

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE QUE NO EXISTE MÉRITO PARA INICIAR UNA INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA EN CONTRA DE LA SOCIEDAD DE TELEVISIÓN DE CALDAS, RISARALDA Y QUINDÍO LTDA- TELECAFÉ LTDA. EXP. 10000-32-33

Bogotá D.C., 13 de septiembre de 2022

1. ANTECEDENTES

El 13 de octubre de 2020, la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC recibió una comunicación trasladada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MinTIC, identificada con el radicado No. 2020812051, por medio de la cual la ciudadana **MARTHA VÉLEZ** solicitó información acerca de "(...) *la autoridad encargada de vigilar el contenido que se transmite en los canales regionales, tal como está ocurriendo este puente festivo [10 y 11 de octubre de 2020] en la ciudad de Manizales, pues para sorpresa y desagrado de muchos, descubrimos que este canal está transmitiendo en vivo los actos de tortura denominados corridas de toros, las cuales no son aptas para todo público ya que contiene escenas fuertes e imágenes de tortura y dolor, no apta para algunos adultos mucho menos para niños*".

El 15 de octubre de 2020, esta Comisión trasladó esta petición a la **SOCIEDAD DE TELEVISIÓN DE CALDAS, RISARALDA Y QUINDÍO LTDA. – TELECAFÉ LTDA.** (en adelante **TELECAFÉ**), con el fin de que respondiera de fondo y de manera directa a la peticionaria y le ordenó remitir una copia a esta Entidad de la referida respuesta, la cual fue radicada ante la CRC el 30 de octubre de 2020 bajo el número 2020812998.

Teniendo en cuenta tanto la petición de **MARTHA VÉLEZ** como la respuesta otorgada por **TELECAFÉ**, el 11 de noviembre de 2020 la CRC procedió a requerir a **TELECAFÉ**, mediante comunicación con radicado de salida No. 2020522002, para que allegara el material correspondiente a la totalidad de la programación emitida los días 10 y 11 de octubre de 2020 incluyendo la pauta publicitaria y el *time code* visible en pantalla.

El 20 de noviembre de 2020, el operador **TELECAFÉ** procedió a cargar el material audiovisual solicitado a través de un enlace dispuesto para tal fin.

Posteriormente, el 26 de enero de 2021, la CRC recibió una queja trasladada por el MINTIC, bajo el radicado No. 2021800927, mediante la cual la ciudadana **MARÍA NATALIA CONTRERAS GIRALDO** señaló que **TELECAFÉ** habría transmitido contenido relativo a actos violentos contra animales y consumo de alcohol los días 10 y 11 de octubre de 2020 y, al respecto, entre otras cosas, solicitó lo siguiente:

"(...)

11) Ministra: La Comisión Nacional de Comunicaciones – CNC [sic] realiza un control posterior de las transmisiones; entonces sírvase indicar qué es lo que va a hacer Usted como representante directa del gobierno nacional como socia del canal regional Telecafé para evitar transmisiones de actos cruentos contra animales, con imposibilidad total de controlar la teleaudiencia de niños, niñas y adolescentes, y su eventual consumo de licor, en el marco de una posible transmisión de un acto que NO corresponde a la tradición ni al arraigo cultural de toda la región del eje cafetero? [sic]

(...)"

Esta petición fue resuelta por la CRC el 8 de febrero de 2021, mediante la comunicación identificada con el radicado de salida No. 2021502822, a través de la cual se le informó a la peticionaria que resolvería los interrogantes relacionados exclusivamente con las funciones de vigilancia y control en materia de contenidos audiovisuales que tiene a su cargo. Entre otras cosas, esta Comisión le indicó que:

"(...)

En cumplimiento de nuestras funciones de inspección, vigilancia y control de contenidos audiovisuales, mediante comunicación bajo radicado 2020522002, se requirió a TELECAFE el material audiovisual emitido los días 10 y 11 de octubre de 2020, con el propósito de realizar observación posterior de contenidos (...).

En lo que respecta a las medidas que podría adoptar MinTIC para evitar la emisión de contenidos audiovisuales con "actos cruentos contra animales", es oportuno manifestar que el artículo 29 de la Ley 182 de 1995 otorgó a los operadores del servicio público de televisión, libertad y autonomía para que en un ejercicio responsable de ponderación entre la satisfacción de las necesidades y preferencias de sus nichos de audiencia y los fines y principios que rigen la prestación del servicio, establezcan el contenido de su parrilla de programación (...)

Sin perjuicio de lo anterior, si en el ejercicio de control posterior se llegare a evidenciar alguna circunstancia que contravenga los fines y principios de la televisión, o la legislación y regulación vigentes, la CRC adoptará las acciones administrativas a que haya lugar.

(...)"

Finalmente, el 30 de septiembre de 2021, por medio del radicado No. 2021812018, el concejal de Manizales **JOHN HEMAYR YEPES CARDONA** y la diputada de Caldas **JESSICA SILVANA QUIROZ HERNÁNDEZ** solicitaron a la CRC información sobre el trámite que se le otorgó a la queja presentada por la ciudadana **MARTHA VÉLEZ**, trasladada por MINTIC el 13 de octubre de 2020, además de lo cual plantearon una serie de interrogantes relacionados con la transmisión de corridas de toros por parte de **TELECAFÉ** y sobre las medidas adoptadas por la CRC en relación con este tipo de transmisiones. Textualmente preguntaron:

"(...)

1. *¿Cuál es el control que se ejerció la **CRC** sobre los contenidos de las transmisiones de las corridas de toros, realizadas en la Plaza de Toros de Manizales los días 10 y 11 de octubre de 2020, según lo demandó una ciudadana? (**Radicado 2020 –IE – 00003157**)*
2. *Se me informe si por parte de la **CRC** se tomarán acciones ante la probabilidad de emitir el próximo mes de octubre del presente año, eventos taurinos en la ciudad de Manizales, por medio del canal regional de televisión pública Telecafé.*
3. *Se nos informe si el talento humano del canal Telecafé y el equipo para las transmisiones, pueden ser puestos a beneficio de estas actividades, independiente si estas son o no transmitidas en emisión del canal.*
4. *Cómo la **CRC** en representación del Estado, asegurará que las niñas, niños y adolescentes no accedan a esas imágenes o contenidos de violencia.*
5. *Cómo la **CRC** en representación del Estado, asegurará que las niñas, niños y adolescentes no accedan a la promoción del consumo de alcohol durante, entendiéndose que la Industria Licorera de Caldas es el principal patrocinador de estas actividades, permaneciendo esta publicidad en la mayor cantidad de imágenes emitidas por el canal.*

(...)”(sic). Negrita propia de texto.

El 10 de diciembre de 2021, mediante radicado de salida No. 2021528001, esta Comisión respondió la petición presentada indicando, entre otras cosas, que:

"(...)

*En ejercicio de las competencias de vigilancia y control otorgadas por el legislador, y con ocasión de la petición de una ciudadana, la **CRC** requirió al canal Telecafé en 2020 para que remitiera el material audiovisual emitido los días 10 y 11 de octubre de 2020, a efectos de realizar el control posterior del mismo, especialmente de los eventos taurinos transmitidos en dichas fechas, para constar si la transmisión de esos eventos se encontraban acorde con los fines y principios de la televisión, la legislación y regulación vigentes.*

*Es importante mencionar que en caso de que, a partir de la revisión del material audiovisual antes referenciado, la **CRC** advirtiera la presunta contravención de la normatividad y regulación vigentes en materia de contenidos audiovisuales, esta entidad procedería a iniciar la actuación administrativa sancionatoria correspondiente, en los términos de los artículos 47 a 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA.*

(...)”(sic).

2. COMPETENCIA DE LA SESIÓN DE CONTENIDOS AUDIOVISUALES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

El 25 de julio de 2019 fue expedida la Ley 1978, en virtud de la cual se suprimió y se ordenó la liquidación de la Autoridad Nacional de Televisión- ANTV y, entre otras consecuencias, se estableció que "todas las funciones de regulación y de inspección, vigilancia y control en materia de contenidos que la ley [le] asignaba"¹ serían ejercidas por la CRC.

Esta Comisión, para el cumplimiento de sus funciones, está compuesta por dos (2) sesiones: la Sesión de Comisión de Comunicaciones y la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales. A esta última le corresponde ejercer exclusivamente las funciones descritas en los numerales 25, 26, 27, 28 y 30 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, por lo que las demás funciones están a cargo de la Sesión de Comisión de Comunicaciones.

En este orden de ideas, se precisa que la Sesión de Contenidos Audiovisuales, en ejercicio de sus funciones, es la encargada de garantizar el pluralismo informativo y la promoción de la participación ciudadana en temas que puedan afectar al televidente, y así mismo se le han confiado funciones de vigilancia y control circunscritas al servicio público de televisión, puntualmente a la violación de los derechos de los televidentes, el régimen de inhabilidades de televisión abierta, la familia y los niños, a través de la vigilancia del contenido que es emitido por los operadores del servicio público de televisión en todas sus modalidades, estas son, televisión abierta nacional, regional y local, televisión cerrada, bien sea por suscripción –cableada o satelital– y comunitaria.

Expresamente el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009², en los numerales 25, 26, 27, 28 y 30 determina las funciones de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales, así:

"(...)

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

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

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

¹ Artículo 39 de la Ley 1978 de 2019.

² "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones."

el artículo 65 de la presente Ley.

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

(...)

30. Sancionar a los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión nacional cuando violen las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de los niños. De acuerdo con la reglamentación aplicable, los infractores se harán acreedores de las sanciones de amonestación, suspensión temporal del servicio hasta por cinco (5) meses o caducidad o revocatoria de la concesión o licencia, según la gravedad de la infracción y la reincidencia. En todo caso, se respetarán las normas establecidas en la Ley sobre el debido proceso.

(...)

3. CONSIDERACIONES FRENTE AL CASO EN CONCRETO

3.1. En relación con la similitud material de las peticiones presentadas ante la CRC que dieron origen a la actuación administrativa

Sea lo primero advertir que, tal como se puso de presente en los antecedentes, la CRC recibió tres quejas en contra de **TELECAFÉ** relacionadas con la presunta emisión de unas corridas de toros los días 10 y 11 de octubre de 2020, a través de los radicados 2020812051, 2021800927 y 2021812018.

Al respecto, resulta pertinente indicar que el artículo 36 del CPACA señala que las diligencias relacionadas con una misma actuación se organizarán en un solo expediente, al cual se acumularán, con el fin de evitar decisiones contradictorias. Textualmente indica la norma:

"ARTÍCULO 36. FORMACIÓN Y EXAMEN DE EXPEDIENTES. Los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se organizarán en un solo expediente, al cual se acumularán, con el fin de evitar decisiones contradictorias, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad."(subrayado fuera de texto)

En tal sentido, la figura de la acumulación encuentra sustento en varios de los principios que rigen las actuaciones administrativas, en especial en el de eficacia, que busca que los procedimientos logren su finalidad evitando dilaciones en la aplicación de las normas y el desarrollo de los trámites. De igual manera, se apoya en el principio de economía, según el cual las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, a optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, así como en el de celeridad, bajo el cual se impulsarán oficiosamente los procedimientos.

Igualmente, la acumulación está directamente relacionada con el principio de seguridad jurídica, el cual se traduce principalmente en la certeza de los administrados respecto de sus derechos y la

garantía de que no existirán decisiones contradictorias cuando se adelanten varias actuaciones en su contra o con intervención de una misma parte procesal por hechos que guarden relación íntima o versen sobre cuestiones conexas.

En relación con lo anterior, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca sostuvo que "(...) *se tiene que la acumulación procesal, en tratándose de actuaciones administrativas resulta procedente siempre que ellas tengan el mismo efecto, se tramiten ante una misma autoridad y exista una relación íntima, acumulación que busca evitar decisiones contradictorias.*"³

En similar sentido, el Consejo de Estado⁴ ha reconocido la procedencia de acumular actuaciones administrativas siempre que se establezca la existencia de "*una causa común y una relación íntima*" a fin de evitar contradicciones por parte de la administración.

Así las cosas, frente a los elementos previamente mencionados, en el caso concreto se puede indicar lo siguiente:

- (i) Se tramitan ante la misma autoridad administrativa: esto es, las quejas allegadas se surten ante la CRC.
- (ii) Existe una causa en común: de acuerdo con los hechos referidos en las quejas allegadas, se busca que la CRC analice el contenido a la luz de las facultades atribuidas por la Ley.
- (iii) Existe una relación íntima: las quejas presentadas hacen alusión al mismo contenido audiovisual transmitido por **TELECAFÉ** relacionado con las corridas de toros de los días 10 y 11 de octubre de 2020.

En consecuencia, se procede a acumular las tres peticiones presentadas y trasladadas ante esta Entidad, las cuales serán analizadas y resueltas de fondo por medio del presente auto. Todo lo anterior en consideración a que, tramitándose ante una misma autoridad y existiendo entre estas una causa común y una relación íntima, es menester adoptar una misma decisión sobre las peticiones, y con ello, en consecuencia, se evitará la posibilidad de adoptar decisiones contradictorias.

Aclarado lo anterior, y teniendo en consideración las peticiones radicadas ante esta Comisión, descritas como antecedentes de la presente actuación administrativa en contra de **TELECAFÉ**, la CRC identifica que las quejas se fundamentan en dos presuntas trasgresiones: **(i)** la transmisión de contenido violento y **(ii)** la transmisión de imágenes alusivas a consumo de alcohol, ambas en un horario apto para todo público.

³ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, Magistrado Ponente: William Giraldo Giraldo, Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil cinco (2005), Expediente: No.11001-23-24-00-2003-00457

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencias de la Sección Primera, Consejera ponente: Martha Sofía Sáenz Tobón, Bogotá D.C., diecinueve (19) de junio de dos mil nueve (2009), Radicación No.: 25000-23-24-000-2003-01132-01

3.2. Sobre la observación del contenido audiovisual objeto de análisis en la actuación administrativa

En ejercicio de las funciones atribuidas por el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, el 11 de noviembre de 2020, mediante comunicación identificada con el radicado No. 2020522002, esta Comisión requirió el material correspondiente a la totalidad de la programación emitida el 10 y 11 de octubre de 2020, incluyendo la pauta publicitaria y el *time code* visible en pantalla.

Del material audiovisual solicitado a **TELECAFÉ**, se puede extraer el siguiente resumen de algunos apartes del programa objeto de estudio:

Detalle del contenido

En el registro de tiempo del *track* marcado con el número 150000 del 08:50 al 09:35 la locutora manifiesta *"realmente es más por políticas independientes a Telecafé, se estarán pasando apartes de la corrida. La corrida completa se estará transmitiendo a través de las redes sociales de la plaza de toros de Manizales. Pero por algunas disposiciones nos ha tocado limitar algunos apartes de la lidia a través de la televisión abierta de Telecafé"*. Otro locutor continúa diciendo: *"queremos decirles que no es una cuestión de Telecafé, son decisiones que se toman a nivel del gobierno nacional y nosotros tenemos que acatar y esa es la razón, queridos televidentes. Les presentamos rendidas excusas a los taurinos..."*.

La corrida es registrada principalmente en planos panorámicos y generales. En el registro de tiempo cercano al 10:15, su locutor se encuentra hablando y hay un corte brusco a comerciales que omite las escenas de la incrustación de las banderillas al toro, pues al regreso del corte, en el registro 15:35, ya las tiene, y luego se aprecian planos detalle como los evidenciados en los registros de tiempo del 16:30 al 16:40 o del 17:10 al 17:20, entre otros, en el que se ven los costados del animal con las banderillas ya puestas y manchado de sangre. En el registro de tiempo del 23:30, de nuevo la locutora se encuentra hablando y hay un corte brusco a comerciales que vuelve también en el registro después del 25:50, cortando bruscamente también un espacio comercial, y ya el torero le ha dado muerte al toro sin que hubiera habido registro de la imagen de dicho momento; solo se aprecia cómo sacan ya el cuerpo del animal en el registro de tiempo del *track* del 27:40 al 27:50.

En el registro del 28:20 al 28:30, en una repetición de escenas de la corrida se aprecia una clavada de banderillas al toro en un plano general. A su turno, en el registro del 31:05 al 31:55 su locutor reitera *"queremos presentar rendidas excusas a los televidentes que nos siguen en Telecafé, pero por órdenes que no corresponden a la estación de televisión, sino órdenes superiores del gobierno nacional no podemos pasar las imágenes del último tercio. Les presentamos condolidos las excusas a los taurinos, pero esto es así y no de otra manera [...]"*. Y la locutora complementa luego de unos comentarios acerca del toro que *"por las páginas de Cormanizales se está pasando completa la corrida, no hay ningún tipo de corte, así que la pueden seguir por allí"*.

Por último, en el *track* rotulado con el número 17000 en el registro de tiempo del 32:55 al 33:00, en un plano panorámico, de espaldas a la cámara, se registra la clavada de una de las varas al toro en la que la punzada queda fuera de la imagen debido a que es cubierta por el personaje a caballo. Inmediatamente hay un corte a comerciales. Fuera de ello, el tratamiento audiovisual en relación con la edición, los cortes a comerciales y las imágenes que se presentan es similar durante todo el programa.

Aclarado lo anterior, y teniendo en consideración el material audiovisual descrito, se procederá a contrastar su contenido en relación con las disposiciones normativas aplicables, en primer lugar, en materia de violencia en televisión en horario apto para todo público y, posteriormente, con el consumo de bebidas alcohólicas en la misma franja horaria.

3.3. Frente a los derechos de los niños, niñas y adolescentes

Previo al análisis de las presuntas trasgresiones que fueron puestas en conocimiento por parte de los mencionados peticionarios, resulta relevante mencionar que, desde la misma Constitución Política, los derechos de los niños, niñas y adolescentes tienen prevalencia frente a los derechos de los demás. Por ello, a través de distintas medidas de orden legal, reglamentario y regulatorio se ha buscado precisamente garantizar dicha prevalencia en aras de proteger su desarrollo integral.

En el ámbito de los contenidos audiovisuales la Ley 1341 de 2009, en su artículo 4, señala que el Estado intervendrá en el sector de las tecnologías de la información y comunicaciones para *"Proteger los derechos de los usuarios, incluyendo a los niños, niñas y adolescentes, y a la familia velando por la calidad, eficiencia y adecuada provisión de los servicios, y la promoción de la digitalización de los trámites asociados a esta provisión"*; y, así mismo confiere a la CRC, en el numeral 30 del artículo 22 ibidem, la facultad de sancionar a los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión nacional cuando violen las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de los niños.

A su turno, el artículo 29 de la Ley 182 de 1995 indica que es libre la expresión y difusión de los contenidos de la programación y de la publicidad en el servicio de televisión, los cuales no serán objeto de censura ni control previo, no obstante también dispone que los mismos podrán ser clasificados, regulados y sujetos a control posterior en aras de promover su calidad, garantizar el cumplimiento de los fines y principios que rigen el servicio público de televisión, proteger a la familia, a los grupos vulnerables de la población, y en especial los niños y jóvenes, para garantizar su desarrollo armónico e integral.

Por ello desde el punto de vista regulatorio se han adoptado medidas⁵ tendientes a evitar que los niños, niñas y adolescentes sean expuestos a contenidos que puedan afectar su adecuado desarrollo y la manera en que perciben el mundo. Es así como se ha impuesto a los operadores del servicio público de televisión obligaciones relacionadas con el tratamiento que se le da a ciertos temas que pueden generar susceptibilidades, como lo es el sexo, la violencia, la publicidad de juguetes bélicos, la publicidad de tabaco o alcohol y la pornografía en horario apto para todo público que, por supuesto, incluye a los menores de edad, en los términos establecidos en el artículo 27 de la Ley 335 de 1996.

⁵ Estas medidas se encuentran compiladas en el Capítulo 4 "Franjas y contenido de la programación", de la sección 1 "Televisión abierta" del Título XVI de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Precisamente a la luz del marco normativo que rige la transmisión de contenidos en horario apto para todo público, a continuación, se efectúan los respectivos análisis con el fin de determinar si con la transmisión de las corridas de toros por parte de **TELECAFÉ** los días 10 y 11 de octubre de 2020 se vulneraron los intereses de los niños, niñas y adolescentes, y de los televidentes en general.

3.4. Respeto de las presuntas trasgresiones al ordenamiento jurídico.

3.4.1. En lo que tiene que ver con la transmisión de contenido de violencia en contra de animales en horario apto para todo público

La primera norma a la que debemos aludir es el artículo 27 del Acuerdo 002 de 2011 compilado en el artículo 16.4.1.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016, que dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 16.4.1.4 TRATAMIENTO DE LA VIOLENCIA. *En la programación infantil no se podrá transmitir contenidos violentos.*

En la programación de adolescentes y en la familiar se podrá transmitir contenidos violentos, pero la violencia no podrá ser el tema central del programa o publicidad, ni ser intrínseca a su contenido; a menos que tenga una finalidad claramente pedagógica. En todo caso, no se podrá presentar primeros planos de violencia ni enfatizar en dichas escenas mediante repeticiones sucesivas o cualquier otro medio.

La radiodifusión de la programación cuyo tema central es la violencia, y que no tenga una finalidad claramente pedagógica, deberá presentarse siempre en programación y franja para adultos".

De la norma transcrita se tiene que **(i)** en la *programación infantil* no se pueden transmitir contenidos violentos; **(ii)** en la *programación de adolescentes y en la familiar* se pueden transmitir este tipo de contenidos, condicionado lo anterior a que la violencia no puede ser el tema central del programa o publicidad, ni ser intrínseca a su contenido, a menos que tenga una finalidad claramente pedagógica; **(iii)** en la *programación de adolescentes y en la familiar* no se pueden presentar primeros planos de violencia, ni enfatizar en dichas escenas mediante repeticiones sucesivas o cualquier otro medio; y **(iv)** la radiodifusión de la programación cuyo tema central es la violencia y que no tenga una finalidad claramente pedagógica, deberá presentarse siempre en programación y franja para adultos.

En línea con lo anterior, el artículo 27 de la Ley 335 de 1996, establece que:

"ARTÍCULO 27. *Para la correcta prestación del servicio público de televisión, la franja comprendida entre las 7 a.m. y las 9:30 p.m. deberá ser para programas aptos para todos los públicos. Si en uno de éstos se violare [sic] las disposiciones del Decreto 2737 de 1989 (Código del Menor) o cualquier ley que proteja los derechos de los niños, de los jóvenes y de la familia,*

la Comisión Nacional de Televisión impondrá sanciones, según la gravedad del hecho, desde la suspensión temporal del programa hasta la cancelación del mismo."

De esta manera, se entiende como horario apto para todo público aquel comprendido entre las 7:00 a.m. y las 9:30 p.m.

De igual manera, los operadores de televisión, en virtud del artículo 29⁶ de la Ley 182 de 1995, salvo lo dispuesto en la Constitución y la ley, gozan de libertad de expresión y difusión de los contenidos de la programación y de la publicidad en el servicio de televisión, los cuales no podrán ser objeto de censura.

En relación con lo expuesto vale la pena mencionar un aparte de una sentencia proferida por la Corte Constitucional que expresa: *"No basta la nuda afirmación de un ciudadano acerca de los peligros morales que para sus hijos menores puede entrañar la transmisión de ciertos programas, señalados por él mismo a su arbitrio y según su personal manera de enjuiciar, para que por ese solo hecho tenga que variarse, por vía de disposición general, toda una programación, en un país donde la censura está proscrita de modo terminante por una norma prohibitiva de la más alta jerarquía, cuyo texto no deja margen a las dudas interpretativas: "No habrá censura"."*

Ahora bien, en lo que respecta al caso bajo estudio, de conformidad con la observación del material audiovisual aportado por **TELECAFÉ**, esta Comisión debe destacar lo siguiente:

a) Ni la Ley ni la regulación prohíben la transmisión de eventos taurinos

En lo que tiene que ver con las corridas de toros en Colombia, es importante poner de presente que en la actualidad no están prohibidas. Si bien se han adoptado medidas tendientes a reducir la práctica de estos eventos, aún hacen parte de la identidad cultural de algunas regiones del país, por lo cual **TELECAFÉ** no emitió un contenido que estuviese viciado de ilegalidad o que fuese contrario al ordenamiento jurídico.

Sobre este particular, se trae a colación lo dispuesto por la Ley 916 de 2004 *"Por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino"*, en la que se establecen las medidas referentes a las corridas de toros y las condiciones que deben cumplir los organizadores de dichos eventos.

En cuanto al espectáculo, la única restricción relacionada con el público en general y contemplada en dicha norma es que los menores de 10 años deben estar acompañados por un adulto responsable, así:

⁶ Ley 182 de 1995. *"ARTÍCULO 29. LIBERTAD DE OPERACION, EXPRESIÓN Y DIFUSIÓN. Salvo lo dispuesto en la Constitución y la ley, es libre la expresión y difusión de los contenidos de la programación y de la publicidad en el servicio de televisión, los cuales no serán objeto de censura ni control previo. Sin embargo, los mismos podrán ser clasificados y regulados por parte de la Comisión Nacional de Televisión, con miras a promover su calidad, garantizar el cumplimiento de los fines y principios que rigen el servicio público de televisión, protegen a la familia, a los grupos vulnerables de la población, en especial los niños y jóvenes, para garantizar su desarrollo armónico e integral y fomentar la producción colombiana."*

⁷ Sentencia T-321 de 1993. Corte Constitucional.

"ARTÍCULO 22. TODOS LOS ESPECTADORES PERMANECERÁN SENTADOS DURANTE LA LIDIA EN SUS CORRESPONDIENTES LOCALIDADES. En los pasillos y escaleras únicamente podrán permanecer los agentes de la autoridad y los empleados de la empresa.

Los menores de diez (10) años de edad deberán ingresar en compañía de un adulto.
(subrayado fuera de texto)

En este punto es menester advertir que dentro de la regulación tampoco existe norma alguna que prohíba la emisión de espectáculos taurinos por televisión, pues al igual que a cualquier otro tipo de contenidos le aplican las disposiciones generales relacionadas con el servicio público de televisión.

b) Las corridas de toros como expresiones culturales

Las corridas de toros han sido consideradas por la jurisprudencia como una tradición cultural frente a la cual en determinadas ocasiones ceden los intereses de los animales, pues precisamente es deber del Estado garantizar que los ciudadanos puedan tener el goce y disfrute de actividades culturales:

"A partir de la Constitución de 1991, la cultura no es asunto secundario, ni puede constituir un privilegio del que disfruten solamente algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado". De allí el énfasis de la Carta por obligar a las autoridades públicas a asumir un papel protagónico en la creación de medios de expresión artística que permitan a los colombianos identificarse como nación a partir del reconocimiento de sus características culturales. Por lo tanto, "no puede existir ninguna duda, sobre el claro mandato constitucional de que el Estado defina y lleve a cabo una política cultural que eleve el nivel artístico e intelectual de todos los colombianos, política ésta en la cual serán pilares esenciales el fomento de actividades encaminadas a la obtención de tales fines".

En el mismo sentido, la Corte resalta que las tradiciones son propias del entorno que rodea a un grupo de individuos y están arraigadas en unas regiones más que en otras, y por ello reconoce que las expresiones culturales en algunos lugares del país no pueden ser reprimidas, tal como sucede en el caso de la tauromaquia:

"(...)

1) Que la excepción allí planteada permite, hasta determinación legislativa en contrario, si ello llegare a ocurrir, la práctica de las actividades de entretenimiento y de expresión cultural con animales allí contenidas, siempre y cuando se entienda que estos deben, en todo caso, recibir protección especial contra el sufrimiento y el dolor durante el transcurso de esas actividades. En particular, la excepción del artículo 7 de la ley 84 de 1989 permite la continuación de expresiones humanas culturales y de entretenimiento con animales, siempre y cuando se

⁸ Sentencia C-666-2010 Corte Constitucional.

eliminen o morigeren en el futuro las conductas especialmente crueles contra ellos en un proceso de adecuación entre expresiones culturales y deberes de protección a la fauna. 2) Que únicamente podrán desarrollarse en aquellos municipios o distritos en los que las mismas sean manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida y que por tanto su realización responda a cierta periodicidad; 3) que sólo podrán desarrollarse en aquellas ocasiones en las que usualmente se han realizado en los respectivos municipios o distritos en que estén autorizadas; 4) que sean estas las únicas actividades que pueden ser excepcionadas del cumplimiento del deber constitucional de protección a los animales; y 5) que las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades.

(...)"(SFT)⁹.

Esta postura fue reiterada por la sentencia C-133 de 2019, donde la Corte Constitucional volvió a mencionar que este tipo de manifestaciones obedecen a expresiones culturales, donde por supuesto se debe garantizar en la mayor medida posible el bienestar del animal:

"(...)

i. Las manifestaciones culturales en las cuales se permite excepcionalmente el maltrato animal deben ser reguladas de manera tal que se garantice en la mayor medida posible el deber de protección animal. Existe el deber estatal de expedir normas de rango legal e infralegal que subsanen el déficit normativo actualmente existente de manera que cobije no sólo las manifestaciones culturales aludidas por el artículo 7 de la Ley 84 de 1989 sino el conjunto de actividades conexas con las mismas, tales como la crianza, el adiestramiento y el transporte de los animales.

(...)"

Siendo claro que este tipo de actos obedecen a las múltiples formas de expresión cultural de cada una de las regiones de Colombia, vale la pena recordar que uno de los principios que rige el servicio público de televisión dispuesto en el artículo 2 de la Ley 182 de 1995 es "El respeto al pluralismo político, religioso, social y cultural". De hecho, la Corte Constitucional ha manifestado que uno de los fines últimos de la provisión del servicio público de televisión es coadyuvar en la realización de los fines del Estado definidos en la Carta Política, como lo es la transmisión de contenidos que reflejen la realidad política, social y cultural del país. En palabras de la Corte:

"(...)

No queda duda, por tanto, de que el servicio público de televisión, además de ser un servicio que se encuentra sometido a la competencia del mercado entre las diferentes modalidades del servicio, se enmarca en el fin último de coadyuvar en el aseguramiento de la realización de las finalidades del Estado, tales como promover la democracia, el respeto de las garantías, libertades, deberes y derechos fundamentales, así como asegurar el pluralismo informativo, el

⁹ Ibidem.

cual "se manifiesta en la existencia y coexistencia de distintos operadores de televisión que puedan llevar a los usuarios diferentes contenidos que sean reflejo de la realidad circundante, así como en la multiplicidad de puntos de vista ya sea en términos políticos, étnicos, religiosos, culturales, etc., de modo que la inmensa variedad de realidades sociales encuentre su lugar y representación en los medios de comunicación."

(...)"¹⁰ (Subrayado fuera de texto)

De lo anterior se colige que, no solo los actos taurinos hacen parte de la expresión cultural de ciertas regiones del país, sino que, como tal, su transmisión a través del servicio público de televisión no es objeto de prohibición alguna¹¹.

c) Frente al principio de tipicidad de la conducta

Es necesario reconocer que desde la misma Constitución Política en su artículo 29 se ha dispuesto que el debido proceso aplica a todas las actuaciones judiciales y administrativas, y que además nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes:

"ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio".

De allí que las actuaciones que adelanten las autoridades, en este caso la CRC, deban respetar y garantizar el debido proceso y, en tal sentido, bajo criterios subjetivos, no puede apartarse del cumplimiento de los criterios legales previstos en las normas vigentes.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado unos criterios aplicables al derecho administrativo sancionatorio, teniendo en cuenta que, a diferencia del derecho penal, las conductas pueden no estar expresamente establecidas:

"La regla vigente de la Corte Constitucional respecto del carácter flexible del principio de tipicidad, como componente del principio de legalidad en derecho administrativo sancionatorio, señala que se satisfacen los requerimientos normativos de dicho principio "cuando concurren tres 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 esté definido en la ley"; (iii) "Que exista correlación entre la conducta y la sanción".

¹⁰ "Sentencias de la Corte Constitucional: C-815 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-093 de 1996 M.P. Hernando Herrera Vergara y; C-654 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas" Cita tomada textualmente de la Resolución ANTV 2291 de 2014.

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-599/16. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

A partir de los elementos expuestos y de los antecedentes administrativos indicados en el numeral 1 del presente auto, es factible colegir que los criterios de tipicidad previstos en la jurisprudencia como garantes del debido proceso y que activan la potestad sancionatoria no se cumplen en el caso *sub examine* en la medida en que:

- (i) Las corridas de toros no están prohibidas en Colombia, con lo cual no son consideradas como actividades violentas, sino que, por el contrario, son expresiones culturales que están arraigadas en algunas regiones del país.
- (ii) Al no considerarse una actividad ilegal, ni ser considerados actos violentos, no existe una sanción de contenido material.
- (iii) El programa emitido por **TELECAFÉ** puede considerarse como cultural, ya que corresponde a expresiones propias de las regiones, en este caso Manizales, ciudad reconocida por su tradición taurina.

En adición a lo anterior, para esta Comisión resulta relevante resaltar que el hecho de que un tema genere debate, controversia o sea susceptible de rechazo por cierta parte de la población, no implica que el mismo deba ser censurado, pues, como ya se explicó, en el presente caso las corridas de toros -y por ende su transmisión- gozan de legalidad.

Así las cosas, la CRC no evidencia un incumplimiento por parte del operador de televisión **TELECAFÉ** como quiera que, en sí mismas, las corridas de toros no son consideradas como ilegales o violentas por el legislador y la Corte Constitucional, sino que son vistas como expresiones culturales, a las que, incluso, pueden asistir los menores de 10 años siempre y cuando estén acompañados por adultos responsables.

3.4.2. En lo que respecta a la transmisión de contenido que involucre el consumo de bebidas alcohólicas en la franja horaria definida para todo público

Respecto del consumo de alcohol en televisión resulta importante advertir que, de acuerdo con el artículo 16.5.4.1, es la publicidad de bebidas alcohólicas la que se encuentra regulada en el marco jurídico vigente. Así, el artículo 16.5.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 señala que "*se considera publicidad toda comunicación emitida por encargo dentro de un programa de televisión, cuyo objetivo es dar a conocer las características, cualidades y atributos de un producto, nombre, marca, servicio, concepto o ideología, con el fin de generar presencia, recordación o aceptación, y de persuadir o influir en los hábitos o gustos del televidente*". Este mismo artículo señala como excepción a la transmisión de esa publicidad en el servicio público de televisión, las siguientes:

"(...)

- a) **Las vallas, logotipos o diseños representativos de marcas o empresas productoras de bebidas con contenido alcohólico, cuando formen parte natural de un escenario en que se emita un evento deportivo o cultural, siempre y cuando no se haga énfasis en ellos, no sean objeto de primeros planos, y no ocupen preponderantemente la pantalla.**

- b) *Aquellas referencias del nombre de una marca o empresa productora de bebidas con contenido alcohólico relacionadas con el patrocinio de un evento deportivo o cultural, o cuando las referencias sean realizadas en los programas informativos, noticieros o de opinión, siempre que la índole de la noticia o el tema del programa forzosamente la involucre*” (Subrayado y negrita fuera de texto).

Ahora bien, a pesar de que los peticionarios alegan la presunta incitación al consumo de bebidas alcohólicas en los contenidos transmitidos, de acuerdo con el material audiovisual analizado esta Comisión, no se encontró algún tipo de publicidad (directa o indirecta¹²) en la que se hiciera énfasis u ocupara de manera preponderante la pantalla, que pudiera afectar los derechos de los niñas, niños y adolescentes durante la transmisión realizada, así como tampoco encontró que el programa emitido pudiera representar una afectación a los fines y principios que rigen el servicio público de televisión, a los derechos de la niñez ni las obligaciones de los medios de comunicación, en los términos del artículo 47 del Código de Infancia y Adolescencia, pues, se reitera, no hubo algún tipo de incitación al consumo de sustancias nocivas como el alcohol. En ese orden de ideas, en el caso en concreto no se está frente a un contenido en el que se realice publicidad de bebidas alcohólicas.

En todo caso, es menester advertir que, pese a que en el caso en concreto sí se evidenció en el ruedo la presencia de vallas y logotipos representativos de marcas de bebidas alcohólicas, esta situación se enmarca en la excepción a la publicidad en televisión establecida en la regulación, toda vez que se trata del paisaje natural del escenario de las corridas de toros, evento que, como ya se explicó, representa las expresiones culturales de algunas regiones del país. Por tanto, estas escenas estarían cobijadas por la excepción definida en el literal a) del artículo 16.5.4.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

De acuerdo con los análisis realizados, mal haría esta Comisión en reprochar la transmisión del evento taurino por parte de **TELECAFÉ** cuando la misma no tiene la potencialidad de afectar intereses jurídicos tutelados, en este caso los derechos de la familia y de los niños, niñas y adolescentes. Esto, además de que no configura una conducta que pueda enmarcarse como antijurídica, teniendo en cuenta que no cumple con los presupuestos trazados en las normas para considerar que una escena presentó contenidos violentos que amerite la intervención de la autoridad administrativa, así como tampoco se encontró que se hiciera algún tipo de publicidad o incitación al consumo de alcohol.

Así las cosas, de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, específicamente su artículo 47 y su artículo 3 que señala

¹² Resolución CRC 5050 de 2016. "ARTÍCULO 16.5.4.3 CLASIFICACIÓN. (...)

Publicidad Directa: Es aquella por medio de la cual se presenta el producto, empresa, marca o servicio identificado por un diseño gráfico o caracterización sonora o visual, con el fin expreso de estimular o inducir a su consumo, o mantener o conservar su presencia, e involucra la acción de ingerir la bebida.

Publicidad Indirecta: Es aquella que utiliza el producto, marca o diseño gráfico o caracterización sonora o visual de una empresa o producto, para promover el uso o consumo de bienes o servicios sin mencionar los atributos de aquellos. (...)"

que las autoridades administrativas deben regirse por el principio de economía procesal, y teniendo en consideración todo lo expuesto anteriormente, así como los hechos indicados en las denuncias referidas no se encuentran elementos necesarios para iniciar una investigación administrativa de carácter sancionatorio, esta Comisión expedirá un auto de no mérito.

Finalmente, es importante poner de presente que, en caso de que se aporte nueva evidencia sobre los hechos denunciados, esta Comisión está dispuesta a evaluar los nuevos elementos para determinar si existe la necesidad o no de iniciar una investigación administrativa sancionatoria formal.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. ABSTENERSE DE INICIAR una investigación administrativa en contra de **TELECAFÉ LTDA.**, identificada con NIT 890807724 - 8, en su condición de operador público de televisión en relación con la emisión de corridas de toros llevadas a cabo los días 10 y 11 de octubre de 2020, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. Reconocer la calidad de tercero interviniente de esta actuación a **MARTHA VÉLEZ, MARÍA NATALIA CONTRERAS GIRALDO, JOHN HEMAYR YEPES CARDONA** y **JESSICA SILVANA QUIROZ HERNÁNDEZ**, en virtud de lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 38 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, en consecuencia, comunicarles el presente acto administrativo.

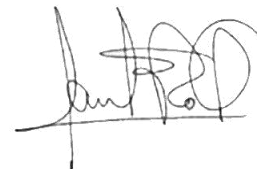
ARTÍCULO TERCERO. COMUNICAR el presente auto de no mérito al representante legal de la **SOCIEDAD DE TELEVISIÓN DE CALDAS, RISARALDA Y QUINDÍO LTDA- TELECAFÉ LTDA.**, identificada con NIT 890807724-8, o a quiénes hagan sus veces,

ARTÍCULO CUARTO. Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



LUIS CLEMENTE MARTÍN CASTRO
Comisionado



ERNESTO OROZCO OROZCO
Comisionado

Expediente 10000-32-33
C.C.A. 13 de septiembre 2022 Acta 123

Aprobado por: Ricardo Ramírez Hernández – Coordinador de Contenidos Audiovisuales.
Revisado por: Víctor Sandoval Peña – Coordinador de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias
Proyectado por: Laura Yesenia Ríos Díaz / Laura Martínez Nova