019<sup>6</sup>. De los hogares colombianos que cuentan con televisor, el 71% posee una TV a color y el 36% cuenta con Smart TV, o un televisor que puede acceder a Internet<sup>7</sup>. (...) Un 71% de los hogares en 2019 cuenta con televisión por suscripción como sistema más avanzado, frente al 22% que cuenta con TV análoga y el 18% que recibe la señal de televisión digital terrestre (TDT). Con respecto a los resultados de 2018, el número de hogares con TV por suscripción y con TV análoga se mantuvieron estables, mientras que aquellos que reciben señal TDT aumentaron (del 15 al 18%)<sup>8</sup>.

Esta fortaleza de la televisión en el país explica la vital importancia del servicio para la cultura, la economía, la identidad y la cohesión social. Dada la compleja e intrincada relación entre los contenidos audiovisuales, el comportamiento de las personas y la formación de la opinión pública<sup>9</sup>, el control social sobre dichos contenidos debe interpretarse como una necesidad y un derecho de los ciudadanos.

Por ello, diferentes autoridades administrativas del País se han encargado durante décadas de elaborar normas para el control y vigilancia de los contenidos desde una perspectiva de derechos, evitando la censura previa y enfatizando en la protección de la libertad de expresión, lo derechos humanos, en aras de propender por la calidad de los servicios, y, en consecuencia, por un bien social generalizado.

Con el fin de promover el cumplimiento de las obligaciones en materia de contenidos audiovisuales, así como de fortalecer la audiencia crítica y crear una sinergia entre televidentes y operadores que redunde mayores niveles de audiencia y la consecuente mayor prosperidad del sector audiovisual colombiano, se tiene planteado establecer en la CRC un Modelo de Vigilancia y Control de contenidos audiovisuales con enfoque preventivo.

Es importante señalar de entrada que este Modelo no se asemejará ni constituirá un control previo a los contenidos. La CRC, como garante del derecho a la libertad de expresión, busca únicamente orientar de manera

<sup>4</sup> Media Ownership Observatory. <http://colombia.mom-rsf.org/es/media/tv/>

<sup>5</sup> El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia – año 2019. Disponible en <https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/CRC-EstudioOTT-2020-publicar-vf.pdf>

<sup>6</sup> En el 2018, el 97% de los hogares reportaron tener un televisor, pero las bases de estos dos años son distintas.

<sup>7</sup> Pregunta de la encuesta: P/ ¿Cuáles de los siguientes dispositivos tiene usted de forma permanente en su hogar? (TV Color o Smart TV).

<sup>8</sup> Página 24 del estudio mencionado.

<sup>9</sup> Sandoval Escobar, M. (2006). Los efectos de la televisión sobre el comportamiento de las audiencias jóvenes desde la perspectiva de la convergencia y de las prácticas culturales. *Universitas Psychologica*, 5(2), 205-222. Retrieved June 22, 2020, from [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1657-92672006000200002&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-92672006000200002&lng=en&tlng=es).

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 5 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

propositiva, constructiva y pedagógica, mediante parámetros encaminados principalmente al pluralismo informativo y el cumplimiento de las obligaciones, de tal manera que se desarrolle una actividad continua de protección y defensa de los derechos de los televidentes, especialmente de los derechos de los niños, en lo que corresponde a las competencias de esta Comisión.

También, como parte del proceso, se tiene previsto promover la participación ciudadana en el marco de la formación de opinión y formación de audiencias, mediante ejercicios pedagógicos que fomenten lo que se ha denominado *buenas prácticas* en materia de contenidos.

Dado que la prevención no significa una revisión o definición previa de temáticas y contenidos o un tratamiento específico de los mismos, mediante el Modelo se buscará reflexionar sobre de los criterios legales, comunicativos y pedagógicos, al igual que los fines y principios legales y constitucionales aplicables al servicio de televisión, establecidos entre otras, en la Ley 182 de 1995, y demás leyes modificatorias, así como en el Código de Infancia y Adolescencia<sup>10</sup>, que son de obligatorio cumplimiento para todos los operadores y concesionarios del servicio.

El ejercicio a desarrollar es objetivo y neutral en el marco de las competencias de esta Entidad, pues propondrá estrategias consensuadas en torno al aseguramiento de la calidad de los contenidos, con el único propósito de reflexionar respecto de los derroteros superiores en la materia, mediante mecanismos de monitoreo una vez sean emitidos los contenidos correspondientes, de definición y medición sectorial a partir de ejercicios de análisis de los televidentes o PQR, así como los procesos de realimentación con la defensoría del televidente, entre otros. Todo lo anterior aunado al fortalecimiento de la participación ciudadana y del televidente.

El desarrollo de la actividad preventiva que se plantea implicará la articulación de diferentes procesos institucionales que, en conjunto, contribuirán al ejercicio de una vigilancia y control más efectiva. Lo anterior parte de la base de que las herramientas de vigilancia y control en materia de contenidos audiovisuales no son suficientes para materializar de manera integral los fines y principios del servicio de televisión<sup>11</sup>.

Sobre el particular, en diferentes oportunidades, la OCDE ha señalado que *"Un indicador determinante de desempeño para toda regulación es el grado de cumplimiento que genera"*<sup>12</sup>. Entendiendo que en Colombia las funciones regulatorias se encuentran normalmente separadas de las funciones de aplicación y supervisión, con la promoción del cumplimiento de la regulación<sup>13</sup>, en su momento la misma OCDE recomendó *"solicitar a los órganos reguladores que desarrollen, implementen y revisen las estrategias de cumplimiento de regulaciones partiendo de criterios basados en riesgo"*<sup>14</sup>. Lo anterior en la medida en que un objetivo permanente de los reguladores de Colombia debería ser aumentar los niveles de cumplimiento.

<sup>10</sup> República de Colombia. Ley 1098 de 2006. Código de Infancia y Adolescencia. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Visi%C3%B3n%20Mundial\\_Codigo%20de%20Infancia%202011%281%29.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Visi%C3%B3n%20Mundial_Codigo%20de%20Infancia%202011%281%29.pdf)

<sup>11</sup> Artículos 1 y 2 de la Ley 182 de 1995.

<sup>12</sup> OCDE (2014), Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa, OECD Publishing.

<sup>13</sup> OCDE (2014), Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa, OECD Publishing.

Página 22

<sup>14</sup> Página 139.

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 6 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Aunado a lo anterior, la función de regulación ha sido definida ampliamente por la doctrina y la jurisprudencia, para señalar que la misma se puede manifestar a través de las facultades de regulación propiamente dichas y de diversos instrumentos, como divulgar información, emitir recomendaciones y efectuar seguimiento al comportamiento de un agente regulado, entre otros<sup>1516</sup>.

Al respecto, el Consejo de Estado, a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil, ha establecido que la regulación no implica solamente la promulgación de normas:

*"El término regulación, entendido como una forma de intervención en la economía para maximizar el bienestar de los usuarios y alcanzar los fines del Estado mediante la garantía de la libre competencia y la prestación eficiente de los servicios públicos, implica, no sólo la promulgación de normas jurídicas de contenido general y abstracto[1], sino también la utilización de otros instrumentos[2] tales como la expedición de actos administrativos de carácter particular[3] [4], el reconocimiento de incentivos económicos, la inversión de recursos, la entrega de información[5], el otorgamiento de autorizaciones o permisos, la vigilancia de la actividad, la imposición de sanciones administrativas y la definición de tarifas, entre otras medidas"<sup>17</sup>. (Destacado fuera de texto).*

Por tanto, es ineludible hacer referencia a los mecanismos o herramientas con las que cuenta el Estado para verificar el cumplimiento de la ley y de la regulación.

La "promoción del cumplimiento" (*enforcement*) entendida en su sentido más amplio como el aseguramiento del cumplimiento y observancia de una norma o en su efectividad, se encuentra incorporada a las funciones de inspección, control y vigilancia de una autoridad. Dicha promoción del cumplimiento puede ser abordada a través de diferentes enfoques, los cuales serán aplicables según la estructura del sector y los agentes de valor involucrados:

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2003: "En otro extremo se ubican facultades que, en principio, carecen de efectos jurídicos como la de divulgar información relativa al sector con el fin de incidir en las expectativas de los agentes económicos y consumidores o usuarios dentro del mismo, lo cual podría llevarlos a modificar su comportamiento. Entre estos extremos se pueden identificar múltiples facultades encaminadas al ejercicio de la función de regulación. Estas comprenden la facultad de conocer información proveniente de los agentes regulados con el fin de que el órgano de regulación cuente con todos los elementos de juicio para adoptar sus decisiones; la facultad de rendir conceptos a petición de un interesado, de oficio o por mandato de la ley; la facultad de emitir recomendaciones; la facultad de adoptar medidas individuales como autorizaciones o permisos; la facultad de efectuar el seguimiento del comportamiento de un agente regulado para advertirle que reoriente sus actividades dentro de los fines señalados por la ley o para dirigirle órdenes de hacer o no hacer después de haber seguido el procedimiento establecido en el régimen vigente; la facultad de presentar denuncias o iniciar acciones judiciales; la facultad de imponer sanciones administrativas respetando el debido proceso y el derecho de defensa; la facultad de definir tarifas dentro del régimen establecido por el legislador, en fin. Corresponde al legislador en ejercicio de su poder de configuración y respetando los límites constitucionales determinar qué facultades son adecuadas para que el órgano de regulación correspondiente cumpla sus funciones en aras de promover el interés general y de alcanzar los fines públicos que justifican su existencia."

<sup>16</sup> El proceso regulatorio puede entenderse en tres sentidos (Baldwin, 1999): uno, promulgar normas sobre lo que está permitido hacer; dos, crear la administración y las reglas de regulación; y tres, aplicar dichas reglas a las personas y organizaciones a las que se pretende influenciar o controlar

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: EDGAR GONZALEZ LOPEZ Bogotá, D.C., 14 de septiembre de 2016. Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00066-00(2291).

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 7 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

- Cumplimiento mediante la imposición de una sanción o “castigo a una mala conducta”. Al iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio e imponer con posterioridad una sanción frente a algún incumplimiento de la regulación se utilizan pautas de disuasión (*deterrence*), que buscan “orientar” las decisiones conductuales de los sujetos, e inducir a optar por el cumplimiento<sup>18</sup>.

Las medidas de *enforcement* incluyen un componente de disuasión en la medida en que crean costos adicionales o desincentivos —sanción— por ejecutar conductas que se aparten de las estipuladas en la regulación vigente, pero también pueden estar dirigidas a incentivar las conductas, caso en el cual establecen ‘premios’ para promover a los agentes a encausar su comportamiento<sup>19</sup>.

- Enfoques persuasivos —*persuasive approach*— a través de motivaciones sociales. Si bien se plantea un regulador o autoridad *good-apples* esto no puede significar -en ningún momento- que, frente a la existencia de un incumplimiento, no se aplique la sanción que corresponda, so pena de establecer un estilo de promoción de cumplimiento más “flexible”.
- Orientación al “deber moral” de cumplir y legitimidad de una regulación particular.

De esta forma, el *enforcement* abarca no solamente el diseño normativo o el establecimiento de las reglas de juego que guían el comportamiento de los agentes regulados, sino también los recursos de los que se debe disponer para garantizar su cumplimiento (regulación y control). Comprende métodos coercitivos y persuasivos para asegurar la observancia del cumplimiento normativo o regulatorio, que son aspectos de control social. Así, dependiendo de las medidas adoptadas, el *enforcement* se diferencia del simple cumplimiento (*compliance*) de las normas<sup>20</sup>.

De esta manera, en ejercicio de la función regulatoria, así como de las facultades de inspección, vigilancia y control, la autoridad, como verificadora o supervisora del cumplimiento de la ley y de la regulación, puede solicitar información, realizar investigaciones administrativas, fiscalizar —en forma permanente— las actividades de los operadores en aras de asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico y ordenar correctivos para subsanar situaciones críticas. Dichas actividades pueden desarrollarse de manera preventiva o represiva, los cuales no son en ningún caso, excluyentes.

Al validar el índice de cumplimiento regulatorio en Colombia, el cual compara el grado en que las regulaciones se hacen cumplir de manera justa y eficaz, según es medido por el World Justice Project 2020<sup>21</sup>, este se ubica en el puesto 77 de 128 países:

<sup>18</sup> En palabras de Sharon Oded: «For that reason, the deterrence approach endorses penal, accusatory, and adversarial styles of enforcement, which go harsh on lawbreakers; it warrants a close monitoring of potential violators and endorses a careful investigation of all signs of violations. This approach adheres to the ‘blackletter of the law’ and concentrates on coercing the literal orders of laws». (Oded, 2010)

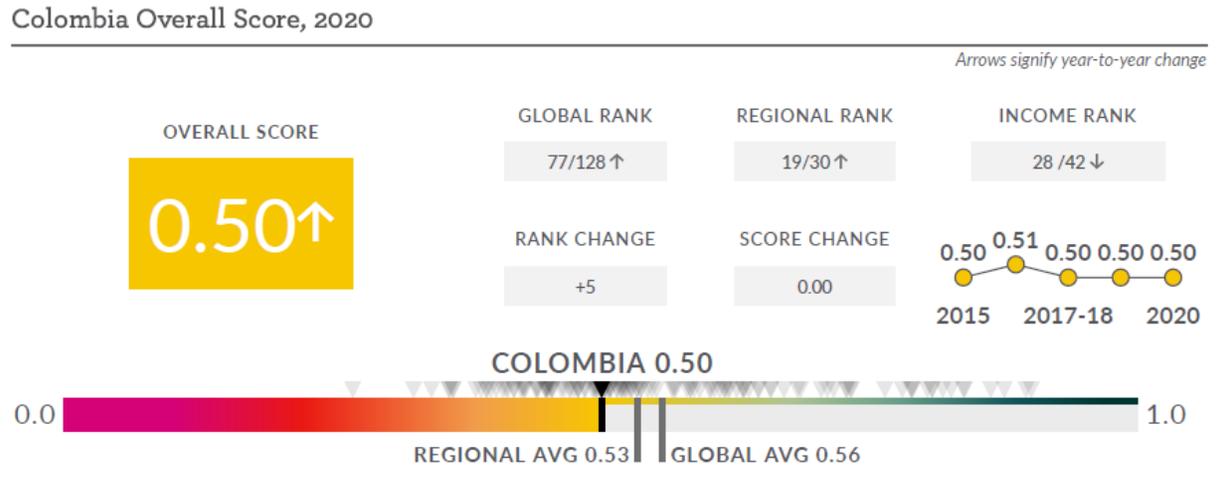
<sup>19</sup> Ibidem

<sup>20</sup> En las estructuras de *compliance* lo central es la disuasión de las conductas mediante medidas persuasivas, y también usando medidas que incluyen educación, consejo y negociación (Baldwin, 1999).

<sup>21</sup> <https://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2020/Colombia/Regulatory%20Enforcement/>

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 8 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

**Figura No. 1**



Por lo anterior, resulta necesario hacer un análisis sobre la necesidad de incorporar nuevas herramientas que permitan el cumplimiento normativo y regulatorio.

### 1.1. La libertad de expresión y sus limitaciones. Prohibición de censura en el ordenamiento jurídico colombiano

En el ámbito internacional, la libertad de expresión ha sido consagrada en diversos instrumentos internacionales, de forma particular en el sistema interamericano, a través de la interpretación realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre diversas herramientas de protección de derechos humanos, dentro de los que se destacan las siguientes:

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19.
- Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 19.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 13.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo IV.

Ante las disposiciones mencionadas, es válido señalar que el amparo a dicha libertad encuentra sustento en la dignidad humana, en la autonomía de la persona y en su carácter instrumental para el ejercicio de múltiples derechos, y en las distintas funciones que cumple en los sistemas democráticos<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-022 de 2017.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos —CIDH— ha resaltado la relación estrecha que existe entre democracia y libertad de expresión. De esta manera ha resaltado que (...) *“la libertad de expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática y una condición fundamental para su progreso y para el desarrollo personal de cada individuo. Dicha **libertad no sólo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población.** Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática. (...) Esto significa que (...) toda formalidad, condición, restricción o sanción impuesta en la materia debe ser proporcionada al fin legítimo que se persigue”*<sup>23</sup>. (Destacado fuera de texto).

La misma CIDH ha señalado que *“(...) el objetivo mismo del art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es el de **fortalecer el funcionamiento de sistemas democráticos pluralistas y deliberativos mediante la protección y el fomento de la libre circulación de información, ideas y expresiones de toda índole**”*<sup>24</sup> (Destacado fuera de texto).

De esta manera, se ha establecido que el derecho a la libertad de expresión tiene dos (2) dimensiones, la individual y la social o colectiva, para señalar que la primera faculta a cada persona a expresar ideas, pensamientos, informaciones, opiniones o mensajes, y la colectiva, autoriza a la sociedad en general, a buscar y recibir tales ideas, pensamientos, opiniones, informaciones o mensajes<sup>25</sup>.

En Colombia, el derecho a la libertad de expresión ha sido desarrollado ampliamente —en la misma línea mencionada— por la jurisprudencia constitucional, en virtud de su consagración en el artículo 20<sup>26</sup> de la Constitución Política y mediante integración normativa —bloque de constitucionalidad— del artículo 93<sup>27</sup> la misma Carta.

La Corte Constitucional ha sido consistente en señalar que la libertad de expresión es *“un pilar del Estado Social de Derecho y un principio fundamental de los regímenes democráticos, donde se respeta la dignidad humana y*

<sup>23</sup> Corte IDH, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 02 de julio de 2004. Serie C Nº 107, párr. 113.

<sup>24</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85. La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). 13 de noviembre de 1985, serie A núm. 5, párr. 70; Corte IDH, caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C núm. 151, párr. 85; Corte IDH, caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, serie C núm. 107, párr. 116; Corte IDH, Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, serie C núm. 111, párr. 86.

<sup>25</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85. La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). 13 de noviembre de 1985, serie A núm. 5, párr. 30; Corte IDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II Corte IDH/RELE/INF.2/09, 30 diciembre 2009, párr. 13.

<sup>26</sup> Artículo 20. Constitución Nacional. 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 de comunicación masiva. Estos son libres y tienen responsabilidad social.

<sup>27</sup> Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 10 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

*se valora la participación de la ciudadanía y de todos los sectores, lo que permite consolidar sociedades pluralistas y deliberativas*<sup>28</sup>

En Sentencia T-543 de 2017, al realizar un análisis del artículo 20 mencionado, dicha Corte indicó que la disposición en comento supone varios elementos normativos diferenciables, cada uno con una connotación distinta, que requieren un tratamiento diferente. En su momento, se refirió a los siguientes cinco (5) elementos:

- "(i) la **libertad de expresión stricto sensu**, entendida como la autonomía de expresar y difundir el propio pensamiento, opiniones, informaciones e ideas, sin limitación de fronteras y a través de cualquier medio de expresión -sea oral, escrito, impreso, artístico, simbólico, electrónico u otro de elección de quien se expresa-, y el derecho a no ser molestado por ellas;*
- (ii) la **libertad de información** comprende la búsqueda y el acceso a la información, la libertad de informar y el derecho de recibir información veraz e imparcial sobre hechos, ideas y opiniones de toda índole a través de cualquier medio de expresión;*
- (iii) la **libertad de prensa**, libertad de fundar medios masivos de comunicación y de administrarlos sin injerencias, y la libertad de funcionamiento de los mismos, con la consiguiente responsabilidad social;*
- (iv) el derecho a la **rectificación** en condiciones de equidad; y*
- (v) las **prohibiciones** de censura, pornografía infantil, instigación pública y directa al genocidio, propaganda de la guerra y apología del odio, la violencia y el delito."*

De esta manera, se establece que la *libertad de información* es un derecho fundamental de *doble vía*, en la medida en que no sólo comprende el derecho a informar, sino que el mismo se extiende al derecho a recibir información veraz e imparcial. Adicionalmente, contempla la libertad de buscar, transmitir, acceder y recibir información veraz e imparcial sobre hechos, ideas y opiniones de toda índole a través de cualquier medio de expresión<sup>29</sup>

A pesar de lo anterior, la libertad de expresión no es un derecho absoluto, como la mayoría de los derechos; puede estar sujeto a limitaciones por parte de cualquier autoridad estatal o eventualmente de particulares, siempre que las mismas sean adoptadas **previamente por el legislador** bajo estrictas condiciones. Estos límites no pueden confundirse con censura, la cual se encuentra prohibida en nuestro ordenamiento jurídico.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado que "(...) **Los límites sirven para evitar que colisionen entre sí los diferentes derechos fundamentales, o para determinar, en una situación concreta, si efectivamente hubo o no vulneración de un derecho en pro de desarrollar otro de la misma categoría; caso distinto es el de la censura, la cual consiste "en una limitación concreta, más perfilada que los límites (...) que se opone a la libertad de expresión del pensamiento: una restricción de la posibilidad de actuar sin trabas que es característica de la prensa, que cuenta con una amplia tradición en los Estados autoritarios**"<sup>30</sup>. (Destacado fuera de texto).

<sup>28</sup> Sentencias T-256 de 2013, T-391 de 2007, T-1148 de 2004, T-934 de 2014 y T-743 de 2017, entre otras.

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-543 de 2017.

<sup>30</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-350 de 1997

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 11 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

En este sentido, debe recordarse que, de conformidad con el diccionario de la Real Academia Española<sup>31</sup>, **censura** se define como "el dictamen y juicio que se hace de una obra o escrito"; o "la intervención que ejerce el censor gubernativo", por lo que la misma Corte ha señalado que la censura "supone el control y veto de la información **antes de que ésta sea difundida, impidiendo tanto al individuo, cuya expresión ha sido censurada, como a la totalidad de la sociedad, a ejercer su derecho a la libertad de expresión e información.**"<sup>32</sup> (Destacado fuera de texto), por lo que, "cualquier regulación estatal o decisión de un funcionario del Estado que constituya censura implica, ipso jure, una violación del derecho a la libertad de expresión."<sup>33</sup>

Los actos de censura pueden presentarse de diversas formas<sup>34</sup>, "desde los tipos más burdos de frenos estatales sobre lo que se puede publicar y los regímenes de autorización previa más expresos, hasta métodos más sutiles e indirectos de control previo(...)"<sup>35</sup>, con conductas mediante las cuales "se prohíbe, recoge, suspende, interrumpe o suprime la emisión o publicación de un determinado contenido expresivo"<sup>36</sup>, o cuando se exige una inspección oficial "previa, visto bueno o supervisión por parte de la autoridad de los contenidos que se emiten, o una modificación, alteración, adaptación o recorte de los mismos."<sup>37</sup>

Desde esta perspectiva, se configura censura "cuando las autoridades estatales, invocando el ejercicio de sus funciones, supervisan el contenido de lo que, a través de los medios de comunicación, las publicaciones impresas o cualquier modalidad de comunicación o de expresión se quiere informar, publicar, transmitir o expresar, **para efectos de supeditar la divulgación del contenido a su permiso, autorización, examen previo, o al recorte, adaptación o modificación del contenido**"<sup>38</sup>

Por lo anterior, es evidente que el control previo a los contenidos de la información que se encuentra prohibido, por lo que es deber de todas las autoridades ser neutrales frente a cualquier contenido que se vaya a emitir o transmitir<sup>39</sup>, de tal forma que se supedite o sujete su publicación, divulgación o difusión a su permiso, autorización, examen previo, o al recorte, adaptación o modificación de este.

## 1.2. La Potestad Sancionatoria Administrativa

Al Estado le fue otorgada la facultad de conminar a las personas naturales o jurídicas al cumplimiento de la ley, lo cual, se conoce genéricamente como el poder punitivo del Estado. Lo anterior, como una expresión del poder jurídico necesario para la regulación de la función administrativa y el cumplimiento de los fines del Estado, en la medida en que resulta ser un complemento de la potestad de mando institucional, contribuyendo en la

<sup>31</sup> <https://www.rae.es/>

<sup>32</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-391 de 2007. Al respecto, la Corte trae a colación los *Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios* de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA (pár. 21).

<sup>33</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-098 de 2017.

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-391 de 2007, reiterada por la Sentencia T-453 de 2017.

<sup>35</sup> Ibidem

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-650 de 2003 y T-453 de 2017.

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-505 de 2000 y T-391 de 2007.

<sup>38</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-145 de 2019

<sup>39</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-296 de 2013 y T-543 de 2014

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 12 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

preservación del orden jurídico, al funcionamiento adecuado de la Administración y al cumplimiento de las decisiones administrativas.

La Corte Constitucional se refirió a dicho poder, entre otras, en Sentencia C-595 de 2010<sup>40</sup>, para precisar que dicho poder se manifiesta generalmente por vía administrativa y por vía penal, y sus distinciones fueron consignadas en los siguientes términos:

*"El ejercicio del poder punitivo del Estado se manifiesta generalmente por la vía administrativa y la vía judicial penal. Las distinciones entre una y otra radican en los objetivos, particularmente en los bienes jurídicos materia de protección.*

*La potestad sancionatoria penal propende por la garantía del orden social en abstracto -bienes sociales más amplios-; la consecución de fines retributivos, preventivos y resocializadores; y presenta un mayor grado de afectación de los intereses jurídicamente protegidos que daría lugar a la privación de la libertad. **No ocurre lo mismo con la potestad sancionatoria administrativa al buscar primordialmente garantizar la organización y el funcionamiento de la Administración, y cumplir los cometidos estatales; cuestionar el incumplimiento de los deberes, prohibiciones y los mandatos consignados; que descartan la imposición de sanciones privativas de la libertad.**"<sup>41</sup> (Destacado fuera de texto).*

La potestad sancionatoria administrativa fue desarrollada en la sentencia C -595 de 2010, ya mencionada, en la que se señaló:

*"También, ha indicado esta Corporación **que "i) la potestad sancionadora propia de la administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines**<sup>42</sup>, pues ii) permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento [...] de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos<sup>43</sup> y iii) constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas.<sup>44</sup>*

*Derecho administrativo sancionador que constituye una expresión de poder jurídico indispensable para la regulación de la vida en sociedad y así pueda la Administración cometer apropiadamente sus funciones y realizar sus fines. Si bien se activa a partir del desconocimiento de reglas preestablecidas, tiene una cierta finalidad preventiva al proponer un cuadro sancionador como consecuencia del incumplimiento de las prescripciones normativas.<sup>45</sup> (Destacado fuera de texto.)*

<sup>40</sup> Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Sentencia C 595 de 27 de julio de 2010. Expediente D-7977.

<sup>41</sup> Sentencia C-506 de 2002.

<sup>42</sup> Sentencia C-597 de 1996.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Sentencia C-214 de 1994.

<sup>45</sup> Sentencias C-530 de 2003 y C-597 de 1996.

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 13 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Así las cosas, la potestad administrativa sancionatoria se estructura a través de i) La imposición de sanciones disciplinarias contra los servidores públicos o contra personas que transitoriamente ejercen funciones públicas, y ii) La imposición de sanciones correctivas a particulares que infringen obligaciones o restricciones impuestas por la ley. Así se consigna en sentencia C-853 de 2015, también de la Corte Constitucional, lo siguiente:

*En ejercicio de la potestad administrativa sancionadora el Estado está habilitado para imponer sanciones disciplinarias y correctivas. Las primeras destinadas a reprimir las conductas desplegadas por los funcionarios y empleados por la violación de deberes, obligaciones y prohibiciones; y **las segundas orientadas a sancionar las infracciones cometidas por particulares frente al desconocimiento de regulaciones, mandatos, obligaciones y limitaciones establecidas para reglar determinadas materias.** En consecuencia, la inobservancia, por parte de los administrados, de ciertos mandatos, prescripciones y reglas establecidas para garantizar el buen funcionamiento de la administración y lograr una eficiente prestación del servicio, genera una actuación positiva por parte del Estado que se traduce en el ejercicio de su poder sancionador.<sup>46</sup> (Destacado fuera de texto)*

En el mismo sentido, en sentencia C-957 de 2014, la misma Corte Constitucional señaló que la actividad sancionatoria de la Administración tiene su fundamento en la búsqueda de la "realización de los principios constitucionales" que "gobiernan la función pública, a los que alude el artículo 209 de la Carta". Se trata de una potestad que propende por el cumplimiento de los cometidos estatales y de los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones.

Así, se cuestiona el incumplimiento de los deberes, prohibiciones y los mandatos del ordenamiento, y, en consecuencia, esta facultad se activa, a partir del desconocimiento de las reglas preestablecidas, lo que le permite al Estado imponer sanciones como "respuesta a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la Administración".

De esta manera, es claro que, a través de la potestad sancionadora del Estado, las diferentes Autoridades Administrativas cuentan con una herramienta, en virtud de la asignación legal, que apremia o busca asegurar el cumplimiento de las funciones y la ejecución de los fines de la administración, buscando por parte de los administrados el respeto de las obligaciones y deberes legales y constitucionales<sup>47</sup>.

Es importante señalar que dicha facultad o potestad no puede ser ejercida de forma arbitraria por parte del Estado; se encuentra sometida a las reglas propias del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, conforme al cual nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, el cual se extiende tanto a las actuaciones judiciales como administrativas<sup>48</sup>, con ciertos matices a

<sup>46</sup> Sentencia C-853 de 2005.

<sup>47</sup> Sentencias C-827 de 2001 y C-530 de 2003.

<sup>48</sup> La Corte Constitucional ha señalado que "entre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias que no pueden ser desestimadas. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad, sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 14 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

esta última<sup>49</sup>. Lo anterior sin perjuicio del margen de discrecionalidad del funcionario u órgano, cuando tiene la posibilidad de apreciar y juzgar las circunstancias de hecho y de oportunidad y conveniencia, ya para actuar o no hacerlo o para definir el contenido de su decisión dentro de esos mismos criterios.<sup>50</sup>

Sobre el particular, el Consejo de Estado<sup>51</sup>, ha sostenido lo siguiente:

*"El principio de legalidad se ha establecido como uno de los más importantes instrumentos de garantía ciudadana, un verdadero límite a los poderes del Estado, y más aún frente al ejercicio del poder punitivo. Es la propia Constitución Política -artículo 29- quien impone a las autoridades judiciales y administrativas realizar las actuaciones de conformidad con los principios del debido proceso, incluida la legalidad y tipicidad de las conductas. **Este precepto contiene un mandato claro: las autoridades -administrativas o judiciales- tienen la obligación de adelantar sus actuaciones conforme al principio de legalidad; más aún cuando se trata de la potestad sancionadora, como quiera que es pilar fundamental del derecho sancionador del Estado**". (Destacado fuera de texto)*

Por lo tanto, en el ámbito administrativo, la sanción no es un fin sino un instrumento adicional con el que cuentan las Autoridades Administrativas para la consecución de las competencias asignadas y, en consecuencia, de los fines del Estado. El poder que le es confiado es el resultado del respeto por las garantías sustanciales y procedimentales de los ciudadanos, como herramienta para hacer un efectivo ejercicio de las funciones administrativas.<sup>52</sup>

La Corte ha resaltado que la potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que la misma Administración tiene de acuerdo con sus funciones. En efecto, ha señalado que *"la potestad sancionadora como potestad propia de la administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines, pues permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el cumplimiento, inclusive por medios punitivos, de unas obligaciones cuya observancia se requiere para cumplir con sus fines"*<sup>53</sup>.

De esta manera, el ejercicio de esa potestad debe hacerse conforme a derecho, así frente a cualquier incumplimiento de obligaciones, por parte de un particular, debe ejercer dicha potestad, la cual se encuentra limitada en el tiempo<sup>54</sup>, en la medida en que constituye un medio para desarrollar sus propias funciones y a la vez, para que los particulares cumplan con sus obligaciones.

*normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial -como los servidores públicos- o a profesionales que tienen determinados deberes especiales, como médicos, abogados o contadores. En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando, pero pueden operar con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal".* Sentencia C-597 de 1996.

<sup>49</sup> Ibidem

<sup>50</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-031 de 1995

<sup>51</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Enrique Gil Botero. Sentencia de noviembre trece (13) de dos mil ocho (2008). Radicación número: 68001-23-31-000-1996-02081-01(17009)

<sup>52</sup> Ibidem

<sup>53</sup> Ibidem

<sup>54</sup> Artículo 52 de la Ley 1437 de 2011. Código Contencioso Administrativo

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 15 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Esta potestad de la administración ha tenido un desarrollo importante en los últimos años debido al incremento de las funciones estatales de regulación, intervención, planeación, vigilancia, inspección y control de distintos sectores económicos, con el fin garantizar la satisfacción de las necesidades básicas asociadas con la efectividad de los derechos fundamentales, asegurar la prestación de los servicios, entre otras. El aumento de estas competencias ha generado, a su vez, un correlativo aumento de los poderes sancionatorios del Estado<sup>55</sup>.

### 1.3. Las facultades de la CRC: Inspección, vigilancia y control en materia de contenidos

Tal como se ha mencionado, el 25 de julio de 2019 fue expedida la Ley 1978, en virtud de la cual se suprimió y se ordenó la liquidación de la Autoridad Nacional de Televisión —ANTV—, y, en consecuencia, se redistribuyeron las funciones en materia de televisión entre el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones —MinTIC—, la Comisión de Regulación de Comunicaciones —CRC—, la Agencia Nacional del Espectro —ANE— y la Superintendencia de Industria y Comercio —SIC—.

Adicionalmente, el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019<sup>56</sup>, modificó la estructura de la CRC, de manera tal, que, a la fecha, la misma se encuentra conformada por dos (2) 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 establecidas en los numerales 25, 27 y 30 del artículo 22 mencionado, que señalan lo siguiente:

*25. Garantizar el pluralismo e imparcialidad informativa, siendo el principal interlocutor con los usuarios del servicio de televisión y la opinión pública en relación con la difusión, protección y ' defensa de los intereses de los televidentes.*

*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.*

*30. Sancionar a los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión nacional cuando violen las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de los niños (...)*

Aunado a lo anterior, el artículo 39 de la ley mencionada estableció que *"todas las funciones de regulación y de inspección, vigilancia y control en materia de contenidos que la ley asignaba a la Autoridad Nacional de Televisión"*<sup>57</sup> serían ejercidas por la CRC.

<sup>55</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero Ponente: AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. Bogotá, D.C., 21 de agosto de 2014. Radicación Número: 11001-03-06-000-2013-00531-00(2190).

<sup>56</sup> Artículo 22 de la Ley 1341 de 2009

<sup>57</sup> Artículo 39 de la Ley 1978 de 2019

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 16 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Al revisar las funciones de la ANTV en materia de contenidos, es claro que el artículo 11 de la Ley 1507 de 2012<sup>58</sup>, establecía como función de esa entidad, “*ejercer el control y vigilancia por el cumplimiento de las normas relacionadas con los contenidos de televisión*”. Por lo anterior, corresponde a la CRC ejercer dichas funciones- vigilancia y control- así como, la regulación e inspección de los contenidos de televisión.

Las funciones mencionadas deben ser ejercidas frente a las diferentes modalidades del servicio de televisión. Si bien cada modalidad supone reglas particulares en su operación, y específicamente, en relación con los contenidos que se deben transmitir, no hay duda de que dichas modalidades también deben cumplir los fines y principios del servicio de televisión<sup>59</sup>.

El legislador en desarrollo del mandato constitucional instituyó como fines y principios del servicio público de televisión, formar, educar, informar veraz y objetivamente y recrear de manera sana. Así, se busca satisfacer las finalidades sociales del Estado, promover el respeto de las garantías deberes y derechos fundamentales y demás libertades, fortalecer la consolidación de la democracia y la paz y propender por la difusión de los valores humanos y expresiones culturales de carácter nacional, regional y local<sup>60</sup>. Para ello, entre los principios básicos que rigen su prestación se encuentran: (i) la preeminencia del interés público sobre el privado, (ii) la garantía del pluralismo político, social y cultural, y (iii) la imparcialidad de las informaciones<sup>61</sup>.

Así, si bien de conformidad con la orientación general de la programación la televisión se puede clasificar en comercial y de interés público, social, educativo y cultural, siendo la primera, aquella destinada a la satisfacción de los hábitos y gustos de los televidentes, con ánimo de lucro, esto no excluye el propósito educativo, recreativo y cultural que debe orientar a toda la televisión colombiana<sup>62</sup>.

Ahora bien, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han reconocido que no existe una definición única de lo que se entiende por actividades de inspección, vigilancia y control y que sea aplicable de manera general a la función administrativa. Así, el Consejo de Estado ha señalado que estas actividades pueden ser definidas de la siguiente forma:

*(...) puede señalarse que la función administrativa de **inspección** comporta la facultad de solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad; **la vigilancia**, por su parte, está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige; y, finalmente, el control permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo”<sup>63</sup>(Destacado fuera de texto).*

<sup>58</sup> Derogado por el artículo 51 de la Ley 1978 de 2019,

<sup>59</sup> Artículo 2 de la Ley 182 de 1995

<sup>60</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-359-16

<sup>61</sup> Artículo 2 de la Ley 182 de 1995

<sup>62</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-599-16

<sup>63</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA Bogotá, D.C., 16 de abril de 2015. Radicado número: 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223) Actor: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 17 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

En este mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional, que sobre el particular ha señalado:

*7.2.1. La función de inspección consiste en la facultad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control;*

*7.2.2. La vigilancia hace alusión al seguimiento y evaluación de las actividades de la entidad vigilada;*

*7.2.3. **El control 'en sentido estricto' corresponde a la posibilidad de que la autoridad ponga en marcha correctivos, lo cual puede producir la revocatoria de la decisión del controlado o la imposición de sanciones**<sup>64</sup> (Destacado fuera de texto)*

De esta manera, es evidente, que la función de control está relacionada con la potestad sancionatoria en la medida en que constituye una forma de asegurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares, y las funciones de inspección y vigilancia, están orientadas a recibir o solicitar información y hacer seguimiento, respectivamente, todas estas enmarcadas dentro de las actividades de "promoción del cumplimiento" o "enforcement".

De cara a los contenidos audiovisuales, debe señalarse que si bien, y tal como se mencionó en acápites anteriores, en nuestro ordenamiento, se encuentra prohibida la censura, esto no implica la que no existan unas obligaciones específicas a cargo de los concesionarios en materia de contenidos, así como unos fines propios del servicio y unos derechos por parte del televidente, de obligatorio cumplimiento por parte de los agentes regulados.

## **2. ANTECEDENTES: ESQUEMAS DE VIGILANCIA PREVENTIVA EN EL SECTOR DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES —TIC—**

A continuación, se presentan los esquemas de vigilancia preventiva adoptados por las diferentes autoridades que hacen parte del sector TIC.

### **2.1. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones —MinTIC—: PreventIC**

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- MinTIC expidió la Resolución 3160 del 6 de diciembre de 2017, por la cual se estableció la *Política Pública de Vigilancia Preventiva*, mediante la cual, entre otras cosas, se buscaba prevenir la ocurrencia de incumplimientos de las obligaciones legales, reglamentarias o regulatorias, por medio de la integración de los actores del sector, el fomento de la cultura de cumplimiento, la modernización, aplicación y divulgación de instrumentos de vigilancia y control.

<sup>64</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-570 de 2012.

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 18 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Entre las medidas adoptadas por la mencionada política se fijó la posibilidad de suscribir “acuerdos de mejora”<sup>65</sup> entre el MinTIC y los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones- PRST, concesionarios de los servicios de radiodifusión sonora, operadores de los servicios postales y demás sujetos de vigilancia y control por parte de dicha entidad, con el fin de superar las dificultades identificadas frente al cumplimiento de las obligaciones a las que se encuentran sujetos los vigilados y sin que necesariamente se debiera acudir a la imposición de sanciones. Así mismo, también contempló un reconocimiento diferencial a los prestadores que tuvieran una cultura del cumplimiento, que se vería reflejado periódicamente en publicaciones en la página web del Ministerio.

No obstante, y luego de aproximadamente dos (2) años, esto es en octubre de 2019, el mismo Ministerio publicó un proyecto de Resolución que pretendía derogar la política pública vigilancia preventiva, argumentando, entre otras, que “(...) ésta no garantizó el cumplimiento de las obligaciones legales, reglamentarias o regulatorias a cargo a los vigilados, pues se suscribieron un total de 225 acuerdos de mejora, de los cuales solamente se cumplieron a cabalidad 37, lo que equivale a una tasa de cumplimiento inferior al 55%”<sup>66</sup>.

## 2.2. Autoridad Nacional de Televisión —ANTV— hoy en Liquidación: Resolución ANTV 1877 de 2016

Dado que el artículo 6 de la Resolución 3160 de 2017, expedido por el MinTIC, establece que, en virtud del principio de coordinación armónica, la política pública de vigilancia preventiva puede ser adoptada de manera voluntaria por las entidades adscritas y/o las demás que hagan parte del sector, la ANTV, hoy en Liquidación, expidió la Resolución No. 1877 del 14 de diciembre de 2018 “*Por la cual se establece el Modelo de Vigilancia y Control de la Autoridad Nacional de Televisión*”.

Dicho Modelo, introdujo postulados de la Política Pública de Vigilancia Preventiva implementada por el MinTIC, de esta manera se buscaba que los operadores cumplieran “*con las normas legales y reglamentarias en una actividad de auto control y no en función de la sanción*”. Así, se estableció, entre otras, la posibilidad de realizar campañas preventivas y de divulgación, y de suscribir Planes de Mejoramiento<sup>67</sup> que cuando se detectaran incumplimientos por parte de los operadores de televisión, para que los mismos pudieran ser superados.

En relación con los contenidos<sup>68</sup>, dicha Autoridad estableció que ejercería un control posterior de los mismos. De manera tal que, frente a las quejas reiteradas que se presentaran frente a los contenidos televisivos, producidos y emitidos por los concesionarios del servicio público de Televisión, o de oficio, se iniciarían actuaciones de valoración que permitieran identificar si estos se adecuaban a la normatividad vigente en

<sup>65</sup> Artículo 4.6 y siguientes de la Resolución 3160 de 2017.

<sup>66</sup> Proyecto de Resolución “*Por la cual se deroga la Resolución MinTIC N° 3160 del 6 de diciembre de 2017*” que puede ser consultado en <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/125329:Hasta-el-24-de-enero-se-podran-hacer-aportes-al-proyecto-de-resolucion-que-deroga-la-politica-publica-PrevenTIC-Plazo-para-comentarios-cerrado>

<sup>67</sup> Artículo 7 de la Resolución ANTV 1877 de 2018.

<sup>68</sup> Artículo 8 de la Resolución ANTV 1877 de 2018.

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 19 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

materia de contenidos, para lo cual se solicitaba al operador el material objeto de discusión, para una valoración técnica, a partir de la cual se determinara el adelantamiento de un procedimiento sancionatorio correspondiente.

### 2.3. Superintendencia de Industria y Comercio —SIC—: PrevenSIC

La Superintendencia de Industria y Comercio implementó el modelo<sup>69</sup> de vigilancia preventiva denominado PrevenSIC, el cual fue diseñado bajo los lineamientos de “Regulación Inteligente” y que busca prevenir el incumplimiento de los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones, de televisión por suscripción y comunitaria, así como, servicios postales, bajo un esquema de cooperación de los diferentes grupos de interés que intervienen en la prestación de los servicios anteriormente citados, y teniendo en consideración todo el ciclo regulatorio. Todo lo anterior, sin perder de vista el ejercicio de las potestades sancionatorias, las cuales se implementarían con una estrategia de control para asuntos de impacto y como última *ratio* del modelo, de conformidad con el procedimiento diseñado para la materia.

De conformidad con lo anterior, es evidente que las funciones de inspección, vigilancia y control pueden tener un carácter *dual*: preventivo y sancionatorio. Así, las diferentes Autoridad Administrativas pueden —en cualquier momento— desarrollar actividades preventivas para propender por el cumplimiento normativo, o “superar” situaciones que amenacen la calidad y continuidad de un servicio, y deben adelantar los procesos sancionatorios propiamente dichos, para imponer sanciones en caso de presentarse incumplimientos normativos por parte de los regulados.

Dichos enfoques, aunque diferentes, buscan el cumplimiento de los fines del Estado. De un lado, se busca minimizar o prevenir el “riesgo” de ocurrencia de un incumplimiento normativo o evitar su incumplimiento, y de otro, se investiga o se sanciona el incumplimiento propiamente dicho, por lo que en ningún caso resultan excluyentes.

En ese orden de ideas, el desarrollo o la orientación de diferentes acciones u actividades preventivas no conduce directamente a la imposición de sanciones, y estas no dependen necesariamente de aquellas, aun cuando una misma conducta puede implicar la ejecución de actividades preventivas y aplicación de procedimientos sancionatorios.

Al respecto, no debe olvidarse que los funcionarios administrativos no gozan en el ejercicio de sus funciones de una potestad absoluta, sino que, para el cumplimiento de los cometidos estatales, deben tener en cuenta la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, reconocidos por la Constitución y las leyes<sup>70</sup>. De esta manera, cuando el funcionario u órgano, tienen un cierto margen de apreciación para determinar qué medida satisface mejor el interés general, dejando

<sup>69</sup> Superintendencia de Industria y Comercio (2020). Modelo de vigilancia preventiva, Dirección de investigaciones de protección a usuarios de servicios de comunicaciones.

<sup>70</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. Consejero Ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Bogotá, D.C., 26 de noviembre de 2013. Radicación número: 44001-23-33-000-2013-00151-01(AC).

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 20 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

la posibilidad de juzgar las circunstancias de hecho, oportunidad y conveniencia, con el fin de realizar una acción o abstenerse de hacerlo, o escoger el sentido de su decisión, debe estar encaminado al respeto de los principios o fines del Estado<sup>71</sup>.

Al respecto el Consejo de Estado<sup>72</sup>, ha señalado:

*"La Ley puede determinar agotadoramente todas y cada una de las condiciones del ejercicio de la potestad, de forma tal que construya un supuesto legal completo en el cual dicha potestad se encuentra definida en todos sus términos y consecuencias; o puede, por el contrario, señalar algunas de las condiciones del ejercicio de tales potestades, y remitir a la estimación subjetiva de la Administración el resto de dichas condiciones, bien en cuanto a la integración del supuesto de hecho o bien en cuanto al contenido concreto, dentro de los límites legales, de la decisión aplicable, bien en cuanto a ambos elementos. La distinción de estas dos formas de atribución legal de las potestades administrativas corresponde a los conceptos de potestades regladas y de potestades discrecionales. (...) Por diferencia con esta manera de actuar, el ejercicio de las potestades discrecionales de la Administración comporta un elemento sustancialmente diferente: la inclusión en el proceso aplicativo de la ley de una estimación subjetiva de la propia Administración con la que completa el cuadro legal que condiciona el ejercicio de la potestad o su contenido particular. **En este caso, el titular de la potestad, dentro de los límites que señala la ley, podrá apreciar libremente las circunstancias que determinan el ejercicio de ésta y establecer el sentido o contenido de su decisión. Es el caso, por ejemplo, de la facultad de libre nombramiento y remoción de determinados empleados públicos.**"*

*La discrecionalidad administrativa, sin embargo, no debe entenderse como arbitrariedad. El ejercicio de estas facultades no es al margen de la ley sino justamente en virtud de la ley y en la medida en que la ley haya dispuesto. Ciertamente, en tratándose de estas potestades, la ley define los siguientes elementos: la existencia misma de la potestad, su extensión (que no es absoluta), la competencia para actuarla, que se referirá a un ente y, dentro de éste, a un órgano determinado y no a cualquiera y, por último, el fin, porque todo poder es conferido por la ley como instrumento para la obtención de una finalidad específica, la cual normalmente estará implícita y se referirá a un sector concreto de las necesidades generales, pero que en cualquier caso tendrá que ser necesariamente una finalidad pública."*

En este sentido, cuando la Administración actúa discrecionalmente, no actúa en contra de la legalidad, por el contrario, está orientado en la consecución de los fines y principios establecidos en la Ley.

De esta manera, la *prevención* en ningún caso significa control previo de los contenidos, ni una revisión o definición previa de temáticas y contenidos o un tratamiento específico de los mismos, sino que corresponde

<sup>71</sup> " No debe confundirse lo arbitrario con lo discrecional. En lo arbitrario se expresa el capricho individual de quien ejerce el poder sin sujeción a la ley. El poder discrecional, por el contrario, está sometido a normas inviolables como las reglas de derecho preexistentes en cabeza del órgano o funcionario competente para adoptar la decisión en cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, a fin de proteger la vida, honra y bienes de los asociados, así como sus derechos y libertades". Corte Constitucional. Sentencia C-318 de 1995.

<sup>72</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera, Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO (E). Bogotá, D.C., veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 2500023-24-000-2004-00325-02.

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 21 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

a una actividad encaminada a que las acciones u omisiones de los regulados se ajusten a las normas y a la regulación que lo rigen. El control sobre los contenidos continuará siendo posterior, y se mantendrá la aplicación de las sanciones correspondientes en caso de presentarse cualquier incumplimiento por parte de los operadores o concesionarios del servicio de televisión. No obstante, en aras de prevenir o disminuir dichos incumplimientos, esta CRC buscará mecanismos o herramientas para prevenir el incumplimiento de la norma.

Todo lo anterior, se resume a continuación:

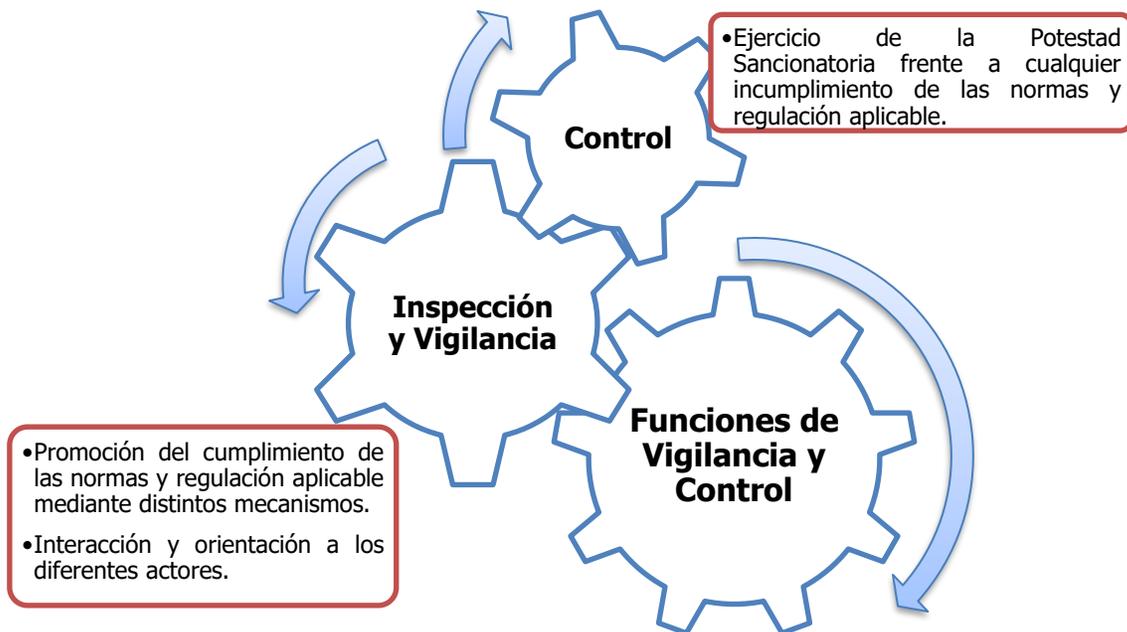


Figura 2. Inspección, Vigilancia y Control  
Fuente: Elaboración propia CRC

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 22 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

### 3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Se revisaron los marcos normativos, el ejercicio de las funciones vigilancia y control, así como los estudios asociados generados por organismos reguladores de América, Europa y Oceanía, para localizar en ellos las prácticas relacionadas con estrategias preventivas en materia de contenidos televisivos o audiovisuales.

#### 3.1. El ejercicio de las facultades inspección, vigilancia y control en materia de contenidos audiovisuales

En el ámbito internacional, las diferentes autoridades ejercen sus funciones de inspección, vigilancia y control en materia de contenidos con lo establecido en las normas vigentes y aplicables, a través de una revisión posterior de los contenidos. De manera que, frente a cualquier incumplimiento, las mismas- en su mayoría- imponen sanciones estipuladas en su ordenamiento.

Se observa multiplicidad de entidades que convergen en el ámbito de los contenidos, diferentes modelos institucionales de regulación (sectorial, multisectorial o convergente) y el alcance de su regulación en materia de sanción de contenidos<sup>73</sup>.

Adicionalmente, estas entidades no desarrollan las funciones de vigilancia y control de manera preventiva propiamente dicha, sino que efectúan diferentes actividades tendientes a evitar el incumplimiento normativo y regulatorio y a generar espacios o formas de promover la calidad de los contenidos y el consecuente cumplimiento de los fines, principios y obligaciones del servicio de televisión.

#### 3.2. Buenas Prácticas en materia de contenidos audiovisuales<sup>74</sup>

El equipo de trabajo de la CRC para este proyecto procedió a revisar las prácticas que se desarrollaban en diferentes países en relación con los contenidos audiovisuales, de cara al control de su calidad y a la participación ciudadana correspondiente, así

##### 3.2.1. Unión Europea

La regulación del servicio de televisión en la Unión Europea inició a través de la Directiva 89/552/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de octubre de 1989<sup>75</sup> (la Directiva «Televisión sin fronteras»). No obstante, en 1997, se efectuó una primera revisión de la mencionada Directiva, en virtud de la cual se estableció el principio del «país de origen», que implicaba que las entidades de radiodifusión están sometidas a la soberanía del Estado miembro en el que tienen su sede. (Directiva 2007/65/CE)

<sup>73</sup> Consejo Nacional de Televisión- CNTV. 2019. PANORAMA DEL SISTEMA REGULATORIO. Disponible en <https://www.cntv.cl/>

<sup>74</sup> <https://www.cullen-international.com/>

<sup>75</sup> Sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 23 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Posteriormente, en la revisión de 2007 se incluyeron nuevos servicios, como los de «vídeo a la carta» disponibles a través de internet. La Directiva se codificó en 2010 (Directiva 2010/13/UE<sup>76</sup>) y pasó a denominarse «Directiva de servicios de comunicación audiovisual». Lo anterior, teniendo en cuenta las nuevas tecnologías incorporadas a la transmisión de servicios de comunicación.

Así, se definió el servicio de comunicación audiovisual como un servicio, *"cuya responsabilidad editorial<sup>77</sup> corresponde a un prestador del servicio de comunicación y cuya principal finalidad es proporcionar programas, con objeto de informar, entretener o educar al público en general, a través de redes de comunicaciones electrónicas"*. Este servicio de comunicación audiovisual es bien una emisión de radiodifusión televisiva, bien un servicio de comunicación audiovisual a petición<sup>78</sup>.

En la Directiva objeto de revisión se señala que los Estados miembros estimularán los regímenes de "corregulación" o "autorregulación" a nivel nacional en los ámbitos coordinados por la presente Directiva. No obstante, estos regímenes deben gozar de amplia aceptación entre los principales interesados en los Estados miembros de que se trate y prever medios para una aplicación efectiva. Lo anterior, porque- a su juicio- la experiencia ha demostrado que ambos instrumentos de corregulación y autorregulación aplicados de acuerdo con las distintas tradiciones jurídicas de los Estados miembros pueden desempeñar un importante papel, **otorgando un alto grado de protección a los consumidores.**

Adicionalmente, establece que dadas las características específicas de los servicios de comunicación audiovisual y, en especial, su incidencia en las opiniones de las personas es **esencial que los usuarios sepan exactamente quién es responsable de su contenido.** En consecuencia, es importante que los Estados miembros velen por que los usuarios tengan un acceso fácil y directo en todo momento a la información acerca del prestador del servicio de comunicación. Incumbe a los distintos Estados miembros decidir en la práctica cómo se alcanza este objetivo, sin perjuicio de cualquier otra disposición pertinente del ordenamiento jurídico de la Unión.

Finalmente, esta Directiva promueve la "alfabetización mediática", la cual, abarca las habilidades, los conocimientos y las capacidades de comprensión que permiten a los consumidores utilizar con eficacia y seguridad los medios. Así, una serie de posibles medidas para fomentar esa alfabetización son, por ejemplo, la formación permanente de los profesores y formadores, una formación específica para el manejo de Internet dirigida a los niños desde muy temprana edad, mediante sesiones en que participen los padres o la organización

<sup>76</sup> Sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual)

<sup>77</sup> Se entiende por responsabilidad editorial el ejercicio de control efectivo tanto sobre la selección de los programas como sobre su organización, ya sea en un horario de programación cronológico o en un catálogo de los servicios de comunicación audiovisual. La responsabilidad editorial no implica necesariamente una responsabilidad legal de acuerdo con la legislación nacional por los contenidos o los servicios prestados

<sup>78</sup> Servicio de comunicación audiovisual no lineal): un servicio de comunicación audiovisual ofrecido por un prestador del servicio de comunicación para el visionado de programas en el momento elegido por el espectador y a petición propia sobre la base de un catálogo de programas seleccionado por el prestador del servicio de comunicación;

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 24 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

de campañas nacionales destinadas a los ciudadanos, en las que participen todos los medios de comunicación, para facilitar información sobre la utilización responsable de Internet.

Esta Directiva fue revisada a su vez en 2016<sup>79</sup>. Así en 2018 se expidió la Directiva (UE) 2018/1808 de 14 de noviembre de 2018, por la que se modificó la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, teniendo en cuenta la evolución de las realidades del mercado.

No obstante, se estableció que la Directiva 2010/13/UE debe seguir siendo aplicable únicamente a aquellos servicios cuyo objeto principal es suministrar programas con el fin de informar, entretener o educar.

Señala igualmente que, con el fin de facultar a los espectadores, incluidos los padres y menores de edad, para que adopten decisiones con conocimiento de causa acerca de los contenidos que se ven, es necesario que los prestadores de servicios de comunicación faciliten información suficiente acerca de los contenidos que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores. Tal información podría transmitirse, por ejemplo, mediante un sistema de descriptores de contenidos, una advertencia acústica, un símbolo visual o cualquier otro medio técnico que describa la naturaleza del contenido.

De manera que se propende por la protección de los consumidores o usuarios de contenidos, y la formación de audiencia crítica.

Así cada país analizado, considera que el desarrollo de procesos de alfabetización o capacitación, y determinación conjunta de aspectos claves en materia de contenidos, ha tenido un impacto positivo en la calidad del servicio de televisión, y en la construcción de una audiencia más responsable y consciente de lo que decide ver en la pantalla.

## España

Con ocasión de la trasposición de las Directivas enunciadas, en España se estableció la utilización del mecanismo de autorregulación. Algunas comunidades autónomas a través de los llamados "*Consejos Audiovisuales*" que analizan los contenidos y la publicidad que se emiten, tanto la pública como privada, para garantizar que los mismos se ajustan a lo dispuesto en la Ley. Adicionalmente, promueve el fomento de la mediación entre los agentes del sector audiovisual y los ciudadanos para mejorar la calidad de los contenidos, lo cual da lugar a la elaboración conjunta de códigos "deontológicos" o relacionados con los deberes que les asiste a las actividades periodísticas-Códigos de Ética. Elabora recomendaciones sobre temas puntuales y actuales. De otra parte, se construye informes anuales- Barómetros-, que contienen indicadores que se generan de las quejas que presentan los usuarios y del análisis del contenido correspondiente, por parte de la autoridad. Existe una oficina del defensor del televidente, en la que cualquier usuario o consumidor presenta quejas e inquietudes en relación con el contenido transmitido. Existen restricciones horarias, y sistemas de identificación visual incluido en los contenidos transmitidos.

<sup>79</sup> El 6 de mayo de 2015, la Comisión adoptó una Comunicación titulada «Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa», en la que anunciaba una revisión de la Directiva 2010/13/UE.

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 25 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

El Ministerio de Educación y Formación, así como el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, disponen de programas o uso de herramientas pedagógicas en torno a las TIC.

## Países Bajos

Existen en los Países Bajos dos organismos o instancias en materia de contenidos, la Autoridad Regulación Audiovisual CvdM por las siglas del Commissariaat voor de Media, y el NICAM Netherlands Institute for the Classification of Audio-visual Media, a través del *Kijkwijzer*<sup>80</sup>—conformado por la industria, asociaciones sectoriales, y el organismo creado y financiado por el gobierno y los operadores. Parte de un análisis del mercado en la que se pregunta a los padres o acudientes, qué consideran contenido peligroso para sus hijos. Hacen un trabajo permanente con la audiencia para señalar que la responsabilidad también radica en el que escoge el contenido. Usa un software que a través de un cuestionario permite clasificar contenido, generando una consulta inmediata de dicha clasificación. La clasificación del contenido se muestra durante la emisión, al inicio del programa, en las guías de programas y revistas, en los anuncios y en el sitio web con la información sobre el programa<sup>81</sup>. Se hace una excepción para las noticias y los programas en vivo. En los programas de noticias, los espectadores deben ser advertidos frente a las imágenes impactantes. Hay una clasificación de franjas más estricta. División en la atención de quejas, diferenciando los aspectos propios de contenidos.

## Bélgica

El gobierno lanzó en el año 2013, un centro de alfabetización digital mediática Mediawijs<sup>82</sup>, el cual está orientado fundamentalmente a ayudar a los ciudadanos a utilizar la tecnología digital y los medios de comunicación de manera activa, creativa, crítica y consciente. A través de capacitaciones, se busca efectuar un intercambio de conocimientos entre los diferentes agentes del sector, sobre el uso de los diferentes medios de comunicación, incluyendo temas como la forma en que se crea contenido, su interpretación e influencia. No se circunscribe a habilidades técnicas, sino que busca fortalecer las habilidades analíticas: actitud crítica y autorreflexión. (Comunidad Flamenca)

Asimismo, existe un *Conseil supérieur de l'Education aux Médias*<sup>83</sup>(CSEM) creado en 2008, para promover la educación en medios, el intercambio de información y cooperación entre diferentes actores, principalmente orientado a la lucha contra los estereotipos que pueden transmitir los medios de comunicación, y cualquier otra forma de discriminación. Articula iniciativas, herramientas de enseñanza, investigación, apoyo a proyectos escolares, apoyo pedagógico. Su propósito es hacer que cada ciudadano sea activo, independiente y crítico con cualquier documento o dispositivo de medios que reciba o use (Comunidad Francesa).

Desde comienzos del año 2020, se aplica el sistema de clasificación holandés *Kijkwijzer*, respecto a la edad. (Inicialmente, películas-cine, y posteriormente, a otros medios de comunicación)

<sup>80</sup> <http://www.kijkwijzer.nl/about-kijkwijzer>

<sup>81</sup> Advertencias de audio al comienzo y advertencia visual durante el programa.

<sup>82</sup> <https://en.mediawijs.be/about>

<sup>83</sup> <http://www.csem.be/csem>

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 26 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

### 3.2.2. América Latina

#### Chile

El Consejo Nacional de Televisión de Chile, regulador de dicho país en materia de contenidos, se caracteriza por ser una entidad con autonomía de rango Constitucional y con facultades en temas sancionatorios en lo que se refiere a contenidos televisivos. En el año 2018, recibió aproximadamente 4000 denuncias de televidentes y se caracteriza por tener constante diálogo con la ciudadanía. Se caracteriza por publicar varias guías de buenas prácticas, pero resalta la guía de educación en medios audiovisuales que tiene como objetivo entregar herramientas para comprender y analizar los distintos contenidos audiovisuales en las múltiples pantallas. Así mismo, han publicado guías<sup>84</sup> de mediación del consumo infantil de televisión y educación de medios audiovisuales con el objetivo de aconsejar a padres y tutores sobre el consumo de televisión en distintas edades de niños y adolescentes.

La relación entre televisión, audiencia y regulador en el caso chileno ha demostrado que la televisión es de tal importancia para la sociedad, por lo tanto, se le exigen estándares de convivencia. Refleja la convivencia real y la identidad de la sociedad chilena, y por ello, son los programas de realidad los más denunciados.

En ese sentido, la CNTV se ha convertido para la ciudadanía en aquella entidad encargada de defender los derechos de los televidentes y se ve reflejado en buena parte en la cantidad de solicitudes que recibe año a año. Muestra de ello, de los 227<sup>85</sup> casos con formulación de cargos, casi su totalidad tuvo algún tipo de sanción (93,8%). Las causales de cargos y sanciones se concentran en los Derechos Fundamentales, Dignidad Humana y Normas Generales.

#### Argentina

En el caso argentino, se resaltan las acciones de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual que, pese a no tener de facultades sancionatorias en contenidos audiovisuales, realiza una labor de defensa de los televidentes ante autoridades administrativas o judiciales, pero sobre todo mantiene una relación estrecha con las audiencias de todas las provincias de la Argentina. Adicionalmente, tiene varias líneas de acción que promueven las buenas prácticas en experiencias de comunicación audiovisual y ciudadanía, niñez y juventud, comunicación y género, y monitoreos de programas noticiosos en defensa del pluralismo informativo y la participación ciudadana.

El proyecto de Buenas Prácticas<sup>86</sup> de esta entidad, denominado Experiencias de Comunicación audiovisual y ciudadanía de Argentina, es un registro único que invita a conocer medios que suenan a lo largo y a lo ancho

<sup>84</sup> Consejo Nacional de Televisión- CNTV. Educación en medios audiovisuales. Disponible en: [https://www.cntv.cl/cntv/site/edic/base/port/educacion\\_en\\_medios.html](https://www.cntv.cl/cntv/site/edic/base/port/educacion_en_medios.html)

<sup>85</sup> Consejo Nacional de Televisión- CNTV. Análisis de Cargos y Sanciones. Disponible en: <https://www.cntv.cl/analisis-de-cargos-y-sanciones-2018/cntv/2019-12-30/122359.html>

<sup>86</sup> Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina. Documentos de Buenas Prácticas. Disponible en: <https://defensadelpublico.gob.ar/lineas-de-accion/buenas-practicas/>

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 27 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

del país. Compartir, difundir y fortalecer la comunicación democrática es el motor de esta iniciativa en la que sus protagonistas cuentan sus proyectos y su vinculación con las comunidades donde están insertos.

Los proyectos de diferentes ciudades del país registrados por la Defensoría del Público entienden a la comunicación como un derecho humano y producen contenidos desde el compromiso con sus audiencias y con las comunidades de las que forman parte, con la firme intención de promover los derechos comunicacionales de las audiencias y contribuir a la difusión de medios que hacen comunicación desde un enfoque de derechos (Proyecto Buenas Prácticas).

Lo anterior impacta de manera directa el pluralismo informativo e incentiva la participación de la ciudadanía, por medio de la cual se han escuchado un sin número de voces distintas, y que, adicionalmente cuenta con el apoyo e idiosincrasia de las audiencias argentinas. Igualmente, el proyecto resalta la importancia e impacto en el desarrollo de noticias, historias e información desde las comunidades, donde sus protagonistas cuentan las experiencias desde sus territorios, viéndose reflejados en las pantallas y sintiéndose partícipes de lo que sucede en su país.

## México

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) es un órgano autónomo y convergente, cuyas facultades sancionatorias en materia de contenidos audiovisuales las comparte con las Secretarías de Salud y de la Gobernación. El IFT cuenta con un micrositio<sup>87</sup> exclusivo en la web para formar usuarios y televidentes responsables, audiencias participativas y críticas, pero a la vez brindándole a padres, profesores y niños herramientas para analizar contenidos audiovisuales a través de un ejercicio de Alfabetización Mediática e Informacional. Así mismo, a través de campañas pedagógicas les explica a las audiencias cuáles son sus derechos y resalta la importancia de los Defensores y Códigos de Ética, así como los procedimientos para poder dirigirse a los defensores de las audiencias.

La formación de audiencia crítica y participativa en el caso mexicano parte del reconocimiento de entender a las audiencias como públicos mediáticos con derechos y no únicamente como agentes de producción. Para ello, la publicación de los derechos de las audiencias de manera pedagógica ha sido fundamental para que todos los mexicanos los conozcan y pueden ejercer una defensa activa de los mismos. De igual manera, la alfabetización mediática le ha permitido entender a todos los públicos objetivo de mejor manera los contenidos que están consumiendo y sobre todo realizar cuestionamientos sobre los mismos.

De igual manera, al resaltar la importancia de los defensores del televidente y los procedimientos para poder dirigirse a ellos, genera respaldo del regulador a esta figura independiente e imparcial que tiene la importante labor de promover, de promover, respetar y garantizar los derechos de las audiencias en el ámbito de su competencia.

<sup>87</sup> Instituto Federal de Telecomunicaciones. Somos Audiencias. Disponible en: <http://somosaudiencias.ift.org.mx/>

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 28 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

### 3.2.3. Reino Unido, Canadá y Australia

En los países cuyo sistema regulatorio está basado en la tradición británica no existe como tal un modelo con enfoque preventivo, pero la estructura y minucia de las normas existentes, así como la evaluación y el estudio constante del ecosistema de medios, promueven una mayor apropiación de dicha normatividad por parte de los operadores y televidentes.

De esta manera, OFCOM, el regulador único británico, ha establecido uno de los códigos de contenidos audiovisuales más específicos, detallados y precisos que hay en el mundo, el *Broadcasting Code*. La especificidad de la norma es clave en su eficiencia, pues disminuye en lo posible los riesgos asociados a la interpretación.

Regulaciones similares, como las de Canadá y Australia, también recurren a la especificidad para minimizar el riesgo de mala interpretación o baja comprensión por parte de los operadores.

Como parte tanto de la transparencia como de las estrategias disuasivas, OFCOM publica regularmente un informe de todas las actuaciones sancionatorias con sus móviles, en una plataforma de fácil consulta que permite alertar sobre las principales faltas a la normatividad y sus consecuencias sancionatorias.

Otra práctica interesante de parte de OFCOM es la realización y publicación de estudios regulares sobre la influencia de la televisión en el desarrollo de los niños y la sociedad y la forma como los contenidos pueden ser piezas clave en esta responsabilidad social del servicio. OFCOM también desarrolla mediciones anuales, en conjunto con BBC, sobre contenidos audiovisuales y televisivos desde los factores a) disponibilidad; b) consumo; c) impacto; d) factores contextuales. Se hacen estudios eventuales sobre todos los aspectos mencionados en el *Broadcasting Code* y otros documentos: pluralismo, diversidad, violencia sexo, accesibilidad y niñez<sup>88</sup>.

También ACMA, el regulador australiano, publica estudios eventuales, especialmente en oferta y consumo con énfasis en niños y adolescentes, desarrollados por la dependencia de investigación Research ACMA. También existen programas de capacitación en diversas áreas y competencias dirigidos principalmente la industria, consignados en <https://acmanet.org/education-resources/>.

El regulador canadiense, CRTC, junto con otras entidades estatales y no gubernamentales del país, ponen a disposición el portal sobre educación mediática [www.mediasmarts.ca](http://www.mediasmarts.ca), iniciativa constituida por reguladores, operadores, gobierno y academia, en el que se disponen medidas y consejos para padres. CRTC publica consejos y recursos para padres consignados en [https://crtc.gc.ca/eng/info\\_sht/b314.htm](https://crtc.gc.ca/eng/info_sht/b314.htm).

El énfasis en mantener al público informado, tanto sobre estado del sector como sobre el desarrollo de los procesos sancionatorios (y de las sanciones aplicadas al final), garantiza no solamente transparencia en estos procesos, sino que además se convierte en una comunicación activa y constante de la normatividad y de los procesos asociados a su cumplimiento.

<sup>88</sup> <https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/tv-radio-and-on-demand/tv-research>

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 29 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Los estudios periódicos sobre contenidos, característicos de las estrategias que elaboran los reguladores de la esfera audiovisual, son otra forma de generar en la población conciencia y conocimiento de sus derechos como televidentes, del estado del sector y de la importancia de garantizar la calidad y responsabilidad de los contenidos. Estos informes, que además son publicados en formatos divulgativos y pedagógicos, establecen una relación entre la calidad de los contenidos, su influencia psicosocial y el régimen normativo en su aspecto de vigilancia y control.

---

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 30 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

**Tabla 1. Mecanismo o herramientas utilizadas en el contexto internacional**

PAIS / ITEM	MECANISMOS QUE UTILIZA PARA CONTROLAR LOS CONTENIDOS				BUENAS PRÁCTICAS
	MEDICIÓN "CALIDAD" DE CONTENIDOS	CAPACITACIÓN/ CONTACTO PADRES	MANUALES / GUÍAS	OTROS	
<b>ESPAÑA</b>	A través de "Barómetros" o publicaciones que miden las quejas presentadas por los usuarios/televidentes respecto a los contenidos transmitidos, así como, las preferencias de estos.	Alfabetización y capacitación permanente a acudientes, padres de familia.  Facilitar el control de los padres y tutores en la programación a la que acceden los menores	Publicación de manuales o guías sobre cómo abordar temáticas relacionadas con violencia, identidad de género, discriminación, entre otras.	- Participación de otras instituciones, tales como autoridades y centros educativos.  -Sistemas de identificación Visual	- Análisis periódico de quejas o reclamaciones presentadas por los usuarios. Valor a la información recibida o conocida por la autoridad correspondiente.  -Capacitación de ciudadano involucrando otras entidades
<b>PAISES BAJOS</b>	Encuestas a los padres respecto a qué contenidos consideraban nocivos para sus hijos  Evaluaciones periódicas del cumplimiento de las normas	Dialogo permanente entre las autoridades, representantes de los operadores, productores y los padres, para señalar que hay responsabilidad de los padres.  Promoción permanente del método utilizado		Organismo formado por representantes de los operadores, tanto públicos como privados, distribuidores, productores de cine, vendedores, tiendas, intermediarios <sup>89</sup> . Si no hace parte de esta institución, es vigilado por la autoridad de regulación correspondiente  Utilización de formulario previo a la transmisión -software que permite la clasificación del contenido. Su uso es potestativo. Sin embargo, permite la consulta inmediata para saber qué tipo de contenido se va a transmitir o se está presentando  Quejas directas a operadores únicamente las relacionadas con el "buen/ mal gusto, decencia" de un programa. Quejas relacionadas con el contenido propiamente dicho-clasificación, al NICAM (Instituto de clasificación) o a un comité de Quejas.	- Actividad permanente con los padres o acudientes.  - Creación de audiencia crítica.  - Trabajo mancomunado

<sup>89</sup> <https://www.kijkwijzer.nl/>

				Clasificación se muestra (en la pantalla) al inicio del programa, en las guías de programas y revistas, durante el programa, en los anuncios y en el sitio web que contiene información sobre el programa. Excepción programas en vivo.	
<b>REINO UNIDO</b>	Mediciones anuales en conjunto con BBC. Las mediciones son sobre: a) disponibilidad; b) consumo; c) impacto; d) factores contextuales. Se hacen estudios eventuales sobre todos los aspectos mencionados en la Broadcastig Act y otros: pluralismo, diversidad, violencia sexo, accesibilidad y niñez <sup>90</sup> .	Operador hace campañas, por Ley. estudios anuales sobre temas principales: internet, infancia, diversidad.	Broadcasting codes	Solo queja ante la Autoridad cuando ha sido revisada por el operador. Formato de queja.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formato de PQR estandarizados que permiten una mejor evaluación de los reportado.</li> <li>- Estudios regulares de impacto, realizados en conjunto con BBC.</li> <li>- Disposición de recursos pedagógicos para operadores y televidentes</li> </ul>
<b>AUSTRALIA</b>	Los operadores deben pasar a ACMA un informa anual de cómo van cumpliendo con la regulación establecida, específicamente con las cuotas establecidas en: a) documentales, b) Programas infantiles, c) programas para preescolares.	No se detectan, pero hay estudios eventuales, especialmente en oferta y consumo con énfasis en niños y adolescentes, desarrollados por Research ACMA. Los programas de capacitación consignados en <a href="https://acmanet.org/education-resources/">https://acmanet.org/education-resources/</a> van principalmente a la industria, no a la audiencia.	Industry Codes / Broadcasting Acts	Cualquier ciudadano o entidad se queja ante el Regulador que intentará que se solucione entre el operador y el quejoso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecimiento de Códigos de industria que parten desde el sector mismo</li> <li>- Política de capacitaciones a los operadores</li> </ul>
<b>CANADÁ</b>		Sí. Existe el portal sobre educación mediática <a href="http://mediasmarts.ca">mediasmarts.ca</a> ,	Broadcasting codes (algunos generados		

<sup>90</sup> <https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/tv-radio-and-on-demand/tv-research>

	Communications Monitoring Reports (anuales)	organización constituida por reguladores, operadores, gobierno y academia, en el que se disponen medidas y consejos para padres. CRTC publica consejos y recursos para padres <sup>91</sup>	por la asociación de operadores)	Primero se eleva la queja a la Asociación de Operadores. Si no se soluciona, se puede remitir al regulador	- Las PQR y la primera parte del proceso de vigilancia y control es ejercida por una ONG del sector - Disposición de recursos pedagógicos para operadores y televidentes por aparte e una asociación de gentes del sector.
<b>CHILE</b>	Informe de cumplimiento de Normativo Cultural (mensual)	Guías de mediación del consumo infantil de televisión y educación de medios audiovisuales con el objetivo de aconsejar a padres y tutores sobre el consumo de televisión en distintas edades de niños y adolescentes	Manuales de buenas prácticas COVID - 19 Guía de Noticias falsas Estudio industria de la televisión y retos del regulador)	Convoca a organizaciones intermedias públicas o privadas, centros de estudios e investigación para crear un ámbito participativo de debate permanente sobre el desarrollo y funcionamiento de los medios de comunicación.	Cuenta con estudios del sector que reflejan el estado del arte del sector. Encuesta Nacional de Televisión Informes estadísticos anuales, cuyo objetivo central ha sido analizar la oferta programática de los canales de televisión abierta. Estudio de Análisis de cargos y sanciones.
<b>ARGENTINA</b>	Monitoreos de programas noticiosos en defensa del pluralismo informativo y la participación ciudadana elaborados por la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual	Audiencias Públicas en todas las provincias de la Argentina lideradas por la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual	La Defensoría cuenta con varias guías y líneas de acción que promueven las buenas prácticas en experiencias de comunicación audiovisual y ciudadanía, niñez y juventud, comunicación y género	Convoca a organizaciones intermedias públicas o privadas, centros de estudios e investigación para crear un ámbito participativo de debate permanente sobre el desarrollo y funcionamiento de los medios de comunicación	Realiza labores de defensa de los televidentes ante autoridades administrativas o judiciales, pero sobre todo mantiene una relación estrecha con las audiencias de todas las provincias de la Argentina a través de audiencias y capacitaciones,

<sup>91</sup> [https://crtc.gc.ca/eng/info\\_sht/b314.htm](https://crtc.gc.ca/eng/info_sht/b314.htm).

<p><b>MÉXICO</b></p>	<p>Monitoreos y estudios del sector audiovisual</p>	<p>Micrositio: Somos Audiencias es un esfuerzo del IFT para contribuir al ejercicio de la Alfabetización Mediática e Informativa (AMI) dirigido a niños, padres y profesores.</p>	<p>Mejores prácticas COVID 19</p>	<p>El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) comparte las facultades sancionatorias en materia de contenidos audiovisuales con las Secretarías de Salud y de la Gobernación.</p>	<p>Campañas pedagógicas dirigidas a las audiencias explicando sus derechos y resaltando la importancia de los Defensores y Códigos de Ética, así como los procedimientos para poder dirigirse a los defensores de las audiencias.</p>
----------------------	---	---	-----------------------------------	---	---



A nivel general y de tendencia, es evidente que existen rasgos comunes entre lo que hemos denominado las *buenas prácticas* y estrategias de los reguladores estudiados, como la creación de audiencia crítica mediante el trabajo permanente con los televidentes y consumidores de contenidos, así como el valor y análisis que se le da a la información que se recibe, a través de diferentes fuentes de información.

De acuerdo con lo anterior, podemos encontrar que existen aspectos comunes entre varias legislaciones que se pueden considerar como *buenas prácticas* identificadas en la muestra comparativa internacional, también se evidencia que cada país, cuya regulación fue revisada, adopta con variaciones esas prácticas, por lo que es necesario señalar que las mismas no pueden trasladarse directamente a nuestra actividad. Si bien algunos aspectos o medidas pueden ser considerados exitosos en un país, la adopción de un modelo debe tener en cuenta las realidades culturales, políticas, socioeconómicas y respectivo país.

#### 4. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

De acuerdo con las metodologías de mejora normativa recomendadas por la OCDE<sup>92</sup>, propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo —DNP—<sup>93</sup> y establecidas en la Política de Mejora Normativa<sup>94</sup>, los reguladores solo deberían intervenir cuando haya una situación que lo requiera y justifique. Una manera de tener un mayor entendimiento de dicha situación, así como de la definición del problema que se busca resolver, es contar con la participación de los agentes que potencialmente están siendo afectados o que podrían ser afectados por una posible solución<sup>95</sup>.

A partir del análisis de las investigaciones administrativas, demandas y de las PQR reportadas por los operadores o licenciatarios, así como las presentadas por diferentes usuarios de los servicios de televisión directamente en la CRC, el problema identificado para el proyecto (y expuesto en el árbol de problema) es que ***LAS HERRAMIENTAS APLICADAS PARA EJERCER LA VIGILANCIA Y CONTROL EN MATERIA DE CONTENIDOS NO SON SUFICIENTES PARA MATERIALIZAR INTEGRALMENTE LOS FINES Y PRINCIPIOS DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN.***

Lo anterior se presenta por la cantidad de incumplimientos de las normas y regulación vigentes y aplicables, así como de quejas recibidas que están generando la apertura de actuaciones e investigaciones administrativas. Asimismo, y dado que, en materia de contenidos, no hay duda de que una vez estos son recibidos por el televidente o usuario, se genera un impacto directo en su formación de ideas, en la medida en que los mismos no fungen como “simple” información. Por el contrario, constituyen verdaderos elementos que influyen en el desarrollo social y cultural de una sociedad, en la medida en que son marcos de referencia

<sup>92</sup><https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Estudio%20OCDE%20Politica%20Regulatoria%20Colombia%202013.pdf>

<sup>93</sup><https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/36200637/Mejora+normativa.pdf/b19dfbef-2e07-655b-b7f3-f3d4c4cca8bf?t=1580490024319>

<sup>94</sup> [https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/36200637/2019-12-27\\_Politica\\_mejora\\_normativa+v2.pdf/ef759163-e958-bd9f-1750-31f6e8cd3613?version=1.0&t=1577741010752](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/36200637/2019-12-27_Politica_mejora_normativa+v2.pdf/ef759163-e958-bd9f-1750-31f6e8cd3613?version=1.0&t=1577741010752)

<sup>95</sup> DNP (2016). Guía metodológica de AIN para la CRC

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 35 de 60	
	Actualizado: 09/08/2019	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 22/06/2020 Versión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

que permiten, entre otros, forjar ideas, opiniones, apropiar aspectos culturales, y, en consecuencia, lograr un enriquecimiento social.

De esta manera, y a efectos de generar un impacto verdadero respecto al televidente, y, por tanto, en aras de la consecución de los fines y principios previsto en la regulación, cualquier vigilancia que ejerza esta Comisión adquiere una mayor relevancia y efectividad si de manera previa a la construcción y emisión del contenido que el televidente reciba, es ejercida. Lo contrario, implicaría exponer a los televidentes a recibir información que no cumpla con las características de parcialidad, veracidad y pluralidad, generando controversias significativas a nivel social y cultural, incrementando las quejas sobre la materia, y las denuncias o acciones por violación de derechos fundamentales, entre otras.

Lo anterior, sin perder de vista que la Autoridad no puede limitar la autonomía e independencia de los operadores y productores de contenido; por el contrario, debe garantizarlas.

De conformidad con los lineamientos que sobre el particular ha establecido la OCDE en la *Guía de la OCDE para el Cumplimiento Regulatorio y las Inspecciones*<sup>96</sup> como herramienta para la evaluación del grado de desarrollo del sistema de inspecciones y de cumplimiento de las normas en una jurisdicción, institución o estructura específica, para identificar fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora,<sup>97/98</sup> para esta Comisión es importante contar con herramientas preventivas que permitan el fomento de una cultura preventiva, incluyendo elementos como comunicación, sensibilización, socialización y generación de alarmas tempranas que redunden en el mejoramiento continuo y participativo de los contenidos audiovisuales.

## 5. ÁRBOL DEL PROBLEMA

A continuación, se procede a profundizar sobre las dificultades que se presentan y a desarrollar las causas y consecuencias del problema identificado que metodológicamente se propone a través del árbol del problema que se plantea a continuación.

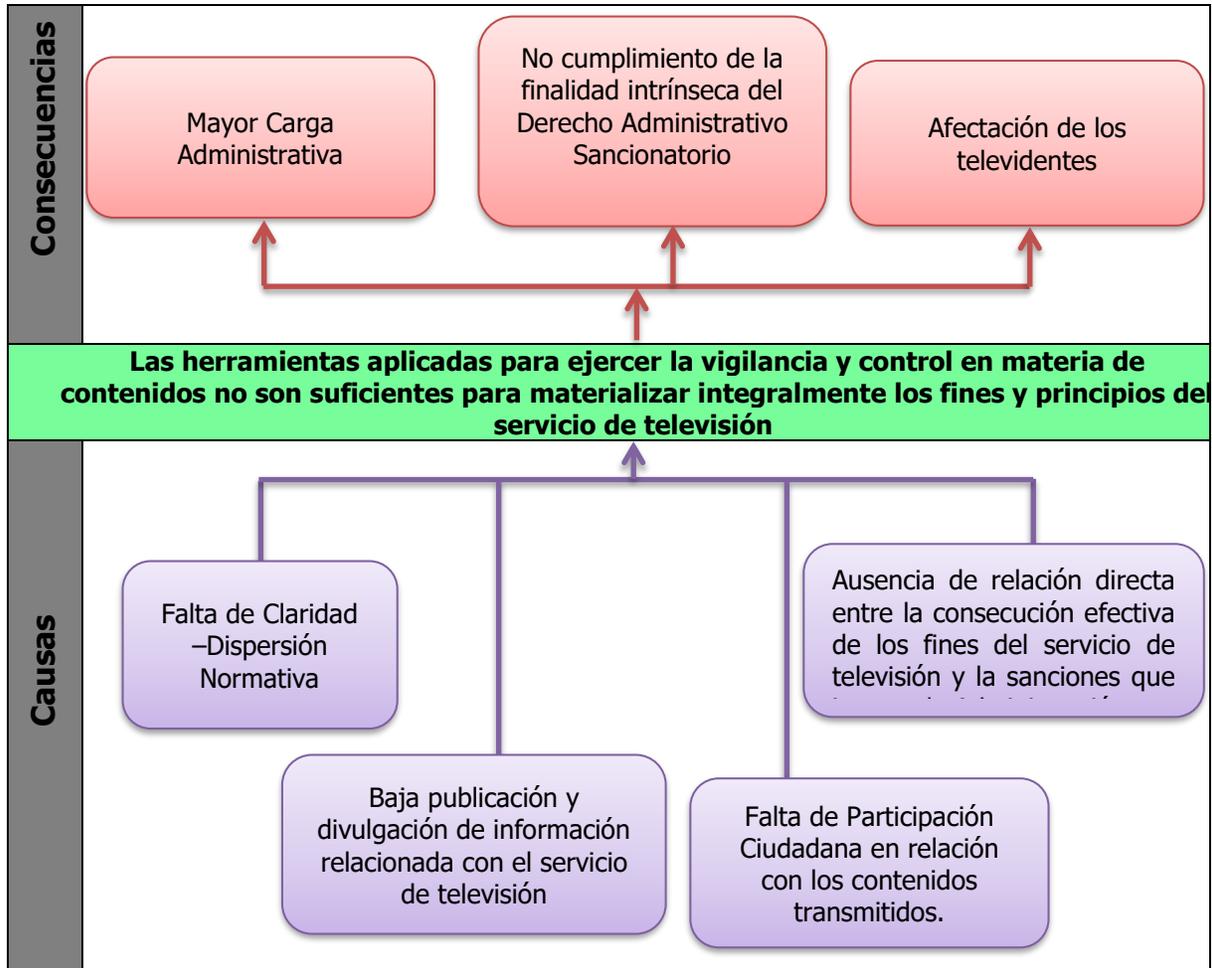
Adicionalmente, se presenta una caracterización de las causas y consecuencias asociadas al problema identificado.

<sup>96</sup> OCDE (2019), *Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones*, OCDE Publishing, Paris.

<sup>97</sup> OCDE (2018), *Análisis ex post de la regulación: Prácticas y lecciones de países de la OCDE*, OCDE Publishing, Paris.

<sup>98</sup> OCDE 2019, *Better Regulation Practices across the European Union*.

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 36 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			



**Figura 3. Árbol de problemas**

Fuente: Elaboración propia CRC

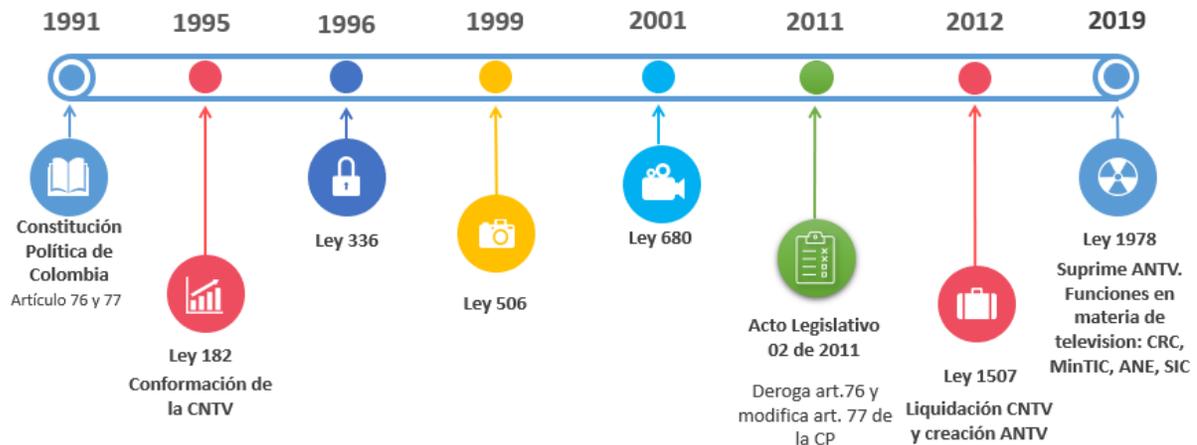
## 5.1. CAUSAS DEL PROBLEMA

### 5.1.1. Falta de claridad: Dispersión Normativa.

De acuerdo con los análisis realizados, la CRC evidenció que una de las principales causas para el problema está orientada a que diferentes entidades han sido las encargadas de expedir la regulación en materia de contenidos del servicio de televisión en Colombia. Primero, la extinta Comisión Nacional de Televisión —CNTV— y posteriormente, la Autoridad Nacional de Televisión —ANTV— hoy en liquidación. Con la

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 37 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

expedición de la Ley 1978 de 2019, y tal como se ha mencionado, desde el 25 de julio de 2019, corresponde a la CRC expedir regulación sobre el servicio de televisión.



**Figura 4. Evolución Normativa- Autoridades de Televisión.**  
Elaboración CRC.

La CNTV y la ANTV, producto de su misión y sus competencias, se encargaron de expedir regulación al respecto a lo largo de casi 30 años. Así, a la fecha, existen diferentes acuerdos y resoluciones expedidas por ellas que no constan en un único instrumento normativo, y que en consecuencia generan dificultad para los regulados, en la medida en que no es tan fácil determinar la regulación vigente o aplicable. Máxime si se tiene en cuenta que, en su momento, no se efectuaban derogatorias expresas y, por tanto, en la mayoría de los casos, debe acudir a la interpretación para conocer cuál es la norma vigente y aplicable en cada caso concreto<sup>99</sup>.

Ahora bien, no siendo suficiente lo anterior, la dispersión de funciones en materia de televisión en virtud de las diferentes leyes expedidas sobre la materia hace que la revisión de las normas sea una actividad dispendiosa. La simple circunstancia de que existan diferentes autoridades asumiendo las funciones, hace que la búsqueda de las normas, y su "publicidad" sea más compleja.

Asimismo, existen disposiciones sobre un mismo tema que se encuentran contenidas en diferentes acuerdos y resoluciones.

<sup>99</sup> Algunos actos administrativos generales y particulares expedidos por la CNTV y ANTV no contemplan las directrices generales de técnica normativa relacionadas con derogatorias expresas, compiladas en el DUR 1081 de 2015 (Decreto 1345/10, modificado por Decreto 1609/15).

Aunado a lo anterior, debe señalarse que en ocasiones existe ambigüedad de las medidas regulatorias vigentes, o falta de claridad de ciertos conceptos, lo cual no sólo dificulta el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control en materia de contenidos para materializar integralmente los fines y principios del servicio de televisión, en el entendido que pueden llegar a interpretarse de distintas maneras, sino que generan confusión y dudas respecto a la forma en que deben aplicarse.

Así, el efecto de la dispersión y falta de unidad normativa, como lo afirma Nieto García hace que "[...] ni un ciudadano cualquiera, ni el jurista más estudioso ni el profesional más experimentado s[ea]n capaces de conocer las infracciones que cada día pueden cometer. En estas condiciones, el requisito de la reserva legal y el de la publicidad de las normas sancionadoras son una burla, dado que físicamente no hay tiempo de leerlas ni, leídas, son inteligibles para el potencial infractor de cultura media"<sup>100</sup> (Nieto, 2012, p. 27).

Asimismo, existe regulación que no está relacionada directamente con el servicio de televisión, pero si lo impacta directamente, la cual, en ocasiones, es desconocida por los agentes o grupos de valor. Un claro ejemplo de ello es el Código de Infancia y Adolescencia y las implicaciones que este imparte en los contenidos audiovisuales que vemos en la pantalla.

Todo lo anterior es causa directa de que no se logren los fines y principios del servicio de televisión, y que las herramientas actuales que se utilizan para el ejercicio de la vigilancia y control en materia de contenidos audiovisuales sean insuficientes.

### 5.1.2. Baja publicación y divulgación de información relacionada con el servicio de televisión.

La información es un insumo fundamental en el proceso de toma de decisiones de los agentes; en la medida que empresas y consumidores tienen información pueden tomar mejores decisiones y generar cambios en su comportamiento. En los últimos años, buena parte de las discusiones académicas y sectoriales se han centrado en el aprovechamiento de la cantidad de información que diariamente se produce y almacena. El progreso tecnológico y la aplicación de la teoría matemática y estadística han permitido explotar este insumo de una mejor manera.

Así, la publicación y divulgación de información por parte de la CRC, incluyendo la información que es reportada por los operadores o licenciarios, así como, la información relativa al servicio de televisión se convierte en un elemento clave para obtener los beneficios de la información como herramienta regulatoria, y poder así brindar elementos para la toma de las decisiones de los agentes en un entorno abierto, transparente y participativo, gracias a la comprensión de las dinámicas propias del mismo<sup>101</sup>.

La información consolidada referida a la dinámica del servicio, tanto de cara al operador como al televidente, no ha sido divulgada de manera regular, sistemática y estratégica, lo que genera un amplio desconocimiento de esta entre los agentes del sector, con la consecuente disminución en la eficiencia del esquema de vigilancia y control.

<sup>100</sup> Nieto García, Alejandro. Derecho Administrativo sancionador, segunda edición, Ed. Tecnos, Madrid, 1994. Pag. 26

<sup>101</sup> Visión institucional definida por la CRC para 2022.

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	Página 39 de 60	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Derivado de la dispersión normativa ya mencionada, el cuerpo normativo que rige contenidos es difícil de divulgar como un solo documento. La extinta CNTV y la ANTV, hoy en liquidación, generaron material de divulgación, pero este no era un material “completo” ni estuvo acompañado de una estrategia pedagógica y de difusión del tamaño requerido para causar impacto.

Cabe aclarar que la página web de la ANTV, hoy en Liquidación contó durante años con un aparte de normatividad en donde se compilaron todas las leyes, decretos y resoluciones del sector. Sin embargo, estas normas estaban expuestas sin una guía que permitiera encontrar específicamente las referidas a las responsabilidades en contenidos por parte de operadores, ni a los derechos del televidente desde la expresión normativa, ni tampoco, la relacionada con la dinámica del servicio.

A pesar de que la regulación expuesta incluía todas las normas, desde aspectos técnicos hasta precisiones sobre fomento y financiación, no puede considerarse que la mera disposición en la web sea una estrategia válida de divulgación, si bien garantizaba la transparencia.

Si bien debe quedar claro que el desconocimiento de la norma no exime de su cumplimiento, es también una práctica importante difundir la información en mención y establecer estrategias pedagógicas para garantizar su adecuada comprensión, apropiación y aplicación por parte de los regulados, así como su conocimiento por parte de la televidencia.

Esta limitación en difusión se suma a una problemática adyacente: la baja visibilidad del regulador en el sector. Si bien puede ser incluso conveniente que el regulador no asuma una posición pública preponderante, si es importante que los regulados tengan claridad de las entidades y procesos a los que pueden acudir en caso de dudas respecto a la norma.

Ahora bien, aunado a lo anterior, la falta de herramientas de consulta y análisis conlleva a la desinformación de los agentes de valor, dado que limita su interacción y por ende la posibilidad de construir de manera permanente nueva información y contenidos y, en consecuencia, la consecución de fines y principios del servicio de televisión.

### 5.1.3. Falta de participación ciudadana en relación con los contenidos transmitidos

Aunque la normatividad en contenidos está dirigida especialmente a los operadores, que son los regulados directos y los responsables de su cumplimiento, una parte fundamental de la consecución de los fines y objetivos del servicio de televisión es la participación de los televidentes y asociaciones ciudadanas en este proceso.

Los mecanismos de participación directa son principalmente el envío de PQR, tanto al operador como directamente al regulador, la intermediación del defensor del televidente y las denuncias permanentes. En el caso del primer mecanismo, se registra una enorme cantidad de PQR recibidas por los operadores y la autoridad, en 2019 y en el primer trimestre de 2020, lo que en principio daría cuenta de una alta participación de la ciudadanía en el proceso de control y vigilancia. Sin embargo, como puede constatarse en un análisis

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 40 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

muestral de las PQR reportadas por los operadores a la CRC para el primer trimestre de 2020, la mayoría de esas solicitudes tienen que ver con la satisfacción del usuario sobre el servicio, y solo el 30% de estas corresponden a denuncias o comentarios respecto a cumplimiento de la regulación.

De allí puede hipotetizarse que esto se debe al desconocimiento de las normas y regulación por parte de los televidentes, quienes no saben exactamente que conductas son contrarias a las normas de televisión y a la legislación vigente de protección a los derechos de colectivos como los consumidores, niños y adolescentes, grupos étnicos, mujeres y personas con discapacidades entre otros.

Si bien existen diferentes asociaciones de consumidores o televidentes<sup>102</sup>, su participación no es muy activa, ni permanente en relación con los contenidos del servicio de televisión. Lo anterior puede presentarse por desconocimiento de las normas, así como de la información propia del servicio.

Por otro lado, en Colombia existe un problema estructural de baja representatividad de la población, por ejemplo, en las pocas asociaciones de televidentes y usuarios de medios que existen y en una fuerte orientación de varias estas asociaciones a ciertas acciones o problemáticas, lo que no las hace representativas de todas las necesidades de garantía de los televidentes sino solamente de algunas, como es el caso de las asociaciones de protección a derechos de la infancia o de los consumidores.

Dejando claro que esta especialización de las asociaciones es apropiada y corresponde a un criterio de eficiencia y priorización, es también importante establecer estrategias para que un porcentaje significativo de los televidentes se vea reflejado en los mecanismos de participación y representación consignados en el Acuerdo CNTV 01 de 2010, sobre asociaciones y ligas de televidentes, y en el Decreto Presidencial 1441 de 1982, que estableció las condiciones para las asociaciones y ligas de consumidores.

En este mismo sentido, la línea de interlocución más apropiada y pedagógica entre los televidentes y los operadores televisivos, son los **defensores del televidente**, indicados por la Ley 335 de 1996 y el Acuerdo CNTV 02 de 2011, como un mecanismo de interlocución entre el canal y el televidente. Su objetivo primordial es dar respuesta a las inquietudes de los televidentes con ocasión a la programación transmitida.

No obstante, esta figura no tiene el reconocimiento, ni la difusión entre la población que permitan reconocer su labor y hacer que la misma sea más visible y eficiente. La necesidad de empoderamiento y mayor eficacia de la labor de los defensores debe tenerse en cuenta al momento de analizar esta causa.

<sup>102</sup> El derecho de participación fue definido como un derecho con rango constitucional mediante el artículo 78 de la Constitución Política. Dicho artículo otorgó, desde 1991, protección especial a las organizaciones de consumidores y usuarios, y determinó como una carga para el Estado el garantizar la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	Página 41 de 60	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

#### 5.1.4. Ausencia de relación directa entre la consecución efectiva de los fines y principios de la televisión y las sanciones que impone la Administración.

Uno de los efectos directos de las causas mencionadas anteriormente, es la ausencia de relación directa entre la consecución de los fines y principios de la televisión y las sanciones que impone la Administración. Es innegable que a través del derecho administrativo sancionador se busca garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo reproche, sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo<sup>103</sup>.

Las sanciones han sido entendidas por la doctrina como “un mal infringido por la Administración a un administrado, como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, o en la imposición de una obligación de pago.”<sup>104</sup>.

Asimismo, han sido entendidas por el Consejo de Estado, como “un mal coactivamente impuesto por la Administración al particular, e implique, por ende, la privación, el recorte o la afectación de un derecho, interés o situación jurídica del infractor como respuesta a la realización de un comportamiento previamente tipificado como infracción o falta administrativa”<sup>105</sup>.

Aunado a lo anterior, y en el mismo sentido, dicha instancia señaló que “[e]l concepto de sanción no puede llegar a extenderse a todos y cada uno de los instrumentos con que cuenta la autoridad administrativa para el logro de los intereses colectivos, pues al tratarse de una manifestación propia del *ius puniendi* debe constituir la *última ratio*, por lo que no resulta apropiada su aplicación a cualquier disposición que implique la imposición de un gravamen”<sup>106</sup>.

De esta manera, la sanción es considerada como la última respuesta de la Administración a un comportamiento contrario al ordenamiento jurídico. La sanción no es un fin sino una herramienta adicional en manos del poder de la Administración.

El esquema sancionatorio adelantado hasta el momento no conlleva de manera directa a la satisfacción de los intereses de los televidentes y la efectiva protección de los fines y principios del servicio; aun cuando se imponga una sanción, la misma no tiene el efecto de resarcimiento de los mismos.

Así las cosas, y tal como se ha descrito a lo largo del presente documento, el fin último, en materia de televisión, es lograr cumplir los fines y principios en materia de televisión de cara al bienestar de los televidentes, por el impacto de los contenidos en la sociedad. Lo anterior no obsta para señalar que, frente a

<sup>103</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-818/05

<sup>104</sup> Curso de Derecho Administrativo II. Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. Novena Edición. Thomson. Civitas. 2004. Pág. 163.

<sup>105</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Bogotá, 19 de mayo de 2016. Radicación: 11001-03-24-000-2014-00696-00E

<sup>106</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 22 de octubre de 2012, Rad. No. 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738). C.P.: Enrique Gil Botero.

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	Página 42 de 60	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

cualquier incumplimiento, la autoridad correspondiente puede aplicar la sanción que corresponda de acuerdo con el régimen sancionatorio establecido para tal fin.

De esta manera se observa que se deben buscar medidas diferentes a la sanción para el cumplimiento de los fines y principios del servicio de televisión. Dado que la sanción es un último recurso para buscar el cumplimiento de la ley. El hecho de imponer múltiples sanciones a los diferentes operadores y licenciarios no significa o implica *per se* el logro de los fines y principios del servicio.

Además, también sostenerse que cuando los operadores no tienen clara la función y finalidad del servicio de televisión y el régimen sancionatorio, la aplicación de sanciones puede ser vista como un capricho o una intromisión del Estado contraria a la libertad de expresión y de prensa, manteniendo así la raíz del incumplimiento. La pedagogía estructural de la norma, que incluye divulgar y explicar la misión última de la regulación y la importancia fundamental de los derechos del televidente puede generar en los operadores especialmente en los de menor cobertura o tamaño, un compromiso cívico al respecto que mejorará el cumplimiento y los convertirá en aliados del objetivo regulador.

En este sentido, lo que se pretende es que frente a cualquier acción u omisión que pueda impactar los contenidos audiovisuales, se cuenten con herramientas para minimizar cualquier riesgo de incumplimiento, y, en consecuencia, reducir el impacto que esto genera. De esta manera, se busca que, de manera previa a la transmisión del contenido, se pueda adecuar el cumplimiento normativo, pues una vez visto o transmitido se genera un resultado directo en el televidente o usuario.

## 5.2. CONSECUENCIAS DEL PROBLEMA

### 5.2.1. Mayor carga administrativa

Son varias las circunstancias por las que la autoridad administrativa competente, puede afrontar una mayor carga administrativa dentro de la entidad. En primer lugar, es necesario precisar que las funciones de vigilancia y control en materia de contenidos se activan generalmente a través de una PQR, una noticia, el resultado de un informe o, simplemente, en la revisión de oficio realizada por parte de la Autoridad.

De esta manera, la carga administrativa se analiza no solo desde la evaluación del número de PQR que se reciben, sino también por la cantidad de actuaciones administrativas, investigaciones administrativas, demandas y acciones de tutela, que se tramitan, en ocasiones, debido a las mismas. En este punto, es importante considerar las investigaciones o actuaciones rezagadas de la ANTV, así como, las demandas correspondientes.

Sobre el particular, resulta importante revisar las siguientes cifras:

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	Página 43 de 60	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

## 1. PQR PRESENTADAS ANTE LA AUTORIDAD

- En el transcurso del primer trimestre del año 2019, la ANTV recibió 4.015 PQRSD en las diferentes dependencias de la entidad, discriminadas de la siguiente manera<sup>107</sup>:

Tabla 1. PQRSD recibidas en el I Trimestre 2019 en la ANTV.

No.	DEPENDENCIA	CANTIDAD
1	Dirección	3
2	Grupo Administrativo y Financiero	30
3	Grupo de Asuntos Concesionales	104
4	Grupo de Atención al Usuario y Televidentes	3519
5	Grupo de Comunicaciones y Prensa	0
6	Grupo de Contenidos	159
7	Grupo de Correspondencia	0
8	Grupo de Fomento a la Industria	12
9	Grupo de Planeación	4
10	Grupo de Regulación	35
11	Grupo de Vigilancia Control y Seguimiento	60
12	Grupo Legal	30
13	Grupo Técnico	59
<b>TOTAL</b>		<b>4015</b>

Fuente: Elaboración propia

Es necesario resaltar que el Grupo de Contenidos recibió un total de 159 PQR, esto es, el 3.9% del total de las PQR de la entidad.

Aunado a lo anterior, en el transcurso del año a corte del 25 de julio de 2019<sup>108</sup> la ANTV hoy en Liquidación recibió 9.222 PQRSD en las diferentes dependencias de la ANTV, discriminadas de la siguiente manera<sup>109</sup>:

<sup>107</sup>Informe correspondiente al primer trimestre del año 2019 de la ANTV, donde se realiza un análisis de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias – PQRSD; recibidas por los diferentes canales de atención dispuestos por la Entidad. Disponible [https://www.antv.gov.co/ANTV\\_GOV/IMAGES/INFOR-13.PDF](https://www.antv.gov.co/ANTV_GOV/IMAGES/INFOR-13.PDF)

<sup>108</sup> Fecha de expedición de la Ley 1979 de 2019

<sup>109</sup> Informe de entrega de la ANTV disponible [http://webapp.mintic.gov.co/607/articles-126010\\_notificacion.pdf](http://webapp.mintic.gov.co/607/articles-126010_notificacion.pdf)

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 44 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

**Tabla 1. PQRSD recibidas en el 2019 en la ANTV.**

No.	DEPENDENCIA	CANTIDAD		
		I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre (corte 25 de julio)
1	Dirección	3	45	12
2	Grupo Administrativo y Financiero	30	14	4
3	Grupo de Asuntos Concesionales	105	92	9
4	Grupo de Atención al Usuario y Televidentes	3519	3665	941
5	Grupo de Comunicaciones y prensa	0	1	0
6	Grupo de Contenidos	159	98	33
7	Grupo de Control Interno	0	2	0
8	Grupo de Correspondencia	0	115	0
9	Grupo de Fomento a la Industria	12	5	0
10	Planeación	4	0	0
11	Grupo de Regulación	35	17	12
12	Grupo de Vigilancia Control y Seguimiento	60	44	18
13	Grupo Legal	30	21	8
14	Grupo Técnico	59	45	5
<b>TOTAL</b>		<b>4016</b>	<b>4164</b>	<b>1042</b>

De esta manera, de la totalidad de PQRSD allegadas, 290 correspondieron al Grupo de Contenidos, esto es, el 3.14% de total de la entidad, con un promedio mensual aproximado de 41 PQRSD resueltas por el mismo.

Para el caso de la CRC, y según el reporte de la Coordinación de Relacionamento con Agentes respecto a las PQRSD que se recibieron en materia de contenidos en los meses de agosto a diciembre de 2019, la Entidad recibió 177 PQRSD, lo que equivale a un promedio mensual de 35 PQRSD.

Es preciso aclarar, que con la expedición de la Ley 1978 de 2019 y la distribución de las nuevas competencias en las distintas entidades, no se refleja una disminución notoria en el promedio mensual de PQRS recibidas, pese a un posible desconocimiento por parte de la ciudadanía en general de las nuevas competencias de la CRC en materia de defensa de los televidentes y de vigilancia del pluralismo informativo.

## 2. PQR PRESENTADAS ANTE LOS OPERADORES Y LICENCIATARIOS

De conformidad los reportes mensuales presentados por los operadores y licenciarios obligados de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo CNTV 02 de 2011, se observa que los mismos recibieron -para el

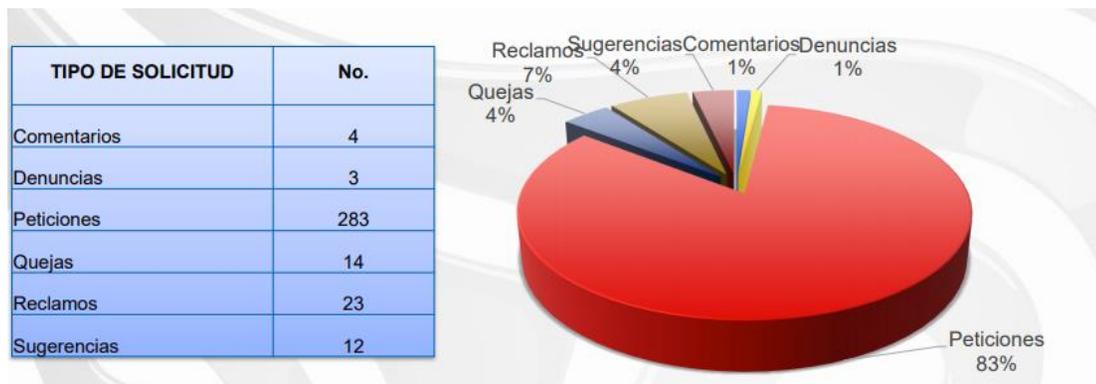
Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 45 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

último trimestre de 2019, y primer trimestre de 2020, un aproximado total para cada trimestre de 2.600 PQR. La cantidad varía según la cobertura del servicio <sup>110</sup>.

A título de ejemplo, RTVC, operador público para el cuarto trimestre de 2019, recibió 284 PQR, discriminadas así <sup>111</sup>:

TIPO DE SOLICITUD	CANTIDAD
Peticiones	173
Quejas	14
Reclamos	63
Sugerencias	18
Comentarios	10
Denuncias	3

Para el primer trimestre de 2020, recibió un total de 340 PQR, discriminadas así<sup>112</sup>:



Se evidencia un aumento del 19% de las PQR presentadas por los usuarios al operador público. Debe señalarse que las PQR varían mensualmente según el contenido transmitido.

Debe señalarse que los reportes de los operadores o licenciarios son analizados, a su vez, por la CRC.

En muchas ocasiones, y según lo ha observado la CRC, diferentes agentes del sector solicitan que la autoridad ejerza las funciones de vigilancia y control respecto a los contenidos, sin embargo, muchas de las solicitudes

<sup>110</sup> Nacional, regional, local.

<sup>111</sup> <https://www.rtv.gov.co/atencion-al-ciudadano/informes-pqrs>

<sup>112</sup> [Ibidem](#)

recibidas carecen de sustento para llegar a conclusiones relevantes. Asimismo, hay peticiones que no son resueltas de fondo por los operadores y licenciatarios, que terminan remitidas directamente a la autoridad.

En relación con las actuaciones e investigaciones administrativas, debe señalarse que la CRC al momento de expedición de la Ley 1978 de 2019, inició el ejercicio de sus funciones en materia de televisión con un rezago de 20 expedientes que venían en curso. Sin perjuicio de las actuaciones tramitadas durante el transcurso del año, las demandas y demás acciones judiciales.

En este sentido, y dada la cantidad de solicitudes, que pueden generar actuaciones administrativas, es pertinente en primer lugar darle los instrumentos e información necesaria a los televidentes para que sepan activar los mecanismos que tienen con el fin de exigir y obtener un servicio de calidad, sin generar una carga del aparato estatal, como bien lo dice Eduardo Francés Sánchez en su texto *Educación para el consumo desde la televisión*, es importante la formación del televidente crítico a partir de unas herramientas que "le permitan pasar de ser un sujeto pasivo a un sujeto activo y participativo en la construcción de programación especialmente educativa".

De igual manera, dicha carga administrativa genera un desgaste financiero y de personal, entre otros motivos porque los funcionarios encargados del procesamiento de PQR y procesos subsecuentes están también a cargo de otros procesos en la entidad, que serían más expeditos al disminuirse la carga relacionada con actuaciones sancionatorias, objetivo que se esperaría del cumplir con la implementación de estrategias de articulación con los operadores.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante señalar que el actuar del Estado presupone que "...por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos – beneficios, buscando satisfacer de la mejor manera el interés general". Corte Constitucional (Sentencia C-826 de 2013).

Es por esto implementar estrategias innovadoras y pedagógicas a través de los mecanismos idóneos podría apoyar la protección de los derechos de los televidentes. Todo esto, basado en ejercicios de formación en televidencia crítica y además en la solución de las distintas quejas en primera instancia, las cuales podrían permitirían disminuir la carga administrativa que se evidencia en la cantidad de PQR, actuaciones administrativas y demandas recibidas.

### 5.2.2. Afectación de los televidentes

La televisión en Colombia es como un servicio público. Así, el artículo 1° de la Ley 182 de 1995, establece que la televisión es un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado.

Dicha naturaleza, ha señalado la Corte Constitucional, se debe a la doble dimensión de los productos televisivos, la cual comprende: "(...) i) un bien económico, caracterizado por ser limitado, oneroso y útil, puesto que requiere de un proceso industrial de producción, con sus costos correspondientes y con una clara finalidad de consumo público; y, ii) **un bien inmaterial destinado a la promoción cultural, social o ideológica: porque se trata de una institución de socialización, que debe buscar la satisfacción de necesidades relacionadas con la educación, el derecho a la información y la cohesión social, a**

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	Página 47 de 60	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

***través del flujo de programación transmitida por el espacio público radioeléctrico y que llega masivamente a los hogares***<sup>113</sup> (Destacado fuera de texto).

De esta manera, no conocer, ni cumplir integralmente los fines y principios del servicio de televisión, esto es, no contar con herramientas de vigilancia y control suficientes, genera una afectación directa de los televidentes. Lo anterior, por cuanto la información que reciben no es suficiente o no tiene la calidad esperada. Adicionalmente, esta circunstancia tiene la potencialidad de generar malestar en los televidentes, toda vez que, las inconformidades alimentan el efecto de percepción negativa de los operadores o licenciatarios que incrementan la presentación de PQR no solamente ante el operador, sino ante la CRC, disminuyéndose así los niveles de audiencia televisiva<sup>114</sup>.

Si bien, a la fecha, no existe un catálogo de derechos propiamente dicho, sí existen unos mínimos que deben ser considerados por los operadores, que han sido definidas por las normas vigentes y por la jurisprudencia.

En particular, respecto de los derechos de los televidentes, la Sentencia C-711 de 1996<sup>115</sup> precisó que es obligación del *Estado "promover y fortalecer los mecanismos de participación en los asuntos que son de su interés y especialmente en la prestación de los servicios públicos, mucho más si se trata de la televisión, [la] cual por sus características tiene capacidad de incidir en el fortalecimiento mismo de la democracia, en la consolidación de los valores que soportan las diversas culturas que lo conforman y en los elementos que configuran nuestra identidad"*

De esta manera, es deber de esta Comisión propiciar condiciones que permitan la circulación de múltiples y diferentes ideas e información, expresiones con el fin de garantizar el pluralismo, equilibrio, equidad e inclusión supeditado al respeto de los derechos fundamentales y al régimen democrático, participativo y pluralista, y, por tanto, establecer las herramientas o instrumentos correspondientes.

En ese sentido, se promoverá la defensa y protección efectiva de los televidentes mediante la advertencia de hechos cuya ocurrencia pueda afectarlos, para actuar anticipadamente frente a cualquier situación.

### **5.2.3. No cumplimiento de la finalidad intrínseca del Derecho Administrativo Sancionador.**

Tal como se ha mencionado, el derecho administrativo sancionador tiene como finalidad lograr el cumplimiento de los fines del Estado, así como promover el deber de obediencia de todos los ciudadanos al ordenamiento jurídico, mediante el establecimiento en los mismos ciudadanos de la convicción en el cumplimiento de las obligaciones su cargo (propósitos de prevención, de apremio y correctivo).

<sup>113</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-359-16

<sup>114</sup> Ibidem

<sup>115</sup> Ibidem

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo		Cód. Proyecto: 10000-38-4-2		Página 48 de 60	
		Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales		Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017					

En este sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha reiterado que “*El fundamento de la potestad sancionatoria administrativa está en “el deber de obediencia al ordenamiento jurídico” que la Constitución Política en sus artículos 4 inciso segundo<sup>23</sup>, y 9524 impone a todos los ciudadanos.*”<sup>116</sup>

Dicha potestad administrativa se ejerce “*a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, pero que no obstante ese contenido represivo presenta una cierta finalidad preventiva en el simple hecho de proponer un cuadro sancionador, junto al conjunto de prescripciones de una norma, lo cual implica una amenaza latente para quien sin atender pacífica y voluntariamente al cumplimiento de tales prescripciones las infringe deliberadamente.*”<sup>117</sup>

De esta manera, no contar con herramientas o mecanismos adicionales a la sanción hace que la facultad sancionatoria sea ejercida sin generar todo impacto requerido para la consecución de los fines del Estado. La finalidad intrínseca de dicha facultad es buscar que el cumplimiento de la ley sea producto de la convicción del regulado, y no de la sanción. La sanción no puede ser la razón para que los operadores y licenciarios cumplan la norma.

### 5.3. Magnitud del problema

La magnitud del problema expuesto puede evaluarse a partir las PQR de los televidentes en relación con los contenidos televisivos, los reportes de los mismos operadores o concesionarios del servicio de televisión, las actuaciones administrativas, tutelas y demandas judiciales en curso.

En este sentido, con el fin de establecer la situación actual respecto al incumplimiento de las obligaciones en materia de contenidos, esta Comisión procedió a revisar las diferentes actuaciones e investigaciones administrativas en curso, así como las demandas y acciones de tutela relacionadas directamente con los contenidos televisivos. De otra parte, revisó diferentes PQR presentadas por los diferentes televidentes y los reportes de información, específicamente el que contiene las PQR de los mismos.

Así se revisaron las PQR presentadas por parte de los distintos televidentes o consumidores de contenidos, directamente en la entidad y las recibidas con ocasión a lo establecido en el artículo 40 del Acuerdo 02 de 2011<sup>118</sup>, que son presentadas ante el concesionario u operador del servicio de televisión y resueltas por este, correspondientes al tercer trimestre y cuarto trimestre de 2019, y primer trimestre de 2020.

Lo anterior, por cuanto sin la valoración de esta información, esto es, desconociendo los aspectos puntuales que están afectando una determinada situación, no es posible elaborar o abordar una propuesta de cumplimiento normativo. Esto sin perjuicio de reiterar, la necesidad de hacer una revisión o valoración permanente para hacer los ajustes que correspondan.

De esta manera, la CRC realizó una identificación preliminar en los siguientes aspectos:

<sup>116</sup> Concepto Sala de Consulta C.E. 2159 de 2013 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

<sup>117</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-595-10.

<sup>118</sup> Por medio del cual se reglamenta la radiodifusión de contenidos en el servicio público de televisión abierta.

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 49 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

### 5.3.1. Análisis de actuaciones administrativas en curso

Tal como se muestra a continuación, a la fecha, se identificaron diversos presuntos incumplimientos en las actuaciones administrativas en curso ante esta entidad. Es importante llamar especial atención frente a los relacionados con el pluralismo informativo y los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En la figura 4 puede observarse los temas recurrentes en dichas actuaciones, lo que permite ubicar algunos primeros frentes de trabajo para las estrategias preventivas, al tener claros cuáles son los puntos más recurrentes en la interpretación y aplicación de la regulación por parte de los operadores.

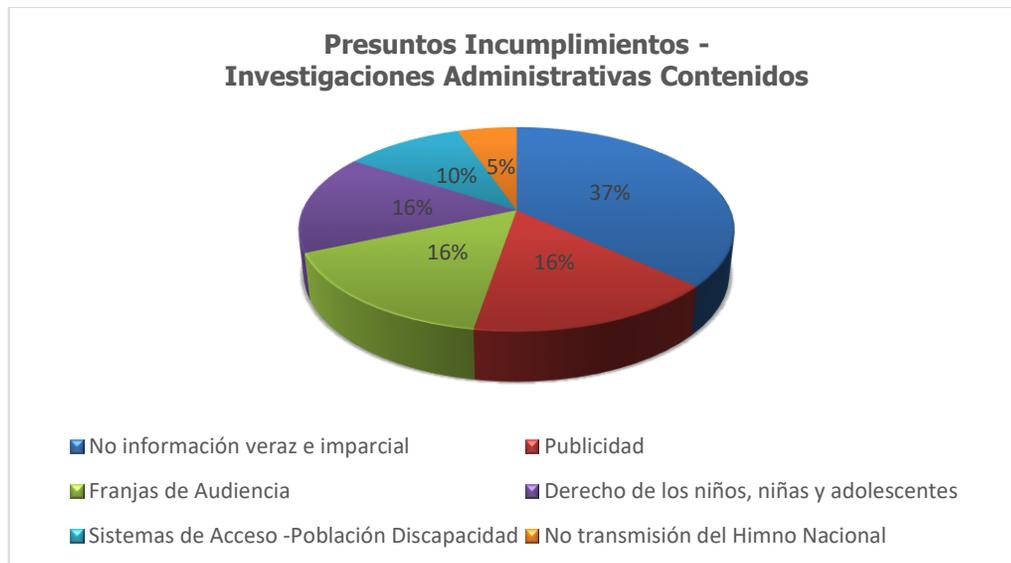


Figura 4. Principales temas en las causas de investigaciones administrativas a operadores por temas de contenidos. Elaboración propia

### 5.3.2. Análisis previo de Peticiones, Quejas y Reclamos —PQR—

La CRC, los operadores y concesionarios del servicio de televisión reciben una gran cantidad de PQR, no obstante, no existe información consolidada que permita identificar cuáles son las PQR más recurrentes las cuales pueden constituir una parte esencial de este proyecto, razón por la cual resulta necesario analizarlas, evaluarlas y considerarlas en el presente proyecto. Si bien no toda inconformidad implica un incumplimiento, debe hacerse un análisis que permita identificar cuáles de ellas sí son incumplimientos, y ver cómo pueden gestionarse de fondo.

Así, se resaltan aspectos como "*diversidad de la programación*", esto son, quejas o peticiones relacionadas con la repetición de programas en diferentes canales, o el llamado de los usuarios a tener una opción más

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 50 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

amplia de programas durante algunos días u horas específicas. “Imparcialidad de la información” transmitida en noticieros y centralización de estas. “Cambios de horarios” de la programación, entre otros.

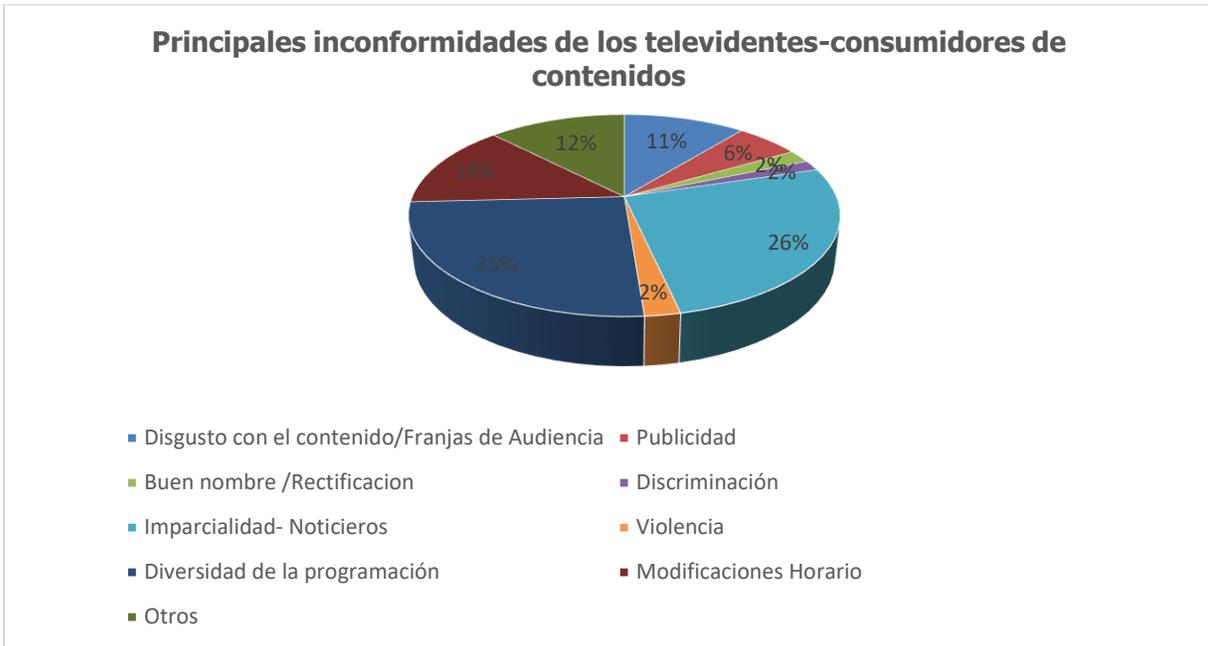


Figura 5. Principales temas que motivan las PQR de usuarios hacia operadores por temas de contenidos. Elaboración propia

De esta distribución puede concluirse también que la preocupación de los televidentes está enfocada en la satisfacción del televidente con los contenidos y en el cumplimiento del pacto con las audiencias (sobre todo en materia de cumplimiento de horarios).

A partir de esa información previa puede sugerirse que la regulación sobre derechos del televidente y las conductas sancionables son poco conocidas por la audiencia y por los operadores. Por ende, se incorpora en los objetivos de este proyecto dar a conocer de manera extensa, incluyente y pedagógica un catálogo de derechos del televidente y una lista concisa de normas que rigen la televisión en materia de contenidos. Esto implica actividades la compilación y didactización de dichos catálogos y la formulación de actividades de apropiación para operadores y televidentes.

Ahora bien, se observa que a veces los operadores o concesionarios no resuelven de fondo la solicitud presentada por el televidente, situación que ocasiona nuevas PQR no solo en el operador sino en Comisión, las cuales en ocasiones devienen en actuaciones administrativas, y/o acciones de tutela.

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 51 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Dado que la opinión y percepción de los televidentes es de central importancia en la percepción de la calidad de todo el servicio de televisión, los motivos de inconformidad mencionados serán abordados y analizados en las estrategias que se formulen en este proyecto.

### 5.3.3. Conclusiones de la evaluación de actuaciones administrativas y PQR

El análisis desarrollado por la CRC consideró conveniente fijar como criterios de evaluación los conceptos de eficiencia, eficacia, ambos relacionados con el concepto de efectividad. En virtud del análisis de definición del problema, sus causas y consecuencias, para esta Comisión es dable concluir que:

1. Se presentan presuntos incumplimientos por parte de los operadores y concesionarios del servicio de televisión relacionados con diferentes obligaciones establecidas en la Ley y en la regulación aplicable a contenidos. Por tanto, resulta necesario tratar de conocer las razones por las cuales se dan dichos presuntos incumplimientos.
2. Los presuntos incumplimientos tienen la potencialidad de incidir en el contenido recibido por los usuarios o televidentes, máxime cuando son recurrentes, y en consecuencia, pueden verse afectados alguno de sus derechos.
3. Se presentan múltiples inconformidades de parte de los usuarios o consumidores de los contenidos audiovisuales, las cuales, en ocasiones, no son totalmente resueltas de fondo por algunos concesionarios y operadores del servicio de televisión. Si bien, reiteramos no toda inconformidad es un incumplimiento, si se genera insatisfacción que deviene en más quejas y aperturas de actuaciones administrativas y acciones de tutela.
4. En ocasiones los televidentes o consumidores de contenidos audiovisuales no conocen las normas aplicables, ni sus derechos, y sus PQR se orientan a plasmar sentimientos básicos generados con ocasión a una situación particular. De esto se infiere también la casi inexistencia de una verdadera audiencia crítica.
5. Dado que la magnitud del problema para este proyecto se calcula en función de la cantidad y porcentaje de personas e instituciones que son afectadas por la persistencia de este, puede determinarse que se presenta una afectación general a toda la población colombiana.

En línea con lo anterior, para efectos de determinar la magnitud del problema, la CRC advierte que la materialización de este marcará una tendencia creciente en las consecuencias prescritas, es decir, que tiene en cuenta la mayor carga administrativa, la afectación de los televidentes, la percepción negativa que tienen los usuarios frente a los esfuerzos de los operadores o licenciatarios del servicio, así como la falta concordancia entre los fines del régimen sancionatorio y los fines del servicio propiamente dicho.

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	Página 52 de 60	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Los hallazgos mencionados constituyen indicadores del problema planteado y de su magnitud, que motivan efectuar la revisión de las herramientas para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control en materia de contenidos audiovisuales.

Así se utilizará como insumo la regulación existente en materia de contenidos, la información recibida por parte de los operadores y concesionarios y las PQR presentadas por los televidentes o consumidores de contenidos, entre otras fuentes. Si bien los casos de inconformidad no necesariamente implican un incumplimiento normativo por parte de los operadores, existen inconformidades que sí pueden constituir incumplimientos. Todo lo anterior con el fin de facilitar la verificación objetiva y poder hacer una orientación acorde a la realidad del sector.

En este sentido, a través de indicadores objetivos, esto es, en datos y evidencia evaluados periódicamente es posible orientar los mecanismos de promoción al cumplimiento. Esta Comisión inicialmente hará uso de la información que los operadores y concesionarios del servicio de televisión reportan en relación con los contenidos, programación, Peticiones, Quejas y Reclamos —PQR—, trámite dado a las mismas, defensor del televidente, parrillas de programación, programación de producción nacional y extranjera, estudios de audiencias, así como, de las investigaciones administrativas en curso, para identificar los mayores incumplimientos e inconformidades que se presentan en el sector donde se promoverá la adopción de lineamientos y guías para evitar esas situaciones. Circunstancia que generará transparencia y credibilidad institucional.

De la información objetiva que se recopile, se sugiere seleccionar no sólo el incumplimiento o inconformidad más reiterada, sino los aspectos que más impacto generan respecto a los contenidos audiovisuales que se transmiten, de cara al televidente o consumidor. A partir de dicho análisis, se presentarán los instrumentos que promoverán el cumplimiento y la apropiación de las obligaciones y la participación ciudadana, de manera tal que se logre el cumplimiento de estas y un vínculo o enlace entre los operadores, concesionarios y televidentes o usuarios. Adicionalmente, se establecerán incentivos que permitirán promover el proceso mencionado<sup>119</sup>.

Todo lo anterior se llevará a cabo sin desconocer la facultad sancionatoria de la administración, específicamente de la CRC, para imponer los correctivos frente a situaciones donde exista un incumplimiento de las obligaciones por parte de los operadores y concesionarios del servicio de televisión.

Se pretende, por supuesto, involucrar a todos los agentes o grupo de valor identificado en el presente documento. La Tabla 2 (sección 6.5.) muestra la manera en que se entiende el perfil de cada uno de los operadores y concesionarios, así como el de los receptores de los contenidos.

<sup>119</sup> Ibidem

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 53 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

## 6. PLAN DE GESTIÓN DEL PROYECTO

### 6.3. Objetivo general

Contar con herramientas de vigilancia y control con enfoque preventivo de contenidos que faciliten el cumplimiento de los fines y principios del servicio de televisión.

### 6.4. Objetivos específicos-

- Identificar las principales causas y dificultades que generan el incumplimiento de las normas legales y regulatorias en materia de contenidos por parte de los operadores y concesionarios del servicio de televisión en Colombia.
- Divulgar las obligaciones en materia de contenidos, así como las consecuencias sancionatorias que se generan en caso de incumplimiento.
- Proponer y/o incorporar instrumentos o herramientas que sirvan de guía para la toma de decisiones por parte de los operadores y concesionarios del servicio de televisión (listados de derechos, guías, manuales e informes, entre otros).
- Proponer e incorporar mecanismos de comunicación y acompañamiento entre la CRC y operadores y concesionarios el servicio de televisión que permitan un seguimiento constante en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo.
- Proponer y generar estrategias pedagógicas para mejorar el conocimiento de la norma, así como de los derechos del televidente por parte tanto de los operadores y concesionarios del servicio de televisión, como de la ciudadanía en general, promoviendo la participación ciudadana.

### 6.5. Identificación de los Grupos de Valor

De conformidad con lo desarrollado en el presente documento de diagnóstico, el problema identificado impacta a los agentes del sector que presentan a continuación:

**Tabla No. 2. Identificación de grupos de valor**

No.	Grupo de valor identificado	Descripción	Interés en el proyecto	Posible Influencia en el Proyecto
1	<b>Asociaciones de ciudadanos televidentes, ligas de usuarios del servicio público de televisión</b>	Toda organización social sin ánimo de lucro, constituida formalmente por un número plural de personas, cuyo objeto social principal sea la realización de actividades	Alto	Alto

		relacionadas con la participación de la ciudadanía en la vigilancia y control del servicio público de televisión, y, en general, el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos frente a dicho servicio.		
2	<b>Operadores y concesionarios del servicio televisión</b>	Persona jurídica pública o privada, con o sin ánimo de lucro, que presta el servicio público de televisión en cualquiera de sus modalidades.	Alto	Alto
4	<b>Televidentes, usuarios, consumidores</b>	Persona natural o jurídica consumidora de contenidos	Medio	Medio
5	<b>Asociaciones gremios de operadores de televisión</b>	Agrupaciones donde participen operadores del servicio público de televisión en cualquiera de sus modalidades y niveles de cubrimiento.	Medio	Medio
6	<b>Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MINTIC</b>	La Subdirección de Vigilancia y Control es el área que exige el cumplimiento de la regulación que expida la CRC en temas diferentes a contenidos. No obstante, en aras de dar claridad respecto a las obligaciones aplicables a cada servicio, se podría trabajar de manera conjunta.	Medio	Medio
7	<b>Superintendencia de Industria y Comercio - SUPERINDUSTRIA</b>	La Dirección de Investigación de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones es la que exige el cumplimiento de la regulación que expida la CRC en el tema de protección a usuarios del servicio de televisión por suscripción y comunitaria.	Bajo	Bajo
8	<b>RTVC - Sistemas de Medios Públicos</b>	Si bien es un operador, para el presente proyecto, se considerará de manera independiente, como la Entidad encargada de programar, producir y emitir	Alto	Alto

		los canales públicos de Televisión Nacional: Señal Colombia, Canal Institucional; al igual que las Emisoras Públicas Nacionales, Radio Nacional de Colombia y Radiónica.		
9	Otras entidades del orden nacional relacionadas con la protección de los derechos de los niños y de la familia	ICBF, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Cultura.	Medio	Medio
10	Defensor del televidente	Interlocutor principal entre la audiencia y los canales de TV abierta así como operadores privados. Representa y vela por los intereses del televidente dentro del canal.	Medio	Medio
11	Creadores de contenidos audiovisuales	Creadores o empresas independientes creadoras de contenidos audiovisuales.	Medio	Medio
12	Academia	Expertos y académicos interesados en el desarrollo de políticas públicas de los servicios audiovisuales	Medio	Bajo

Elaboración CRC

## 6.6. Consulta sectorial

Siguiendo la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN), con este documento la CRC busca validar con los agentes interesados el problema identificado, así como sus causas y consecuencias. Los comentarios a este documento de formulación del problema serán insumo para todos los análisis que la CRC desarrollará frente a la posibilidad de una propuesta regulatoria en esta temática. En este sentido, es relevante aclarar que este documento constituye el inicio del ejercicio regulatorio y, por tanto, no se plantean alternativas regulatorias, las cuales, de considerarse necesario, se plantearán en etapas posteriores, de acuerdo con los pasos de la metodología AIN que ha sido implementada por esta Comisión. Los interesados podrán enviar sus comentarios y respuestas al cuestionario incluido en el documento, hasta el **viernes 31 de julio de 2020** al correo [proyectomodelodevigilanciapreventiva@rccom.gov.co](mailto:proyectomodelodevigilanciapreventiva@rccom.gov.co)

Con el objetivo de orientar la publicación del presente documento, amablemente solicitamos contestar las siguientes preguntas al momento de realizar sus comentarios:

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 56 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

1. ¿Está de acuerdo con el problema definido en este documento? En caso de no estar de acuerdo, explique sus motivos, aporte evidencia al respecto y proponga un problema alternativo.
2. ¿Considera que las causas planteadas en este documento son las que generan el problema definido? ¿Adicionaría una causa para dicho problema? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.
3. ¿Considera que las consecuencias expuestas en el presente documento tienen relación directa con la materialización del problema? ¿Adicionaría una consecuencia a dicho problema? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.
4. ¿Considera que existen otros grupos de valor que deben tenerse en cuenta en el desarrollo del proyecto regulatorio? Si es así, por favor indique cuáles.
5. ¿Cuáles alternativas regulatorias (y no regulatorias) considera pertinentes para resolver el problema identificado?
6. Indique las observaciones y/o comentarios adicionales que considere pertinente mencionar en relación con el proyecto regulatorio Modelo de vigilancia y control con enfoque preventivo de contenidos.

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 57 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

## 7. BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de la República de Colombia de 1991.

República de Colombia. Ley 1788 de 2019 "Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones"

República de Colombia. Ley 182 de 1995 "Por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la comisión nacional de televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones".

República de Colombia. Ley 1098 de 2006 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia"

Autoridad Nacional de Televisión. Resolución 650 de 2018 "Por la cual se Reglamenta el Servicio de Televisión Comunitaria".

Autoridad Nacional de Televisión. Resolución 350 de 2016 "Por medio de la cual se reglamentan la implementación de los sistemas de acceso en los contenidos transmitidos a través del servicio público de televisión que garantizan el acceso de las personas con discapacidad auditiva y se dictan otras disposiciones".

Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Resolución 3160 de 2017 "Por la cual se establece la Política Pública de Vigilancia Preventiva"

Comisión Nacional de Televisión. Acuerdo 002 de 2011 "Por medio del cual se reglamenta la radiodifusión de contenidos en el servicio público de televisión abierta"

Comisión Nacional de Televisión. Acuerdo 003 de 2011 "Por medio del cual se modifica el Acuerdo 2 de 2011 que reglamenta la radiodifusión de contenidos en el servicio público de televisión abierta".

Baldwin, Robert y Martin Cave. *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford University Press. 1999. (En especial el capítulo 8. *Enforcing Regulation*, pp. 96 a117).

Media Ownership Observatory. <http://colombia.mom-rsf.org/es/media/tv/>

Nieto García, Alejandro. *Derecho Administrativo sancionador*, segunda edición, Ed. Tecnos, Madrid, 1994

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 58 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			

Sandoval Escobar, M. (2006). Los efectos de la televisión sobre el comportamiento de las audiencias jóvenes desde la perspectiva de la convergencia y de las prácticas culturales. *Universitas Psychologica*, 5(2), 205-222. Retrieved June 22, 2020, from [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1657-92672006000200002&lng=en&tng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-92672006000200002&lng=en&tng=es).

Comisión de Regulación de Comunicaciones (2020). Agenda Regulatoria CRC 2020-2021 de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales.

Consejo Nacional de Televisión- CNTV. Educación en medios audiovisuales. Disponible en: [https://www.cntv.cl/cntv/site/edic/base/port/educacion en medios.html](https://www.cntv.cl/cntv/site/edic/base/port/educacion%20en%20medios.html)

Consejo Nacional de Televisión- CNTV. Análisis de Cargos y Sanciones. Disponible en: <https://www.cntv.cl/analisis-de-cargos-y-sanciones-2018/cntv/2019-12-30/122359.html>

OECD (2019), *Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones*. París: OECD Publishing.

OCDE (2014). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. París: OECD Publishing.

OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.

OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

OECD (2010), *Better Regulation in Europe: Netherlands 2010*, Better Regulation in Europe. OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264084568-en>.

Oded, S. (2010). Enforcement Strategies, Compliance Programs, and the Intermediary Gatekeepers. Meeting of the American Law and Economics Association. Session 52: Crime, Labor, Health 6 (p. 43). Nueva Jersey: Woodrow Wilson School, Princeton University

OFCOM. Content sanctions and adjudications. Bulletin. <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/bulletins/content-sanctions-adjudications>.

Superintendencia de Industria y Comercio (2020). Modelo de vigilancia preventiva, Dirección de investigaciones de protección a usuarios de servicios de comunicaciones.

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo		Cód. Proyecto: 10000-38-4-2		<b>Página 59 de 60</b>	
		Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales		Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017					

Oded, S. (2010). Enforcement Strategies, Compliance Programs, and the Intermediary Gatekeepers. Meeting of the American Law and Economics Association. Session 52: Crime, Labor, Health 6 (p. 43). Nueva Jersey: Woodrow Wilson School, Princeton University

Sitio web de la Comisión Nacional de los Mercados de las Telecomunicaciones y la Competencia (CNMC) <https://www.cnmec.es/>

Sitio web de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado de España: <https://ww.boe.es>

Sitio web del Consejo Audiovisual de Cataluña, España: <https://www.cac.cat/es>

Sitio web del Consejo Audiovisual de Andalucía, España: <https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/>

Sitio web de las Fichas temáticas sobre la Unión Europea: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/home>

Sitio web del Instituto Federal de Telecomunicaciones en: <http://www.ift.org.mx/>

Sitio web de Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC). <https://crtc.gc.ca/>

Sitio web de Australian Communications and Media Authority (ACMA) <https://www.acma.gov.au/>

Sitio web del Consejo Nacional de Televisión de Chile en: <https://www.cntv.cl/>

Sitio web del Ente Nacional de Comunicaciones de Argentina en: <https://www.enacom.gob.ar/>

Sitio web de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina en: <https://defensadelpublico.gob.ar/>

Nombre del proyecto: Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 10000-38-4-2	<b>Página 60 de 60</b>	
	Actualizado: 09/07/2020	Revisado por: Coordinación de Contenidos Audiovisuales	Fecha revisión: 09/07/2020 Versión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 22/08/2017			