



Bogotá, 3 de Agosto de 2020

Doctor  
**CARLOS LUGO SILVA**  
Director  
**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**  
Calle 59ª bis No 5 -53  
Bogotá D.C.,

Asunto: Comentarios al Documento Azul: *“Modelo de Vigilancia y Control de Contenidos Audiovisuales con enfoque preventivo”*.

Respetado Docto Lugo:

El presente documento contiene los comentarios de COMCEL S.A. al Documento Azul: *“Modelo de Vigilancia y Control de Contenidos Audiovisuales con enfoque preventivo”*, en los siguientes términos:

#### **1. COMENTARIOS GENERALES:**

Se resalta el enfoque preventivo que la CRC propone para aplicar al modelo de Vigilancia y Control de contenidos audiovisuales, el cual está estructurado *“Con el fin de promover el cumplimiento de las obligaciones en materia de contenidos audiovisuales, así como de fortalecer la audiencia crítica y crear una sinergia entre televidentes y operadores que redunde mayores niveles de audiencia y la consecuente mayor prosperidad del sector audiovisual colombiano, se tiene planteado establecer en la CRC un Modelo de Vigilancia y Control de contenidos audiovisuales con enfoque preventivo”*<sup>1</sup>. Como el documento mismo lo reconoce, *“las herramientas de vigilancia y control en materia de contenidos audiovisuales no son suficientes para materializar de manera integral los fines y principios del servicio de televisión”*<sup>2</sup>.

Asimismo, se valora la conclusión de la CRC por medio de la cual reconoce como facultad *“de inspección, vigilancia y control, la autoridad, como verificadora o supervisora del cumplimiento de la ley y de la regulación, puede solicitar información, realizar investigaciones administrativas, fiscalizar –en forma permanente– las actividades de los operadores en aras de asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico y ordenar correctivos para subsanar situaciones críticas. Dichas actividades pueden desarrollarse de manera preventiva o represiva, los cuales no son en ningún caso,*

---

<sup>1</sup> COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Documento Azul. *“Modelo de Vigilancia y Control de Contenidos Audiovisuales con enfoque preventivo”* Página 5.

<sup>2</sup> Pagina 6.



excluyentes”<sup>3</sup>(NFT)

De esta forma, como lo señala la entidad en el documento publicado, se mejoraría el cumplimiento normativo y se beneficiarían todos los usuarios del servicio público de telecomunicaciones, tanto en materia de contenidos como de comunicaciones.

### 1.1. De la necesidad de consagrar la posibilidad de implementar planes o acuerdos de mejora:

No obstante lo anterior, es necesario que la CRC determine el marco para la presentación de acuerdos de mejora por parte de los prestadores de servicio de televisión, en pro de la consecución de los fines del estado a través del servicio de Televisión, de cara al beneficio del usuario final. En este sentido, es necesario indicar que un enfoque preventivo tiene como objetivo maximizar principios constitucionales como los de economía, eficacia y eficiencia que rigen las funciones públicas, contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, así como cumplir los fines esenciales del Estado (artículo 2º- C.P), el debido proceso (art. 29 C.P ) y el deber del Estado de atender el interés general.

Sobre este punto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-165/19, reconoció la existencia de modelos preventivos dentro de las políticas de inspección, vigilancia y control así:

*“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**<sup>4</sup>. 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***

<sup>3</sup> Página 8.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencias C-787 de 2007, C-570 de 2012, C-851 de 2013. En este sentido, las restricciones a la libertad económica y las competencias de inspección, vigilancia y control, solo puede hacerse mediante ley, en concordancia con los artículos 150 numerales 8º y 21, 333 a 335 y 365 de la Carta, entre otros. A su vez, el artículo 189 de la Carta le asigna al Presidente funciones de inspección, vigilancia y control (numeral 24). Dichas funciones son administrativas y, por lo mismo, deben estar supeditadas a la ley, aunque no establece su alcance. A título enunciativo y no limitativo, cabe señalar 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 hacer auditorias de seguimiento a su actividad.



### **revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones”<sup>5</sup>. (NSFT)**

Fue así que la Corte concluyó que las funciones de inspección, vigilancia y control, siguen un proceso de tres fases, 1. Pedir información, 2. Seguimiento y evaluación de las entidades vigiladas, y 3. La que permite ordenar correctivos, y puede terminar en sanción. Es acá donde se observa plenamente que las funciones de INSPECCIÓN están inmersas en un modelo preventivo.

Dicha sentencia reconoce 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) puede optar por sancionarlo”.

Al mismo tiempo, la Corte advierte la posibilidad de que el control se ejerza mediante acciones preventivas, y que se complemente con la posibilidad de sancionar y no lo deja limitado únicamente a la imposición de sanciones.

Adicional a lo anterior, es necesario sustentar esta posición con lo indicado en la Sentencia C-826 de 2013, en donde la Corte Constitucional, aplicando los principios que rigen la función administrativa, avala la posibilidad de que se utilicen compromisos de mejora, buscando satisfacer primordialmente el interés general, y en este sentido determinó: “Es por ello que las finalidades del ejercicio de funciones de vigilancia y control no consisten en ejercer solamente, en las potestades sancionatorias, sino en diseñar e implementar estrategias para lograr que las labores de inspección, vigilancia y control garanticen la preservación del ordenamiento jurídico y el cumplimiento de las competencias de la entidad correspondiente; **como por ejemplo, los compromisos de mejora**. Para efecto de lo anterior y de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia que, entre otros, orientan las actuaciones administrativas, 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”<sup>6</sup> (NFT)

A título de conclusión la mejora manera de ejecutar un modelo preventivo de vigilancia y control se hace por medio de acuerdos o compromisos de mejora.

### **1.2. Sobre el ámbito de aplicación de la propuesta, de cara a la regulación existente sobre contenidos para los operadores del servicio de Televisión ya sea abierta o cerrada:**

Como primera medida es necesario indicar que el documento objeto de estudio hace énfasis únicamente en las obligaciones que deben cumplir los Operadores de Televisión abierta sobre contenidos. Se extraña el señalamiento de la Resolución ANTV 026 de 2018, “Por la cual se

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C-165/19, Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo, página 35.

<sup>6</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-826-13.htm>



*reglamenta la prestación del servicio de Televisión por Suscripción”, la cual en su Capítulo II establece las obligaciones de contenido de la programación para los operadores de televisión cerrada.*

Por lo anterior, es necesario que el documento deje claramente establecido que este régimen de enfoque preventivo para vigilancia y control de contenidos audiovisuales, debe medir a los operadores de cara a la regulación que para ellos se aplique, es decir, para los operadores de televisión abierta, se apliquen las normas sobre contenidos reguladas para ellos establecidas en el Acuerdo CNTV 002 de 2011 *“Por medio del cual se reglamenta la radiodifusión de contenidos en el servicio público de televisión abierta”* y para los operadores de televisión cerrada, se apliquen los lineamientos señalados en la Resolución ANTV 026 de 2018 *“Por la cual se reglamenta la prestación del servicio de Televisión por Suscripción.”*

Lo anterior toda vez que para el caso de los Operadores de televisión cerrada, estos prestan el servicio desde la perspectiva de la retransmisión de señales sobre las cuales no tienen control para determinar el alcance de sus contenidos o línea editorial. De hecho está contractualmente prohibido que el Operador de Televisión cerrada haga cualquier modificación o adaptación de la señal; es decir del contenido.

Por lo anterior, y toda vez que solo le sería aplicable a un operador de Televisión Cerrada lo señalado en la Resolución ANTV 026 de 2018, un Proveedor de servicio de Televisión cerrada no podría verse inmerso en un incumplimiento regulatorio si una de las señales de casas programadoras que retransmite tiene un contenido objeto de reproche legal.

En caso contrario, el Operador de Televisión Cerrada podría verse expuesto por la responsabilidad sin culpa, es decir un modelo de responsabilidad objetiva.

## **2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS:**

Si bien es cierto que la CRC presenta este proyecto con un enfoque preventivo, no propone dentro del mismo una estructura que contemple la posibilidad de formular planes de mejora frente al cumplimiento de contenidos audiovisuales.

El mismo documento advierte de los problemas que genera la falta de claridad en las normas existentes y vigentes, ambigüedad de las medidas regulatorias o la falta de claridad en algunos conceptos, generando lo señalado en el documento una *“causa directa de que no se logren los fines y principios del servicio de televisión, y que las herramientas actuales que se utilizan para el ejercicio de la vigilancia y control en materia de contenidos audiovisuales sean insuficientes”*<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Página 39.



Asimismo, al reconocer la *“ausencia de relación directa entre la consecución efectiva de los fines y principios de la televisión y las sanciones que impone la administración”*<sup>8</sup>, se advierte de la necesidad de lograr por medio de un enfoque preventivo y los planes de mejora, que por medio de los compromisos allí adquiridos, de manera rápida y eficaz, se logre la consecución de los fines y principios en materia de televisión con el objeto de lograr el bienestar de los televidentes por el impacto generado con los contenidos transmitidos en los mismos a la sociedad.

La misma CRC es conocedora que la sanción debe ser considerada como *“la última respuesta de la Administración a un comportamiento contrario al ordenamiento jurídico. La sanción no es un fin sino una herramienta adicional en manos del poder de la Administración. El esquema sancionatorio adelantado hasta el momento no conlleva de manera directa a la satisfacción de los intereses de los televidentes y la efectiva protección de los fines y principios del servicio; aun cuando se imponga una sanción, la misma no tiene el efecto de resarcimiento de los mismos”*.

Por lo anterior se reitera la solicitud de reglar la presentación de acuerdos o planes de mejoras dentro del modelo preventivo propuesto.

#### **De la Guía para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones. OCDE.**

Sobre este punto es necesario hacer un análisis sobre lo señalado por la OCDE en año (2019), en el documento: Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones, en donde demostró que los modelos de vigilancia y control deben procurar antes que imponer una sanción, cumplir los fines del Estado de garantizar los derechos de los usuarios<sup>9</sup>.

Es así como en materia de inspección, control y vigilancia y de modernización del derecho administrativo, se deja atrás la práctica impositiva para dar cabida a un enfoque de prevención, autocomposición y regulación responsiva, que están recogidas en las mejores prácticas internacionales en la materia formuladas por la OECD desde 2014.

Este nuevo enfoque es reconocido a lo largo del documento propuesto por la CRC para comentarios, por ejemplo cuando señala que: *“se observa que se deben buscar medidas diferentes a la sanción para el cumplimiento de los fines y principios del servicio de televisión. Dado que la sanción es un último recurso para buscar el cumplimiento de la ley. El hecho de imponer múltiples sanciones a los diferentes operadores y licenciarios no significa o implica per se el logro de los fines y principios del servicio”*<sup>10</sup>. Sin embargo cuando presenta el problema, las causas y las consecuencias, no aterriza el concepto en la posibilidad de suscribir acuerdos de mejora o compromisos.

---

<sup>8</sup> Página 42.

<sup>9</sup> <https://doi.org/10.1787/0fe43505-es>

<sup>10</sup> Página 43.



En conclusión, el marco constitucional citado y la jurisprudencia en la materia expuesta en el documento objeto de estudio, le permiten a la CRC a implementar en materia de contenidos audiovisuales (así como en cualquier otro asunto) a obrar con absoluta tranquilidad para implementar acuerdos de mejora, los cuales son uno de los instrumentos más efectivos para optimizar el ejercicio de sus facultades de inspección, vigilancia, y control.

Por lo anterior, se solicita a la CRC a incluir la siguiente causa y consecuencia al documento azul objeto de estudio:

**Causa:** Inexistencia de la posibilidad de suscribir acuerdos de mejora con los proveedores de contenidos audiovisuales.

**Consecuencia:** no cumplimiento de los fines del servicio de televisión de manera expedita, afectando al televidente.

### 3. ENCUESTA SECTORIAL

Antes de proceder con la respuesta a la encuesta sectorial, es necesario reiterar que los enfoques de cumplimiento de este documento deben estar relacionados con las obligaciones que los Operadores de Servicio de Televisión tengan, de cara a su condición de operadores de televisión abierta o cerrada.

Es decir, cada uno tiene su régimen y debe ser medido en cumplimiento por el que determina sus obligaciones, en caso contrario, el operador de televisión cerrada, podría verse expuesto por la responsabilidad sin culpa, es decir un modelo de responsabilidad objetiva, pues el solo retransmite la señal, y no tiene ninguna injerencia en el contenido de otros.

Respuesta a la encuesta sectorial:

1. *¿Está de acuerdo con el problema definido en este documento? En caso de no estar de acuerdo, explique sus motivos, aporte evidencia al respecto y proponga un problema alternativo.*

El problema planteado en el documento 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”**.

Estamos de acuerdo con el problema planteado, pues de cara a lo señalado a lo largo de estos comentarios, se hace evidente que se necesitan herramientas preventivas para lograr la consecución de los fines y principios de la Televisión en Colombia.



No obstante lo anterior, se pone sobre la mesa la necesidad de que el regulador tenga en cuenta que a través del Internet se permiten una gran amplitud de conceptos y contenidos, los cuales pueden ser idénticos a los transmitidos por televisión ya sea abierta o cerrada, pero que no serían objeto de regulación, por lo que entonces la protección no sería tan importante como el hecho de evidenciar el servicio que es más fácil de regular. En este sentido, vemos que el usuario de contenidos audiovisuales a través de internet sigue estando desprotegido, sin que este hecho haya sido analizado por el regulador.

- 2. ¿Considera que las causas planteadas en este documento son las que generan el problema definido? ¿Adicionaría una causa para dicho problema? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.*

Como se indicó en la parte inicial del documento y bajo los argumentos allá expuestos, se agregaría la siguiente:

**Causa:** Inexistencia de la posibilidad de suscribir acuerdos de mejora con los proveedores de contenidos audiovisuales.

- 3. ¿Considera que las consecuencias expuestas en el presente documento tienen relación directa con la materialización del problema? ¿Adicionaría una consecuencia a dicho problema? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.*

Consideramos respetuosamente que la evidencia de la necesidad regulatoria planteada en el capítulo de consecuencias del documento objeto de estudio, no debería partir del número de quejas de usuarios, pues se observa que en muchos casos las quejas no tienen relación alguna con el contenido audiovisual que se transmite.

En este sentido, el documento advierte que para el año 2019 la ANTV (hasta el 25 de julio de 2019) solo recibió un promedio de 41 de PQR mensuales por contenido, y la CRC durante lo que restó del año, recibió un aproximado de 35 PQR de contenido mensual, reconociendo que aún con el cambio regulatorio generado por la Ley 1978 de 2019, frente a las funciones de la CRC en materia de defensa de los televidentes y de vigilancia y pluralismo informativo, no generó una disminución significativa de las mismas, lo que evidencia que el tal vez el usuario no esté tan desinformado, pues acudió al competente para la imposición y solución de su PQR.

Por el contrario, el enfoque debe ser el cumplimiento de los fines de la televisión, en pro del beneficio de los usuarios, frente a lo cual se ha comprobado que se puede dar haciendo uso de medidas regulatorias preventivas como la formulación de planes de mejora, que permiten corregir la presunta falla de manera más expedita a la que se pueda corregir con la imposición de una sanción



administrativa, obteniendo como mayor beneficiario al usuario, quien va a ver materializados los fines que se buscan con la televisión.

Por lo anterior, solicitamos se incluya la siguiente consecuencia:

**Consecuencia:** no cumplimiento de los fines del servicio de televisión de manera expedita, afectando al televidente.

4. *¿Considera que existen otros grupos de valor que deben tenerse en cuenta en el desarrollo del proyecto regulatorio? Si es así, por favor indique cuáles.*

Como se ha reiterado en diferentes partes del documento, es necesario reiterar que los enfoques de cumplimiento de este documento deben estar relacionados con las obligaciones que los Operadores de Servicio de Televisión tengan, de cara a su condición de operadores de televisión abierta o cerrada. Cada uno tiene su régimen y debe ser medido en cumplimiento por el que determina sus obligaciones, en caso contrario, el operador de televisión cerrada, podría verse expuesto por la responsabilidad sin culpa, es decir un modelo de responsabilidad objetiva, pues el solo retransmite la señal, y no tiene ninguna injerencia en el contenido de otros.

En caso tal, que se considere que tanto todos los operadores de Televisión deben cumplir con el Modelo de vigilancia y Control de contenido audiovisual con enfoque propuesto, sin tener en cuenta la regulación que los rige, y de cara a la formulación del mismo, los operadores de televisión cerrada, no harían parte del grupo de valor al cual va dirigido este proyecto, por las razones antes expuestas.

Por otro lado, consideramos que también debe tenerse en cuenta a los proveedores de contenidos audiovisuales a través de internet.

5. *¿Cuáles alternativas regulatorias (y no regulatorias) considera pertinentes para resolver el problema identificado?*

Consideramos que la mejor alternativa regulatoria que se puede formular para este proyecto es la de permitir acuerdos de mejora ante posibles fallas o incumplimientos regulatorios, esto va a generar de manera expedita el cumplimiento de los fines del estado en materia de televisión.

Adicionalmente, en pro de los principios constitucionales de celeridad y economía procesal, va a dar concreción al cumplimiento de los fines del estado en materia de contenidos de Televisión.

6. *Indique las observaciones y/o comentarios adicionales que considere pertinente mencionar en relación con el proyecto regulatorio Modelo de vigilancia y control con enfoque preventivo de contenidos.*

Adicional a los comentarios indicados a lo largo de este documento, solicitamos que no se considere





la existencia de una agenda sancionatoria para las conductas que sean objetivamente discriminatorias o lesivas para diferentes grupos de población, pues se parte de la base que son esencialmente delictivas, y en este caso, se estaría vulnerando el principio de non bis in idem.

Esperamos que los comentarios enviados aporten y sean de recibo para la revisión y reconsideración de la propuesta.

Cordial saludo,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Santiago Pardo Fajardo".

**SANTIAGO PARDO FAJARDO**  
Director Corporativo de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales