

RESOLUCIÓN No. **7687** DE 2025

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

**LA SESIÓN DE COMISIÓN DE COMUNICACIONES
DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**

En ejercicio de sus facultades legales, establecidas en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 22 de la Ley 1978 de 2019, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

1.1. El requerimiento de información

Mediante comunicación del 23 de agosto de 2024, con radicado 2024526171, la Directora Ejecutiva de la CRC, con fundamento en lo establecido en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, bajo el requerimiento de información No. 2024-034, solicitó a **CARACOL TELEVISIÓN S.A.** (en adelante, «**CARACOL**»), información relacionada con los siguientes ejes temáticos:

- Información contable relacionada con: ingresos, gastos, costos, activos e inversión.
- Contenidos emitidos dentro de la parrilla de programación.
- Anunciantes, agencias o centrales de medios.

Para efectos de lo anterior, se solicitó remitir un documento respondiendo las preguntas abiertas contenidas en el numeral I del requerimiento. Para los numerales II a IV se adjuntó al requerimiento un formato en Excel denominado «*ANEXO TV ABIERTA.xlsx*», el cual debía ser tomado como referencia para el reporte de la información solicitada. La información que debía ser remitida se describe a continuación:

• PREGUNTAS ABIERTAS

«[...]»

- ¿La empresa pertenece a algún grupo empresarial? En caso afirmativo, por favor indique el nombre del grupo empresarial, las empresas que hacen parte del mismo (Razón social y NIT), la participación accionaria de cada empresa en el grupo y las marcas relacionadas.
- En el marco de la venta de espacios publicitarios, ¿existen acuerdos multimedios (es decir, que involucren medios como televisión, radio, medios escritos, espacios digitales, etc.) entre el canal o grupos de medios a los que pertenezca el canal, y centrales o agencias de medios? En caso afirmativo, explique detalladamente los términos y condiciones que se definen en este tipo de acuerdos.
- Se solicita adjuntar el tarifario oficial de pauta del canal con los valores correspondientes a los espacios publicitarios, para los últimos cuatro años (2021, 2022, 2023 y 2024).

Adicionalmente, responda las siguientes preguntas: Indique si existe diferenciación de las tarifas por algunos de los siguientes factores:

- i Franja horaria
- ii Duración del anuncio
- iii Descuentos por volumen o frecuencia de la pauta
- iv Género del programa
- v Otros factores (especifique)

En caso afirmativo, detalle las condiciones que se debe cumplir para que se [dé] la diferenciación de la tarifa.

- Indique si en la negociación con los anunciantes, agencias de publicidad y centrales de medios, se presentan descuentos tarifarios por condiciones como: pronto pago, compra de paquetes de anuncios, compra de espacios publicitarios en diferentes medios asociados al canal, etc. En caso afirmativo, detalle estas condiciones y los descuentos que se efectúen sobre la tarifa.
- Indique si en la negociación con los anunciantes, agencias de publicidad y centrales de medios, se presentan descuentos tarifarios por la adquisición de servicios adicionales como son: producción de los anuncios, servicios de análisis y reporte de la efectividad de la pauta, etc. En caso afirmativo, detalle estas condiciones y los descuentos que se efectúen sobre la tarifa.
- Indique cuáles son las variables y factores que influyen en la actualización de las tarifas de pauta publicitaria, ofertadas por el canal».

• INFORMACIÓN CONTABLE

En relación con la información contable, la CRC solicitó adjuntar respecto de los últimos cinco (5) años (2019, 2020, 2021, 2022 y 2023), la información relacionada con los valores registrados al cierre contable de cada año, indicando (i) datos de la empresa que reporta y periodo; (ii) ingresos; y (iii) gastos, costos, activos e inversión, teniendo en cuenta los rubros señalados en el requerimiento.

• INVERSIÓN EN CONTENIDOS

En relación con la inversión en contenidos, la CRC solicitó adjuntar información relacionada con los valores correspondientes a los derechos de transmisión o adquisición de contenidos, a la producción de contenidos para emisión propia, y a la coproducción de contenidos a ser emitidos en el canal, según aplique, discriminados por año y género, para lo cual se debían diligenciar los campos indicados en el requerimiento.

• ANUNCIANTES, AGENCIAS O CENTRALES DE MEDIOS

Sobre este eje temático se solicitó adjuntar información relacionada con los valores mensuales correspondientes a los ingresos por pauta publicitaria de los últimos cuatro años (2021, 2022, 2023 y 2024), por franja horaria y género, de acuerdo con los anunciantes, agencias y/o centrales de medios que pautan en su canal, diligenciando los campos indicados en el requerimiento.

En el requerimiento de información se estableció como fecha límite de respuesta el día 13 de septiembre de 2024, al correo electrónico reportescrc@crcom.gov.co.

El 13 de septiembre de 2024, **CARACOL** remitió su respuesta al correo electrónico reportescrc@crcom.gov.co, enviando parcialmente la información solicitada. En relación con la información sobre contenidos emitidos **CARACOL** indicó que:

«[A]demás de ser información de negocio altamente sensible, y por ende no es de conocimiento de[I] público en general y es conocida solo por la empresa y por terceros con quienes se adelantan operaciones de debida diligencia bajo acuerdos de confidencialidad, rebasa las facultades de solicitud de información de la entidad en su

calidad de ente supervisor y por [sic] Caracol no está obligado a revelar la información solicitada sobre los valores relacionados con los derechos de transmisión o adquisición de contenidos, producción propia o coproducción de contenidos emitidos en el canal».

Así mismo, expresó que la información solicitada constituye secreto empresarial y que considera que esta Comisión se extralimita en sus funciones con la solicitud de información que versa sobre aspectos que, en su sentir, no están relacionados con los servicios de telecomunicaciones ni con la habilitación general otorgada a **CARACOL**, ni con las facultades de supervisión y control de la entidad.

Respecto a la información sobre anunciantes, agencias y/o centrales de medios, **CARACOL** remitió una «información global» e indicó que la consideraba suficiente, *«ya que la información desglosada por anunciante que nos están solicitando, está protegida por acuerdos de confidencialidad con nuestros clientes. La divulgación de dicha información violaría dichos acuerdos, afectando nuestras relaciones comerciales»*.

Así mismo, **CARACOL** expuso que remitía su respuesta a las preguntas abiertas formuladas en el requerimiento.

El 4 de octubre de 2024, en respuesta a la comunicación previamente descrita, y bajo la comunicación con radicado 2024531042, la CRC le indicó a **CARACOL** que la información remitida estaba incompleta o se reportó en un formato que no cumple las instrucciones del requerimiento. En efecto, la CRC indicó que no encontró la información solicitada sobre las siguientes temáticas:

«(...)

- Información contable (ingresos, gastos, costos, activos e inversión): Mediante el requerimiento 2024-034 se solicitó información distinta a la solicitada mediante el requerimiento 2023-004. Es necesario remitir cada uno de los datos solicitados en esta oportunidad.
- Inversión en contenidos: Mediante el requerimiento 2024-034 se solicitó información distinta a la solicitada mediante el requerimiento 2023-004. Es necesario remitir cada uno de los datos solicitados en esta oportunidad.
- Anunciantes, agencias o centrales de medios: No se remitió la totalidad de la información requerida».

Adicionalmente, sobre las preguntas abiertas, la CRC subrayó que **CARACOL** no respondió los siguientes puntos:

- Información sobre las empresas que hacen parte del grupo empresarial, con su participación accionaria.
- Detallar los términos y condiciones de los acuerdos multimedios de venta de espacios publicitarios, entre el canal o grupos de medios a los que pertenece el canal, y centrales o agencias de medios. Para tal fin, la CRC sugirió acudir a ejemplos reales.

La CRC precisó la información faltante en el Anexo 1 que adjuntó a la comunicación remitida a **CARACOL**¹.

Además, la CRC puso de presente el sustento normativo con base en el cual considera que con el requerimiento de información la entidad no *«rebasa las facultades de solicitud de información de la entidad en su calidad de ente supervisor»*, como erradamente lo indica **CARACOL**, así como la obligación del operador de remitir la información solicitada en el requerimiento de información No. 2024-034. En efecto, la CRC indicó a **CARACOL**:

«[S]egún el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014, quien afirme que la información que entrega posee el carácter de información confidencial o reservada, debe aportar las

¹ Este contenido también fue detallado en la tabla del apartado «D. DISPOSICIONES PRESUNTAMENTE VULNERADAS» del auto en el cual se formuló el pliego de cargos.

razones y pruebas que fundamenten que la información solicitada debe salvaguardarse por la autoridad conservando dicha naturaleza. Así, deberá detallar: (i) el sustento constitucional o legal de la solicitud; ii) si se trata de una excepción contenida en los artículos 18 y 19 de la misma ley; y (iii) cuál sería el daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información, que causaría su revelación.

(...)

[L]a Ley 1712 de 2014 no [constituye] justificación a la no entrega de la información. Por el contrario, [indica] los elementos que deben estar presentes en la entrega de información que sea de carácter confidencial o reservada, con el objetivo de que la autoridad que la salvaguarde, procese y, en últimas utilice, garantice un tratamiento especial basado en la protección y no revelación de los datos entregados.

Ahora bien, en la comunicación recibida el 13 de septiembre, la CRC no encuentra sustentados cada uno de tales elementos normativos por parte de CARACOL TELEVISIÓN S.A. Por el contrario, se trata de meras afirmaciones que no cumplen los tres requisitos legales.

(...)

La Ley 1712 de 2014 es aplicable a la CRC exclusivamente debido a que, como sujeto obligado, tiene «en posesión, bajo control o custodia»² información que, por la regla general establecida en la misma norma, se cataloga como pública. De esta manera, no resulta jurídicamente sustentable indicar que «la facultad de solicitar información es aplicable a personas privadas que prestan servicios públicos y únicamente en relación con la prestación de dicho servicio», como lo asegura el operador en su comunicación.

(...)

A partir de la expedición de la Ley 1978 de 2019, el legislador determinó que el curso de la regulación en materia del servicio de televisión debía migrar hacia la regulación por mercados. De esta manera, mediante el numeral 4 de dicho compendio normativo, expresamente se estableció como una de las facultades de la CRC «[r]egular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, hacia una regulación por mercados»

(...)

[E]l numeral 29 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2019 es claro en indicar que la CRC es competente para regular las condiciones de operación y explotación del servicio público de televisión, particularmente, pero no exclusivo, en materia de publicidad. Ahora bien, a partir de la definición establecida en el artículo 1 de la Ley 182 de 1995, y de lo que la regulación vigente establece como publicidad en televisión, resulta claro que el alcance de la función regulatoria que posee esta Comisión involucra la dimensión de la publicidad que se emite a través de televisión.

[D]ebido a que el mercado de Distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados hace parte de una estructura de mercado de dos lados (cuyo otro lado es el Mercado minorista de espacios de publicidad en canales de televisión abierta nacional operados por privados, con alcance nacional), esta Comisión está facultada para determinar si existen problemas de competencia que, originados en el otro lado del mercado, impacten indirectamente la distribución minorista de contenidos en la televisión abierta».

Con base en lo anterior, la CRC reiteró a **CARACOL** el requerimiento de información No. 2024-034, realizado el 23 de agosto de 2024 con radicado 2024526171, resaltándole la importancia que tiene no solo la oportunidad en la que se entrega la información requerida,

² Ibid. Artículo 2. Principio de máxima publicidad para titular universal. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.

sino su completitud, veracidad y exactitud, tal y como lo establece el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, so pena de la imposición de multas diarias hasta por 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por cada día en que el operador incurra en esta conducta, según la gravedad de la falta y la reincidencia en su comisión.

En concordancia con lo anterior, la Comisión le otorgó a **CARACOL** un plazo perentorio hasta el 11 de octubre de 2024 para remitir, al correo electrónico reportescrc@crcom.gov.co, la información faltante del requerimiento No. 2024-034. Además, informó que si **CARACOL** considera que la información objeto de requerimiento tiene el carácter de reservada o confidencial, debía enviar la respectiva justificación; y que, en caso de que **CARACOL** se sustrajera del deber de entregar la información en comento o la entregase sin cumplir los requisitos previstos en la comunicación del 23 de agosto de 2024, la CRC podría iniciar la respectiva actuación administrativa sancionatoria con el objetivo de verificar la posibilidad de imponer las multas a las que hace alusión el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

CARACOL dio respuesta el 11 de octubre de 2024 mediante comunicación remitida al correo reportescrc@crcom.gov.co. En dicha respuesta, reiteró la postura expuesta en su comunicación del 13 de septiembre de 2024.

Fue así como, en relación con la información sobre las empresas que hacen parte del grupo empresarial, con su participación accionaria, remitió el certificado de existencia y representación legal e indicó que allí se puede verificar que **CARACOL** tiene registrada situación de grupo empresarial y las entidades pertenecientes a dicho grupo y que en cuanto a la participación accionaria de cada empresa en el grupo y marcas relacionadas, **CARACOL** no puede confirmar dicha información dado que no es la entidad matriz o controlante dentro del grupo empresarial.

En cuanto a la pregunta relacionada con detallar los términos y condiciones de los acuerdos multimedios de venta de espacios publicitarios entre el canal o grupos de medios a los que pertenece el canal, y centrales o agencias de medios, **CARACOL** reiteró que la respuesta brindada es suficiente y completa:

«[E]n la medida en que se confirma que, sí existen este tipo de acuerdos. Sin embargo, no es posible brindar una única explicación de las condiciones de este tipo de acuerdos, ya que cada acuerdo o negocio que llegue a tener este tipo de especificaciones se hace bajo condiciones particulares; no existen términos o condiciones generales aplicables a todos los acuerdos que cumplan estas características. Cada caso se analiza individualmente y atiende a una estrategia personalizada, teniendo en cuenta los objetivos comerciales y publicitarios del anunciante, así como las características particulares de los medios involucrados y del producto a publicar».

Finalmente, agregó que la CRC *«no cuenta con facultades para solicitar la entrega de las condiciones particulares específicas pactadas entre cada anunciante y Caracol»*.

En relación con la información contable, sostuvo que la competencia de la CRC *«no se extiende a conocer de manera desagregada los ingresos que percibe Caracol, respecto de la publicidad contratada y emitida en medios digitales, como es el streaming, páginas web o las redes sociales, ya que su ámbito de actuación está delimitado exclusivamente al servicio de televisión abierta»*.

Sobre la inversión en contenidos, reiteró que **CARACOL** *«no está obligado a revelar esta información en los términos solicitados. Las facultades para requerir información de la CRC y las obligaciones frente a la información pública aplicables a una entidad privada que presta un servicio público aplican únicamente a la información directamente relacionada con la prestación del servicio público por parte de dicha entidad privada»*.

Asimismo, señaló lo siguiente:

«(...) [L]a información solicitada relacionada con diferentes aspectos relacionados con los contenidos, incluyendo costos e inversiones para su producción y/o adquisición, no está directamente relacionada con el uso y explotación del espectro radioeléctrico para la prestación del servicio público de televisión abierta.

(...) [L]a información desagregada respecto de costos y estrategias del canal en cuanto a adquisición de contenidos, producción propia o coproducción de contenidos constituye un activo de negocio altamente sensible y confidencial, enmarcado dentro de la protección del secreto empresarial, y revelar detalles sobre los valores relacionados con derechos de transmisión³, excede las facultades de solicitud de información de la CRC, la cual, en su calidad de ente regulador, no tiene competencia sobre estos aspectos».

En relación con la información sobre anunciantes, agencias o centrales de medios, **CARACOL** insistió en que la información global remitida el 13 de septiembre de 2024 es suficiente y que la CRC no tiene competencia para conocer los detalles de las relaciones comerciales de **CARACOL** con sus clientes, abarcando de forma desagregada toda la información listada en el anexo denominado «anunciantes».

1.2. El desarrollo de la actuación administrativa

El 1 de noviembre de 2024, la CRC formuló pliego de cargos a **CARACOL** por la presunta infracción del numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, al no haber entregado la totalidad de información solicitada por la CRC, relativa a los servicios de televisión abierta 2019-2024, en el plazo establecido por esta Comisión en el requerimiento de información No. 2024-034, ni dentro del plazo perentorio otorgado por la CRC en la reiteración del requerimiento, ni haberla entregado a la fecha del pliego de cargos.

En el artículo 2 del pliego de cargos se concedió a **CARACOL** un término de quince (15) días hábiles para presentar sus descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendiera hacer valer.

El pliego de cargos fue notificado a **CARACOL** personalmente por medios electrónicos el 1 de noviembre de 2024, por lo cual, el término de quince (15) días hábiles antes mencionado transcurrió entre el 5 y el 26 de noviembre de 2024, sin que **CARACOL** hubiese presentado descargos ni solicitado pruebas.

El 4 de diciembre de 2024, **CARACOL** remitió una comunicación que fue radicada internamente con el número 2024826808, en la cual, además de señalar que allegaba su respuesta al pliego de cargos, indicó: «*Por favor pedimos acusado de recibido de la comunicación adjunta y que fue enviada en día 26 de noviembre de 2024*»⁴. No obstante, el mismo 4 de diciembre de 2024, **CARACOL** remitió otra comunicación que fue radicada internamente con el número 2024826821, en la cual, entre otros aspectos, expresa lo siguiente:

«Frente a la respuesta al pliego de cargos por un error de comunicación no se remitió un escrito adicional específico de respuesta al pliego de cargos sin embargo mediante, mediante comunicación radicada el pasado 21 de noviembre de 2024, la sociedad que represento complementó la información remitida a la entidad el pasado 13 de septiembre. Con dicha remisión consideramos que se atiende a cabalidad el requerimiento de información».

Posteriormente, mediante auto expedido el 22 de enero de 2025, la CRC decretó una prueba de oficio, según se detalla en la sección 3 del presente acto; dio por concluida la etapa probatoria; y corrió traslado por el término de diez (10) días hábiles para la presentación de alegatos de conclusión por parte de la sociedad investigada. Dentro del plazo otorgado, mediante el escrito radicado internamente con el No. 2025802135, el 3 de febrero de 2025, **CARACOL** presentó sus alegatos de conclusión en la presente investigación administrativa sancionatoria.

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

2. CARGO IMPUTADO EN EL AUTO DE APERTURA DE INVESTIGACIÓN

³ BIS – Decisión 486 de 2000 – Artículo 260.
⁴ Se considera necesario precisar que CARACOL no remitió escrito de descargos el 26 de noviembre de 2024, tal y como lo reconoció la sociedad investigada en su comunicación del 4 de diciembre de 2024, radicada en la CRC con el número 2024826821.

Mediante auto proferido el 1 de noviembre de 2024, la CRC imputó a **CARACOL** la presunta infracción a lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, al no haber entregado la totalidad de información solicitada por este regulador, relativa a los servicios de televisión abierta en el periodo 2019-2024, en el plazo establecido por esta Comisión en el requerimiento de información No. 2024-034, esto es, desde el momento en que se le remitió el requerimiento de información –23 de agosto de 2024– hasta el 13 de septiembre de 2024, ni dentro del plazo perentorio otorgado por la CRC en la reiteración del requerimiento, es decir, desde el 4 hasta el 11 de octubre de 2024, ni haberla entregado a la fecha del pliego de cargos. Todo lo anterior, de conformidad con lo explicado en la parte considerativa del mencionado acto administrativo.

3. PRUEBAS

En concordancia con las pruebas incorporadas en el expediente hasta el momento de proferir auto de apertura de la investigación, así como la decretada e incorporada mediante el auto expedido el 22 de enero de 2025 por esta Comisión, se tienen para proferir la presente decisión las siguientes:

- La comunicación del 23 de agosto de 2024, con radicado 2024526171 dirigida por la CRC a **CARACOL**, contentivo del requerimiento de información No. 2024-034.
- Correo electrónico del 13 de septiembre de 2024, remitido por **CARACOL** a la CRC en atención al requerimiento previamente indicado.
- La comunicación del 4 de octubre de 2024, con radicado 2024531042 dirigida por la CRC a **CARACOL**, reiterando el requerimiento de información No. 2024-034.
- Correo electrónico del 11 de octubre de 2024, remitido por **CARACOL** a la CRC en atención a la reiteración del requerimiento previamente mencionado.
- Comunicación de **CARACOL** remitida a la CRC el 21 de noviembre de 2024, mediante correo dirigido a la cuenta reportescrc@crcom.gov.co

4. ARGUMENTOS DE CARACOL FRENTE A LA INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA

Como se ha indicado, **CARACOL** no presentó escrito de descargos ni solicitó o aportó pruebas dentro de la etapa procesal establecida para el efecto. Sin embargo, el 3 de febrero de 2025, encontrándose dentro del término del traslado para alegatos de conclusión, radicó una comunicación ante esta Entidad, en la cual presentó los argumentos de su defensa en relación con la imputación efectuada por la CRC, los cuales se pueden clasificar de la siguiente forma: **(i)** falta de competencia de la CRC para requerir información sobre la producción de contenidos y de actividades que no constituyen prestación del servicio público de televisión; **(ii)** el 21 de noviembre de 2024 se entregó la totalidad de la información solicitada cumpliendo con los criterios de amplitud, exactitud, veracidad y oportunidad, por lo cual solicita el archivo de la investigación.

4.1. Falta de competencia de la CRC para requerir información sobre producción de contenidos y actividades diferentes a la prestación del servicio público de televisión

CARACOL señala que tiene la voluntad de mantener un diálogo con la CRC con el fin de definir con certeza las competencias de la entidad respecto de la sociedad, teniendo en cuenta que algunas de las actividades que desarrollan no están sujetas a la regulación.

Expone, a su vez, que tiene un convencimiento de buena fe en el sentido de que no era procedente el requerimiento de información relativa a la producción de contenidos y de actividades que no constituyen prestación del servicio público de televisión.

4.2. CARACOL entregó la totalidad de la información solicitada cumpliendo con los criterios de amplitud, exactitud, veracidad y oportunidad

La sociedad investigada manifiesta que el 21 de noviembre de 2024 complementó la información remitida el 13 de septiembre de 2024 y, en consecuencia, atendió a cabalidad

el requerimiento de la CRC, en tanto la entidad recibió la totalidad de la información solicitada.

En relación con los «acuerdos multimedios», **CARACOL** indica que en la comunicación del 21 de noviembre de 2024 reiteró que tienen acuerdos multimedia, pero no se tienen establecidos términos y condiciones generales ya que en dichos acuerdos no pactan condiciones comunes para la venta de pauta y estos se adecúan a la estrategia comercial de cada anunciante en particular. Plantea, además, que la pregunta puede tener varias interpretaciones, pero que, si se refiere a acuerdos generales que involucren, por una parte, a **CARACOL** y a medios pertenecientes a su mismo grupo empresarial y, por otra parte, a centrales y agencias de medios, no existen acuerdos que tengan por objeto establecer condiciones generales para el desarrollo de negocios multimedios.

CARACOL señala que los acuerdos en particular pueden ser consultados en sus instalaciones y que si la CRC considera necesario se puede adelantar una reunión para profundizar sobre el contenido de la pregunta.

Reitera que el 21 de noviembre de 2024 suministró la totalidad de la información solicitada cumpliendo los criterios de amplitud, exactitud, veracidad y oportunidad, pues entregó la información que refleja de manera fidedigna la realidad contable de la sociedad y la referente a inversión en contenidos, anunciantes, agencias o centrales de medios. Agrega que atendió oportunamente el requerimiento realizado por la CRC en agosto de 2024 y, a pesar de discrepar del alcance de la información que puede requerir la entidad, remitió la información que consideró pertinente. De este modo, dice, una vez la entidad conminó a la entrega de toda la información, so pena de una sanción de hasta 250 SMLMV por cada día de retardo, entregó toda la información requerida.

5. CONSIDERACIONES DE LA CRC

Concluidas las etapas pertinentes, en la presente sección se sustentará la decisión que se adopta, de conformidad con lo expresado en los artículos 47, 48, 49 y 50 del CPACA. Para ello, a continuación, se exponen las consideraciones de la CRC frente a cada uno de los argumentos presentados por **CARACOL** en sus alegatos de conclusión, a partir de la valoración integral de las pruebas recaudadas en el marco de esta actuación.

Para tal fin, la CRC, en primera medida, se referirá a las facultades que le fueron dadas en el numeral 19 del artículo 19 de la Ley 1341 de 2009; en segundo lugar, analizará los dos argumentos planteados por **CARACOL** en su escrito de alegatos de conclusión; y, finalmente, analizará la conducta de dicha sociedad, con el fin de sustentar la decisión acá adoptada.

5.1. Competencia de la CRC para requerir información a los agentes regulados e imponer sanciones en caso de no ser suministrada

Las autoridades del Estado, como es el caso de la CRC, solo pueden ejercer las funciones que le son atribuidas por la Constitución y la ley⁵. De tal premisa surge el principio de legalidad como una característica fundamental del Estado social de derecho, que exige que todo órgano de la administración, sin importar cuál sea su posición dentro de la estructura del Estado, someta su actuación a las normas y principios del ordenamiento jurídico y que solo pueda actuar si ha sido habilitado para ello mediante la ley⁶.

El último inciso del artículo 15 de la Constitución Política dispone que «(...) [p]ara efectos tributarios o judiciales y **para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley**» (NFT). Resáltese, entonces, que desde la propia Constitución Política se previó la necesidad de que las autoridades en ejercicio de sus funciones, entre otras, de intervención, tengan la facultad de solicitar información a los particulares. En sentencia C-422 de 2002, la Corte Constitucional reconoció que, previa autorización del legislador, con el fin de asegurar el cumplimiento de los fines

⁵ Constitución Política de Colombia. Artículo 121 "Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley".
⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto No. 2409 de 19 de febrero de 2019. Número Único 11001-03-06-000-2018-00253-00. C.P. Édgar González López.

del Estado, las autoridades administrativas pueden requerir información para el ejercicio de sus funciones, necesarias para el logro de objetivos determinados de interés general, y reconoce que «(...) *el derecho-deber de participación comporta para los ciudadanos la obligación de atender los requerimientos de las autoridades que en desarrollo de sus tareas, necesariamente ligadas al interés general, les soliciten la información anotada*».

Se hace del caso mencionar que una de las formas de intervención del Estado en la economía se da precisamente por medio de la regulación de los servicios públicos y de ciertas actividades económicas. En la sentencia C-1120 de 2005, la Corte indicó que «*la función de regulación de las actividades económicas por parte de las autoridades del Estado es una modalidad de la potestad de intervención del mismo en ellas, cuyo propósito general es lograr la efectividad de los fines sociales de aquel y corregir los defectos o imperfecciones del mercado*».

En la sentencia C-186 de 2011, la Corte al respecto sostuvo que:

«[L]a función estatal de regulación socio-económica ha venido adquiriendo un contenido que la diferencia de las demás funciones de intervención estatal en la economía. Así la función estatal de regulación está segmentada por sectores de actividad económica o social, de tal manera que la regulación de un sector pueda responder a las especificidades del mismo», de manera tal que la ley puede prever la creación de órganos especializados para ejercer dicha función estatal, papel que distintos cuerpos normativos, entre los que se cuenta la Ley 1341 de 2009, han atribuido a las comisiones de regulación».

De igual forma, en la sentencia C-955 de 2007, la Alta Corporación explicó que la función estatal de regulación socio-económica constituye una forma de intervención del Estado en la economía, la cual presenta unos rasgos característicos propios que la distinguen de otras formas de intervención, dentro de los que se destacan que:

«[S]e trata de una función eminentemente técnica, que toma en cuenta las notas y las dinámicas propias del sector que se regula, por lo cual *"la función estatal de regulación está segmentada por sectores de actividad económica o social, de tal manera que la regulación de un sector pueda responder a las especificidades del mismo."*

⁷ Adicionalmente, es una función que se ejerce en forma permanente, atendiendo a la evolución y a las circunstancias cambiantes del sector correspondiente. Empero, este carácter técnico, sectorial y permanente no hace que las funciones de regulación socio económica sean ajenas al señalamiento de políticas, que deben ser fijadas directamente por el Congreso de la República. Finalmente, la jurisprudencia también ha señalado que la función de regulación *"usualmente exige de la concurrencia de, a lo menos, dos ramas del poder público y es ejercida de manera continua por un órgano que cumple el régimen de regulación fijado por el legislador, que goza de una especial autonomía constitucional o independencia legal, según el caso, para desarrollar su misión institucional y cuyo ámbito de competencia comprende distintos tipos de facultades."*⁸

Ahora bien, en ciertas ocasiones la función de regulación socio económica adquiere especial trascendencia, por cuanto mediante ella se normativiza una actividad o un servicio cuyo cumplimiento o prestación involucra la efectividad de derechos fundamentales, como sucede en el ámbito de la prestación de los servicios públicos. Por ello, en este último campo el legislador ha diseñado diversos órganos de regulación, a los que usualmente ha llamado "comisiones de regulación".

A partir de lo anterior, sobre el alcance o contenido de las funciones de regulación, en la misma sentencia la Corte Constitucional indica que estas funciones admiten muchas formas que responden a las particulares y especificidades del sector económico llamado a ser regulado, que determinan diversas manifestaciones de esta actividad estatal. Asegura la Corte que «[e]ntre estas manifestaciones se incluyen desde la facultad normativa, es decir la posibilidad de adoptar normas jurídicamente obligatorias para el sector, hasta otras funciones de carácter simplemente divulgativo o informativo, sin carácter jurídicamente vinculante, **pasando por facultades de acopio de información**, emisión de conceptos,

⁷ Sentencia C-150 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸ Ibídem

recomendaciones o autorizaciones, resolución de conflictos⁹, definición de tarifas, protección de derechos, etc.» (NFT).

Bajo esta misma aproximación, la Corte Constitucional, en la sentencia C-150 de 2003, explicó lo siguiente:

«(...) Dadas las especificidades de la función de regulación y las particularidades de cada sector de actividad socio-económica regulado, dicha función se puede manifestar en facultades de regulación y en instrumentos muy diversos. En un extremo se encuentra la facultad normativa de regulación, consistente en la adopción de normas que concreten reglas de juego dentro de ámbitos precisos predeterminados, en cumplimiento del régimen fijado por el legislador. En otro extremo se ubican facultades que, en principio, carecen de efectos jurídicos como la de divulgar información relativa al sector con el fin de incidir en las expectativas de los agentes económicos y consumidores o usuarios dentro del mismo, lo cual podría llevarlos a modificar su comportamiento. **Entre estos extremos se pueden identificar múltiples facultades encaminadas al ejercicio de la función de regulación. Estas comprenden la facultad de conocer información proveniente de los agentes regulados con el fin de que el órgano de regulación cuente con todos los elementos de juicio para adoptar sus decisiones;** la facultad de efectuar el seguimiento del comportamiento de un agente regulado para advertirle que reoriente sus actividades dentro de los fines señalados por la ley o para dirigirle órdenes de hacer o no hacer después de haber seguido el procedimiento establecido en el régimen vigente; la facultad de presentar denuncias o iniciar acciones judiciales; la facultad de imponer sanciones administrativas respetando el debido proceso y el derecho de defensa; la facultad de definir tarifas dentro del régimen establecido por el legislador (...)» (NFT).

De manera armónica, el Consejo de Estado también ha resaltado que una de las manifestaciones de la función regulatoria consiste en realizar requerimientos con el fin de obtener información de los agentes regulados:

«El término regulación, entendido como una forma de intervención en la economía para maximizar el bienestar de los usuarios y alcanzar los fines del Estado mediante la garantía de la libre competencia y la prestación eficiente de los servicios públicos, implica, no sólo la promulgación de normas jurídicas de contenido general y abstracto¹⁰, sino también la utilización de otros instrumentos¹¹ tales como la expedición

⁹ Sobre este tema puede consultarse la sentencia C-1120 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹⁰ «La regulación impone este compromiso a los operadores que están dentro del mercado a través de medios jurídicos». Gérard Marcou, Introducción, en Derecho de la Regulación, los servicios públicos y la integración regional (Gérard Marcou y Franck Moderne dirs.), Tomo II, Editorial Universidad del Rosario, L'Harmattan, 2011, p. 18. «Por eso, se ha dicho que: "[l]a noción jurídica de regulación es, ciertamente, un poco flexible. Sin embargo, incluye necesariamente varios elementos: La regulación supone la imposición de un marco normativo a ciertas actividades, con el fin de que éstas respeten un equilibrio entre los intereses de las diferentes fuerzas sociales presentes, los derechos de los ciudadanos y el interés general. Este marco normativo está compuesto de decisiones con efectos generales, las cuales constituyen las reglas de juego, cuya aplicación puede ser objeto de controles y controversias que den lugar a decisiones con efectos individuales, por ejemplo, a sanciones. Así mismo, diferentes autoridades administrativas independientes pueden detentar las funciones descritas anteriormente, es decir, la creación de la norma, su aplicación y la eventual represión de las infracciones"». Corte Constitucional. Sentencia del 25 de febrero de 2003, C-150/03.

¹¹ «En la actualidad la regulación ha adquirido un significado mucho más amplio, que comprende potestades normativas, ejecutivas y de resolución de conflictos que el ordenamiento atribuye a las administraciones públicas, para disciplinar un determinado sector de la economía, velando por los intereses públicos específicos comprometidos». Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 20 de octubre de 2014, Radicación número: 1100103-26-000-2008-00087-00(35853). Véase igualmente: Corte Constitucional. Sentencia del 25 de febrero de 2003, C-150/03; Hugo Alberto Marín Hernández, «Norma regulatoria»: ¿mito o realidad?, Revista Digital de Derecho Administrativo, No. 3, 2009, pp. 56-57.

de actos administrativos de carácter particular¹² ¹³, el reconocimiento de incentivos económicos, la inversión de recursos, la entrega de información¹⁴, el otorgamiento de autorizaciones o permisos, la vigilancia de la actividad, la imposición de sanciones administrativas y la definición de tarifas, entre otras medidas¹⁵»¹⁶ (SFT).

La facultad de solicitar información, por tanto, es inherente al ejercicio de las funciones de regulación económica de las comisiones de regulación, como manifestación de los poderes de intervención del Estado en la economía, según lo ha expresado de manera reiterada la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

La doctrina no ha sido ajena a la temática en mención, pues, a su vez, ha hecho énfasis en la necesidad que tiene el regulador de contar con información precisa y completa y, por tanto, en la consecuente facultad para requerirla a los regulados. Sobre el particular Gaspar Ariño señala:

«[E]l objetivo básico de toda regulación es justamente el de introducir incentivos a la eficiencia en la actuación de los regulados para lo cual es **imprescindible disponer de una información precisa y completa. Y eso es algo que ha sido siempre muy difícil para el regulador**, en parte por la complejidad de la misma y en parte por la sistemática ocultación de información por parte del regulado.

(...)

¹² "Sin embargo, precisa ahora la Sala que la regulación no es una norma propiamente dicha como lo sugirieron las sentencias C-272 de 1998 y, sobre todo, C-1162 de 2000-, aunque se exprese normalmente a través de ella. En realidad la regulación es una parte de la función pública moderna, concretamente de la función administrativa, que expresa la particular preocupación estatal por la orientación de un sector económico especial –en este caso la televisión-, en un mercado en el cual se desenvuelve y por los actores de ese círculo económico. La regulación, entonces, constituye una tarea especial a cargo del Estado, que demanda la realización de múltiples actividades, y la adopción de decisiones y políticas que bien pueden expresarse: i) en actividades materiales puras y simples del organismo regulador, ii) en actos administrativos generales, puros y simples que expide el mismo organismo, iii) en reglamentos, iv) e, incluso, en actos administrativos particulares, todos ellos aplicables a determinados operadores de los servicios públicos. (...) Cuando se ejercen ese conjunto de facultades no puede negarse que se actúa en ejercicio de la función regulatoria, de manera que de allí no puede seguirse que esta actividad sólo pueda realizarse a través de normas generales, pues este criterio desconocería que a través de decisiones particulares también se orienta un sector económico como la televisión, regulándose el mismo". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 20 de octubre de 2014, Radicación número: 11001-03-26-000-2008-0008700(35853). "Adicionalmente, la regulación es una actividad continua que comprende el seguimiento de la evolución del sector correspondiente y que implica la adopción de diversos tipos de decisiones y actos adecuados tanto a orientar la dinámica del sector hacia los fines que la justifican en cada caso como a permitir el flujo de actividad socio-económica respectivo. La función de regulación usualmente exige de la concurrencia de, a lo menos, dos ramas del poder público y es ejercida de manera continua por un órgano que cumple el régimen de regulación fijado por el legislador, que goza de una especial autonomía constitucional o independencia legal, según el caso, para desarrollar su misión institucional y cuyo ámbito de competencia comprende distintos tipos de facultades". Corte Constitucional. Sentencia del 25 de febrero de 2003, C-150/03.

¹³ Entre las más importantes se encuentran las facultades de los numerales 1 y 2 del artículo 74 de la Ley 142 de 1994: "Con sujeción a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones que la complementen, serán además, funciones y facultades especiales de cada una de las comisiones de regulación las siguientes: 74.1. De la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible. a) Regular el ejercicio de las actividades de los sectores de energía y gas combustible para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, propiciar la competencia en el sector de minas y energía y proponer la adopción de las medidas necesarias para impedir abusos de posición dominante y buscar la liberación gradual de los mercados hacia la libre competencia. La comisión podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado. (...) 74.2 De la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico: a) Promover la competencia entre quienes presten los servicios de agua potable y saneamiento básico o regular los monopolios en la prestación de tales servicios, cuando la competencia no sea posible, todo ello con el propósito de que las operaciones de los monopolistas y de los competidores sean económicamente eficientes, se prevenga el abuso de posiciones dominantes y se produzcan servicios de calidad. La comisión podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado.". Los literales a) de los numerales 74.1 y 74.2 fueron declarados exequibles por la sentencia de la Corte Constitucional C-263 de 2013. Igualmente, en el caso de la Comisión de Regulación de Comunicaciones el numeral 2º del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 señala: "Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones las siguientes: (...) 2. Promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado."

¹⁴ "Como una deliberada influencia del Estado – donde la regulación tiene un sentido más amplio y cubre todas las acciones estatales que están diseñadas para influir el comportamiento empresarial y social. Por lo tanto, regímenes basados en órdenes cabrían dentro de este uso, pero también una gama de otros modos de influencia – por ejemplo, aquellas basadas en el uso de incentivos económicos (por ejemplo, impuestos o subsidios); poderes contractuales; despliegue de recursos; franquicias; el suministro de información, u otras técnicas" (traducción libre). Baldwin, Cave y Lodge, ob. cit., p. 3. "La regulación en general es una forma de intervención gubernamental en la actividad económica y de interferencia en el trabajo del sistema de libre mercado. De acuerdo con algunas posturas, la regulación es sinónimo de intervención gubernamental en la vida económica y social" (traducción libre). Imad A. Moosa. Good Regulation, Bad Regulation. The Anatomy of Financial Regulation. Palgrave Macmillan, 2015, p. 1. Véase igualmente Daniel F. Spulber, Regulation and Markets, The MIT Press, 1989, p. 37.

¹⁵ "Dadas las especificidades de la función de regulación y las particularidades de cada sector de actividad socio-económica regulado, dicha función se puede manifestar en facultades de regulación y en instrumentos muy diversos. En un extremo se encuentra la facultad normativa de regulación, consistente en la adopción de normas que concreten reglas de juego dentro de ámbitos precisos predeterminados, en cumplimiento del régimen fijado por el legislador. En otro extremo se ubican facultades que, en principio, carecen de efectos jurídicos como la de divulgar información relativa al sector con el fin de incidir en las expectativas de los agentes económicos y consumidores o usuarios dentro del mismo, lo cual podría llevarlos a modificar su comportamiento. Entre estos extremos se pueden identificar múltiples facultades encaminadas al ejercicio de la función de regulación. Estas comprenden la facultad de conocer información proveniente de los agentes regulados con el fin de que el órgano de regulación cuente con todos los elementos de juicio para adoptar sus decisiones; la facultad de rendir conceptos a petición de un interesado, de oficio o por mandato de la ley; la facultad de emitir recomendaciones; la facultad de adoptar medidas individuales como autorizaciones o permisos; la facultad de efectuar el seguimiento del comportamiento de un agente regulado para advertirle que reoriente sus actividades dentro de los fines señalados por la ley o para dirigirle órdenes de hacer o no hacer después de haber seguido el procedimiento establecido en el régimen vigente; la facultad de presentar denuncias o iniciar acciones judiciales; la facultad de imponer sanciones administrativas respetando el debido proceso y el derecho de defensa; la facultad de definir tarifas dentro del régimen establecido por el legislador, en fin". Corte Constitucional. Sentencia del 25 de febrero de 2003, C-150/03.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 14 de septiembre de 2016, rad. 2291.

Así, además de las funciones meramente consultivas, **los entes reguladores tienen funciones típicamente reguladoras como son:**

(...)

Funciones operativas, referentes a la solicitud de información a las empresas, inspecciones y sanciones»¹⁷ (NFT).

No puede pasarse por alto que la información es un instrumento para promover el cambio de comportamiento de los agentes, porque disponer de la misma permite la toma de decisiones sustentadas en evidencias y acordes con la realidad, tanto por parte de los agentes como del regulador. De ahí que, por medio de la consecución de información se propenda por evitar fallas de mercado que pueden surgir como resultado de una asimetría de información, de acuerdo con la teoría de regulación económica¹⁸.

La asimetría de información es justamente una falla de mercado, la cual se entiende como la diferencia en acceso a conocimiento relevante que una persona puede tener, en particular, en el contexto del mercado¹⁹. En otras palabras, esta se da *«cuando ambas partes están en posición completamente desigual a la hora de contratar en cuanto a las condiciones de la operación»²⁰*, lo cual conduce a una falla que genera un resultado económicamente ineficiente, en la medida en que puede ocasionar que algunas transacciones no se lleven a cabo debido a la incertidumbre del mercado, lo cual, a su vez provoca una mala asignación de los recursos²¹.

Ahora bien, en relación con las funciones regulatoria de la CRC, se tiene que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009²², esta autoridad se constituye como el órgano encargado, entre otros aspectos, de promover la competencia en los mercados, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios; con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente y refleje altos niveles de calidad, de las redes y los servicios de comunicaciones, incluidos los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora.

En consonancia con el artículo 15 de la Constitución, y lo determinado en la jurisprudencia y la doctrina previamente citada, el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, establece la siguiente función en cabeza de la CRC:

«19. Requerir para el cumplimiento de sus funciones información amplia, exacta, veraz y oportuna a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora. Aquellos que no proporcionen la información que mediante requerimientos específicos efectúa la CRC, o que la misma no cumpla con las condiciones de calidad definidas por la CRC, podrán ser sujetos de imposición de multas diarias por parte de la CRC hasta por 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la ocurrencia de los hechos, por cada día en que incurran en esta conducta, según la gravedad de la falta y la reincidencia en su comisión» (NFT).

La disposición transcrita consta a grandes rasgos de dos enunciados normativos: el primero relacionado con la facultad que tiene la Comisión de solicitar información; y el segundo, en el que se prevé la posibilidad de imponer sanciones ante el incumplimiento del deber de entregar información tratándose de requerimiento específicos.

¹⁷ Ariño Gaspar. Principios de derecho público económico, modelo de estado, gestión pública, regulación económica. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003. Pág. 592.

¹⁸ La regulación económica tiene como objetivo incrementar la eficiencia de los mercados, generar mayor y sana competencia, evitar comportamientos anticompetitivos de agentes con poder de mercado, y eliminar fallas de mercado tales como efectos externos o asimetrías de información, entre otros". Tomado de https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/190503%20Doc%20Formulaci%C3%B3n%20Problema_RRIP_publicaci%C3%B3n2.pdf

¹⁹ Fuente: traducido y adaptado de Mankiw, Gregory (2008) Principles of microeconomics. Fifth edition Part VII Topics for further study. South-Western CENGAGE Learning. P. 484.

²⁰ Ariño Gaspar. Principios de derecho público económico, modelo de estado, gestión pública, regulación económica. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003. Pág. 592.

²¹ Devis Juliana y otros, Obligación de información y asimetrías de información en el mercado bancario colombiano, disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/5973/7948#citations>.

²² Modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019.

Frente al primer enunciado debe ponerse de presente que, además de reconocer la facultad que tiene la Comisión a efectos de requerir información, allí también se define las características atribuibles a la información que puede ser solicitada por la CRC, es decir, establece que la misma ha de ser amplia, exacta, veraz y oportuna. El texto legal prevé, asimismo, los sujetos obligados a entregar la información, a saber, los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora. Y, finalmente, determina que dicha información puede ser pedida para el cumplimiento de las funciones a cargo de este regulador.

Valga decir que la disposición no estableció ninguna limitación respecto a la forma en la cual la Comisión puede solicitar información a sus regulados –ni, por lo demás, supeditó la entrega de esta a que la autoridad explique los motivos por los cuales la solicita–, pues es la propia norma la que establece el propósito del ejercicio de esa facultad, al señalar que la información podrá ser requerida *«para el cumplimiento de sus funciones»*. En otras palabras, cualquier información que sea requerida por la CRC para el cumplimiento de sus funciones, tiene que ser entregada por los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, sin que la disposición haya establecido alguna excepción u obstáculo en torno al contenido de dicha información. No se puede atribuir algún tipo de limitación a la facultad de requerir información, además, si se considera que la misma debe ser, entre otras cosas, *«amplia»*, es decir –desde una perspectiva literal–, extensa, holgada, dilatada, vasta, etc.²³

Al hilo de lo previamente expuesto, es pertinente destacar que la información proveniente de los regulados es utilizada por la CRC, entre otros propósitos, para monitorear aspectos relevantes dentro de los mercados de redes y servicios de comunicaciones, a fin de promover la libre y leal competencia, evitar el abuso de posición dominante, y consecuentemente, para promover la prestación de los servicios con altos niveles de calidad económicamente eficientes, así como velar por la protección de los derechos de los usuarios.

Esta Comisión ha señalado que la actividad regulatoria debe estar orientada a satisfacer la necesidad de simular la existencia de condiciones competitivas suficientes en mercados carentes de éstas, con el fin de gestionar las fallas que las fuerzas del mercado por sí mismas no puedan eliminar. De manera particular ha indicado que:

«En mercados de industrias de redes como el de las telecomunicaciones, sujeto a ciertas condiciones tecnológicas y a transformaciones constantes que se traducen en cambios significativos en la cadena de valor, una de las fallas de mercado de mayor presencia y más significativa es la asimetría de información que se expresa en dos sentidos (operador-regulador y operador-usuario). Lo anterior implica que la intervención regulatoria debe propender por disminuir la desigualdad informativa que aleja al regulador de la realidad económica de los mercados y que, al mismo tiempo, pondría al usuario en situación de desventaja, predicamentos estos, que también se trasladan a los servicios de televisión»²⁴.

Una primera conclusión de esta sección es que, de acuerdo con la Constitución, la ley, la jurisprudencia y la doctrina, es claro que la CRC se encuentra facultada para solicitar toda aquella información requerida para el ejercicio de sus funciones, y que la información que poseen los regulados es fundamental para el ejercicio de su actividad regulatoria, pues le permite contar con todos los elementos de juicio para adoptar sus decisiones con el propósito de lograr la efectividad de los fines sociales del Estado y corregir los defectos o imperfecciones del mercado. Según lo expuesto previamente, una de esas fallas es precisamente la asimetría de información la cual es contrarrestada, entre otras cosas, precisamente por medio de la facultad que tiene la CRC de solicitar información, sea por vía de la expedición de regulación general o por cuenta de la formulación de requerimientos específicos de información.

²³ Cfr. Real Academia de la Lengua Española: <https://dle.rae.es/amplio?m=form>

²⁴ Comisión de Regulación de Comunicaciones, *Integración del servicio público de televisión al régimen de reporte de información periódica y eventual a la CRC*, disponible en https://www.crcom.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Integraci%C3%B3n%20del%20servicio%20p%C3%BAblico%20de%20televisi%C3%B3n%20al%20r%C3%A9gimen%20de%20reporte%20de%20informaci%C3%B3n%20peri%C3%B3dica%20y%20eventual%20a%20CRC/165-doc_soporte_reporte_info_tv.pdf

Con fundamento en esta conclusión preliminar, resulta evidente que la CRC puede requerir cualquier información para el cumplimiento de sus funciones, y esta debe ser entregada por los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, pues no existe en la ley excepción o limitación sobre el contenido o amplitud de la información, por el contrario, la ley señala que puede requerirse información «amplia», lo cual conlleva las connotaciones previamente indicadas.

En lo que concierne al segundo enunciado contenido en el numeral 19 en estudio, es del caso mencionar que se trata una típica regla jurídica que paralelamente atribuye una facultad sancionatoria a la CRC. Dice la disposición que aquellos proveedores, incluyendo los de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, que no entreguen la información que la Comisión solicite por vía de requerimientos específicos, o la entregue sin cumplir las condiciones definidas por la CRC, deberán asumir la consecuencia jurídica consistente en la imposición de multas diarias hasta por 250 SMMLV, por cada día que en que se incurra en la conducta. Los criterios para definir la cuantía específica de la multa –agrega el numeral– son la gravedad de la falta y la reincidencia en la conducta.

Debe advertirse que la multa que prevé la disposición normativa acá analizada no tiene carácter conminatorio, es decir, no busca apremiar o constreñir al contratista al cumplimiento del deber de entrega de la información. Contrario a ello, la multa del numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 tiene como objetivo sancionar la no entrega o la entrega defectuosa de la información, y su imposición se dará teniendo en cuenta la cantidad de días transcurridos entre el momento en que la entrega de información se hizo exigible y la fecha en que la entregó.

Un ejemplo de multa conminatoria es la prevista en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 en materia de contratación estatal. Según el Consejo de Estado, dicha multa se concibe como una «*sanción pecuniaria de la cual puede hacer uso la administración [...] con el objeto de constreñir o apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, una que vez se verifique el acaecimiento de incumplimientos parciales en vigencia del plazo contractual*» (SFT)²⁵. De ahí que las multas en contratación estatal, según la citada Corporación, solo «*pueden hacerse efectivas en vigencia del contrato y ante incumplimientos parciales en que incurra el contratista, pues si por medio de éstas lo que se busca es constreñirlo a su cumplimiento, no tendría sentido imponer una multa cuando el término de ejecución del contrato ha vencido y el incumplimiento es total y definitivo*»²⁶. El carácter conminatorio, agrega el Consejo de Estado, «*se justifica en la composición literal de la fuente legal que actualmente la dota de sustento [el citado artículo 17 de la Ley 1107 de 2007], en cuanto contempla que estas "proceden únicamente mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista"*²⁷ y a través de su utilización lo que se procura es "conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones"»²⁸.

En contraste con lo expuesto se tiene que, en el caso de la multa que puede imponer la CRC, ningún aparte del numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 establece que, si la información es entregada, no habrá lugar a imponerla. Tampoco se señala allí que la multa tiene como objetivo conminar o apremiar al sujeto obligado a entregar la información. La ausencia de estas dos características remarca el hecho de que la multa en estudio tenga como propósito sancionar una conducta, mas no incentivar que tal conducta cese.

De lo expuesto se puede concluir que la CRC cuenta con la facultad para requerir información amplia, exacta, veraz y oportuna, entre otros agentes, a los operadores de televisión abierta radiodifundida, para lograr el cumplimiento de sus funciones; así como imponer sanciones cuando se presente el incumplimiento del deber de entregar la información, en las condiciones antes indicadas, que sea solicitada a través de requerimientos específicos.

5.2. Respetto del argumento de CARACOL según el cual la CRC no podía solicitar la información descrita en el requerimiento 2024-034

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 10 de septiembre de 2014, rad. 28875.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Así se lee en el texto del artículo 17 de la ley 1150 de 2007.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de abril de 2020, rad. 64154.

En su escrito de alegatos, **CARACOL** expresa que no tenía el deber de entregar la información que sustentó la formulación del pliego de cargos en el presente trámite, porque algunas actividades que desarrolla no están sujetas a regulación de la CRC y el requerimiento de información se centraba en la producción de contenidos y en actividades que no se erigen como la prestación del servicio público de televisión.

A partir de lo expuesto en la sección anterior, estima esta Comisión necesario enfatizar en que el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, no establece ningún tipo limitación respecto de la naturaleza y contenido de la información que puede requerir la CRC a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora. Lo único que determina la disposición en cita es que la Comisión requiere la información para el cumplimiento de sus funciones.

No debe perderse de vista que, como fue expuesto en la sección anterior, la información del sector resulta un insumo indispensable para el diseño, implementación, y evaluación de medidas regulatorias que respondan a las necesidades del mismo. En este sentido, debe precisarse que las facultades de la Comisión, como regulador del mercado, no se limitan a las condiciones de la habilitación de los operadores, dado que la función regulatoria implica diferentes actividades, como lo ha reconocido la Corte Constitucional²⁹, que imponen el análisis completo de un mercado, de sus potenciales servicios sustitutos o complementarios, o de otro tipo de servicios que puedan tener incidencia directa o indirecta en su comportamiento, con el fin de identificar su dinamismo y poder así diseñar y adoptar decisiones regulatorias.

Vale la pena recordar en este punto que, en la comunicación del 4 de octubre de 2024, con radicado 2024531042 dirigida por la CRC a **CARACOL**, reiterando el requerimiento de información No. 2024-034, se indicó que la información requerida se encontraba relacionada con la prestación del servicio de televisión abierta y se realizó una explicación detallada sobre el particular.

En efecto, se le indicó a **CARACOL** que a partir de la expedición de la Ley 1978 de 2019, el legislador determinó que el curso de la regulación en materia del servicio de televisión debía migrar hacia la regulación por mercados. De esta manera, mediante el numeral 4 de dicho compendio normativo, expresamente se estableció como una de las facultades de la CRC *«[r]egular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, hacia una regulación por mercados»*.

En desarrollo de esta facultad, agregó la CRC, mediante la Resolución CRC 7422 de 2024, se incluyó en el listado de mercados relevantes de telecomunicaciones contenido en el Anexo 3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, a título de mercado minorista definido con alcance nacional, el de Distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados, el cual, como se indica en la parte considerativa del acto, «hace parte de un mercado de dos lados no transaccional con dos mercados de producto relevantes separados».

La Comisión añadió que el numeral 29 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2019 es claro en indicar que la CRC es competente para regular las condiciones de operación y explotación del servicio público de televisión, particularmente, pero no de forma exclusiva, en materia de publicidad. Expuso que, a partir de la definición establecida en el artículo 1 de la Ley 182 de 1995, y de lo que la regulación vigente establece como publicidad en televisión, resulta evidente que el alcance de la función regulatoria que posee esta Comisión involucra la dimensión de la publicidad que se emite a través de televisión.

Expuso la CRC que estas definiciones textualmente indican:

«ARTÍCULO 1o. NATURALEZA JURÍDICA, TÉCNICA Y CULTURAL DE LA TELEVISIÓN.

(...)

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003.

Técnicamente, es un servicio de telecomunicaciones que ofrece programación dirigida al público en general o a una parte de él, que consiste en la emisión, transmisión, difusión, distribución, radiación y recepción de señales de audio y video en forma simultánea (...).³⁰ (subrayado fuera de texto)

PUBLICIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO DE TELEVISIÓN: Hace referencia a la inserción de mensajes o anuncios comerciales en la emisión de los canales, dentro de la programación y en los cortes especialmente destinados para ello.»³¹

De conformidad con lo expuesto, agregó la Comisión, no existe duda de que la CRC tiene competencia para regular la publicidad como parte del contenido que se emite y radiodifunde como servicio de televisión. De hecho, debido a que el mercado de Distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados hace parte de una estructura de mercado de dos lados (cuyo otro lado es el Mercado minorista de espacios de publicidad en canales de televisión abierta nacional operados por privados, con alcance nacional), esta Comisión está facultada para determinar si existen problemas de competencia que, originados en el otro lado del mercado, impacten indirectamente la distribución minorista de contenidos en la televisión abierta.

La CRC explicó que, tal y como lo establece el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, para determinar si los mercados relevantes deben ser susceptibles de regulación ex ante se exige la aplicación del test de los tres criterios. Para el caso de mercados con presencia de dos o más lados, su aplicación tiene algunas particularidades. Específicamente, respecto del análisis de las condiciones de competencia, la CRC debe incluir elementos como la existencia de externalidades de red indirectas que conectan las demandas de los diferentes lados del mercado, la estructura de precios establecida en cada uno de los lados que lo conforman, y las interacciones de los grupos de usuarios de cada lado del mercado. En similar sentido, respecto al análisis de competencia potencial, también se deben tener en cuenta los dos lados del mercado.

Por consiguiente, expuso la CRC, con el fin de identificar posibles externalidades de red indirectas entre los dos mercados producto que conforman ambos lados del mercado relevante, que al originarse en uno podrían impactar al otro, esta Comisión se encuentra plenamente facultada para requerir toda la información necesaria que permita conocer los elementos que componen e interactúan todos los lados del mercado del que hace parte el mercado relevante definido como Distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados.

De otra parte, además de la relacionada con anunciantes, agencias o centrales de medios, la CRC también requirió a **CARACOL** información contable relacionada con ingresos, gastos, costos, activos e inversión y contenidos emitidos dentro de la parrilla de programación, la cual guarda relación directa con el cumplimiento de las funciones otorgadas por la Ley.

Resáltese que la información de pauta es esencial para entender cómo a través de las dinámicas de un mercado de dos lados (como lo es el de pauta – contenidos, para este grupo de canales), las condiciones que se evidencien en un lado tienen repercusiones en el otro, afectando en últimas la calidad de los contenidos que reciben los televidentes.

Por su parte, la información de estrategias multimedios, estructura empresarial y producción y adquisición de contenidos resulta indispensable, pues permite entender de manera integral el entorno y las condiciones en que compiten las empresas que hacen parte de los mercados identificados y definidos en la primera fase del proyecto. Este entendimiento, tal y como se le explicó a **CARACOL** al reiterar el requerimiento, hace parte del «Análisis actual de las condiciones de competencia en el mercado relevante» que estableció el artículo 3.1.2.3. de la Resolución 5050 de 2016. Además, parte de esta información contribuiría a evidenciar si se presentan estrategias de integración horizontal, de integración vertical o de acuerdos con otros medios que pueden ser complementarios para las audiencias, y cómo estas pueden afectar las dinámicas competitivas de los mercados.

³⁰ Ley 182 de 1995, artículo 1.

³¹ Resolución CRC 5050 de 2016, Título I. Definiciones.

En relación con la facultad para regular la publicidad se considera pertinente traer a colación la sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, proferida el 16 de marzo de 2023, en la cual la máxima autoridad de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, al estudiar la solicitud de nulidad parcial del Acuerdo 02, expedido por la Comisión Nacional de Televisión –CNTV– el 30 de junio 2011³², expresó:

«Del contexto normativo descrito se desprende que la regulación de la CNTV recae sobre las condiciones de operación y explotación del servicio público de televisión, entre las cuales se encuentran los cubrimientos, encadenamientos, expansión progresiva del área asignada, configuración técnica, franjas, gestión y calidad del servicio, comercialización, modificaciones en razón de transmisión de eventos especiales, utilización de redes y servicios satelitales, obligaciones de los usuarios, y por supuesto, el contenido de la programación y **la publicidad**. Así pues, **lo que se pone en evidencia es una lista de actividades que conciernen al servicio de televisión y que deben ser reguladas por la accionada (...)**

[E]s función de la CNTV la clasificación de los contenidos de programación y de **la publicidad**, con lo cual se busca promover su calidad, proteger a la familia, los grupos vulnerables de la población, especialmente niños y jóvenes, de modo que se garantice el desarrollo integral y armónico de esa población, y que también busca fomentar la producción colombiana. Bajo tal perspectiva, no observa la Sala que el Congreso de la República haya dado un trato de similitud a estas dos actividades; por el contrario, **las enlista dentro de los aspectos pasibles de regulación de la accionada**, evidenciando su naturaleza disímil, tal y como también se puede observar de la potestad prevista en el literal i) del artículo 5 ibidem, cuando indica que la Comisión debe resolver las peticiones, quejas y reclamaciones que surjan a propósito del contenido y calidad de la programación y la publicidad de los servicios de televisión» (NFT).

Si bien la jurisprudencia en cita se refiere a la CNTV, lo allí expuesto resulta predicable respecto de esta Comisión por ser la autoridad que en la actualidad ejerce tales funciones respecto del servicio público de televisión de acuerdo con lo establecido en el numeral 29 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, la cual se debe interpretar sistemáticamente con las funciones descritas en los numerales 2, 3 y 4 del citado artículo³³.

No cabe duda, por lo descrito, que la información requerida a **CARACOL** fue solicitada por la CRC para el cumplimiento de sus funciones. La información tenía por objetivo el análisis de competencia de los mercados relacionados con el servicio de televisión, lo cual, claramente, guarda relación con las funciones regulatorias de la Comisión *«respecto de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión (...)*», consistentes en promover y regular la libre competencia; así como, a partir de ello, revisar la pertinencia de expedir regulación de conformidad con consagrado en los numerales 2, 3,

³² «Por medio del cual se reglamenta la radiodifusión de contenidos en el servicio público de televisión abierta».

³³ «(...)

2. **Promover y regular la libre competencia** y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado.

3. **Expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia**, los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión; así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas, las condiciones de facturación y recaudo; el régimen de acceso y uso de redes; los parámetros de calidad de los servicios; los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales para avanzar en la sociedad de la información; y en materia de solución de controversias.

4. **Regular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios** de telecomunicaciones, **de televisión abierta radiodifundida** y de radiodifusión sonora, **hacia una regulación por mercados**.

(...)

29. **Clasificar**, de conformidad con la Ley 182 de 1995 y demás normas aplicables, **las distintas modalidades del servicio público de televisión**, y **regular las condiciones de operación y explotación del mismo**, particularmente en materia de cubrimientos, encadenamientos, expansión progresiva del área asignada, configuración técnica, franjas y contenido de la programación, gestión y calidad del servicio, **publicidad**, comercialización en los términos de esta Ley, modificaciones en razón de la transmisión de eventos especiales, utilización de las redes y servicios satelitales, y obligaciones con los usuarios.

(...)» (NFT).

4 y 29 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificados por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

Todo lo señalado permite resaltar que la negativa de **CARACOL** a entregar la información solicitada mediante requerimiento No. 2024-034, se constituye como un obstáculo para el ejercicio de la función regulatoria a cargo de la CRC, como quiera que impide conocer aspectos contables de la compañía, su inversión en contenidos emitidos en la parrilla de programación; así como información relacionada con los ingresos generados por publicidad, lo cual redundaría en la dificultad de conocer de manera completa los pormenores que pueden incidir en el mercado de televisión abierta y, a partir de ello, identificar dinámicas y aspectos esenciales para diseñar y adoptar decisiones regulatorias.

Encuentra esta Comisión, a partir de lo expuesto, que lo afirmado por **CARACOL** en sus alegatos de conclusión con el fin de justificar el no haber acatado el requerimiento particular de información, carece de todo respaldo normativo, de modo que solo puede ser fruto de una interpretación abiertamente errada del artículo 22 de la Ley 1341 y en particular de su numeral 19.

Lo descrito, en primer lugar, porque, vista desde una perspectiva eminentemente gramatical, en aplicación de lo establecido en los artículos 27 y 28 del Código Civil³⁴, es claro que en la disposición normativa citada establece que la CRC puede requerir información amplia para el cumplimiento de sus funciones, sin que por lo tanto le esté dada al sujeto que tiene el deber de suministrarla la facultad de negarse a entregarla, por considerar que no es información de la actividad regulada.

Agréguese que, además de que la disposición tampoco establece que solo puede requerirse información estrictamente relacionada con la prestación del servicio regulado, el hecho de que la información sea amplia permite colegir que se trata de toda aquella necesaria para el cumplimiento de las funciones de la CRC.

Aceptar la postura de **CARACOL**, en segundo lugar, conduciría a una restricción excesiva del ejercicio de las funciones de la CRC, pues implicaría que la Entidad debería limitarse a obtener la información específica del servicio público de televisión, llevando a desconocer la realidad del sector, en donde existen agentes que realizan diferentes actividades, que se encuentran relacionadas entre sí. Adicionalmente, aparejaría que, a la hora de expedir regulación, la misma podría perder de vista algunos elementos importantes, en la medida en que no abarca el panorama completo del sector, sino que responde a información parcial.

Si se llegara a aceptar la tesis de **CARACOL**, se le restaría efectividad a la CRC para ejercer sus funciones, pues en el caso concreto, limitarse a una actividad específica desconocería la realidad del mercado donde algunos operadores del servicio de televisión realizan múltiples actividades relacionadas con el sector de la televisión, lo cual dificulta la adopción de medidas regulatorias acordes con la realidad de los mercados. Como se ha indicado en este acto, para cumplir con su objeto misional la Comisión requiere información amplia, exacta, veraz y oportuna.

En conclusión, en el presente trámite se evidencia que **CARACOL** tenía el deber de entregar la información solicitada por la CRC mediante el requerimiento 2024-034, por ser necesaria para el cumplimiento de sus funciones, de manera que la negativa de dicho proveedor resulta injustificada bajo la razón que expuso en sus alegatos, puesto que la misma no encuentra sustento en lo establecido en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

³⁴ Código Civil.
ARTÍCULO 27. <INTERPRETACION GRAMATICAL>. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

ARTÍCULO 28. <SIGNIFICADO DE LAS PALABRAS>. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.

5.3. Sobre el argumento de CARACOL según el cual el hecho de que haya entregado la información luego de iniciada la actuación, hace que no haya lugar a imponer multas

El segundo planteamiento de **CARACOL** en su escrito de alegatos consistió en indicar que entregó la información el 21 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico dirigido a la CRC, cumpliendo con los criterios de amplitud, exactitud, veracidad y oportunidad. Por ende, asegura, no habría lugar a imponer la multa, ya que la Comisión logró conminar a la sociedad investigada a cumplir con el requerimiento.

De acuerdo con el acervo probatorio se tiene que la CRC realizó a **CARACOL** el requerimiento de información No. 2024-034, mediante comunicación del 23 de agosto de 2024, en la cual se le indicó como fecha límite de respuesta el día 13 de septiembre de 2024.

El 13 de septiembre de 2024, **CARACOL** remitió su respuesta enviando parcialmente la información solicitada, aduciendo, entre otros aspectos, que la información solicitada es confidencial, constituye secreto empresarial y que considera que esta Comisión se extralimita en sus funciones con la solicitud de información que versa sobre aspectos que, en su sentir, no están relacionados con los servicios de telecomunicaciones ni con la habilitación general otorgada a **CARACOL**, ni con las facultades de supervisión y control de la entidad.

Ante la anterior negativa, el 4 de octubre de 2024, bajo la comunicación con radicado 2024531042, la CRC le indicó a **CARACOL** que la información remitida estaba incompleta y puso de presente el sustento normativo con base en el cual considera que con el requerimiento de información la entidad no «*rebasa las facultades de solicitud de información de la entidad en su calidad de ente supervisor*». En consecuencia, la CRC reiteró a **CARACOL** el requerimiento de información No. 2024-034, otorgándole un plazo perentorio hasta el 11 de octubre de 2024 para remitir la información faltante.

Sin embargo, **CARACOL** dio respuesta el 11 de octubre de 2024 reiterando la postura expuesta en su comunicación del 13 de septiembre de 2024, sin remitir la totalidad de la información solicitada en el requerimiento de información No. 2024-034.

Ahora bien, también se acreditó en este trámite que, luego de formulado el pliego de cargos del 1 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico remitido a la cuenta reportescrc@crcom.gov.co, el cual fue incorporado a este expediente, **CARACOL** envió el 21 de noviembre de 2024 una complementación a sus respuestas a las preguntas abiertas 1 y 2, así como información desagregada relacionada con i) valores registrados en los cierres contables; ii) valores sobre la inversión en contenidos y iii) valores correspondientes a los ingresos por pauta publicitaria.

Se trata, por tanto, de la información que en su momento **CARACOL** no remitió, pero ahora, de manera extemporánea, complementa el requerimiento de información No. 2024-034 realizado por esta Comisión.

Con todo, no puede pasarse por alto que, según se vio, el requerimiento de información No. 2024-034 fue realizado mediante comunicación del 23 de agosto de 2024, en la cual se le indicó como fecha límite de respuesta el día 13 de septiembre de 2024 y que, ante la negativa para remitir la totalidad de la información, el 4 de octubre de 2024 esta entidad reiteró el requerimiento otorgando un plazo perentorio hasta el 11 de octubre de 2024, el cual fue inatendido. Sin embargo, solo tras la formulación del pliego de cargos, y hasta el 21 de noviembre de 2024, **CARACOL** entregó la información faltante solicitada en el requerimiento antes indicado.

No es cierto, entonces, que **CARACOL** haya entregado la información de forma oportuna, pues es evidente que no lo hizo dentro de los plazos establecidos por la Comisión, a tal punto que la CRC tuvo que formular el respectivo pliego de cargos, en uso de las facultades dispuestas en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

Tampoco lo es que, el hecho de haber entregado la información trae consigo, per se, que no haya lugar a la imposición de la multa prevista en el citado numeral 19. Según se vio en la

sección precedente del presente acto, la multa allí definida no tiene por objetivo conminar al proveedor al que se le requiere la información, para que la entregue; dicha multa busca sancionar la no entrega o la entrega defectuosa de la información. De ahí que el inicio de la presente actuación administrativa no haya tenido como propósito compeler a **CARACOL** a entregar la información previamente requerida –de lo cual se sigue que la entrega de la información posterior a tal inicio derive en el archivo de las diligencias–, sino que su propósito sea identificar si hay lugar o no a sancionar a **CARACOL** por la no atención oportuna del requerimiento, siempre que se cumplan los elementos propios para poder endilgar la respectiva responsabilidad –tipicidad, antijuricidad y culpabilidad–.

Como se observa, transcurrieron más de tres meses desde el momento en que se realizó el requerimiento No. 2024-034 para que la CRC pudiera contar con la información requerida a **CARACOL**. Por tanto, la sola entrega de la información por fuera de los plazos fijados por la Comisión no impone el deber de archivo de la presente actuación sancionatoria, razón por la cual el argumento de la investigada no tiene vocación de prosperar frente a la imputación del cargo formulado mediante el auto del 1 de noviembre de 2024, siendo necesario adelantar un análisis de la conducta de **CARACOL** como pasa a realizarse.

5.4. Análisis concreto de la conducta de CARACOL

En la presente sección se presentarán las consideraciones que le permitirán concluir a la CRC si **CARACOL** cometió la conducta por la que le fue imputado el cargo mediante el auto de apertura de investigación expedido el 1 de noviembre de 2024, y si la misma es típica, antijurídica y culpable, es decir, si tal conducta reúne los elementos de la infracción administrativa, que resultan necesarios para que haya lugar a sancionar a dicha sociedad³⁵.

Como fue expuesto en la sección anterior, solo hasta el 21 de noviembre de 2024, luego de la formulación del pliego de cargos, **CARACOL** entregó la información faltante solicitada en el requerimiento antes indicado. Por tanto, esta Comisión pudo corroborar que **CARACOL** incurrió en la conducta descrita en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, pues no entregó la totalidad de información solicitada por la CRC, relativa a los servicios de televisión abierta 2019-2024, en el plazo establecido por esta Comisión en el requerimiento de información No. 2024-034, esto es, desde el momento en que se le remitió el requerimiento de información –23 de agosto de 2024– hasta el 13 de septiembre de 2024, ni dentro del plazo perentorio otorgado por la CRC en la reiteración del requerimiento, desde el 4 hasta el 11 de octubre de 2024, ni la había entregado a la fecha del pliego de cargos.

La tipicidad es un principio comprendido en el artículo 29 de la Constitución Política que, de acuerdo con lo expuesto por la Corte Constitucional, se manifiesta en la *«exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras»*³⁶. Según lo indica la Corte Constitucional, para satisfacer este principio deben concurrir los siguientes elementos: «(i) que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley; (iii) que exista correlación entre la conducta y la sanción; (...)»³⁷.

De acuerdo con lo expuesto, la tipicidad consiste en la adecuación o subsunción de la conducta que genera la posible responsabilidad a la norma en que se prevé como sancionable ese comportamiento.

En el presente caso, el comportamiento de **CARACOL** configuró una infracción al deber tipificado en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, pues **CARACOL** es un operador de televisión abierta radiodifundida, a quien la CRC requirió para el cumplimiento de sus funciones, información

³⁵ La Corte Constitucional en Sentencias como la C-818 de 2005, la C-699 de 2015 y la C-094 de 2021, ha señalado que los principios de las sanciones penales son aplicables *mutatis mutandis* al derecho administrativo sancionatorio, circunstancia por la cual la estructura del delito (tipicidad, antijuricidad y culpabilidad) es igualmente aplicable al ilícito administrativo.

³⁶ Sentencia C-343 de 2006.

³⁷ Ibid.

amplia, exacta, veraz y oportuna, a pesar de lo cual este no suministró dentro de los plazos indicados la información completa requerida. En efecto, como se ha indicado, **CARACOL** no respondió el requerimiento de información No. 2024-034, realizado por la CRC mediante comunicación del 23 de agosto de 2024, con la amplitud y oportunidad exigidos por la norma en mención, pues no entregó la totalidad de información solicitada dentro del plazo establecido ni la había entregado a la fecha del pliego de cargos y solo hasta el 21 de noviembre de 2024 suministró la información faltante.

Luego de constatar que se está ante una conducta típica, corresponde establecer si en el caso bajo análisis existe la antijuricidad requerida para imponer una sanción. La antijuricidad «implica la contradicción jurídica del acto objeto de reproche, es decir, de una parte, el desvalor de resultado el cual es formal cuando se infringe la ley y material, cuando se lesiona o se pone en peligro un bien jurídico protegido»³⁸.

En el caso bajo análisis, como se ha expuesto, es clara la infracción a la Ley por parte de **CARACOL**, concretamente a lo establecido en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019. Por tanto, se corrobora la presencia de una antijuricidad formal, esto es, la infracción del deber normativo a cargo de la sociedad investigada.

Sin embargo, aun cuando se ha constatado la tipicidad y antijuricidad formal, como es propio en un Estado social de derecho garantista de los derechos de los administrados, esta Comisión avanza en el análisis de la conducta advirtiendo que no se consolidó una afectación a la actividad de la CRC, es decir, en este caso no se cumple con el elemento de antijuricidad material, entendido como la puesta en peligro o lesión del bien jurídico protegido. Lo anterior, toda vez que, tras revisar la información remitida por la investigada el 21 de noviembre de 2024, se advierte que con ella **CARACOL** completó todos los numerales del requerimiento y, adicionalmente, desde entonces, la información ha sido tenida en cuenta por la CRC como insumo para los análisis que viene desarrollando.

En efecto, considerando que desde en el mes de octubre de 2024 se realizó una modificación a la agenda regulatoria en relación con el proyecto denominado «Análisis de los mercados de televisión», se advierte que la información remitida por **CARACOL**, aunque se entregó de forma extemporánea, aún es útil para el mencionado proyecto.

La ausencia de lesividad en mención ha sido concebida como un eximente de responsabilidad en materia sancionatorio-administrativa, en la medida en que puede suceder, como ocurre en el presente trámite, que, presentándose una conducta típica y formalmente antijurídica, la misma no pone en riesgo o en peligro el bien jurídico tutelado:

«El criterio *daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados* (art. 50-1, CPACA) es la ratificación de que el ejercicio de la potestad sancionadora está sujeta a la verificación del elemento *antijuricidad de la infracción*, esto es, un ataque a un bien jurídico protegido. Por tanto, desde el punto de vista lógico y una interpretación conforme a la Constitución, no hay antijuricidad si la acción típica no lesiona ni pone en peligro el bien jurídico tutelado.

En consecuencia, cuando el artículo 50-1 del CPACA menciona este criterio, más que un parámetro de graduación de la sanción, lo que contiene es una causal eximente de responsabilidad administrativa, puesto que si el investigado prueba que no se produjo dicho daño o peligro, no es procedente imponer una sanción debido a la ausencia del elemento de antijuricidad.»³⁹

Si bien en el presente caso **CARACOL** no buscó probar, y ni siquiera alegó, la ausencia de daño o puesta en peligro, lo cierto es que de la valoración integral de las pruebas –que es lo que le corresponde hacer a esta autoridad administrativa–, se puede extraer, para este caso puntual y bajo las circunstancias específicamente analizadas, que la conducta típica y formalmente antijurídica de la citada sociedad no reviste la antijuricidad material requerida para imponer una sanción. La ausencia de antijuricidad material, se reitera, deviene del

³⁸ Ver entre otras la sentencia C-181 del 13 de abril de 2016, Corte Constitucional, Magistrada ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. En el mismo sentido, sentencia del 2 de noviembre de 2016, Corte Suprema de Justicia, Magistrado Ponente: José Francisco Acuña Vizcaya.

³⁹ Laverde Álvarez, Juan Manuel. Manual de procedimiento administrativo sancionatorio. Legis, Bogotá, 2022, pág. 139.

hecho de haber entregado la información –aunque por fuera del plazo indicado por la CRC– en un momento en el que la misma resulta útil para el ejercicio de las funciones que tiene este regulador⁴⁰.

Sin perjuicio de lo anterior, no puede pasar por alto esta Comisión que, en caso de haberse configurado la antijuricidad material, es claro que la conducta de **CARACOL** hubiera sido culpable y, en consecuencia, procedería la imposición de la sanción.

En efecto, en relación con el aspecto subjetivo de la conducta, esta Comisión considera oportuno mencionar que la sociedad investigada, con pleno conocimiento de lo establecido en el ordenamiento jurídico, dado que es un operador privado de televisión con décadas⁴¹ de trayectoria, decidió no otorgar la información con la amplitud y oportunidad solicitada en el requerimiento No. 2024-034, así como en la correspondiente reiteración, a sabiendas del deber impuesto en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019. En concreto, **CARACOL** debía dar plena aplicación a lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, y, por tanto, estaba obligada a entregar la información con la amplitud y dentro de la oportunidad solicitada por la CRC.

Aun cuando la CRC solicitó la información a este operador de televisión abierta a través del requerimiento No. 2024-034, e incluso reiteró el requerimiento, **CARACOL** mantuvo su postura de no aportar parte de ella, por lo cual, solo hasta el 21 de noviembre de 2024, luego de la formulación del pliego de cargos, hizo entrega de la información faltante.

La postura de **CARACOL** de no entregar información y desconocer las facultades de la CRC, se evidenció no solo en las respuestas al requerimiento de información No. 2024-034, en las que de manera reiterada manifestó su negativa, sino que también quedó en evidencia en una comunicación recopilada por esta entidad dentro del proyecto «Análisis de los mercados de televisión», en la cual la Superintendencia de Industria y Comercio, al dar respuesta a la solicitud de esta Comisión radicada con el número 2024534338 del 5 de noviembre de 2024, remitió copia de una comunicación de **CARACOL**, de fecha 26 de septiembre de 2024, en la que se destacan los siguientes apartados:

«(...)

Inquieta (...) que dentro de la información solicitada por la SIC se haya incluido información detallada de la actividad de la compañía que no guarda relación con el objeto de la investigación y que le fue negada a la Comisión de Regulación de Comunicaciones ("CRC") con el grado de desglose requerido, por tratarse de información sensible que dejaría desprotegido el *know how* y el secreto empresarial de la Compañía, y por cuanto la mayor parte de ella estaba por fuera de la competencia de esa entidad.

Nos referimos, en particular, a toda aquella información que guarda relación con la producción de contenidos y venta de material audiovisual propio o de terceros, que no hace parte de las actividades de Caracol como habilitado de manera general para operar un canal de televisión. Los actos de Caracol distintos de la programación, transmisión de la señal y venta de comerciales no están sujetos a la competencia de la CRC, como no lo está tampoco la actividad de cualquier productor independiente en Colombia.

(...)

[S]olicito respetuosa, pero vehementemente, que esa Superintendencia preserve la independencia entre las diferentes entidades estatales y vele por los derechos

⁴⁰ Situación distinta a las abordadas en las Resoluciones CRC 6382 de 2021, «Por la cual se impone una multa a **DHL EXPRESS COLOMBIA LTDA.** por la infracción del deber de entregar información solicitada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones en ejercicio de sus funciones» y confirmada por la Resolución CRC 6436 de 2021, «Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **DHL EXPRESS COLOMBIA LTDA.** en contra de la Resolución CRC 6382 de 2021»; así como en la Resolución CRC 7129 de 2023, «Por la cual se decide una investigación administrativa en contra del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**», confirmada por la Resolución CRC 7278 de 2024 «Por la cual se resuelve el recurso de reposición presentado por **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** en contra de la Resolución CRC 7129 de 2023». En dichos casos, lo cierto es que los investigados nunca entregaron la información solicitada. Cuestión distinta sería, por ejemplo, si la información fuera entregada luego de cumplido el término otorgado por la CRC y en un momento en el que la información no resulte útil, pues bajo esa hipótesis, se configuraría sin duda la antijuricidad material.

⁴¹ De conformidad con el Certificado de Existencia y Representación Legal de **CARACOL TELEVISIÓN S.A.**, esta sociedad fue constituida el 28 de agosto de 1969.

constitucionales que protegen la información que fue recabada en las visitas administrativas del 23 y 24 de septiembre de 2024, de manera que se abstenga de compartir de cualquier forma la información con la CRC o con cualquier otra entidad o persona».

Es notorio que la actitud de **CARACOL** estuvo siempre dirigida, de manera consciente, voluntaria y obstinada, a impedir que la CRC accediera a la información que requería, no solamente por medio de la negativa esbozada ante los requerimientos efectuados por este regulador, sino también indicando a otras autoridades que no la entregaran, a tal punto que solo con el inicio de la presente actuación la sociedad alineó su conducta a los deberes que la Ley le impone como administrado y regulado.

En cualquier caso, queda claro también que, a partir de lo expuesto en el presente acto administrativo, no puede caber duda en cuanto a que la Comisión sí podía solicita la información que **CARACOL** solo entregó de manera completa luego de formulado el pliego de cargos con el que inició esta actuación. De tal suerte que, como fue explicado previamente en esta sección, siendo **CARACOL** un operador privado de televisión, conocedor de lo establecido en el ordenamiento jurídico, no podía antes, y mucho menos luego de lo acá planteado, negarse a entregar la información que eventualmente esta Comisión le requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Con todo, teniendo en cuenta la ausencia de antijuridicidad material de la conducta típica desplegada por **CARACOL**, esta Comisión procederá a decretar el archivo de la investigación adelantada en su contra, dentro del proceso administrativo sancionatorio identificado con el número de expediente 3000-32-13-108.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

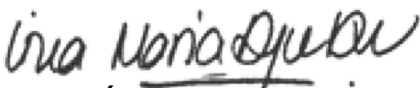
ARTÍCULO 1. ARCHIVAR la investigación adelantada en contra de **CARACOL TELEVISIÓN S.A.**, identificada con NIT. 860.025.674-2, representada legalmente por el señor Jorge Martínez de León, o quien haga sus veces, dentro del proceso administrativo sancionatorio identificado con el número de expediente 3000-32-13-108, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

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

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

Dada en Bogotá D.C., a los 17 días del mes de marzo de 2025.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO
Presidente


CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO
Directora Ejecutiva

C.C. Acta 1503 del 21 de febrero de 2025
S.C.C. Acta 477 del 12 de marzo de 2025

Expediente: 3000-32-13-108.
Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador de Gestión Jurídica.
Proyectado por: Miguel Rojas.