

MODELO DE VIGILANCIA Y CONTROL CON ENFOQUE PREVENTIVO EN MATERIA DE CONTENIDOS

Documento Soporte

Coordinación de Contenidos
Audiovisuales

Octubre de 2020

MODELO DE VIGILANCIA Y CONTROL CON ENFOQUE PREVENTIVO EN MATERIA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	4
1. CONTEXTO.....	6
1.1. La libertad de expresión y sus limitaciones. Prohibición de la censura en el ordenamiento jurídico colombiano	6
1.2. La Potestad Sancionatoria de la Administración	8
1.3. Las funciones de inspección, vigilancia y control, en su carácter preventivo	9
1.4. Las facultades de la CRC: Inspección, vigilancia y control en materia de contenidos	13
2. PROBLEMA IDENTIFICADO	16
2.1. Causas del problema	18
2.1.1. Falta de claridad: Dispersión normativa.....	18
2.1.2. Baja publicación y divulgación de información relacionada con el servicio de televisión	19
2.1.3. Falta de participación ciudadana en relación con los contenidos transmitidos	20
2.1.4. Ausencia de relación directa entre la consecución efectiva de los fines y principios de la televisión y las sanciones que impone la Administración	21
2.2. Consecuencias del problema	23
2.2.1. Mayor carga administrativa	23
2.2.2. Afectación a los televidentes	25
2.2.3. No cumplimiento de la finalidad intrínseca del Derecho Administrativo Sancionador	26
2.3. Magnitud del problema	27
2.4. Agentes involucrados	36
3. OBJETIVOS DEL PROYECTO	38
3.3. Objetivo General.....	38
3.4. Objetivos específicos.....	38
4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES	39
4.3. Unión Europea.....	39
4.4. América Latina	42
4.5. Reino Unido, Canadá y Australia	44
4.6. Conclusiones <i>benchmarking</i> internacional.....	45
4.7. Recomendaciones de la OCDE	46
5. ALTERNATIVAS DEL PROYECTO REGULATORIO	48

5.3. Alternativa 1. <i>Status quo</i> - Ejercer las funciones de vigilancia y control sin desarrollar actividades preventivas	48
5.4. Alternativa 2: Expedir un acto administrativo a través del cual se adopte y especifique el modelo de vigilancia y control con enfoque preventivo en materia de contenidos que será adoptado y aplicado por la CRC.....	48
5.5. Alternativa 3. Establecer un modelo de vigilancia y control con enfoque preventivo en materia de contenidos, a través de herramientas, instrumentos o acciones no regulatorias	49
6. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS	51
6.3. Descripción de criterios y subcriterios	52
6.4. Importancia relativa de los criterios	54
6.1.1. Prueba de consistencia de los criterios	55
Elaboración propia	56
7. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS	57
8. CONCLUSIONES.....	60
9. PROPUESTA NO REGULATORIA.....	62
10. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR.....	62
11. BIBLIOGRAFÍA	63
12. ANEXOS	66

INTRODUCCIÓN

La televisión es un servicio de innegable importancia para la consolidación de la cultura nacional, la opinión pública, el desarrollo social y económico de Colombia¹. Su importancia está consignada en la Ley 182 de 1995, que la cataloga como un servicio público y, por lo mismo, se establece que este responde a la finalidad social del Estado de 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.

Este servicio está vinculado intrínsecamente a la opinión pública y a la cultura del país como instrumento dinamizador de los procesos de información y comunicación audiovisuales. Por ello, tanto la intervención legislativa como la regulatoria, se han encargado de elaborar normas para establecer obligaciones y responsabilidades a los diferentes medios de comunicación desde una perspectiva de derechos, evitando la censura previa y enfatizando en la protección de la libertad de expresión, los derechos humanos, en aras de propender por la calidad de los servicios, y, en consecuencia, por un bien social generalizado. En este sentido, garantizar que se cumplan los fines del servicio y se protejan los derechos del televidente, de los niños y la familia, es una función impostergable del Estado.

Con la expedición de la Ley 1978 de 2019, que suprimió la Autoridad Nacional de Televisión —ANTV—, se asignaron nuevas funciones a la Comisión de Regulación de Comunicaciones —CRC—, entre las cuales se destacan las de vigilancia y control en materia de contenidos televisivos.

En este sentido, teniendo en cuenta lo mencionado por la OCDE en sus recomendaciones sobre mejora regulatoria², específicamente lo referido a que las estrategias preventivas son una de las herramientas más importantes en la búsqueda de lograr el cumplimiento normativo y la consecuente protección de los derechos de los usuarios, la Sesión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión incluyó en su Agenda Regulatoria 2020-2021³ el desarrollo de un Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo para buscar un equilibrio entre la construcción de contenidos por parte de los operadores y concesionarios de espacios y en esa medida alcanzar niveles de satisfacción entre la oferta de éstos y las expectativas de los televidentes, así como crear una cultura de cumplimiento de las obligaciones vigentes sobre la materia y ejercer de forma más eficiente y eficaz la función administrativa, a fin de que se materialicen los fines y principios del servicio de televisión.

De este análisis inicial surgió un primer documento de formulación del problema y de diagnóstico, en el que se expuso el árbol de problema, así como los antecedentes, estado del arte del marco conceptual y propuesta metodológica del proyecto. Este documento fue publicado el 9 de julio de 2020 para observaciones del sector, con fecha límite de recepción hasta el 3 de agosto de 2020.

Luego de realizar el análisis de las observaciones y comentarios presentados por parte de los interesados en dicha formulación, la CRC procedió a realizar algunas precisiones en lo que corresponde a causas y

1 Arévalo, Julián, & Herrera, Juan Pablo. (2004). Dos modelos para el análisis de la industria de televisión en Colombia. Cuadernos de Economía, 23(41), 143-170

² OCDE (2014). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. París: OECD Publishing.

³ <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/agenda-regulatoria-contenidos-audiovisuales-2020-2021>

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 4 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

consecuencias del problema planteado, así como también a identificar y evaluar las alternativas de intervención para solucionarlo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente documento contiene el análisis y revisión realizado, el cual se encuentra orientado a la formulación de alternativas regulatorias y no regulatorias, considerando el alcance de las funciones a cargo de la CRC.

El primer capítulo presenta un recuento normativo y jurisprudencial que permite tener una visión general acerca de la libertad de expresión, la facultad sancionatoria de la administración, el ejercicio de las funciones de vigilancia y control con enfoque preventivo, y las funciones asignadas a la CRC en materia de vigilancia y control de contenidos.

El segundo capítulo aborda la identificación de las oportunidades de mejora que podría tener el ejercicio de las funciones de vigilancia y control con un enfoque preventivo en materia de contenidos, a partir de los retos y problemáticas que enfrentan los agentes involucrados frente a los fines y principios del servicio de televisión, así como las causas que las generan y las consecuencias que podrían derivarse de no establecer herramientas diferentes a la sanción. A partir de lo anterior, el tercer capítulo condensa los objetivos que se plantea abordar con el presente estudio.

Seguidamente, en el cuarto capítulo se exponen las experiencias internacionales relacionadas con actividades de sensibilización frente al cumplimiento de las obligaciones en materia de contenidos, en particular, desde la capacitación y formación.

El capítulo sexto contiene las alternativas consideradas y evaluadas para su implementación, exponiendo alternativas de regulación y no regulatorias. En aplicación del enfoque de mejora normativa antes mencionado, para el análisis de las alternativas identificadas, se utiliza una aproximación basada en un análisis multicriterio, el cual tiene por objeto evaluar cada una de las mismas de cara a su adopción como medida a implementar.

El capítulo séptimo describe la propuesta no regulatoria, la cual tiene por objeto promover el cumplimiento de las obligaciones, en pro de los usuarios o televidentes.

Finalmente, se consigna en el capítulo octavo la bibliografía consultada para la realización del presente documento. Los anexos contemplan los soportes al contenido y análisis efectuados en el proceso que conllevó a este documento.

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 5 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

1. CONTEXTO

Este capítulo presenta un breve recuento de las normas constitucionales, legales y regulatorias, así como de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en materia de libertad de expresión, prohibición de censura, facultad sancionatoria de la administración, el enfoque preventivo de las funciones de vigilancia y control, y las funciones en cabeza de esta Comisión.

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

En Colombia, el derecho a la libertad de expresión ha sido desarrollado ampliamente por la jurisprudencia constitucional, en virtud de su consagración en el artículo 20⁴ de la Constitución Política y mediante integración normativa —bloque de constitucionalidad— del artículo 93⁵ de la 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 se valora la participación de la ciudadanía y de todos los sectores, lo que permite consolidar sociedades pluralistas y deliberativas*”⁶.

En Sentencia T-543 de 2017, al realizar un análisis del artículo 20 mencionado, la Corte Constitucional 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*

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ Sentencias T-256 de 2013, T-391 de 2007, T-1148 de 2004, T-934 de 2014 y T-743 de 2017, entre otras.

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 6 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

(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.”

Como pilar fundamental del Estado Social de Derecho, y 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, y 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 expresión⁷, es determinante su garantía y respeto.

En todo caso, debe recordarse que la libertad de expresión, como la mayoría de los derechos, no tiene un carácter absoluto; por lo que, 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. Esos límites no pueden confundirse con censura, la cual, de conformidad con el artículo 20 de la Constitución Política, se encuentra prohibida en nuestro ordenamiento jurídico. En lo que respecta específicamente al servicio público de televisión esta prohibición está consignada en el artículo 29 de la Ley 182 de 1995.

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"*⁸ (subrayado fuera de texto).

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"*⁹.

Así, es importante establecer desde ya, que el control previo a los contenidos de la información que se encuentra prohibido y que éste no ha sido jamás el objeto de presente proyecto; una lectura de tal naturaleza desconoce el alcance y consideraciones metodológicas y conceptuales que son la base de la propuesta publicada a consideración del sector y que ahora se materializa en este documento. En consecuencia, es deber de todas las autoridades ser neutrales frente a cualquier contenido que se vaya a emitir o transmitir¹⁰, de tal forma que no se supedite o sujete su publicación, divulgación o difusión a su permiso, autorización, examen previo, o al recorte, adaptación o modificación de este.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-543 de 2017.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-350 de 1997

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-145 de 2019

¹⁰ 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: 0000-0-00	Página 7 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

1.2. La Potestad Sancionatoria de la Administración

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

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. Lo anterior, en aras de propender por el cumplimiento de los cometidos estatales y de los objetivos que las autoridades se trazan en el ejercicio de sus funciones.

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*”¹¹. De esta manera, a través de la potestad sancionadora del Estado, las diferentes Autoridades Administrativas cuentan con una herramienta, en virtud de la asignación legal, que busca asegurar el cumplimiento de las funciones y la ejecución de los fines de la administración, inquiriendo por parte de los administrados el respeto de las obligaciones y deberes legales y constitucionales¹².

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, garantía que se extiende tanto a las actuaciones judiciales como administrativas¹³, con ciertos matices a esta última¹⁴. 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 para actuar o no hacerlo o, para definir el contenido de su decisión dentro de esos mismos criterios.¹⁵

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 el cumplimiento de los objetivos que justifican el ejercicio de sus competencias y, en consecuencia, para alcanzar los fines del Estado. El poder que les es confiado debe

¹¹ Sentencias C-827 de 2001 y C-530 de 2003.

¹² *Ibidem*.

¹³ 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 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.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-031 de 1995.

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 8 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

ser ejercido con total respeto de las garantías sustanciales y procedimentales de los ciudadanos, como herramienta para hacer un efectivo ejercicio de las funciones administrativas¹⁶.

En todo caso, debe señalarse que la potestad sancionatoria en cabeza 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 Estado¹⁷.

1.3. Las funciones de inspección, vigilancia y control, en su carácter preventivo

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. No obstante, dichas instancias han precisado el alcance de las funciones mencionadas. Así, en sentencia C-165 de 2019¹⁸, la Corte Constitucional señaló:

*"Como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte, no existe una definición unívoca y de orden legal de las actividades de inspección, vigilancia y control. Si bien la propia Constitución, en artículos como el 189, emplea estos términos, ni el constituyente ni el legislador han adoptado una definición única aplicable a todas las áreas del Derecho. En la misma sentencia C-570 de 2012, este Tribunal concluyó que las funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: (i) la **función de inspección** se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control; (ii) la **vigilancia** alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada; y (iii) el control en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones. Como se puede apreciar, la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como **mecanismos leves o intermedios de control**, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control"* (subrayado fuera de texto).

Por su parte, en lo que respecta a la definición de dichas facultades, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado¹⁹ ha señalado que:

"Aunque la ley no define "inspección, control y vigilancia", el contenido y alcance de estas funciones puede extraerse de diversas disposiciones especiales que regulan su ejercicio en autoridades típicamente supervisoras, como las Leyes 222 de 1995 (Superintendencia de Sociedades), 1122 de 2007 (Superintendencia Nacional de Salud) y 1493 de 2011 (Dirección Nacional de Derechos de Autor), entre otras.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ 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).

¹⁸ Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo.

¹⁹ Concepto Sala de Consulta C.E. 2223 de 2015 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil.

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 9 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

*Con base en tales disposiciones 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 actividad²⁰; 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.”(Destacado fuera de texto.)*

De lo anterior se evidencia que las Altas Cortes han considerado que la inspección y la vigilancia pueden clasificarse como un mecanismo leve o intermedio de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, y el control, por su parte, conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente vigilado²¹. Lo anterior se resume en la figura 1:

Figura 1. Funciones de Inspección, Vigilancia y Control en el ordenamiento jurídico colombiano

INSPECCIÓN	VIGILANCIA	CONTROL
<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de los regulados, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad • Mecanismo leve o intermedio de control 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento y evaluación de las actividades del regulado. Advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del vigilado se ajusten a la normas lo rigen. • Mecanismo leve o intermedio de control 	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de la autoridad administrativa para ordenar correctivos, que pueden llevar a la imposición de sanciones. • Mecanismo "moderado" de control en la medida en que busca decidir directamente en las decisiones del regulado.

Elaboración Propia

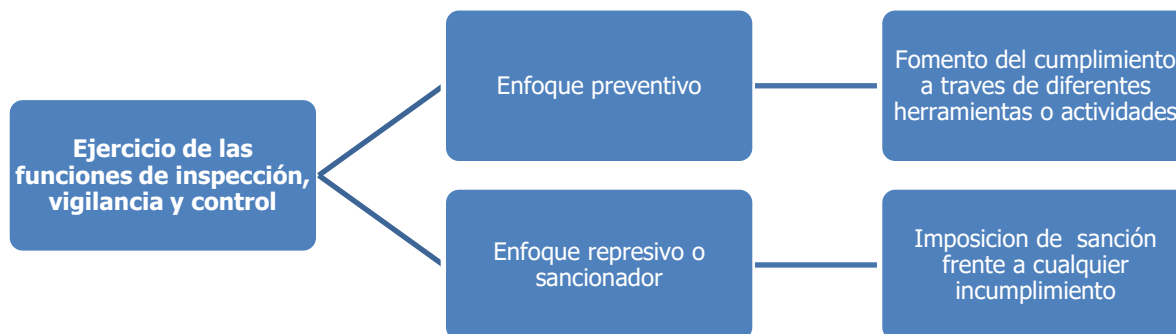
Por lo anterior, es claro que el ejercicio de funciones de vigilancia y control no se circunscribe únicamente a imponer sanciones, como se ha concebido por parte de diferentes entidades y regulados, sino que dicho ejercicio también se orienta a establecer estrategias para promover el cumplimiento, así como anticipar y disminuir cualquier riesgo de incumplimiento.

De esta manera, es claro, que las funciones de vigilancia y control pueden ser ejercidas por la Autoridad Administrativa a través de dos enfoques diferentes: el **preventivo** y el **sancionatorio** (figura 2), los cuales, en ningún caso, resultan excluyentes. Estos 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.

²⁰ En este sentido, por ejemplo, Ley 222 de 1995: "La vigilancia consiste en la atribución de la Superintendencia de Sociedades para velar porque las sociedades no sometidas a la vigilancia de otras superintendencias, en su formación y funcionamiento y en el desarrollo de su objeto social, se ajusten a la ley y a los estatutos. La vigilancia se ejercerá en forma permanente."

²¹ C-185 de 2019. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo.

Figura 2. Enfoques para el ejercicio de las funciones de vigilancia y control



Elaboración propia

El enfoque preventivo supone hacer uso de herramientas, instrumentos y actividades que permitan propender y fortalecer el cumplimiento normativo, o superar situaciones que amenacen ese cumplimiento, y, en consecuencia, la calidad y continuidad de un servicio. Así, mediante estas herramientas o instrumentos se busca fortalecer y ajustar la forma en la que se desarrollan las funciones de vigilancia y control.

Atendiendo a los principios de legalidad y discrecionalidad administrativa que rigen el ejercicio de las funciones de los servidores públicos²², el enfoque preventivo puede ser implementado y ejecutado en cualquier momento por la autoridad administrativa que ejerce funciones de vigilancia y control, cuando encuentre que el modelo preventivo se adecúa a los fines que persigue. De ahí que las políticas preventivas no sean ilegales. Así, si bien surgen de la discrecionalidad administrativa, las mismas se enmarcan en la legalidad y buscan que el Estado asegure sus fines, como es la prestación de los servicios públicos, sin que ello implique la renuncia al ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración.

Al respecto, resulta necesario recordar que la Corte Constitucional²³ ha señalado que existe un margen de discrecionalidad de la autoridad en su ejercicio que le permite optar por (i) incidir para que los vigilados adopten las medidas necesarias para adecuar su conducta al cumplimiento del marco regulatorio y legal vigente, o (ii) imponer sanción. Lo anterior, entendiendo la sanción como el último recurso de las autoridades administrativas.

En el ámbito administrativo, y tal como se mencionó en acápites anteriores, 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, por lo cual, no resulta desproporcionado que la Administración adopte o busque adoptar medidas que garanticen la correcta prestación del servicio, en especial cuando estas resultan más favorables que la imposición de la sanción. Por lo tanto, es válido que las Autoridades Administrativas implementen acciones en ejercicio de sus funciones de vigilancia y control, diferentes a la sanción, materializando así los principios de eficacia y eficiencia administrativa.

²² De conformidad con el principio de legalidad que rige entre otras el ejercicio de las funciones de los servidores públicos, en virtud del cual, no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar estos servidores que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Artículo 122 de la Constitución Política.

²³ Sentencia C-394 de 2019

Contar con herramientas o mecanismos adicionales a la sanción hace que las facultades de vigilancia y control se ejerzan generando un mayor valor público. Así, se imprime celeridad a los trámites que se adelanten, sin que en ningún momento se desconozcan las facultades sancionatorias en cabeza de la Comisión.

De esta manera, las diferentes Autoridades 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, en consecuencia, también deben adelantar los procesos sancionatorios, para imponer sanciones en caso de presentarse incumplimientos normativos por parte de los regulados. Todo lo anterior, - se reitera- en el marco del principio de legalidad que rige el ejercicio de las funciones de los servidores públicos²⁴.

En este sentido, el enfoque preventivo de las funciones de vigilancia y control se ejerce de conformidad con la Ley y la jurisprudencia. Son estas funciones, las que determinan el actuar de la CRC frente al cumplimiento de los fines y principios de televisión, y en general para el cumplimiento de las normas vigentes y aplicables al servicio. Al respecto, y como se verá más adelante, según lo dispuesto en la Ley 1978 de 2019, específicamente en los numerales 28 y 30 del artículo 19²⁵, la Comisión tiene facultades de vigilancia y control en materia de contenidos. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 39 de la misma Ley, que trasladó las funciones de inspección, vigilancia y control en materia de contenidos que en su momento asumía la Autoridad Nacional de Televisión-ANTV.

En virtud de lo anterior, es evidente que los modelos de vigilancia y control con enfoque preventivo no solo cumplen, sino que se enmarcan en el ordenamiento jurídico vigente, y atiende los principios de la OCDE, como se observará más adelante.

No sobra advertir que 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, por el contrario, corresponde 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. Tampoco implica establecer un código de autorregulación o un código de comportamiento con “elementos mínimos exigidos”, no previstos por el legislador, posibilidades suspendidas por el Consejo de Estado²⁶.

²⁴ De conformidad con el principio de legalidad que rige entre otras el ejercicio de las funciones de los servidores públicos, en virtud del cual, no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar estos servidores que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Artículo 122 de la Constitución Política.

²⁵ Modificatorio del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009

²⁶ CONSEJO DE ESTADO. Consejera Ponente: Stella Conto Díaz del Castillo. Bogotá, 10 de julio de 2014. Radicación número: 11001-03-26-000-2011-00054-00(42016). Actor: CARACOL TELEVISIÓN S.A. y RCN TELEVISIÓN S.A. Demandado: COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN. “De cara a la medida provisional solicitada, resulta posible concluir, de inmediato, la contradicción manifiesta que amerita su procedencia si se considera que, al margen de la reserva de ley estricta a la que se sujeta la regulación de los derechos, deberes y garantías constitucionales fundamentales, una lectura detenida del artículo 48 del Acuerdo 02 de 2011, modificado por el Acuerdo 03 del mismo año, lleva sin mayor esfuerzo a concluir que la pretendida autorregulación que allí se incluye en realidad impone un código de comportamiento con “elementos mínimos exigidos”, no previsto por el legislador. De donde imponer un código de conducta resultado de la regulación que la misma norma diseña, ajustado a un listado de requerimientos detallado que habrá de ser insertado en la página web de los concesionarios, divulgado por ellos “mediante su radiodifusión en los espacios institucionales de televisión”, de ser posible, desconoce el principio de reserva de ley, tanto más cuanto la norma agrega que su inobservancia dará paso a “las sanciones que corresponda”. Así las cosas, no le corresponde a la Sala pronunciarse sobre si debe o no imponerse un Código de Regulación, materia sobre la que debe resolver el legislador; pero si le resulta claro que la autoridad

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 12 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

De esta manera, 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 adecuadas para obtener tales fines.

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

El artículo 19 de la Ley 1978 de 2019²⁷, 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 el ejercicio de las funciones establecidas en los numerales 25, 26, 27, 28 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.

26. Establecer prohibiciones para aquellas conductas en que incurran las personas que atenten contra el pluralismo informativo, la competencia, el régimen de inhabilidades y los derechos 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.

28. Promover y reglamentar lo atinente a la participación ciudadana en los temas que puedan afectar al televidente, especialmente lo referido al control de contenidos audiovisuales.

(...)

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"²⁸ serían ejercidas por la CRC.

de televisión actuó más allá de los límites de su competencia, pretendiendo regular un aspecto de estricta reserva legal, motivo por el cual la norma demandada habrá de suspenderse".

²⁷ Artículo 22 de la Ley 1341 de 2009

²⁸ Artículo 39 de la Ley 1978 de 2019

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 13 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Al revisar las funciones de la ANTV en materia de contenidos, es claro que el artículo 11 de la Ley 1507 de 2012²⁹, 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.

Dichas funciones 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, independientemente de la modalidad que se trate, se deben cumplir los fines y principios del servicio de televisión³⁰.

No debe olvidarse que 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 local³¹. Para cumplir con dichos fines, se establecen los siguientes principios: a. imparcialidad en las informaciones; b. La separación entre opiniones e informaciones, en concordancia con los artículos 15 y 20 de la Constitución Política; c. El respeto al pluralismo político, religioso, social y cultural; d. El respeto a la honra, el buen nombre, la intimidad de las personas y los derechos y libertades que reconoce la Constitución Política; e. La protección de la juventud, la infancia y la familia; f. El respeto a los valores de igualdad, consagrados en el artículo 13 de la Constitución Política; g. La preeminencia del interés público sobre el privado; y h. La responsabilidad social de los medios de comunicación³².

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 colombiana³³.

El punto de partida de la CRC serán las **obligaciones vigentes** en cabeza del operadores, licenciatarios y concesionarios de todas las modalidades del servicio de televisión, así como de los concesionarios de espacios, para hacer una promoción respecto a su cumplimiento, tanto nacional como regional y local. Así, la responsabilidad surge respecto a las obligaciones inherentes a cada sujeto o cada agente del grupo de valor, por lo que para la CRC es evidente que una es la responsabilidad de aquél que crea el contenido y otra la de quien lo transmite. Muchos operadores, licenciatarios y concesionarios del servicio de televisión cerrada cuentan con canales propios o transmiten contenido propio.

De cara a los contenidos audiovisuales³⁴ propiamente dichos, debe señalarse que, tal como se mencionó en acápite anteriores, en nuestro ordenamiento se encuentra prohibida la censura, lo que no se traduce en la

²⁹ Derogado por el artículo 51 de la Ley 1978 de 2019,

³⁰ Artículo 2 de la Ley 182 de 1995

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-359-16

³² Artículo 2 de la Ley 182 de 1995

³³ Corte Constitucional. Sentencia T-599-16

³⁴ La transmisión de contenidos audiovisuales vía internet o vía plataformas OTT no son parte del servicio de televisión “en el sentido natural y obvio, según el uso general” del vocablo televisión.

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 14 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

inexistencia de obligaciones específicas a cargo de los concesionarios, licenciatarios, operadores y canales de televisión en materia de contenidos, o el desconocimiento de los fines propios del servicio y de los derechos de los televidentes, los cuales son de obligatorio cumplimiento por parte de los agentes regulados.

No debe olvidarse que la televisión es el medio de comunicación de mayor penetración e influencia para la población colombiana. 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 pública³⁵, el control social sobre dichos contenidos debe interpretarse como una necesidad y un derecho de los ciudadanos.

En este sentido, resulta necesario 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 prosperidad del sector audiovisual colombiano.

No se puede desconocer que existen unas obligaciones en materia de contenidos —incluidos los fines y principios— que deben ser acatadas o cumplidas por los operadores, licenciatarios y concesionarios del servicio televisión abierta y de televisión cerrada, y que, por tanto, es necesario adoptar las medidas o instrumentos para reducir cualquier riesgo de incumplimiento de esas obligaciones, así como para dar a conocer las normas que regulan este servicio. So pretexto de evitar una hipotética censura no se puede desconocer la existencia de las diferentes obligaciones en relación con la prestación del servicio de televisión, específicamente con los contenidos transmitidos.

³⁵ 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.

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 15 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

2. PROBLEMA IDENTIFICADO

De acuerdo con las metodologías de mejora normativa recomendadas por la OCDE³⁶, propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo —DNP—³⁷ y establecidas en la Política de Mejora Normativa³⁸, 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 solución³⁹.

Como herramienta, el AIN apoya la toma de decisiones al ofrecer información valiosa para mejorar el entendimiento de un problema. Para ello, el AIN debe nutrirse de varios aspectos metodológicos que le permitan ser utilizado de manera consistente dentro de la administración pública. El objetivo principal de esta herramienta es poder saber si la intervención se justifica y si es proporcionada. Además, ayuda a entender si la solución que se ofrece realmente trae beneficios sociales que superen los costos de la intervención.

En este sentido, la CRC precisa que, de acuerdo con los principios de mejora regulatoria, la definición del problema debe explicar exactamente por qué se requiere la intervención⁴⁰. De esta manera, se planteó el siguiente problema: “**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**”.

Así mismo se revisarán las causas y consecuencias asociadas al problema identificado. La figura 3 ilustra el árbol del problema identificado para la realización del presente proyecto.

³⁶<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Estudio%20OCDE%20Politica%20Regulatoria%20Colombia%202013.pdf>

³⁷<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/36200637/Mejora+normativa.pdf/b19dfbef-2e07-655b-b7f3-f3d4c4cca8bf?t=1580490024319>

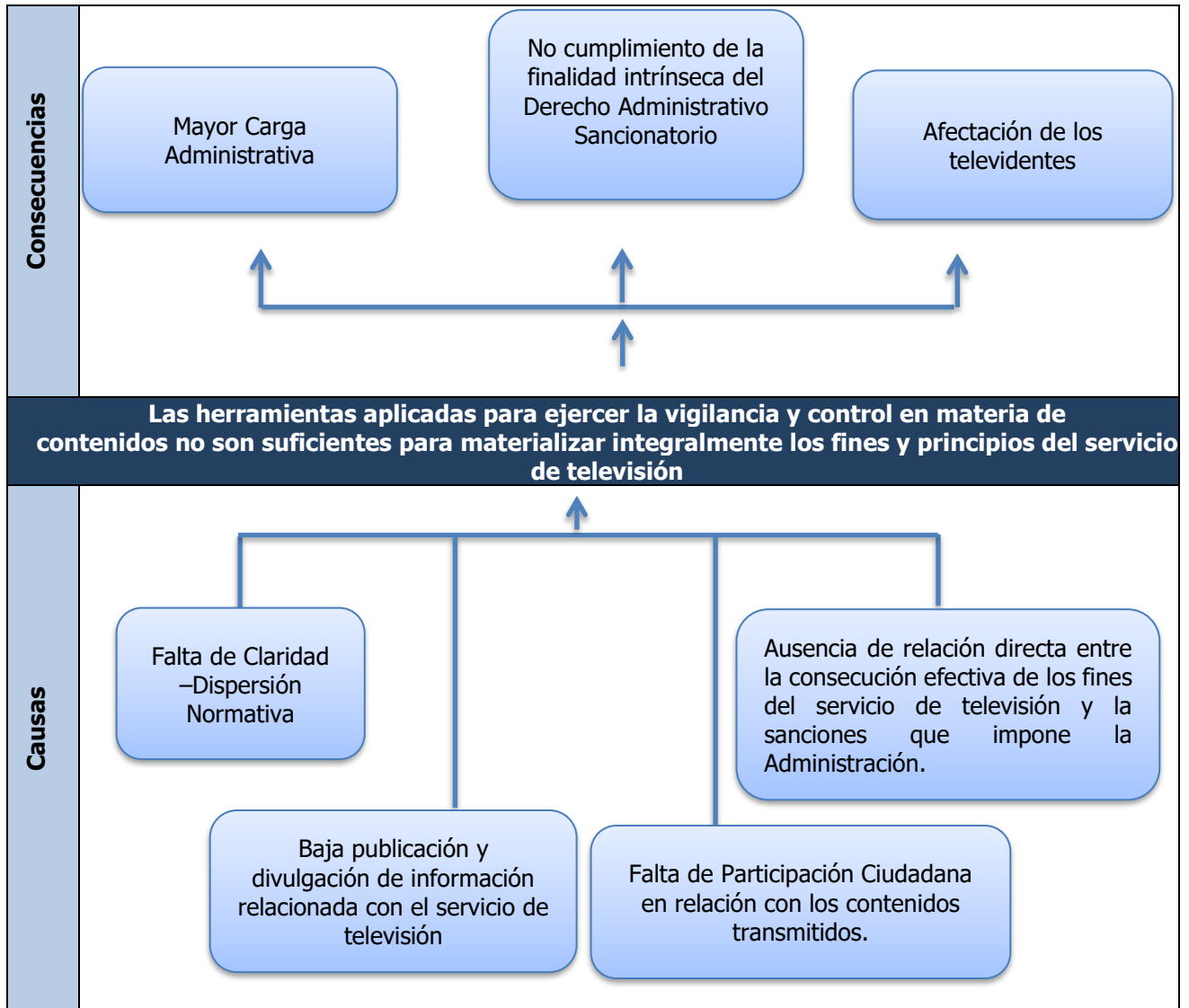
³⁸ https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/36200637/2019-12-27_Politica_mejora_normativa+v2.pdf/ef759163-e958-bd9f-1750-31f6e8cd3613?version=1.0&t=1577741010752

³⁹ DNP (2016). Guía metodológica de AIN para la CRC

⁴⁰ DNP. Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 16 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Figura 3. Árbol del problema identificado – Fase 1 de desarrollo del proyecto.



Elaboración propia

2.1. Causas del problema

2.1.1. Falta de claridad: Dispersión normativa

Una de las principales causas del problema está orientada a que diferentes entidades han estado 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—. Con la expedición de la Ley 1978 de 2019, como se ha mencionado, desde el 25 de julio de 2019 corresponde a la CRC expedir regulación sobre determinados aspectos del servicio de televisión.

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 dichas entidades, 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 acudirse a la interpretación para conocer cuál es la norma vigente y aplicable en cada caso concreto⁴¹. La simple circunstancia de que existan diferentes autoridades asumiendo las funciones en materia de televisión, hace que la identificación de las normas vigentes sea más compleja.

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

Aunado a lo anterior, debe señalarse que en ocasiones existe cierto grado de ambigüedad de las medidas regulatorias vigentes, o falta de claridad de ciertos conceptos, lo cual no sólo dificulta el ejercicio de las funciones de 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.

Asimismo, existe regulación o normas que no están relacionadas directamente con el servicio de televisión, pero que sí 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 que impone una responsabilidad social en los medios de comunicación, entre ellos la televisión, generando impacto en el contenido. Esta dispersión afecta a los usuarios o televidentes quienes pueden no estar al tanto de la totalidad de sus derechos y a los operadores, licenciatarios y concesionarios del servicio de televisión⁴² en el conocimiento y cumplimiento de sus obligaciones.

⁴¹ 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).

⁴² La CRC precisa que, según lo establecido en la Agenda Regulatoria 2020-2021, a la fecha se desarrolla un proyecto de Compilación y Simplificación Normativa en materia de contenidos cuyo objetivo es incorporar en un único cuerpo normativo la regulación existente en materia de contenidos audiovisuales que han sido expedidas por las anteriores autoridades en esta materia (CNTV y ANTV) y aún están vigentes en el ordenamiento jurídico. Esta compilación será la base para posteriormente aplicar los principios de mejora normativa definidos por la Comisión en una siguiente etapa, por lo que la claridad respecto de las normas aplicables a

2.1.2. 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.

Por lo tanto, 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 mismo⁴³.

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, así como la consecuente disminución en la eficiencia del esquema de vigilancia y control.

Derivado de la dispersión normativa ya mencionada, el cuerpo normativo que rige contenidos es difícil de divulgar como un solo documento. Las extintas CNTV y ANTV generaron material de divulgación, el cual debe ser revisado para determinar si el mismo recoge o no la totalidad de las normas vigentes; asimismo, estos esfuerzos no estuvieron acompañados de una estrategia pedagógica y de difusión del tamaño requerido para causar impacto.

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 completa de divulgación.

Si bien debe quedar claro que el desconocimiento de la norma no exime de su cumplimiento, en un entorno de afianzamiento del cumplimiento de la regulación, 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 los televidentes.

Esta limitación en difusión se suma a una problemática adyacente: la baja visibilidad del regulador en el sector. Si bien es cierto que el regulador es una entidad eminentemente técnica, que no necesariamente debe asumir una posición pública preponderante, sí es importante que los regulados tengan claridad sobre las entidades a las que pueden acudir en caso de dudas respecto a la norma y los procesos que deben seguir.

cada modalidad de servicios de televisión se tiene planteada en un proyecto que se adelanta de forma paralela al proyecto objeto de análisis.

⁴³ Visión institucional definida por la CRC para 2022.

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 19 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

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.

2.1.3. Falta de participación ciudadana en relación con los contenidos transmitidos

Aunque la normatividad en contenidos está dirigida especialmente a los operadores, licenciatarios y concesionarios del servicio de televisión, 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 radica en la participación de los televidentes y asociaciones ciudadanas en este proceso, quienes pueden fungir como veedores de la calidad de este servicio.

Los mecanismos de participación directa en el servicio de televisión son, principalmente: a) el envío de PQR, tanto al operador como directamente al regulador, b) la intermediación del defensor del televidente y c) las denuncias. 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 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, manifestada como opiniones, y solo el treinta (30%) de estas corresponden a denuncias o comentarios respecto a cumplimiento de la regulación propiamente dicha.

Lo anterior puede deberse al desconocimiento de las normas y regulación por parte de los televidentes, quienes no saben exactamente qué 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.

Si bien existen diferentes asociaciones de consumidores o televidentes⁴⁴, su participación no es muy activa, ni es permanente en relación con los contenidos del servicio de televisión. Lo anterior puede deberse al desconocimiento de las normas que rigen los contenidos, así como a la falta de apropiación y circulación de la información relativa al servicio.

Por otro lado, en Colombia existe un problema estructural de baja representación de la población; esto se ve reflejado por las pocas asociaciones de televidentes y usuarios de medios que existen y por una fuerte orientación de varias estas asociaciones hacia la atención de acciones o problemáticas específicas (como los derechos de los niños o de los consumidores), lo que no las hace representativas de todas las necesidades de garantía de los televidentes, sino solamente de algunas.

⁴⁴ 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: 0000-0-00	Página 20 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

En este mismo sentido, la línea de interlocución más apropiada y pedagógica entre los televidentes y los operadores televisivos, son los **defensores del televidente**, los cuales, en los espacios que ha dispuesto la Ley 335 de 1996 y el Acuerdo CNTV 02 de 2011, permiten que exista 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 aún no tiene el reconocimiento, ni la difusión entre la población esperado 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.

El desconocimiento de los mecanismos de participación genera falta de participación que a su vez influye directamente en el problema formulado, que es *“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”*. En este sentido, la participación ciudadana es un elemento que hay que tener en cuenta para mejorar y fortalecer las audiencias críticas, y, en consecuencia, lograr la mejora del bienestar de los usuarios y consumidores de los contenidos audiovisuales.

2.1.4. 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 del problema identificado 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 mismo⁴⁵.

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 afflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, o en la imposición de una obligación de pago”*⁴⁶.

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”*⁴⁷.

Aunado a lo anterior, y en el mismo sentido, el Alto Tribunal ha señalado 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*

⁴⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-818/05

⁴⁶ Curso de Derecho Administrativo II. Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. Novena Edición. Thomson. Civitas. 2004. Pág. 163.

⁴⁷ 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

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 21 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

constituir la última ratio, por lo que no resulta apropiada su aplicación a cualquier disposición que implique la imposición de un gravamen⁴⁸.

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 frente a los usuarios o televidentes, y frente a los fines y principios propiamente dichos, aun cuando sí, lleva implícita la persuasión para evitar la repetición de la conducta ilegal y la prevención de la reincidencia. Lo anterior, considerando que 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.

Así, dado que no hay una relación directa entre las sanciones que impone la autoridad administrativa y la consecución efectiva de los fines y principios del servicio de televisión, es claro que las herramientas aplicadas para el ejercicio de la vigilancia y control no son suficientes. Lo anterior, considerando que la herramienta utilizada por la Autoridad Administrativa es la sanción, y la sanción no garantiza la comprensión integral y consciente de estos fines y servicios ni de los mecanismos para su garantía.

En este sentido, se reitera 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 licenciatarios no significa o implica *per se* el logro de los fines y principios del servicio. Esto, no obsta para señalar que, frente a cualquier incumplimiento, la autoridad correspondiente puede aplicar la sanción que corresponda de acuerdo con el régimen sancionatorio establecido para tal fin.

De otra parte, 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 o una cultura de cumplimiento.

En este sentido, frente a cualquier acción u omisión que pueda impactar los contenidos audiovisuales, se debe contar con herramientas para minimizar cualquier riesgo de incumplimiento, y, en consecuencia, reducir el impacto que esto genera. De esta manera, se busca que, el operador conozca y comprenda sus obligaciones de tal suerte que adecúe su comportamiento de conformidad con las disposiciones que rigen el servicio, pues una vez visto o transmitido un contenido contrario a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico se genera un resultado directo en el televidente o usuario.

⁴⁸ 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: 0000-0-00	Página 22 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

2.2. Consecuencias del problema

2.2.1. Mayor carga administrativa

Tal como se desarrolló en el documento de formulación de presente proyecto, son varias las circunstancias por las que la autoridad administrativa competente y los regulados, pueden afrontar una mayor carga administrativa. 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 esta entidad. De manera que a mayor número de PQR, a mayor cantidad de procesos judiciales y actuaciones administrativas, no sólo es mayor la carga para la CRC sino también para los regulados, quienes tienen que dar respuesta directamente a los usuarios o televidentes de las PQR que reciben y al Regulador en su rol de protección y defensa de los derechos de los televidentes.

En materia de PQR, respecto del último Informe de Entrega de la extinta Autoridad Nacional de Televisión-ANTV⁴⁹, la coordinación de Contenidos de dicha entidad resolvió 290 PQR del 1 de enero al 25 de julio de 2019, esto corresponde a un promedio mensual de 41 PQR. Para el caso de la CRC, y en aras de realizar un comparativo, se recibieron en materia de contenidos del 1 de enero al 25 de julio de 2020, un total de 281 PQR, lo que equivale a un promedio mensual de 40 PQR, por lo que a pesar de ser una entidad que asumió nuevas funciones en materia de contenidos, y frente a la cual, los ciudadanos o los televidentes apenas están empezando a reconocer sus funciones, el flujo de PQR es prácticamente el mismo.

En el caso particular de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, es pertinente señalar que, durante el año 2019, la Entidad recibió un promedio mensual de 35 PQR, mientras que para el año 2020 en el periodo que analizamos anteriormente, es decir, del 1 de enero al 25 de julio de 2020, se recibió un promedio de 41 PQR. En sentido, se puede evidenciar un aumento del 13.4% en materia de PQR respecto de los periodos anteriormente señalados.

A continuación, se presenta la aproximación al número de horas dedicadas por el equipo de trabajo que contesta PQR

Promedio dedicación por cada PQR recibida por la CRC				
Día	Responsable	Actividad	Detalle	Horas
1	Administrador Onbase	Act -1	Revisa el contenido PQR y la asigna al profesional que dará respuesta al requerimiento a través de la herramienta Onbase	0,05

⁴⁹ Autoridad Nacional de Televisión, Informe de Entrega Final 2019, disponible en: www.antv.gov.co

6	profesional 1	Act -2	Revisa el contenido de la PQR y da respuesta a la solicitud a través de la herramienta Onbase	1,29
6	Coordinador	Act -3	Analiza y valida la respuesta a través de la herramienta Onbase	0,75
6	Asistente 1	Act - 4	Revisa contenido de la PQR y envía al peticionario la respuesta de la Entidad	0,05
Total				2,14

De esta manera, el incremento de PQR representa indudablemente un aumento en términos de horas y cargas de trabajo al interior de la Comisión.

En todo caso, debe precisarse que la carga administrativa se analiza no solo desde la evaluación del número de PQR que se reciben, sino también por la cantidad las actuaciones administrativas, investigaciones administrativas, demandas y acciones de tutela, que se tramitan, en ocasiones, generadas en virtud de las mismas peticiones, quejas o reclamos. En este punto, es importante, considerar las investigaciones o actuaciones rezagadas de la ANTV, así como, las demandas correspondientes.

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 22 expedientes. Las demandas y demás acciones judiciales, que a la fecha ascienden a 26. Lo anterior, sin perjuicio de las actuaciones iniciadas durante el transcurso del 2020.

En este sentido, y dada la cantidad de solicitudes de los usuarios o televidentes, que pueden generar actuaciones administrativas, es pertinente en primer lugar proporcionar los instrumentos e información necesaria a los televidentes para que conozcan cómo activar los mecanismos que tienen a su alcance 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 *Educar 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"*.

Teniendo en cuenta lo anterior, no debe olvidarse 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"*.⁵⁰

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-826 de 2013.

Es por esto que al no implementarse estrategias innovadoras y pedagógicas a través de los mecanismos idóneos de prevención, enfocados en ejercicios de formación en televidencia crítica y además en la solución de las distintas quejas en primera instancia, acompañado de formación al televidente para activar dichos mecanismos de protección de manera idónea, podría aumentar la carga administrativa que se evidencia en la cantidad de PQR, actuaciones administrativas y demandas recibidas por parte de la CRC y seguramente también de los distintos operadores del servicio de televisión.

2.2.2. Afectación a los televidentes

La televisión en Colombia es un servicio público, el cual, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1º de la Ley 182 de 1995 está 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 costes 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 través del flujo de programación transmitida por el espacio público radioeléctrico y que llega masivamente a los hogares"⁵¹ (subrayado fuera de texto).

De esta manera, no conocer, ni cumplir integralmente los fines y principios del servicio de televisión, genera una afectación directa de los televidentes. Lo anterior, por cuanto la información que reciben los televidentes o usuarios del servicio no es suficiente o no tiene la calidad esperada, lo cual demuestra la necesidad de contar con herramientas de vigilancia y control suficientes.

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 licenciarios que incrementan la presentación de PQR no solamente ante el operador, sino ante la CRC, disminuyéndose así los niveles de audiencia televisiva⁵².

Si bien, a la fecha, no existe un catálogo o un listado de derechos propiamente dicho, sí existen unos mínimos que deben ser considerados por los operadores, que han sido definidos por las normas vigentes y por la jurisprudencia. En particular, respecto de los derechos de los televidentes, la Sentencia C-711 de 1996 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*".

Por tanto, 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

⁵¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-359-16

⁵² *Ibidem*

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 25 de 73	
Actualizado: 28/09/2020	Revisado por:	Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

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.

Para la CRC, si se presentan incumplimientos normativos, hay una afectación directa de los televidentes. De manera que, si se reduce cualquier riesgo de incumplimiento, se disminuye o se elimina cualquier posible afectación. En ese sentido, se busca un empoderamiento del televidente, no solo a través de la presentación de PQR sino de diversos mecanismos que lleven a garantizar sus derechos.

2.2.3. 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).

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 segundo⁵³, y 95⁵⁴ impone a todos los ciudadanos.”*⁵⁵

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.”*⁵⁶

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. El ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado no se diseña por y para la sanción en sí misma, sino, en el caso de la CRC, por y para la mejora de la prestación de los servicios, del relacionamiento entre el televidente y los operadores de los servicios de televisión y, así en la mejora del bienestar de los usuarios y consumidores de los contenidos audiovisuales.

De esta manera, no contar con herramientas o mecanismos adicionales a la sanción hace que la facultad sancionatoria sea ejercida sin generar todo el 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

⁵³ Constitución Política. “(...) Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.// Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”.

⁵⁴ Constitución Política. “(...) Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades// Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes (...)”.

⁵⁵ Concepto Sala de Consulta C.E. 2159 de 2013 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-595-10.

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 26 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

del regulado, y no de la sanción. La sanción no puede ser la razón para que los operadores y licenciatarios cumplan la norma.

La imposición de sanciones administrativas no responde a una "necesidad" de sancionar sino a garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico⁵⁷. En este sentido, no debe olvidarse que el "*no cumplimiento de los fines del servicio de televisión de manera expedita, afectando al televidente*" hace parte de esta consecuencia, teniendo en cuenta que la finalidad del derecho administrativo sancionador es alcanzar los fines del Estado, y uno de esos fines del Estado es alcanzar los fines y principios del servicio de televisión.

2.3. Magnitud del problema

A partir de la experiencia internacional, de las recomendaciones de la OCDE, y específicamente del análisis de las actuaciones e investigaciones administrativas, acciones judiciales 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, podría existir la oportunidad optimizar el ejercicio de las funciones de vigilancia y control en materia de contenidos. En consecuencia, la CRC considera que para dichas funciones generen un valor público, esto es, materializar el cumplimiento de los fines y principios del servicio de televisión, es necesario resolver el problema de las herramientas aplicadas al ejercicio preventivo de dichas funciones.

En ningún momento el problema planteado expresa que en el servicio de televisión en Colombia se presente un incumplimiento generalizado, sino que el ejercicio de vigilancia y control que se ha venido efectuando por parte de las Autoridades Administrativas, mediante el mecanismo único de la imposición de sanciones, resulta insuficiente para alcanzar los fines y principios del servicio de televisión, por lo que se busca ampliar el enfoque de dichas funciones desde una perspectiva de prevención o disminución del riesgo de incumplimiento, dejando de enfocarse exclusivamente en la sanción, la cual es el mecanismo último de la Administración.

Por lo anterior, al formular el problema subrayamos que las herramientas utilizadas para ejercer las funciones de vigilancia y control "*(...) no son suficientes para materializar integralmente los fines y principios el servicio(...)*", con lo que se quiere dejar claro que no es intención del proyecto ni de este documento indicar que los operadores de la televisión colombiana incumplen drásticamente la regulación vigente, sino que no lo hacen íntegramente en el sentido que, como puede evidenciarse en las PQR, actuaciones administrativas, estudios y consultas sectoriales, persisten algunas situaciones contrarias a la regulación como discriminación, la no protección del buen nombre de las personas, ausencia de inclusión, parcialidad en el tratamiento informativo y debilidad en la garantía de los derechos de infancia y adolescencia, todos ellos parte integral e inalienable de los fines y principios del servicio de televisión. Si bien, no todas esas situaciones se encuentran dentro del marco de la competencia de vigilancia y control, todas ellas sí afectan el servicio de televisión.

57 "En la actualidad, es innegable que a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe, sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo."
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/qestornormativo/norma.php?i=64948>

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 27 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

En este sentido, es importante señalar que las PQR y los análisis previos realizados sobre ellas no son la única fuente usada para la determinación del problema. El problema se formula con base también en otros elementos de criterio menos cuantitativos y de índole más estructural, como la información obtenida de parrillas de programación, revisión de actuaciones administrativas y una mirada integral de las dinámicas de vigilancia y control vigentes y su comparación con referentes nacionales e internacionales.

Bajo este entendido, la magnitud del problema expuesto puede evaluarse a partir de indicadores de satisfacción de los televidentes con la calidad de los contenidos televisivos y con los reportes de los mismos operadores respecto a las dificultades encontradas para cumplir a cabalidad con la normativa existente. También se utiliza en dicha evaluación un análisis de las actuaciones administrativas y procesos judiciales en curso.

Dado que no existe un estudio sobre la percepción de los usuarios frente a operadores, con el fin de establecer la situación actual respecto al nivel de cumplimiento de las obligaciones en materia de contenidos por parte de operadores, licenciarios y concesionarios del servicio de televisión, así como a las inconformidades de los televidentes o consumidores de contenidos audiovisuales, la CRC procedió a revisar diferentes fuentes de información y criterio: actuaciones e investigaciones administrativas en curso; demandas judiciales -incluidas las acciones de tutela- relacionadas directamente con los contenidos televisivos; PQR reportadas por los operadores obligados a reportar; y PQR recibidas directamente por esta Comisión.

Adicionalmente, se hizo una comparación de la cantidad de PQR recibidas por la extinta ANTV y la CRC. A continuación, se presenta el análisis preliminar efectuado.

2.3.1. PQR recibidas por la CRC y la ANTV

Tal como se mencionó en el acápite de carga administrativa, en el último informe de gestión publicado por la ANTV, se observa que la coordinación de Contenidos de dicha entidad resolvió 290 PQR en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 25 de julio del mismo año. Para el caso de la CRC, y en aras de comparar el mismo periodo de tiempo, se establece que la Comisión recibió, del 1 de enero de 2020 al 25 de julio de 2020, un total de 281 PQR relacionadas con contenidos audiovisuales.

Así las cosas, es evidente 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 los usuarios o televidentes, respecto de las nuevas competencias de la CRC en materia de defensa de los derechos de los televidentes y de vigilancia y sanción, entre otras, del pluralismo informativo.

2.3.2. PQR recibidas por parte de algunos operadores y reportadas a la CRC

La CRC realizó una revisión de las PQR presentadas por parte de los distintos televidentes o consumidores de contenidos, con ocasión —entre otras— de lo establecido en el artículo 40 del Acuerdo 02 de 2011⁵⁸, que son

⁵⁸ Por medio del cual se reglamenta la radiodifusión de contenidos en el servicio público de televisión abierta.

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.

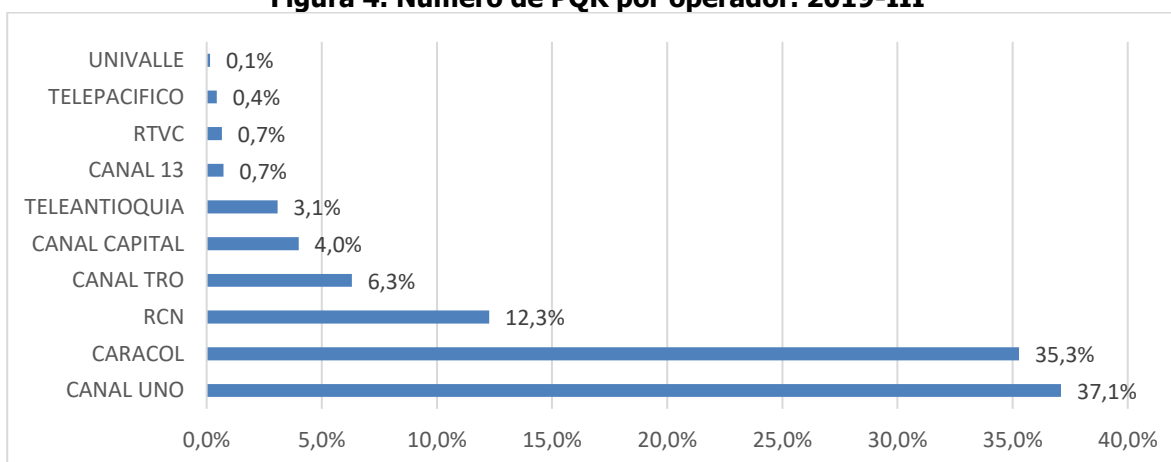
Lo anterior, por cuanto sin la valoración de esta información, esto es, desconociendo los aspectos puntuales que están afectando una determinada situación, no es posible elaborar o abordar una propuesta de cumplimiento normativo. Esto sin perjuicio de reiterar, la necesidad de hacer una revisión o valoración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

2.3.3. Análisis previo de Peticiones, Quejas y Reclamos (PQR) del tercer trimestre de 2019

La CRC pudo constatar que los operadores, licenciatarios y concesionarios del servicio de televisión recibieron en el tercer trimestre del 2019 un total de 2.730 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 como parte del Modelo que se implemente. Si bien no toda inconformidad implica un incumplimiento, es necesario hacer un análisis que permita identificar cuáles de ellas sí lo son, y verificar cómo pueden gestionarse de fondo, y de la manera más eficiente posible: una PQR no atendida en debida forma por el operador puede convertirse en una nueva PQR a ser enviada a la CRC y, en consecuencia, en una potencial actuación administrativa o demanda judicial.

Así, para el tercer trimestre del año 2019 los operadores que presentaron un mayor número de PQR fueron Canal Uno, Canal Caracol, Canal RCN, y Canal TRO, estos operadores representan el 91% de las PQR de este tercer trimestre.

Figura 4. Número de PQR por operador. 2019-III



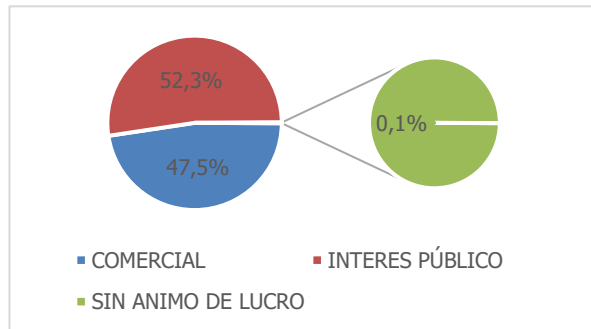
Fuente: Elaboración propia.

Nota: La información analizada de TELEANTIOQUIA corresponde a el mes de octubre del año 2019, se toma como un aproximado para el presente ejercicio.

De manera agregada, la CRC estableció que los operadores con orientación a la programación de interés público presentan el 52,3% de las PQR en este tercer trimestre, mientras que los operadores con orientación a la programación comercial representan el 47,3% y los operadores con orientación a la

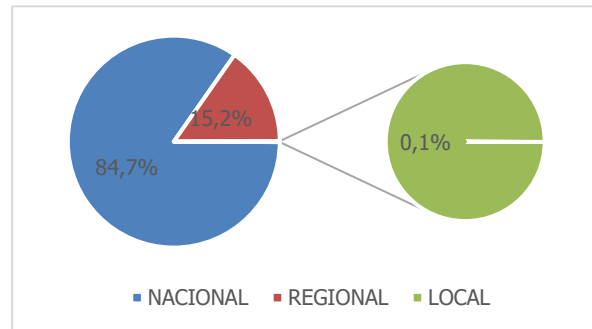
programación sin ánimo de lucro presentan el 0,1% de las PQR. A nivel de cobertura podemos observar que los proveedores nacionales presentan el 84,7% de las PQR, esto en valores absolutos representa 2.311 PQR. En tanto los operadores regionales y locales presentan el 15,3% lo que equivale a 419 PQR.

Figura 5. Porcentaje de PQR por orientación a la programación. 2019-III



Fuente: Elaboración propia.

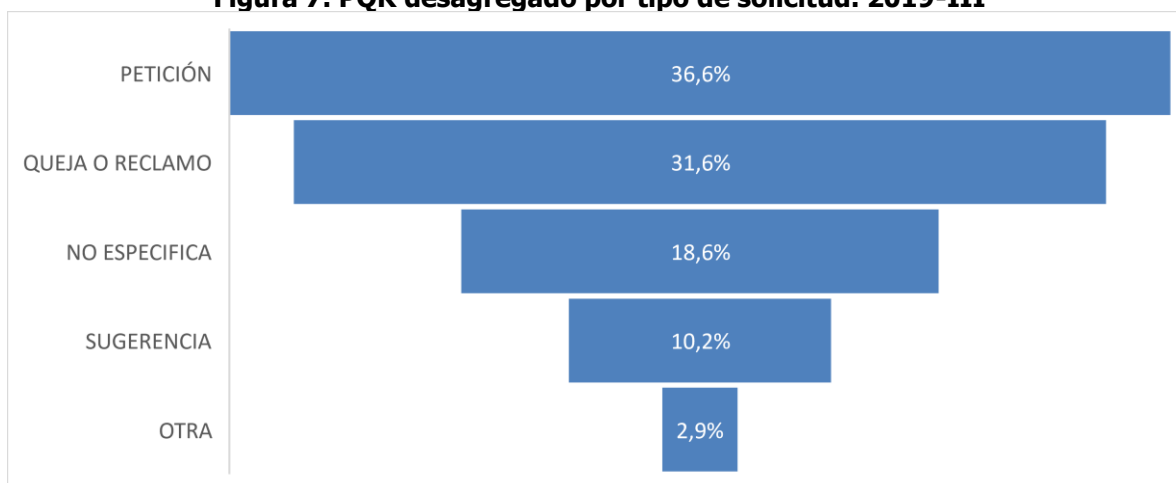
Figura 6. Porcentaje de PQR por cobertura. 2019-III



Fuente: Elaboración propia.

Respecto al tipo de solicitud presentada, en el Gráfico 7 se observa que las peticiones por parte de los televidentes, seguidas por las quejas y reclamos al operador de servicios son los tipos de solicitud más frecuentemente presentados. En este sentido, las peticiones representan un 32,2% de las PQR, quejas o reclamos un 31,6% de las PQR. En los formatos reportados por los operadores del servicio de televisión el 18,6% de las PQR no se identifica el tipo de solicitud que realizan los televidentes. Por último, las sugerencias representan un 10,2% de las PQR, los derechos de petición un 4,5% y otros tipos de solicitudes como servicio social representan el 2,9%.

Figura 7. PQR desagregado por tipo de solicitud. 2019-III

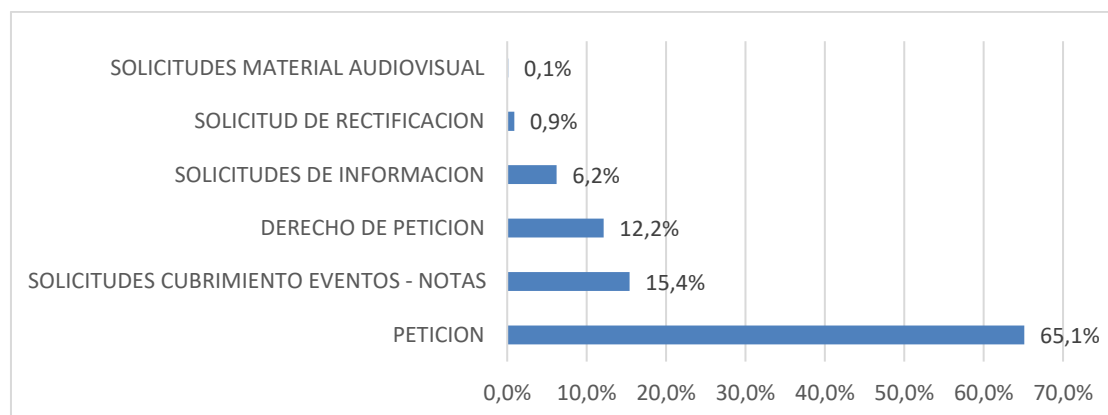


Fuente: Elaboración propia.

Nota: La categoría "No Especifica" se diferencia de "Otra" puesto que si bien, en la primera el proveedor no clasifica la solicitud en ninguna categoría, en la segunda el proveedor cataloga el tipo de solicitud como "Otra" o establece otro tipo de categoría.

Dado que el tipo de solicitud que presenta una mayor frecuencia es la petición, cabe analizar los tipos de petición por parte de los televidentes. Si bien, el 65,1% de estas solicitudes son catalogadas por los proveedores del servicio como peticiones generales, el 34,9% restante se divide en "solicitud de cubrimiento a eventos" con un 15,4%, "derecho de petición" propiamente dicho, con un 12,2%, "solicitud de información" con un 6,2%, "solicitud de rectificación" con un 0,9% y "solicitud de material audiovisual" con un 0,1%.

Gráfico 8. Tipo de peticiones presentadas por los televidentes.2019-III



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, a partir del análisis de la normativa referida al servicio televisión en Colombia (Ley 182 de 1995; Ley 1341 de 2009; Ley 1098 de 2006; Acuerdo CNTV 02 de 2011; Resolución ANTV 350 de 2019) y en consonancia con los reportes de información presentados por parte de los diferentes operadores de televisión, se definieron las siguientes temáticas para el análisis de las PQR:

Tabla 1. Definición preliminar o previa de temáticas para la clasificación de PQR para este análisis.

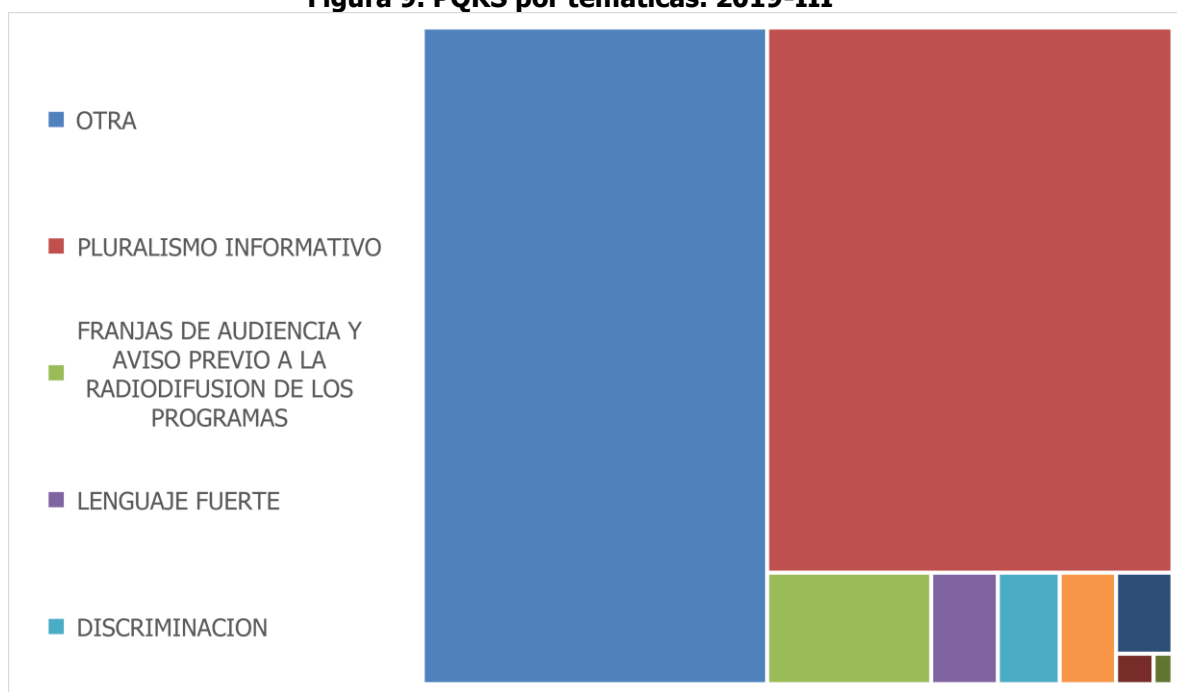
TEMÁTICAS		DEFINICIÓN
1	PROTECCIÓN DE LA FAMILIA, NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	PQR que involucren asuntos sobre la protección de los derechos de la familia, niños, niñas y adolescentes, así como, sobre las responsabilidades de los medios de comunicación respecto a los mismos descritas en la Ley 1098 de 2006.
2	PLURALISMO INFORMATIVO	PQR relacionadas con el deber de informar o transmitir desde diferentes perspectivas, posiciones, ópticas y fuentes necesarias para garantizar la diversidad de contenidos.
3	DISCRIMINACIÓN	PQR relacionadas con el un trato diferencial o señalamiento en razón al sexo, color de piel, edad, etnia, religión, identidad u orientación sexual y posición ideológica.
4	VIOLENCIA	PQR relacionada con lenguaje ofensivo o fuerte, escenas de violencia, agresión física, agresión psicológica o promoción de la violencia

5	FRANJAS DE AUDIENCIA Y AVISO PREVIO A LA RADIODIFUSIÓN DE LOS PROGRAMAS	PQR relacionadas con programas transmitidos en horarios que el usuario considere que no corresponden al contenido. Adicionalmente, las relacionadas con programas que no contengan avisos previos de radiodifusión
6	POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD AUDITIVA	PQR relacionadas con los sistemas de acceso para la población con discapacidad — <i>close caption</i> —, lenguaje de señas, entre otros.
7	ESCENAS SEXUALES	PQR relacionadas con escenas de sexo que el usuario considere explícitas, degradantes o inapropiadas para el horario en el que se emiten.
8	CONSUMO DE ALCOHOL, CIGARRILLOS Y OTRAS SUSTANCIAS NOCIVAS	PQR relacionadas con la presencia en pantalla de escenas de consumo de alcohol, cigarrillos y otras sustancias nocivas, contrarias
9	LENGUAJE	PRQ referidas a la utilización de un lenguaje ofensivo o fuerte.
10	OTRA	Cualquier PQR diferente a las mencionadas anteriormente.

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados muestran que las temáticas "Otra" y "Pluralismo informativo" representan el 45,9% y 44,9% de las PQR respectivamente, seguidas por "Franjas de audiencias y aviso previo a la radiodifusión" con un 3,7%. Las temáticas "Lenguaje fuerte", "Discriminación" y "Población con discapacidad auditiva" representan en conjunto un 4,2%. Las demás categorías representan un 1,3% de las PQR.

Figura 9. PQRs por temáticas. 2019-III



Fuente: Elaboración propia.

Nota: El análisis de las PQR por temáticas se realiza a partir de una muestra de PQR con un nivel de confianza del 96% y un margen de error de 3%.

Estas temáticas han sido divididas por subtemáticas, con el objeto de tener mayor detalle sobre las PQR presentadas a los operadores. Este ejercicio permitió conocer específicamente qué tipo de solicitudes son más recurrentes según temática, como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Ranking de sub-temáticas por temáticas. PQR 2019-III

RANKING	OTRA	PLURALISMO INFORMATIVO	FRANJAS DE AUDIENCIA Y AVISO PREVENTIVO	LENGUAJE	DISCRIMINACION	POBLACION CON DISCAPACIDAD AUDITIVA	VIOLENCIA	ESCENAS SEXUALES	PROTECCION DE LA FAMILIA, NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
1	Cambio de horario	Participación programa	Franja infantil	Ofensivo	Humillación	Sistemas de acceso	Franjas	Agresión sexual	Exhibiciones menores
2	Apreciación	Programación		Fuerte	Genero		Infancia		
3	Denuncia	Diversidad de programación			Físico		Burla		
4	Calidad de la señal	Cubrimiento			Racismo		Promoción -apología		
5	Petición	Veracidad de información			Regional				

Fuente: Elaboración propia.

De la información presentada anteriormente puede concluirse- preliminarmente -que **la preocupación de los televidentes está enfocada en los contenidos y en el cumplimiento del pacto con las audiencias** (sobre todo en materia de cumplimiento de horarios); las quejas por incumplimiento a las normas y regulación que rige los contenidos de televisión o por violación a los derechos de los televidentes son minoritarias.

A partir de esa información previa puede evidenciarse que **la regulación sobre derechos del televidente y las conductas sancionables parecen ser 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 o listado de derechos del televidente, así como claridad respecto de las normas que rigen la televisión en materia de contenidos. Esto implica actividades de didactización de dicha información catálogos y la formulación de actividades de apropiación para operadores y televidentes.

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 mesas de trabajo que se realicen con los operadores y en las estrategias que se formulen en este proyecto.

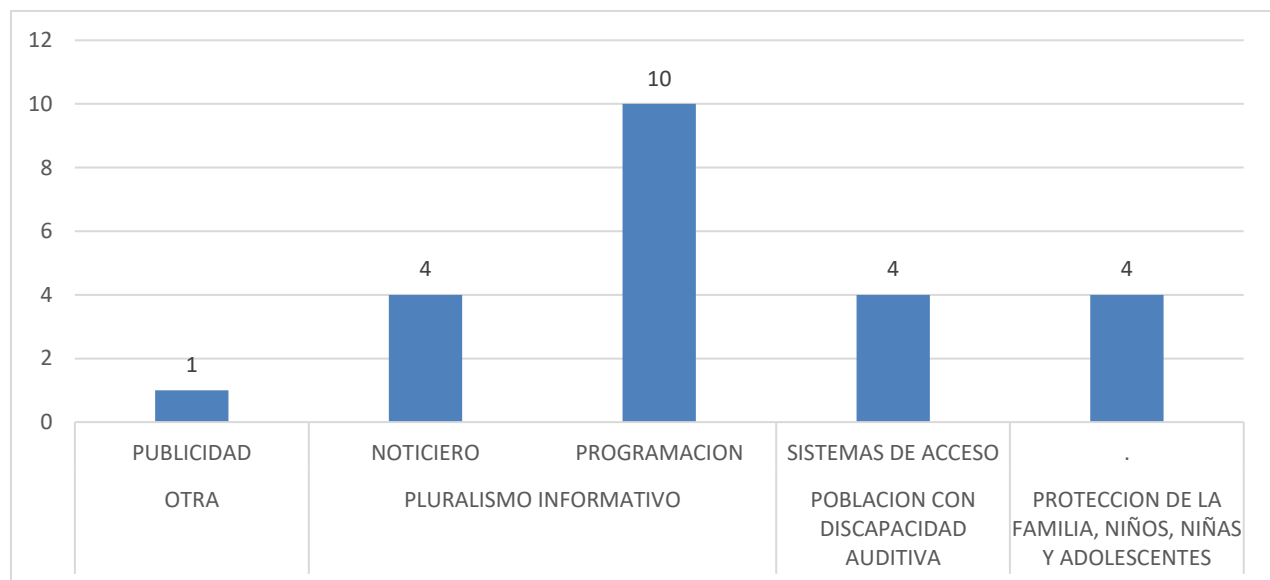
Ahora bien, se observa que a veces los operadores o concesionarios no resuelven de fondo la solicitud presentada por el televidente, situación que ocasiona nuevas PQR dirigidas no solo al operador sino también a la CRC; estas PQR en ocasiones dan origen o pueden dar origen a actuaciones administrativas o acciones de tutela.

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 periódicamente con ocasión a la implementación del modelo propiamente dicho.

2.3.4. Análisis previo de investigaciones y actuaciones administrativas

Respecto a las investigaciones previas y actuaciones administrativas, a la fecha la CRC ha gestionado 23. La temática más recurrente en dichas actuaciones es "pluralismo informativo con un 61%, estas actuaciones se relacionan con subtemas como "Noticieros" y "Programación". Las temáticas "Protección de la familias, niños, niñas y adolescentes" y "población con discapacidad auditiva" representan un 17% cada uno, y un 4% está representado por "Otra", más específicamente relacionado con "Publicidad".

Figura 10. Investigaciones previas y actuaciones administrativas por temática y subtemática



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, dichas actuaciones administrativas están relacionadas con algunas normas específicas. Este análisis permite identificar las normas que pueden ser reforzadas en ejercicios pedagógicos dentro de un posible modelo de vigilancia y control preventivo.

2.3.5. Procesos judiciales y acciones de tutela en materia de contenidos

Los procesos judiciales y tutelas se presentan con diferentes temáticas: 61% "Otra", 30% "Pluralismo informativo", 4% "Población con discapacidad" y 4% "Protección de la familias, niños, niñas y adolescentes".

En resumen, las temáticas que presentan una mayor recurrencia en proceso judiciales y actos administrativos son "Pluralismo informativo" y "Otra-Publicidad". Del mismo modo, estas mismas temáticas son las más recurrentes en las PQR presentadas por los operadores.

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:

- ✓ 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 conocer las razones por las cuales se dan dichos presuntos incumplimientos.
- ✓ 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 algunos derechos de la población usuaria.
- ✓ 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 manifiesta una insatisfacción que puede devenir en más quejas y aperturas de actuaciones administrativas y acciones de tutela, con las consecuentes cargas administrativas.
- ✓ 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.
- ✓ Dado que, para este proyecto, la magnitud del problema se calcula en función de la cantidad y porcentaje de personas e instituciones que son afectadas por la persistencia del problema este, puede determinarse que en el caso estudiado 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 y 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: 0000-0-00	Página 35 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Tanto en las PQR como en las demás fuentes de criterio mencionadas se puede evidenciar que, en todo caso, hay incumplimientos y/o potenciales incumplimientos de las normas que afectan los derechos del televidente, los cuales están relacionados, entre otras cosas, con la falta de conocimiento de la norma y que, por tanto, un modelo de enfoque preventivo puede disminuir el riesgo de que esos incumplimientos se materialicen. Si bien no son cantidades desbordantes, la autoridad correspondiente debe adoptar medidas para hacer más eficiente el ejercicio de sus funciones, y para propender por la creación de una cultura de cumplimiento, o de reducción del riesgo de incumplimiento.

2.4. Agentes involucrados

A partir de la caracterización de las causas y consecuencias del problema analizado, se presenta la siguiente matriz para establecer la relación de intereses que existe entre los grupos de valor y las temáticas que tocan al presente proyecto.

Tabla 3. Agentes involucrados

No.	Grupo de valor identificado	Descripción	Interés en el proyecto	Posible Influencia en el Proyecto
1	Asociaciones de ciudadanos televidentes, ligas de televidentes o de usuarios del servicio público de televisión	Toda organización social sin ánimo de lucro, constituida formalmente por un número plural de personas, cuyo objeto social principal sea la realización de actividades 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.	Alto	Alto
2	Operadores y concesionarios del servicio televisión	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	Televidentes, usuarios, o consumidores	Persona natural o jurídica consumidora de contenidos	Medio	Medio
5	Asociaciones o gremios de operadores de televisión	Agrupaciones donde participen operadores del servicio público de televisión en cualquiera de sus modalidades y niveles de cubrimiento.	Medio	Medio
6	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MINTIC	La Dirección de Vigilancia, Inspección 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	Superintendencia de Industria y Comercio - SUPERINDUSTRIA	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	Bajo	Bajo

		servicio de televisión por suscripción y comunitaria.		
8	RTVC - Sistemas de Medios Públicos	Si bien es un operador, para el presente proyecto, se considerará de manera independiente, como la Entidad encargada de programar, producir y emitir los canales públicos de Televisión Nacional: Señal Colombia, Canal Institucional; al igual que las Emisoras Públicas Nacionales, Radio Nacional de Colombia y Radiónica.	Alto	Alto
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	Comunidad académica	Expertos y académicos interesados en el desarrollo de políticas públicas de los servicios audiovisuales	Medio	Bajo

3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

En este punto, y considerando la identificación del problema y los agentes involucrados a los que hacen referencia las secciones precedentes, se presentan los objetivos generales y específicos de formulación del presente proyecto.

3.3. 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.

3.4. Objetivos específicos

Para alcanzar el objetivo general expuesto, se plantean los siguientes objetivos específicos para desarrollar del presente proyecto:

- 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.
- Promover el cumplimiento de las obligaciones vigentes en materia de contenidos, generando una cultura de respeto a los fines y principios del servicio de televisión
- 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 resulten útiles en 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.

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 38 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Este capítulo tiene por objeto presentar los aspectos de mayor relevancia en cuanto a la sensibilización del cumplimiento de las obligaciones en materia de contenidos de televisión, de algunos de los países de la región, de algunos países pertenecientes a la Unión Europea, así como de la esfera anglo

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, mediante una revisión posterior de los contenidos. De manera que, frente a cualquier incumplimiento, en su mayoría estas autoridades 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 contenidos⁵⁹.

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.

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:

4.3. 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 1989⁶⁰ (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)

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/UE⁶¹) 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.

⁵⁹ Consejo Nacional de Televisión- CNTV. 2019. PANORAMA DEL SISTEMA REGULATORIO. Disponible en <https://www.cntv.cl/>

⁶⁰ Sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual

⁶¹ 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)

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 39 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Así, se definió el servicio de comunicación audiovisual como un servicio, "cuya responsabilidad editorial⁶² 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 petición⁶³.

En la Directiva objeto de revisión se señala 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 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 2016⁶⁴. 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.

⁶² 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

⁶³ 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;

⁶⁴ 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: 0000-0-00	Página 40 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

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 Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. 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.

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*⁶⁵ 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 programa⁶⁶. 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.

⁶⁵ <http://www.kijkwijzer.nl/about-kijkwijzer>

⁶⁶ *Advertencias de audio al comienzo y advertencia visual durante el programa.*

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 41 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

- **Bélgica**

El gobierno lanzó en el año 2013, un centro de alfabetización digital mediática Mediawijs⁶⁷, 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*⁶⁸ (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, a películas de cine, y posteriormente, a otros medios de comunicación).

4.4. 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. 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, ha publicado guías⁶⁹ 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 el año 2018, recibió aproximadamente 4000 denuncias de televidentes y se caracteriza por tener constante diálogo con la ciudadanía

⁶⁷ <https://en.mediawijs.be/about>

⁶⁸ <http://www.csem.be/csem>

⁶⁹ Consejo Nacional de Televisión- CNTV. Educación en medios audiovisuales. Disponible en: https://www.cntv.cl/cntv/site/edic/base/port/educacion_en_medios.html

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 42 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

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 227⁷⁰ 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 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 Prácticas⁷¹ 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 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 ciudadanía 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) se define como 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 micrositio⁷² exclusivo en la web para formar usuarios y televidentes responsables, audiencias participativas y críticas, pero a la vez brindándole a padres,

⁷⁰ 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>

⁷¹ Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina. Documentos de Buenas Prácticas. Disponible en: <https://defensadepublico.gob.ar/lineas-de-accion/buenas-practicas/>

⁷² 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: 0000-0-00	Página 43 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

profesores y niños herramientas para analizar contenidos audiovisuales a través de un ejercicio de Alfabetización Mediática e Informativa. 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.

4.5. 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 niñez⁷³.

⁷³ <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: 0000-0-00	Página 44 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

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 a 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, 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.

4.6. Conclusiones *benchmarking* internacional

De todo lo anterior, la CRC resalta el énfasis en mantener al público informado, no sólo en relación con el estado del sector sino, sobre el desarrollo de los procesos sancionatorios (y de las sanciones aplicadas al final), que 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.

Los estudios periódicos sobre contenidos, característicos de las estrategias que elaboran los reguladores de la esfera anglosajona, 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.

Como se observó, a nivel general y de tendencia, es evidente que existen rasgos comunes entre lo que hemos denominado las buenas prácticas⁷⁴ y estrategias de las experiencias internacionales estudiadas, 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.

⁷⁴ De conformidad con lo establecido por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, "Una buena práctica no es tan sólo una práctica que se define buena en sí misma, sino que es una práctica que se ha demostrado que funciona bien y produce buenos resultados, y, por lo tanto, se recomienda como modelo. Se trata de una experiencia exitosa, que ha sido probada y validada, en un sentido amplio, que se ha repetido y que merece ser compartida con el fin de ser adoptada por el mayor número posible de personas" Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Plantilla de buenas prácticas. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-as547s.pdf>. Así, en el marco conceptual del proyecto Manuales de Buenas Prácticas, se establece que son parte de la definición dada por la ONU y la FAO en sus documentos de buenas prácticas, en las que se considera que buenas prácticas no son recomendaciones de un Estado u organización, sino una compilación de prácticas que hayan sido efectivamente probadas como eficientes y apropiadas, y que esta prueba debe darse en la práctica y reportarse en informes académicos o sectoriales

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 del respectivo país.

4.7. Recomendaciones de la OCDE

Sobre el particular, es relevante precisar que, en diferentes oportunidades, la OCDE ha señalado que *"Un indicador determinante de desempeño para toda regulación es el grado de cumplimiento que genera"*⁷⁵. 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 regulación⁷⁶, 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"*⁷⁷. Lo anterior en la medida en que un objetivo permanente de los reguladores de Colombia debería ser aumentar los niveles de cumplimiento.

Así las cosas, de conformidad con los lineamientos que sobre el particular se han establecido en la *"Guía de la OCDE para el Cumplimiento Regulatorio y las Inspecciones"* 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^{78/79}, es viable que las diferentes autoridades administrativas busquen el cumplimiento de la regulación por parte de los regulados, previo a la imposición de sanciones.

La Guía en mención presenta una lista de doce (12) criterios que corresponden a los Principios de la *OCDE sobre las Mejores Prácticas para el Cumplimiento de las Normas e Inspecciones*, de la siguiente manera:

1. Cumplimiento basado en evidencia: Decidir qué y cuándo inspeccionar debe sustentarse en datos y evidencia y los resultados deben de ser monitoreados regularmente.
2. Selectividad: Las inspecciones y la promoción del cumplimiento no pueden llevarse a cabo en todos los lugares y atender todo, existen otras formas de alcanzar los objetivos de la regulación.
3. Enfoque de riesgo y proporcionalidad: La frecuencia de las inspecciones y los recursos empleados deben ser proporcionales al nivel de riesgo y las acciones para la promoción del cumplimiento deben enfocarse en reducir el riesgo que representa el incumplimiento.
4. Regulación responsiva: Las acciones de inspección y promoción del cumplimiento deben modelarse con base en el perfil y comportamiento de empresas específicas.

⁷⁵ OCDE (2014), Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa, OECD Publishing.

⁷⁶ OCDE (2014), Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa, OECD Publishing. Página 22

⁷⁷ Página 139.

⁷⁸ OCDE (2018), Análisis ex post de la regulación: Prácticas y lecciones de países de la OCDE, OCDE Publishing, Paris.

⁷⁹ OCDE 2019, *Better Regulation Practices across the European Union*.

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 46 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

5. **Visión de largo plazo:** Los gobiernos deben de adoptar políticas de cumplimiento regulatorio e inspecciones y establecer mecanismos institucionales con objetivos claros y una estrategia de largo plazo.
6. **Coordinación y consolidación:** Las funciones de inspección deben de ser coordinadas y, cuando sea necesario, se debe hacer un mejor uso de los recursos públicos, minimizar la carga de los sujetos regulados y maximizan su efectividad.
7. **Gobernanza transparente:** Las estructuras de gobernanza y las políticas de recursos humanos para el cumplimiento regulatorio deben de promover la transparencia, profesionalismo y la administración orientada en resultados.
8. **Integración de la información:** Las tecnologías de la información y comunicación deben de utilizarse para maximizar el enfoque en los riesgos, promover la coordinación y el intercambio de información.
9. **Procesos claros y justos:** Los gobiernos deben de garantizar que las reglas y los procesos para la promoción del cumplimiento e inspecciones sean claros.
10. **Promoción del cumplimiento:** La transparencia y el cumplimiento se deben de promover a través del uso de instrumentos adecuados como guías, manuales y listas de verificación.
11. **Profesionalismo:** Los inspectores requieren una capacitación sustancial enfocada, no solo en aspectos técnicos, sino también en habilidades genéricas para el desarrollo de su labor.
12. **Poniendo los pies sobre la tierra:** Las instituciones a cargo del sistema de promoción del cumplimiento en general, deben de alcanzar los niveles de desempeño en términos de satisfacción de los actores interesados, eficiencia (beneficios/costos) y efectividad general (seguridad, salud, protección ambiental, etc.)⁸⁰

En este sentido, este tipo de lineamientos propuestas por la OCDE les permite a las entidades evaluar y realizar seguimiento de su regulación, y para el caso específico de la Guía, a través de la verificación de 12 criterios que puede ser utilizados para identificar fortalezas y debilidades, medir el desempeño real del sistema evaluado y determinar áreas a mejorar.

⁸⁰ OCDE (2019), Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones, OCDE Publishing, Paris.

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 47 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

5. ALTERNATIVAS DEL PROYECTO REGULATORIO

Para la formulación de alternativas regulatorias y no regulatorias, de cara a la revisión del ejercicio de sus funciones de vigilancia y control en materia de contenidos, con el fin de materializar integralmente los fines y principios del servicio de televisión, la CRC adelantó una revisión de diferentes antecedentes normativos y jurisprudenciales, experiencias internacionales, PQR formuladas por usuarios del servicio de televisión, parrillas de información, investigaciones administrativas adelantadas en materia de contenidos y diferentes procesos judiciales.

Con los anteriores elementos la CRC formula las siguientes alternativas con el objetivo de dar solución al problema propuesto en la fase inicial del presente proyecto, esto es: **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.**

5.3. Alternativa 1. *Status quo* - Ejercer las funciones de vigilancia y control sin desarrollar actividades preventivas

Con esta alternativa, la CRC ejercería las funciones de vigilancia y control sin incluir un enfoque preventivo. Lo anterior, implica que la Comisión seguirá desarrollando sus funciones de vigilancia y control utilizando la *sanción* como único instrumento o herramienta para generar una cultura de cumplimiento de las obligaciones vigentes en materia de contenidos por parte de los regulados, y, en consecuencia, cumplir los fines y principios del servicio de televisión.

En este caso, los costos de operación y administrativos seguirían presentando el mismo comportamiento, tanto para la CRC como para los regulados. Esta alternativa no genera efectos o cambios en términos de participación de los televidentes y divulgación de la información.

5.4. Alternativa 2: Expedir un acto administrativo a través del cual se adopte y especifique el modelo de vigilancia y control con enfoque preventivo en materia de contenidos que será adoptado y aplicado por la CRC

En términos generales, la segunda alternativa propone establecer un modelo de Vigilancia y Control en materia de contenidos con enfoque preventivo que adoptará la CRC. Dicho modelo se adoptaría a través de un acto administrativo en el que se precise el ejercicio preventivo de las funciones de vigilancia y control en materia de contenidos. Así, en ese acto administrativo se detallarían las herramientas, estrategias, escenarios y acciones o actividades a implementarse, definidas según el agente a quién irían dirigidas. Se describirían las actividades preventivas regulares o constantes, especialmente en lo concerniente a estrategias pedagógicas y de acompañamiento.

La alternativa implicaría el establecimiento de un mínimo de actividades periódicas en correspondencia con los objetivos del Modelo. Estas actividades incluirían: (i) Valoración y procesamiento de las solicitudes de usuarios. (ii) Colecta, medición, análisis y divulgación de la información. (iii) Actividades formativas y de capacitación. (iv) Trabajo con operadores de televisión. (v) Orientación y atención a los regulados. (vi) Espacios de participación de los diferentes grupos de valor.

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 48 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

También se contemplaría en el acto administrativo el establecimiento de la periodicidad y cantidad de herramientas que deberían ser dispuestas durante cada año. Al estar consignadas en un acto administrativo, las estrategias pedagógicas deberán establecerse desde el inicio con una periodicidad determinada, y especificar recursos para su ejecución, medios por los cuales se divulgará y forma de evaluación.

Del mismo modo, los contenidos y formatos de dichas actividades estarían indicados en el acto administrativo que se expida, al igual que los procesos para modificarlos o actualizarlos según cambien las condiciones del ecosistema regulado.

De esta manera, los operadores estarían obligados a participar en las actividades propuestas para ellos por la CRC y la no participación podría suponer algún tipo de incumplimiento regulatorio, evidenciando la existencia de costos de cumplimiento para cada operador, licenciatario y concesionario del servicio de televisión.

En todo caso, la CRC aclara que en ningún momento el establecimiento de este modelo de vigilancia con enfoque preventivo supondría la imposición de un código de conducta.

5.5. Alternativa 3. Establecer un modelo de vigilancia y control con enfoque preventivo en materia de contenidos, a través de herramientas, instrumentos o acciones no regulatorias

La tercera alternativa hace referencia a establecer diferentes estrategias, actividades y herramientas con el objetivo de garantizar y promover el cumplimiento de la normas y regulación vigente y la consecuente garantía de los derechos y satisfacción de los televidentes, sin que ello implique la expedición de una medida regulatoria.

Esas estrategias, actividades y herramientas están orientadas a desarrollar diversas campañas de educación, formación y participación, así como atender las dudas e inquietudes de manera permanente y diferenciado que busque reducir el riesgo de incumplimiento de las obligaciones y redunde en el bienestar de los usuarios del servicio. Así, la CRC puede, a través de más información, participación y orientación, establecer una cultura de cumplimiento de las obligaciones a cargo de los operadores.

Se propone entonces, desarrollar diferentes herramientas, de manera tal que la sanción no sea el único instrumento utilizado por la Comisión para garantizar el cumplimiento de las obligaciones, teniendo en cuenta las normas vigentes y aplicables, esto es, las normas previamente expedidas, las cuales son de obligatorio cumplimiento por parte de los operadores, concesionarios y licenciatarios del servicio de televisión, y la información que periódicamente analice la CRC.

La alternativa implicaría el establecimiento de diferentes actividades periódicas en correspondencia con los objetivos del Modelo, y las evidencias existentes. Estas actividades incluirían: (i) Valoración y procesamiento de las solicitudes de usuarios. (ii) Colecta, medición, análisis y divulgación de la información. (iii) Actividades formativas y de capacitación. (iv) Trabajo con operadores de televisión. (v) Orientación y atención a los regulados. (vi) Espacios de participación de los diferentes grupos de valor. No obstante, estarían diferenciadas y no estarían limitadas en el tiempo.

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 49 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

No se contemplaría la periodicidad y cantidad de herramientas que deberían ser dispuestas durante cada año, pues estas obedecerían a la necesidad diferencial existente en razón al análisis y gestión de la información, por lo que podrían actualizarse permanentemente en función a su efectividad y eficacia.

Se desarrollarían funciones de vigilancia y control mediante de la promoción del cumplimiento, sin que medie un acto administrativo, con el fin de hacer más eficaz y eficiente el ejercicio de la función pública, no solo de cara a la reducción de PQR, actuaciones administrativas y demandas, sino también al cumplimiento de los fines específicos; todo esto optimizando recursos y, por tanto, garantizando derechos de los televidentes y usuarios.

De esta manera, mediante la elaboración y publicación de un documento que contenga los criterios que sirvan de guía para el ejercicio de las funciones de vigilancia y control, la CRC brindará claridad a los regulados y televidentes respecto al esquema, actividades y herramientas a utilizar. Así, la Comisión no se encontraría limitada a un número preciso o a una herramienta específica para el ejercicio preventivo de sus funciones, sino que basado en evidencia podría establecer —en el marco de la ley— la herramienta o acción que, a su juicio, o con participación de los agentes de valor, sea la más eficaz para contrarrestar una situación específica y lograr las finalidades perseguidas.

Con esta alternativa los operadores no estarían obligados a participar en las actividades, en la medida en que simplemente se les brinda información y se les sensibiliza para que orienten su comportamiento al cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente. Buscar dicha integralidad es la labor del CRC, no sólo a través de la imposición de sanciones, sino haciendo uso de diferentes herramientas o instrumentos de corte pedagógico y de sensibilización sectorial.

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 50 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

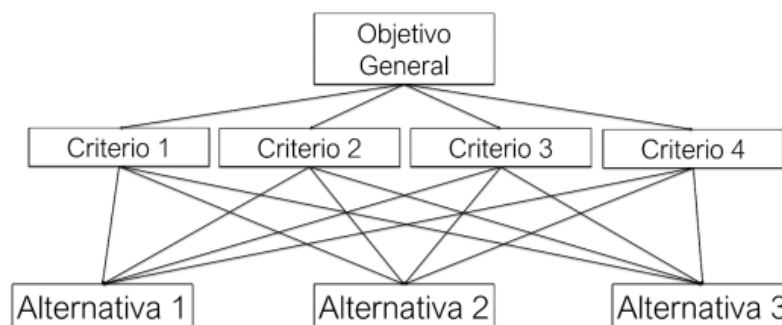
6. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS

Con el fin de realizar la evaluación de las alternativas antes citadas, la CRC ha optado por efectuar un análisis multicriterio en el marco del Análisis de Impacto Normativo⁸¹. Esto como herramienta para valorar las soluciones presentadas, identificando los objetivos de la intervención y los factores deseables que deben cumplir las mismas, bien sea para superar el problema descrito en la sección 2 del presente documento⁸² o para mitigar los efectos de las causas priorizadas.

Es importante resaltar que el análisis multicriterio es una de las metodologías más utilizadas en para realizar AIN. Ayuda a tomar decisiones de una manera transparente y sistemática, siendo una opción robusta técnicamente frente al análisis costo-beneficio. Su fortaleza radica en su capacidad para presentar beneficios que sin ser cuantificados, pueden ser introducidos en el análisis para tomar decisión.

Para el desarrollo de esta evaluación en particular se implementó el proceso jerárquico de análisis “desarrollado por Saaty⁸³, el cual es una técnica cuantitativa que facilita estructurar un problema complejo de multiatributos y provee una metodología objetiva para decidir entre un conjunto de soluciones”⁸⁴. La figura 11 muestra el modelo de organización sobre el cual se basa el proceso jerárquico de análisis referido.

Figura 11. Estructura del proceso jerárquico de análisis



Fuente: Communities and Local Government. Multi-criteria analysis: a manual. Department for Communities and Local Government: London. Enero 2009

⁸¹ En concordancia con el resultado de la calculadora de criticidad realizado de forma previa se encontró un bajo impacto esperado sobre los agentes involucrados (44 sobre 100 puntos), sugiriendo la aplicación del análisis de decisión multicriterio como metodología adecuada para este nivel de complejidad

⁸² ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. OECD Reviews of Regulatory Reform: Colombia, Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo [en línea]. La Organización: 2016, 72 p. [Consultado el 7 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-2016-web.pdf>

⁸³ SAATY, Thomas L. Relative measurement and its generalization in decision making why pairwise comparisons are central in mathematics for the measurement of intangible factors the analytic hierarchy/network process [en línea]. En: RACSAM - Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Serie A. Matemáticas. RACSAM, septiembre de 2008. vol. 102, no 2. pp 251-318. [Consultado el 13 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF03191825>

⁸⁴ LIU, Dahai, et al. Using the Analytical Hierarchy Process as a Tool for Assessing Service Quality. En: Industrial Engineering and Management systems. [en línea]. IEMS, diciembre de 2005. vol. 4, no 2. p. 129-135. [Consultado el 11 de septiembre de 2020]. Disponible en: <https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/6671455>

La valoración de las alternativas se desarrolló por las siguientes fases, las cuales son parte integral del análisis multicriterio⁸⁵:

1. Descripción del contexto de decisión, identificando el problema, los objetivos generales y específicos, y los agentes involucrados.
2. Identificación y desarrollo de las alternativas de solución al problema establecido.
3. Descripción de los criterios y subcriterios.
4. Construcción de la matriz de comparación entre criterios de evaluación para establecer su importancia relativa con el fin de generar sus respectivos ponderadores.
5. Valoración de la consistencia de los resultados encontrados en la matriz de ponderadores.
6. Evaluación del desempeño de las alternativas de solución para cada uno de los criterios establecidos generando un ordenamiento racional que permite crear un ranking con el fin de encontrar la solución óptima.

6.3. Descripción de criterios y subcriterios

Teniendo en cuenta que el problema se centra en 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, se identificaron atributos relevantes en función de obtener una solución acorde con características deseables para su implementación. En este sentido, la construcción de los criterios parte de las consideraciones que resumen el árbol de problema y las experiencias internacionales, de conformidad con los lineamientos y principios de la OCDE sobre las Mejores Prácticas para el Cumplimiento de las Normas e Inspecciones. Como resultado se obtuvo el siguiente listado de criterios y subcriterios de evaluación para las alternativas descritas en el numeral 5 del presente documento.

Tabla 4. Descripción de criterios y subcriterios para la evaluación de alternativas

Criterio	Subcriterio	Descripción
Carga administrativa	Costo de cumplimiento del regulado	Se refiere a los costos operativos y administrativos en que incurren los proveedores del servicio de televisión para cumplir con las obligaciones dispuestas por ley, así como para la atención de PQR, actuaciones administrativas y procesos judiciales.
	Costo administrativo de la CRC	Se refiere a los costos operativos y administrativos en que incurren la CRC para cumplir con las obligaciones dispuestas por ley, específicamente para la atención de PQR, actuaciones administrativas y procesos judiciales.

⁸⁵ DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT: LONDON. Communities and Local Government. Multi-criteria analysis: a manual [en línea]. Londres: 2009. 168 p. [Consultado: 22 de abril de 2020]. Disponible en: http://eprints.lse.ac.uk/12761/1/Multi-criteria_Analysis.pdf

Transferencia de conocimiento	Recursos pedagógicos	Hace referencia al diseño y aplicación de herramientas pedagógicas que busquen la transferencia de conocimiento y la sensibilización frente al cumplimiento de los fines y principios del servicio de televisión, así como de la normativa vigente en materia de contenidos, la influencia potencial del servicio en la televidencia, especialmente en la niñez.
	Acompañamiento y orientación al regulado	Incluye estrategias y medios para realizar un acompañamiento, orientación y apoyo a los regulados.
	Estrategias de divulgación de información	Se contemplan estrategias de difusión (divulgación) de la información generada en análisis y compilación de datos con objetivos claros y lenguaje comprensible para todos los implicados.
	Normatividad vigente	Se contemplan estrategias de difusión (divulgación) de la regulación vigente con objetivos claros y lenguaje comprensible para todos los implicados.
Fomento a la participación	Divulgación de mecanismos de participación	Se contempla el fortalecimiento y divulgación de canales para que los ciudadanos y operadores tengan comunicación y retroalimentación adecuada con la CRC y entre los mismos operadores y defensores del televidente en lo relacionado con contenidos.
	Fomento audiencia crítica	Genera y difunde actividades y acciones para promover un consumo crítico y participativo de contenidos audiovisuales por parte de la audiencia.
Información basada en evidencia	Calidad de los datos	Los formatos establecidos y la recolección de información garantizan que los datos son compatibles, completos, precisos, accesibles y fáciles de utilizar.
	Capacidad de análisis	Se refiere a las diversas herramientas y métodos de análisis cualitativos y cuantitativos que permitan la identificación de tendencias, y el seguimiento de variables y parámetros para el análisis sistemático de contenidos.
Capacidad anticipatoria	Prevención del riesgo de incumplimiento	Se refiere a la posibilidad de anticiparse al incumplimiento normativo. Así la CRC anticipadamente evidencia el riesgo de incumplimiento y adopta medidas
	Detección de tendencias	A través de la observación sistemática de contenidos, de las parrillas, de las PQR recibidas o de la información conocida por la Comisión, se evalúa el comportamiento de los operadores para anticiparse frente a aspectos específicos que requieren socialización o implementación de herramientas.

6.4. Importancia relativa de los criterios

Posterior a la selección de los criterios relevantes entre las alternativas de solución, se procedió a realizar la matriz de comparación con el fin de establecer su importancia relativa con el fin de obtener los ponderadores de las características determinantes para la evaluación del desempeño de dichas alternativas. Para llevar a cabo este ejercicio se utilizó la escala propuesta por Saaty⁸⁶ (ver Anexo 1).

Este ejercicio permite obtener una matriz de preferencias reveladas, la cual es normalizada usando las reglas del proceso de análisis jerárquico. La tabla del anexo 2 muestran los resultados de los ejercicios realizados para los criterios de las alternativas relacionadas con el "modelo de vigilancia y control de contenidos audiovisuales con enfoque preventivo", a partir de estos resultados, se procedió a normalizar la matriz (ver Anexo 3), y para ello se dividió cada celda sobre el total de la suma de su respectiva columna de acuerdo con la siguiente formula:

$$PCR_{i,j} = \frac{C_{i,j}}{\sum_{j=1}^n C_j}$$

Donde:

$PCR_{i,j}$ = Porcentaje relativo del criterio i y sobre el criterio j

$C_{i,j}$ = Puntaje obtenido del criterio i y sobre el criterio j según la escala de Saaty

$\sum_{j=1}^n C_j$ = Sumatoria de los puntajes de obtenidos en el criterio de la columna j

n = el número de criterios

Después del cálculo de los porcentajes para cada una se establecen los promedios aritméticos en cada una de las filas de la matriz, dando como resultado el ponderador de los criterios respectivos, así:

$$w_i = \frac{\sum_{j=1}^n IRC_j}{n}$$

Donde:

w_i = es el ponderador del criterio i

IRC_i = Porcentaje relativo del criterio i

De acuerdo con este procedimiento, se encontró que, para los criterios asociados a las alternativas relacionadas con el modelo de vigilancia y control de contenidos audiovisuales con enfoque preventivo, "Transferencia de conocimiento" es el criterio con la mayor importancia relativa (59,55%), el cual cuenta con 4 subcriterios: "Recursos pedagógicos", y "Acompañamiento y orientación al regulado" tiene un

⁸⁶ SAATY, Thomas L. Relative measurement and its generalization in decision making why pairwise comparisons are central in mathematics for the measurement of intangible factors the analytic hierarchy/network process [en línea]. En: RACSAM - Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Serie A. Matemáticas. RACSAM, septiembre de 2008. vol. 102, no 2. pp 251-318. [Consultado el 13 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF03191825>

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 54 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

importancia del 16,55%, seguidos del subcriterio “Normatividad vigente” con un 16,40%, y por último el subcriterio “Estrategias de divulgación de información” que representa un 10,06%.

El criterio “Base en evidencia” es el segundo criterio con mayor importancia relativa (19,09%), el cual cuenta con 2 subcriterios: “Calidad de los datos” y “Capacidad de análisis” que representan un 9,55% cada uno. En tercer lugar, se encuentra “Capacidad anticipatoria” con una importancia relativa del 11,25%, compuesta por dos subcriterios: “Prevención del riesgo de incumplimiento” y “Detección de tendencias” cada uno con un 5,62%. Por último, los criterios “Fomento a la participación” y “Carga administrativa” representan un 5,98% y 4,13% respectivamente.

Como se puede ver en la matriz de importancia relativa de la tabla del Anexo 3, estos dos primeros criterios fueron dominantes frente a los restantes.

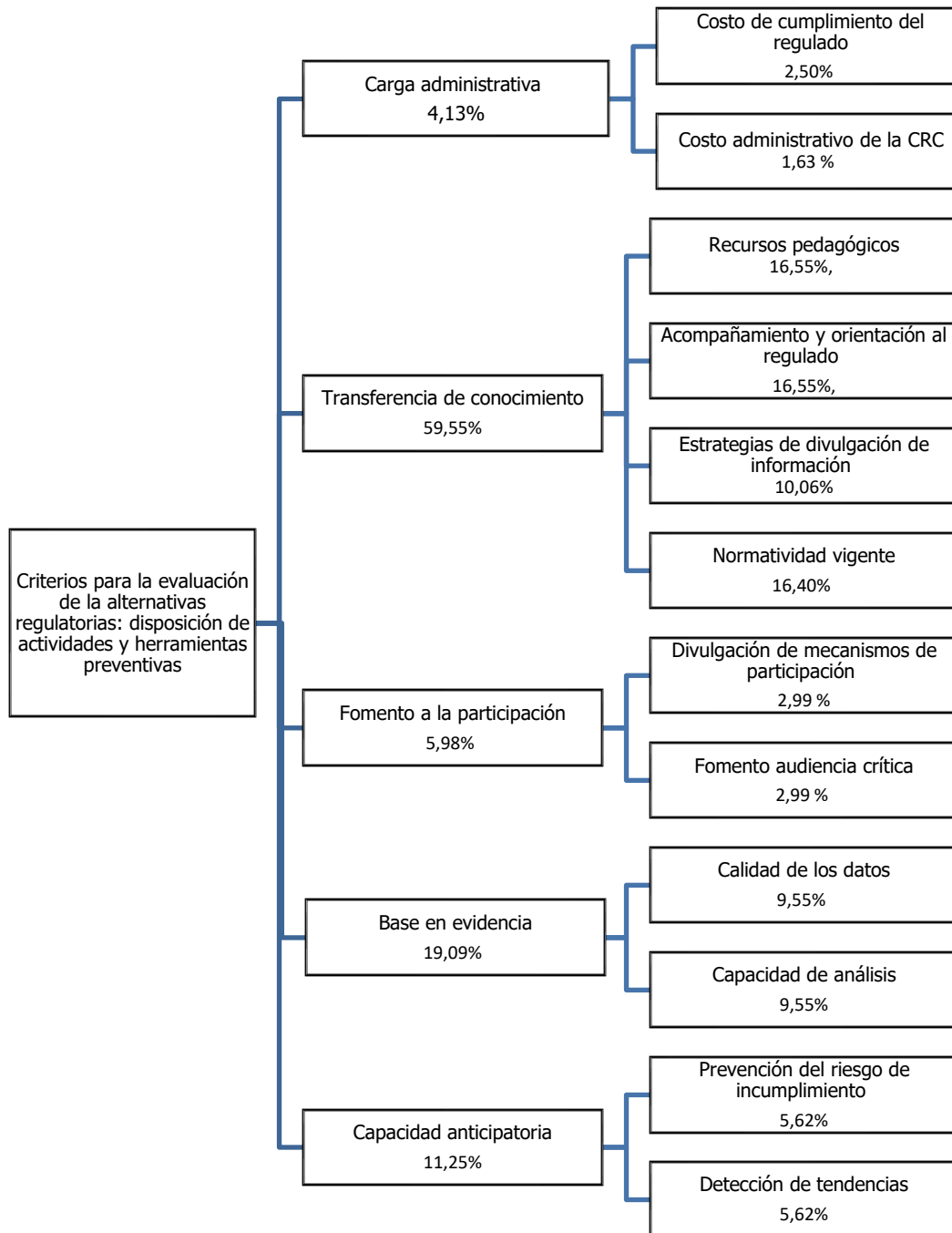
6.1.1. Prueba de consistencia de los criterios

Con el fin de verificar la validez de los ponderadores establecidos para los criterios encontrados, una vez desarrollada la matriz de comparación se realizó la prueba de consistencia propuesta por Winston en 1993⁸⁷. El proceso de prueba de los ponderadores se encuentra descrito con mayor detalle en los anexos 4 y 5, y por medio de este se encontró que el indicador de consistencia de los criterios establecidos con el fin de evaluar las alternativas relacionadas con el modelo de vigilancia y control de contenidos audiovisuales con enfoque preventivo obtuvieron un valor de 0,9% respectivamente, demostrando la coherencia en los ponderadores encontrados para los criterios definidos, dado que se consideran satisfactorios los resultados de dicha prueba cuando el resultado obtenido es inferior al 10%, lo que en otras palabras significa que la estructura de las valoraciones de la importancia relativa de los criterios seleccionados, basada en la escala de Saaty, presenta un ejercicio de evaluación racional.

⁸⁷ Winston, Wayne L. Operations Research: Applications and Algorithms.4 ed. Estados Unidos de América: Thomson Brooks/Cole. 2004, 1418 p. ISBN: 0-534-52020-0

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo		Cód. Proyecto: 0000-0-00		Página 55 de 73	
		Actualizado: 28/09/2020	Revisado por:		Revisión
		Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio		No. 1	
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019					

Figura 12. Modelo jerárquico de decisión para la evaluación de alternativas asociadas al modelo de vigilancia y control de contenidos audiovisuales con enfoque preventivo

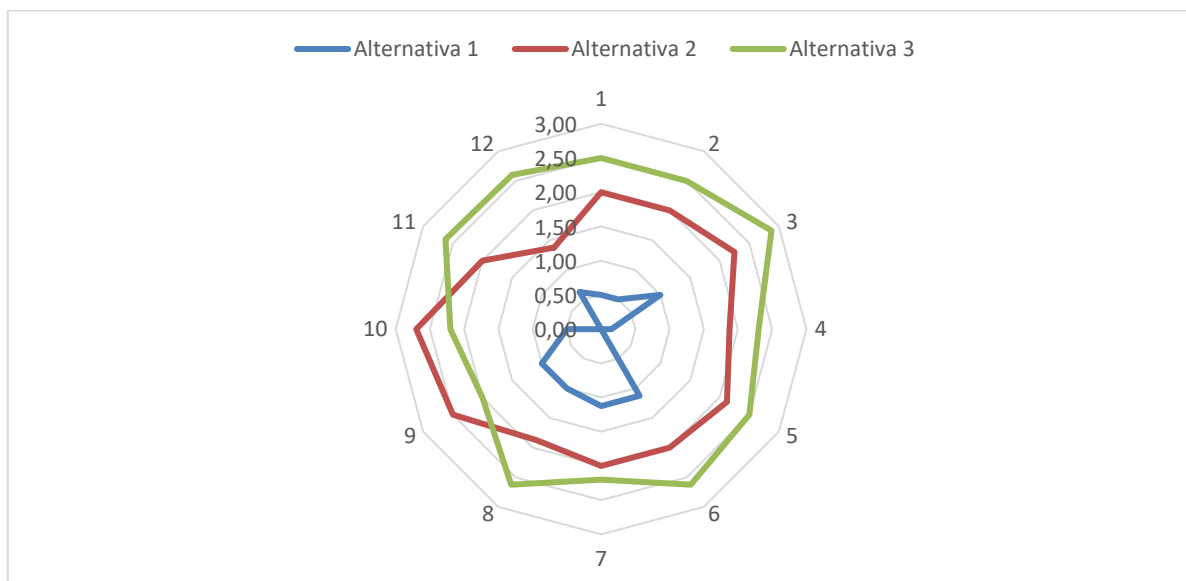


Elaboración propia

7. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS

Contar con herramientas de vigilancia y control de contenidos audiovisuales con enfoque preventivo es un fundamental en tanto que la CRC podrá contar instrumentos complementarios a la sanción, que le permitan crear una cultura de cumplimiento, así como reducir el riesgo de incumplimiento de las obligaciones vigentes en materia de contenidos. Circunstancia que redundara en la materialización integral de los fines y principios del servicio de televisión y, en consecuencia, en un mayor respeto, garantía y satisfacción de los televidentes.

Figura 13. Resultados evaluación de alternativas asociadas al modelo de vigilancia y control de contenidos audiovisuales con enfoque preventivo.



Fuente: Cálculos propios con base en la evaluación del desempeño de las alternativas a lo largo los criterios establecidos.

En el proceso de evaluación se desarrolló la valoración del desempeño de cada una de las alternativas asociadas al modelo de vigilancia y control de contenidos audiovisuales con enfoque preventivo con respecto a cada criterio identificado. Para ello, se garantizó que la descripción de cada opción planteada permitiera contar con información necesaria para la toma de decisiones por parte del equipo técnico en relación con las características relevantes, y así establecer su puntaje. Por otro lado, la figura 13 muestra el comportamiento del desempeño de las alternativas, en función de los criterios de evaluación. Para ello, se debe tener en cuenta que los ejes reflejan el resultado de la valoración empleando una escala que toma los valores comprendidos entre 0 y 3, siendo 0 un desempeño muy bajo o nulo y 3 uno muy alto, con el efecto de la multiplicación por los ponderadores derivados del proceso de comparación de importancia relativa⁸⁸.

⁸⁸ Los anexos 6 y 7 contienen la información del proceso de valoración de desempeño para cada una de las alternativas y para cada criterio correspondientemente, de igual manera contiene el resultado del producto por el ponderador derivado de la matriz de comparación de importancia relativa.

De acuerdo con lo anterior, el ejercicio comparativo entre las alternativas de solución permitió encontrar que, la calidad y capacidad de análisis de la información, pero principalmente la transferencia de conocimiento a través de diferentes recursos pedagógicos, el acompañamiento y orientación al regulado, y las herramientas para dar claridad respecto a la normatividad vigente y aplicable a cada operador, licenciataria, concesionario según la modalidad de prestación de servicios, representan un alto grado de importancia relativa de acuerdo con los ponderadores derivados del proceso jerárquico de análisis.

En este sentido, el estado actual, es decir, ejercer las funciones de vigilancia y control sin utilizar herramientas o instrumentos adicionales o diferentes a la sanción (Alternativa 1), presenta un menor desempeño en términos de transferencia de conocimiento, así como, en evidencia basado en los datos para la toma de decisiones y capacidad anticipatoria, criterios que contemplan la mayor importancia relativa.

Por su parte, la Alternativa 3 establece una mayor margen de acción relacionadas con un enfoque preventivo en relación con la alternativa 2, esto implica la posibilidad —para la CRC— de utilizar e implementar un mayor número de herramientas, las cuales serán diferenciales según las características propias de cada regulado, y se basarán en evidencia. Lo anterior permite no sólo la transferencia de conocimiento a los diferentes actores, sino tener la posibilidad de modificar y ajustar permanentemente esas herramientas o actividades según la eficacia y eficiencia de las mismas, orientarlas a temáticas específicas según la criticidad del momento, como, por ejemplo, hacer énfasis en derechos de los televidentes, regulación vigente y obligaciones de los operadores, temas puntuales sobre pluralismo.

Adicionalmente, la Alternativa 3, frente a la Alternativa 2, ofrece la posibilidad de generar espacios de acompañamiento y orientación permanente al regulado, así como de desarrollar estrategias de difusión de la información como reportes del sector en materia de contenidos con objetivos claros y lenguaje comprensible.

Respecto a la carga administrativa las alternativas 2 y 3 presentan un desempeño moderado, sin embargo, se atribuye un mejor impacto a contar con una alternativa no regulatoria, puesto que se tiene un mayor margen de acción que flexibiliza el aumento o disminución de las acciones e instrumentos enfocados en el fomento del cumplimiento, y por tanto, la disminución en la atención de PQR, actuaciones administrativas y trámites judiciales, basados en la evidencia para una mejor toma de decisiones.

Ahora bien, las alternativas 2 y 3 presentan un mejor desempeño en el fomento a la participación respecto a la Alternativa 1; es decir, estas alternativas contemplan actividades que buscan el fortalecimiento y divulgación de canales para que los operadores tengan comunicación y retroalimentación adecuada por parte de los televidentes y la CRC; al mismo tiempo, considera capacitaciones para promover un consumo crítico y participativo de contenidos audiovisuales por parte de la audiencia.

Por otro lado, respecto al criterio “Base de evidencia” la Alternativa 3 presentan un desempeño moderado, mientras que la Alternativa 2 presenta un desempeño alto. Si bien las dos alternativas consideran relevante la calidad de la información y la capacidad de análisis, la Alternativa 2 puede llegar a definir incentivos en el reporte de información para los operadores, y de esta forma se tendría más certeza respecto a la información y los análisis en términos de contenidos.

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 58 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Por último, en relación con la capacidad anticipatoria, la Alternativa 2 cuenta con un desempeño bajo, mientras la Alternativa 3 presenta un desempeño moderado, ya que contempla el desarrollo de mesas de trabajo diferenciales para conocer las causas de incumplimiento de la regulación vigente.

De acuerdo con lo anterior, la Alternativa 3, que contempla acciones preventivas a través de herramientas, instrumentos o acciones no regulatorias, obtuvo un mayor desempeño en el ejercicio de valoración, y por tanto se encontró como solución óptima para definir el modelo de vigilancia y control de contenidos audiovisuales con enfoque preventivo.

Lo anterior deriva de que la Alternativa 3 facilita la adopción de instrumentos o herramientas que resulten más eficaces y eficientes por cuanto toda decisión se basará en evidencia, ya que los mismos no se encuentran limitados en el tiempo, ni en especie —como ocurriría en el caso de la Alternativa 2— por lo que podrán ser aquellos que la CRC considere necesario implementar. Adicionalmente, dichos instrumentos pueden ser considerados de forma diferencial según las necesidades de cada operador, licenciatario o concesionario del servicio de televisión. Al tener control frente a los mecanismos a utilizar, cualquier valoración de eficacia y eficiencia permitirá a la CRC generar adaptaciones más rápidas y contundentes, respecto al instrumento utilizado.

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 59 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

8. CONCLUSIONES

De lo anterior, es dable concluir:

1. El enfoque preventivo de las funciones de vigilancia y control se ejerce de conformidad con la Ley y la jurisprudencia. Teniendo en cuenta que la CRC le fueron asignadas funciones de vigilancia y control en materia de contenidos, específicamente las de los numerales 27 y 30 del artículo 22 de la Ley 1978 de 2019, estas funciones son las que determinan el actuar de la CRC frente al cumplimiento de los fines y principios de televisión, y en general para el cumplimiento de las normas vigentes y aplicables al servicio.
2. Incorporar nuevas herramientas o instrumentos complementarios que promuevan el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los regulados no contradice la necesidad de conocer las causas o razones de los incumplimientos.
3. En desarrollo de este proyecto, la CRC no le impondrá nuevas obligaciones a los operadores, licenciatarios o concesionarios del servicio de televisión. La Comisión partirá de las obligaciones vigentes en cabeza de todas las modalidades del servicio de televisión para hacer una promoción respecto a su cumplimiento.
4. En ningún momento se establecerán recomendaciones formuladas por la CRC ni por el Estado, sino de una compilación de prácticas validadas académica y sectorialmente y que los operadores y agentes de interés NO están obligados en ningún momento a seguir, pero que al implementarlas pueden encontrar beneficios en su gestión y atención a los intereses de sus audiencias.
5. La CRC, como garante del derecho a la libertad de expresión, únicamente busca orientar a los regulados que voluntariamente aprovechen el Modelo, de manera 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 en *pro* de la protección y defensa de los derechos de los televidentes, especialmente los correspondientes a los niños, niñas y adolescentes, en lo que corresponde a las competencias de esta Comisión⁸⁹.
6. En línea con lo mencionado por la OCDE, se reitera que la CRC busca aumentar los niveles de cumplimiento de la regulación por parte de los operadores, concesionarios y licenciatarios del servicio de televisión. De esta manera, atendiendo específicamente a las facultades de inspección, vigilancia y control, es viable "fiscalizar" en forma permanente las actividades de los operadores en aras de asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico y ordenar correctivos correspondientes.
7. El ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado no se diseña por y para la sanción en sí misma, sino por y para la mejora de la prestación de los servicios, del relacionamiento entre el televidente y los operadores de los servicios de televisión y, así en la mejora del bienestar de los usuarios y consumidores de los contenidos audiovisuales.

⁸⁹ Numeral 30 del artículo 22 de la Ley 1978 de 2019

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 60 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

8. Los sujetos destinatarios de este modelo son los agentes regulados que deben dar cumplimiento a las normas y regulación vigente en materia de contenidos. De esta manera se involucrará a los diferentes regulados a nivel nacional, regional y local. Asimismo, involucrara a los usuarios, para empoderarlos.

9. La regulación es generalmente vista como la única herramienta a considerar, quizás por la tradición intervencionista a través de instrumentos legales, pero esto no obsta para señalar que pueden existir otras opciones y herramientas que resulten satisfactorias o convenientes para el problema que se pretende resolver.

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 61 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

9. PROPUESTA NO REGULATORIA

El Modelo propuesto por la CRC estará constituido por una serie de criterios, herramientas y acciones preventivas, así como por etapas y escenarios que al integrarse lo hacen funcional, los cuales estarán contenidos en un documento que será publicado para conocimiento y comentarios de los agentes de valor.

Figura 14. Elementos del Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo en materia de contenidos



Elaboración propia

10. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR

Esta propuesta estará sometida a consideración de los agentes interesados entre el 28 de octubre y el 20 de noviembre de 2020. Los comentarios a la propuesta no regulatoria serán recibidos a través del correo electrónico proyctomodelodevigilanciapreventiva@rcrc.gov.co

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 62 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

11. BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de la República de Colombia de 1991.

República de Colombia. Ley 1778 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".

Autoridad Nacional de Televisión, Informe de Entrega Final 2019, disponible en: www.antv.gov.co

Arévalo, Julián, & Herrera, Juan Pablo. (2004). Dos modelos para el análisis de la industria de televisión en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 23(41), 143-170.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722004000200006&lng=en&tlng=en.

Baldwin, Robert y Martin Cave. *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford University Press. 1999. (En especial el capítulo 8. *Enforcing Regulation*, pp. 96 a 117).

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

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 63 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

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

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&lng=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: 0000-0-00	Página 64 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

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

SAATY, Thomas L. Relative measurement and its generalization in decision making why pairwise comparisons are central in mathematics for the measurement of intangible factors the analytic hierarchy/network process [en línea]. En: RACSAM - Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Serie A. Matemáticas. RACSAM, septiembre de 2008. vol. 102, no 2. pp 251-318. [Consultado el 13 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF03191825>

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://www.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/>

WINSTON, Wayne L. Operations Research: Applications and Algorithms.4 ed. Estados Unidos de América: Thomson Brooks/Cole. 2004, 1418 p. ISBN: 0-534-52020-0

ZAR, JERROLD H. (199). Biostatistical Analysis (4th ed.). Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall. pp. 43–45. ISBN 978-0130815422. OCLC 39498633.

Nombre del proyecto Modelo de Vigilancia y Control con enfoque preventivo	Cód. Proyecto: 0000-0-00	Página 65 de 73	
	Actualizado: 28/09/2020	Revisado por: Contenidos Audiovisuales /Diseño Regulatorio	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

12. ANEXOS

Anexo 1. Escala de Saaty

¿Cuál es la importancia relativa del criterio x frente al criterio y?		
Importancia relativa	Valor	Interpretación
Igual importancia	1	Al comparar un elemento con otro, no hay diferencia entre ellos
Importancia moderada	3	Al comparar un elemento con otro, el primero es ligeramente más importante o preferido por el segundo
Importancia fuerte	5	Al comparar un elemento con otro, el primero se considera más importante o preferido que el segundo
Importancia muy fuerte	7	Al comparar un elemento con otro, el primero se considera mucho más importante o preferido que el segundo
Extrema importancia	9	Al comparar un elemento con otro, el primero se considera absoluta o extremadamente más importante que el segundo
Son valores intermedios		(2;4;6;8)
Valores inversos de comparación		(1/3;1/5;1/7;1/9)

Fuente: SAATY, Thomas L. Relative measurement and its generalization in decision making why pairwise comparisons are central in mathematics for the measurement of intangible factors the analytic hierarchy/network process [en línea]. En: RACSAM - Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Serie A. Matemáticas. RACSAM, septiembre de 2008. vol. 102, no 2. pp 251-318. [Consultado el 13 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF03191825>

Anexo 2. Matriz de comparación de criterios de valoración de las alternativas

	Costo regulado	Costo CRC	Recursos pedagógicos	Acompañamiento orientación regulado	Estrategias divulgación información	Normatividad vigente	Divulgación mecanismos participación	Fomento audiencia crítica	Calidad datos	Capacidad análisis	Prevención riesgo incumplimiento	Detección tendencias
Costo de cumplimiento del regulado	1	3	1/7	1/7	1/5	1/7	1	1	1/5	1/5	1/3	1/3
Costo administrativo de la CRC	1/3	1	1/8	1/8	1/6	1/7	1/2	1/2	1/6	1/6	1/4	1/4
Recursos pedagógicos	7	8	1	1	2	1	5	5	2	2	3	3
Acompañamiento y orientación al regulado	7	8	1	1	2	1	5	5	2	2	3	3
Estrategias de divulgación de información	5	6	1/2	1/2	1	0,5	4	4	1	1	2	2
Normatividad vigente	7	7	1	1	2	1	5	5	2	2	3	3
Divulgación de mecanismos de participación	1	2	1/5	1/5	1/4	1/5	1	1	1/3	1/3	1/2	1/2
Fomento audiencia crítica	1	2	1/5	1/5	1/4	1/5	1	1	1/3	1/3	1/2	1/2
Calidad de los datos	5	6	1/2	1/2	1	1/2	3	3	1	1	2	2
Capacidad de análisis	5	6	1/2	1/2	1	1/2	3	3	1	1	2	2
Prevención del riesgo de incumplimiento	3	4	1/3	1/3	1/2	1/3	2	2	1/2	1/2	1	1
Detección de tendencias	3	4	1/3	1/3	1/2	1/3	2	2	1/2	1/2	1	1
SUMA	45,33	57,00	5,83	5,83	10,87	5,85	32,50	32,50	11,03	11,03	18,58	18,58

Anexo 4. Prueba de Consistencia

Una vez obtenidos los ponderadores con el proceso descrito en el numeral xxx Importancia relativa de los criterios., se inicia el cómputo de la matriz de consistencia con los siguientes argumentos:

1. Ponderadores:

$$w_i = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n PRC_{ij}$$

Donde: w_i = es el ponderador del criterio i PRC_i = Porcentaje relativo del criterio i

2. Valor Lambda de la matriz de comparación de criterios:

$$\lambda = \frac{1}{n} \sum_{i,j=1}^n C_{i,j} * w_j$$

3. Índice de consistencia:

$$IC = \frac{\lambda - n}{n - 1}$$

4. Prueba de consistencia:

$$PC = ICIR$$

5. Tabla del índice Random (IR)

Tamaño de la matriz	Random Index
1	0
2	0
3	0,58
4	0,9
5	1,12
6	1,24
7	1,32
8	1,41
9	1,45
10	1,49
11	1,51
12	1,54
13	1,56
14	1,57
15	1,59

Anexo 5. Resultados Prueba de Consistencia

	Costo de cumplimiento del regulado	Costo administrativo de la CRC	Recursos pedagógicos	Acompañamiento y orientación al regulado	Estrategias de divulgación de información	Normatividad vigente	Divulgación de mecanismos de participación	Fomento audiencia crítica	Calidad de los datos	Capacidad de análisis	Prevención del riesgo de incumplimiento	Detección de tendencias	PONDERADOR DE LOS CRITERIOS	Suma ponderada de las valoraciones	Suma ponderada/ponderadores
Costo de cumplimiento del regulado	2,50%	4,88%	2,36%	2,36%	2,01%	2,34%	2,99%	2,99%	1,91%	1,91%	1,87%	1,87%	2,50%	30,01%	12,00
Costo administrativo de la CRC	0,83%	1,63%	2,07%	2,07%	1,68%	2,34%	1,49%	1,49%	1,59%	1,59%	1,41%	1,41%	1,63%	19,60%	12,04
Recursos pedagógicos	17,51%	13,03%	16,55%	16,55%	20,12%	16,40%	14,94%	14,94%	19,09%	19,09%	16,87%	16,87%	16,55%	201,96%	12,21
Acompañamiento y orientación al regulado	17,51%	13,03%	16,55%	16,55%	20,12%	16,40%	14,94%	14,94%	19,09%	19,09%	16,87%	16,87%	16,55%	201,96%	12,21
Estrategias de divulgación de información	12,51%	9,77%	8,27%	8,27%	10,06%	8,20%	11,96%	11,96%	9,55%	9,55%	11,25%	11,25%	10,06%	122,58%	12,19
Normatividad vigente	17,51%	11,40%	16,55%	16,55%	20,12%	16,40%	14,94%	14,94%	19,09%	19,09%	16,87%	16,87%	16,40%	200,34%	12,22
Divulgación de mecanismos de participación	2,50%	3,26%	3,31%	3,31%	2,51%	3,28%	2,99%	2,99%	3,18%	3,18%	2,81%	2,81%	2,99%	36,14%	12,09
Fomento audiencia crítica	2,50%	3,26%	3,31%	3,31%	2,51%	3,28%	2,99%	2,99%	3,18%	3,18%	2,81%	2,81%	2,99%	36,14%	12,09
Calidad de los datos	12,51%	9,77%	8,27%	8,27%	10,06%	8,20%	8,97%	8,97%	9,55%	9,55%	11,25%	11,25%	9,55%	116,60%	12,21
Capacidad de análisis	12,51%	9,77%	8,27%	8,27%	10,06%	8,20%	8,97%	8,97%	9,55%	9,55%	11,25%	11,25%	9,55%	116,60%	12,21
Prevención del riesgo de incumplimiento	7,50%	6,51%	5,52%	5,52%	5,03%	5,47%	5,98%	5,98%	4,77%	4,77%	5,62%	5,62%	5,62%	68,29%	12,14
Detección de tendencias	7,50%	6,51%	5,52%	5,52%	5,03%	5,47%	5,98%	5,98%	4,77%	4,77%	5,62%	5,62%	5,62%	68,29%	12,14

Lambda max	12,15	Índice de consistencia	0,013	R.I.	1,54	Prueba de Consistencia	0,9%	Consistente
-------------------	-------	-------------------------------	-------	-------------	------	-------------------------------	------	--------------------

Anexo 6. Evaluación de alternativas

criterio	Subcriterio	Descripción	0	1	2	3	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3
Carga administrativa	Costo de cumplimiento del regulado	Se refiere a los costos operativos y administrativos en que incurren los proveedores del servicio de televisión para cumplir con las obligaciones dispuestas por ley para la atención de PQR.	Hay una probabilidad de que el costo administrativo aumente al aumentar PQR y Actuaciones	Los costos administrativos se mantienen	Hay una reducción de PQR <= 8%	Hay una reducción de PQR >8%	0,5	2	2,5
	Costo administrativo de la CRC	Se refiere a los costos operativos y administrativos en que incurren la CRC para cumplir con las obligaciones dispuestas por ley para la atención de PQR, actuaciones administrativas y procesos judiciales.	Hay una probabilidad de que el costo administrativo aumente al aumentar PQR y Actuaciones	Los costos administrativos se mantienen	Hay una reducción de costos administrativos <= 41% y reducción de PQR <= 8%	Hay una reducción de costos administrativos > 41% y reducción de PQR >8%	0,5	2	2,5
Transferencia de conocimiento	Recursos pedagógicos	Se diseñan y aplican herramientas pedagógicas que busquen la transferencia de conocimiento y la sensibilización ante los fines y principios del servicio de televisión, su importancia social y cultural, la normativa vigente y la influencia potencial del servicio en la televidencia, especialmente la niñez.	No cuenta con cursos	Un curso sobre derechos de los televidentes o normativa vigente y obligaciones de los operadores	Más de un curso sobre derechos de los televidentes y normativa vigente y obligaciones de los operadores	Cursos y cartillas sobre derechos de los televidentes y normativa vigente y obligaciones de los operadores	1,0	2,3	2,9
	Acompañamiento y orientación al regulado	Incluye estrategias y medios para realizar un acompañamiento, orientación y apoyo a los regulados.	No hay mesas de trabajo	Una mesa	Más de una mesa de trabajo anual	Mesa permanente	0,2	1,9	2,3
	Estrategias de divulgación de información	Se contemplan estrategias de difusión (divulgación) de la información generada en análisis y compilación de datos con objetivos claros y lenguaje comprensible para todos los implicados.	No hay publicaciones	Una publicación anual del sector.	Más de una publicación anual del sector.	Publicaciones e información actualizada en posdata sobre el sector.	0,0	2,1	2,5
	Normatividad vigente	Se contemplan estrategias de difusión (divulgación) de la información generada en análisis y compilación de datos con objetivos claros y lenguaje comprensible para todos los implicados.	No hay campañas de actualización a los televidentes.	Campañas de actualización para televidente u operadores (clasificación del servicio y obligaciones) con un lenguaje apropiado	Campañas para televidentes y operadores (clasificación del servicio y obligaciones) con un lenguaje apropiado	Campañas diferenciales para los operadores según su modalidad	1,1	2,0	2,6
Fomento a la participación	Divulgación de mecanismos de participación	Se contempla el fortalecimiento y divulgación de canales para que ciudadanos y operadores tengan comunicación y retroalimentación adecuada por parte de CRC y de los mismos operadores y defensores del televidente en lo tocante a Contenidos.	No se divulgan mecanismos de participación.	Se realiza una actividad de divulgación al año para televidente u operadores (PQR).	Se realiza una actividad de divulgación al año para televidente y una actividad de divulgación al año para operadores.	Más de 2 actividades de divulgación para televidentes y operadores.	1,1	2,0	2,2

	Fomento audiencia critica	Genera y difunde actividades y acciones para promover un consumo crítico y participativo de contenidos audiovisuales por parte de la audiencia.	No hay capacitaciones.	Al menos una capacitación sobre derechos de los televidentes.	Al menos una capacitación sobre derechos de los televidentes y critica.	Capacitaciones y prosumo.	1,0	1,9	2,6
Base en evidencia	Calidad de los datos	Los formatos establecidos y la recolección de información garantizan que los datos son compatibles, completos, precisos, accesibles y fáciles de utilizar.	No se promueve la homogeneidad de la información	Formatos sugeridos.	Espacios de sensibilización sobre la importancia de dicha información y formatos sugeridos.	Incentivos para el reporte en formatos sugeridos.	1,0	2,5	2,0
	Capacidad de análisis	Se refiere a las diversas herramientas y métodos de análisis cualitativos y cuantitativos que permitan la identificación de tendencias, y el seguimiento de variables y parámetros para el análisis sistemático de contenidos.	No hay reportes	Al menos el desarrollo de un reporte anual	Más de un reporte anual	Reportes y definición de variables y parámetros constantes de análisis de contenidos que permitan la trazabilidad de los mismos en el tiempo.	0,5	2,7	2,2
Capacidad anticipatoria	Prevención del riesgo de incumplimiento	Se refiere a la posibilidad de anticiparse al incumplimiento normativo. Así la CRC anticipadamente evidencia el riesgo de incumplimiento y adopta medidas	No hay mesas de trabajo para conocer causas de incumplimiento	Una mesa de trabajo para conocer causas de incumplimiento.	Mas de una mesa de trabajo para conocer causas de incumplimiento.	Mesas de trabajo diferenciales.	0,0	2,0	2,6
	Detección de tendencias	A través de la observación sistemática de contenidos, de las parrillas, de las PQR recibidas evalúa el comportamiento de los operadores para anticiparse frente a aspectos específicos que requieren socialización o implementación de herramientas.	No hay procesos de observación de contenidos.	Un proceso de observación de contenidos eventual.	Mas de un proceso de observación de contenidos regular.	Al menos un proceso de observación de contenidos regular por cada modalidad de servicios de televisión.	0,6	1,4	2,6

Anexo 7. Valoración ponderada de las alternativas

	Valoración de desempeño			Valoración Ponderada			
	Pesos	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3
Costo de cumplimiento del regulado	2,50%	0,50	2,00	2,50	0,01	0,05	0,06
Costo administrativo de la CRC	1,63%	0,50	2,00	2,50	0,01	0,03	0,04
Recursos pedagógicos	16,55%	1,00	2,25	2,88	0,17	0,37	0,48
Acompañamiento y orientación al regulado	16,55%	0,15	1,88	2,30	0,02	0,31	0,38
Estrategias de divulgación de información	10,06%	0,00	2,13	2,50	0,00	0,21	0,25
Normatividad vigente	16,40%	1,13	2,00	2,63	0,18	0,33	0,43
Divulgación de mecanismos de participación	2,99%	1,13	2,00	2,20	0,03	0,06	0,07
Fomento audiencia crítica	2,99%	1,00	1,88	2,63	0,03	0,06	0,08
Calidad de los datos	9,55%	1,00	2,50	2,00	0,10	0,24	0,19
Capacidad de análisis	9,55%	0,50	2,70	2,20	0,05	0,26	0,21
Prevención del riesgo de incumplimiento	5,62%	0,00	2,00	2,63	0,00	0,11	0,15
Detección de tendencias	5,62%	0,63	1,38	2,60	0,04	0,08	0,15