

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE QUE NO EXISTE MÉRITO PARA INICIAR UNA INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA EN CONTRA DE CARACOL TELEVISIÓN S.A. EXP. 10000-33-2-2

Bogotá D.C., 7 de febrero de 2023

1. ANTECEDENTES

El 16 de noviembre de 2021, mediante radicado No. 2021815035, la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC recibió una comunicación a través de la cual el ciudadano **OTILIO JURADO FLORES** presentó la siguiente denuncia en contra del **BANCO DAVIVIENDA S.A.** (en adelante **DAVIVIENDA**), por el contenido transmitido mediante una pauta publicitaria el día 16 de noviembre de 2021 a las 6:50 p.m., por el operador **CARACOL TELEVISIÓN S.A.** (en adelante **CARACOL TV**):

"El perjuicio moral ético que está causando en la comunidad y sociedad Colombiana en todos los contextos socioculturales, educativos y laborales y en el emprendimiento de nuevas generaciones, este fenómeno nocivo y lesivo que está causando la publicidad de la entidad Bancaria DAVIVIENDA donde hace alusión a que el dinero puede estar en el lugar equivocado, mediante la publicidad que muestra un reloj con barras de explosivos que se guardan en un equipaje de viaje. Esto motiva e incita subliminalmente a que personas con instintos criminales y terroristas tomen la iniciativa de seguir el camino y ejemplo de la publicidad que se está emitiendo en los canales televisivos principalmente e impactante como son los minutos del partido de fútbol Colombia VS Paraguay en el espacio de descanso terminando el primer tiempo del encuentro futbolístico siendo las 6:50 P.M (sic) de hoy 16 de noviembre de 2021 en el canal Caracol. Por lo tanto solicito como Derecho de petición concordante con los derechos de los ciudadanos que nos rige nuestra constitución política de Colombia 1991 sea retirada la publicidad antes mencionada, así como sea sancionada ejemplarmente tanto la entidad Bancaria DAVIVIENDA así como el Canal de Televisión Caracol en su emisión Nacional Republica (sic) de Colombia. Igualmente, se de (sic) traslado sin perjuicio de o ya señalado en este derecho de petición a la SIC para que se sancione mediante los parámetros establecidos en esa institución estatal SIC (sic). También se solicita en este derecho de petición sea publicado en todos los medios de comunicación Nacional tanto de televisión como radial las reparaciones que se deban realizar para resarcir los daños y perjuicios morales y materiales que se han causado a la población en todo el territorio Nacional de la República de Colombia".

De acuerdo con lo anterior, mediante radicado 2021525721 del 18 de noviembre de 2021, la CRC dio respuesta a la solicitud e indicó que, en el marco de sus competencias de vigilancia y control de contenidos audiovisuales, procedería a realizar el análisis del contenido en aras de verificar si, presuntamente, se configuraba o no alguna inobservancia legal o regulatoria en materia de televisión.

Dado que el contenido denunciado se trata de una pauta publicitaria, para efectos de lo anterior, esta Comisión obtuvo el material audiovisual correspondiente, a través de la herramienta de monitoreo IWKS de KANTAR IBOPE COLOMBIA S.A.S., el cual se extrajo teniendo en cuenta la

información de programación, hora, fecha, canal de emisión y anunciante de la pauta indicados en la petición radicada en esta Comisión.¹

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

De conformidad con el artículo 39 de la Ley 1978 de 2019 –en virtud de la cual se suprimió y se ordenó la liquidación de la Autoridad Nacional de Televisión – ANTV, *"todas las funciones de regulación y de inspección, vigilancia y control en materia de contenidos que la Ley asignaba a la ANTV serán ejercidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones"*.

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 Audiovisuales². 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.

Expresamente el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009³, 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 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.

(...)

¹ KANTAR IBOPE COLOMBIA S.A.S. es una empresa que presta servicios de investigación, medición, monitoreo y planificación de medios de comunicación. Fuente: kantariibopemedia.com.co/ibope.html. Este material audiovisual se encuentra en el repositorio de información destinado para la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales que hace parte del servidor de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

² Artículo 20 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019.

³ *"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."*

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.

(...)"

En este orden de ideas, 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. Así mismo, se le han confiado funciones de vigilancia y control circunscritas al servicio público de televisión, puntualmente en lo relacionado con la violación de los derechos de los televidentes, la familia y los niños, y el régimen de inhabilidades de televisión abierta. Estas funciones se desarrollan 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.

3. CONSIDERACIONES DE LA CRC FRENTE AL CASO EN CONCRETO

Una vez analizado el contenido transmitido por **CARACOL TV** con relación a la pauta publicitaria de **DAVIVIENDA**, en el marco de las facultades asignadas a esta Comisión en relación con la inspección, vigilancia y control ya mencionadas, a continuación, se describirá i) la observación del contenido audiovisual denunciado; ii) la normatividad relacionada con la transmisión de contenidos violentos en horario apto para todo público; iii) el derecho fundamental a la libertad de expresión y la libertad de información y de prensa; y iv) el análisis concreto del contenido transmitido objeto de denuncia.

3.1. Sobre la observación del contenido audiovisual objeto de la denuncia

En ejercicio de las funciones atribuidas por el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, el 18 de noviembre de 2022, mediante radicado No. 2021815035, la CRC extrajo a través de la herramienta de monitoreo IWKS de KANTAR IBOPE COLOMBIA S.A.S. el material correspondiente a la pauta publicitaria que refiere el solicitante de acuerdo con la fecha y hora indicada en su petición. Del material audiovisual en cuestión se pudo determinar lo siguiente:

Detalle del contenido

Un hombre corre dentro de las instalaciones de un aeropuerto y mira su teléfono celular en señal de premura. Al acercarse a un mostrador, la señora que se encuentra tras él le pregunta "señor, ¿usted empacó su maleta personalmente?". En ese momento, el hombre hace un gesto como quien intenta recordar algo en tanto un corte registra la escena que aparentemente ocurrió unos instantes antes, en la que este mismo personaje se encontraba sentado en un escritorio en casa frente al computador y mientras sostiene una conversación con una señora mayor que aparece en escena y que luego nos enteramos es su abuela, que le dice "mijito, le mando estos 'veloncitos' para la 'Virgencita' de la tía Miriam", "bueno, 'abuelita', méталos en la maleta" - contesta el hombre-, "y también este despertador para el tío Albeiro", "pero rápido, 'abuelita', es que me deja el vuelo", "le voy a dejar todo bien 'amarradito'", "sí, 'abuelita'", "ahí le dejo los 'veloncitos' y el reloj, ¿le cierro la maleta?", "bueno, 'abuelita'". Toda la conversación está siendo recreada mientras ambos personajes conversan para observar al final que los velones amarrados con cinta adhesiva y el despertador encima que puso la señora dentro de la maleta tienen la apariencia de un artefacto explosivo. Cuando la señora cierra el equipaje, vemos un letrero con letras blancas y amarillas mientras una voz *en off* lo lee: "EN ESTOS MOMENTOS SU DINERO PUEDE ESTAR EN EL LUGAR EQUIVOCADO, TRÁIGALO", con la posterior aparición del logo y nombre de la entidad bancaria. Dicho logo de la marca en referencia ha aparecido además durante todo el espacio en la parte superior izquierda a manera de mosca. [...]"

A partir de lo anterior es posible afirmar, en términos generales, que el contenido corresponde a una pauta publicitaria de la entidad Bancaria **DAVIVIENDA** transmitido por el operador **CARACOL TV**, el cual hace referencia al lugar en el cual una persona debería depositar o consignar el dinero.

3.2. Frente a las normas que rigen el servicio público de televisión

De conformidad con el artículo 2 de la Ley 182 de 1995, los fines del servicio de televisión son "formar, educar, informar veraz y objetivamente y recrear de manera sana", para de este modo "satisfacer las finalidades sociales del Estado, promover el respeto de las garantías, deberes y derechos fundamentales y demás libertades, fortalecer la consolidación de la democracia y la paz, y propender por la difusión de los valores humanos y expresiones culturales de carácter nacional, regional y local". El mismo artículo, a su vez, establece que estos fines se cumplirán teniendo en cuenta los siguientes principios:

- La imparcialidad en las informaciones;
- La separación entre opiniones e informaciones, en concordancia con los artículos 15 y 20 de la Constitución Política;
- El respeto al pluralismo político, religioso, social y cultural;
- El respeto a la honra, el buen nombre, la intimidad de las personas y los derechos y libertades que reconoce la Constitución Política;
- La protección de la juventud, la infancia y la familia;
- El respeto a los valores de igualdad, consagrados en el artículo 13 de la Constitución Política;
- La preeminencia del interés público sobre el privado;
- La responsabilidad social de los medios de comunicación.

En este contexto, los contenidos transmitidos a través del servicio de televisión deben ajustarse a los límites fijados por el ordenamiento jurídico. En efecto, los operadores del servicio de televisión deben abstenerse de incurrir en conductas que atenten en contra del pluralismo e imparcialidad informativos, deben respetar el régimen de inhabilidades de televisión abierta y deben garantizar los derechos de los televidentes y los derechos de la familia y de los niños, niñas y adolescentes, regímenes cuya vigilancia le compete a esta Comisión, tal y como se explicó en el aparte 2 de este acto administrativo.

3.2.1. Respeto de la publicidad en televisión

De conformidad con la petición radicada ante la CRC, el material audiovisual objeto de revisión se refiere a pauta publicitaria, por lo que se considera importante aclarar qué se entiende por publicidad en el servicio público de televisión. Al respecto, la definición establecida en el Título I de la Resolución CRC 5050 de 2016 indica que *"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"*. Esta definición es concordante con la establecida en el Estatuto del Consumidor, aplicable a todos los sectores de la economía⁴, la cual define la publicidad como *'Toda forma y contenido de comunicación que tenga como finalidad influir en las decisiones de consumo'*⁵.

Así, los contenidos publicitarios transmitidos a través del servicio de televisión constituyen un mecanismo legítimo para promover las actividades comerciales e influir en las decisiones de consumo, siempre y cuando respeten los límites impuestos por el ordenamiento jurídico.

3.2.2. Sobre la normatividad relacionada con la transmisión de contenidos violentos en televisión

De conformidad con la queja presentada, el peticionario indica que la publicidad emitida por **CARACOL TV** es un:

"(...) fenómeno nocivo y lesivo que está causando la publicidad de la entidad Bancaria DAVIVIENDA donde hace alusión a que el dinero puede estar en el lugar equivocado, mediante la publicidad que muestra un reloj con barras de explosivos que se guardan en un equipaje de viaje. Esto motiva e incita subliminalmente a que personas con instintos criminales y terroristas tomen la iniciativa de seguir el camino y ejemplo de la publicidad que se está emitiendo en los canales televisivos (...)" (subrayado fuera de texto).

Así, esta Comisión entiende que para el peticionario el contenido del material audiovisual emitido podría involucrar hechos violentos o generar actos de la misma naturaleza por parte de cualquier televidente, por lo que, a continuación, la CRC analiza la normatividad pertinente para efectos de examinar si con la transmisión de dicho contenido **CARACOL TV** habría incurrido en una infracción.

⁴ Ley 1480 de 2011, artículo 2.

⁵ Ley 1480 de 2011, numeral 12 del artículo 5.

En primer lugar, se debe anotar que el artículo 29 de la Ley 182 de 1995 establece que *"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"*. Así, una de las restricciones que el ordenamiento jurídico le impone a la mencionada libertad se encuentra contemplada en el artículo 27 de la Ley 335 de 1996, que establece que en el horario entre las 7 a.m. y las 9:30 p.m. la programación transmitida deberá ser apta para todo público. La norma señala lo siguiente:

"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."

En segundo lugar, y en línea con lo anterior, el artículo 27 del Acuerdo CNTV 002 de 2011, modificado por el artículo 3 del Acuerdo CNTV 003 de 2011, compilado en el artículo 16.4.1.4. de la Resolución CRC 5050 de 2016, dispone lo siguiente para la televisión abierta:

"Artículo 27. 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."

Finalmente, se encuentra el artículo 28 del mencionado Acuerdo CNTV 002 de 2011, compilado en el artículo 16.4.1.5. de la Resolución CRC 5050 de 2016, que establece que en la televisión abierta *"En ninguna franja se podrá mostrar la violencia para hacer apología a ella"*.

A partir de las normas transcritas 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, con la condición de 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; **(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; y **(v)** la apología a la violencia se encuentra proscrita en todas las franjas de televisión.

En tercer lugar, el artículo 28 del Acuerdo CNTV 002 de 2011, compilado en el artículo 16.4.1.5. de la Resolución CRC 5050 de 2016, señala lo siguiente:

"Artículo 28. Apología a la violencia. En ninguna franja se podrá mostrar violencia para hacer apología a ella."

Esta última norma prohíbe la transmisión de contenidos violentos, en cualquier franja y en cualquier tipo de programación, cuya finalidad sea la promoción, justificación, defensa o legitimación de la violencia. De hecho, esta medida regulatoria es concordante con lo establecido por el numeral 6 del artículo 47 del Código de Infancia y Adolescencia⁶, que fija una serie de responsabilidades en cabeza de los medios de comunicación, dentro de las que se destaca la transmisión de contenido que incite a la violencia o haga apología a hechos delictivos. En su tenor literal expresa la norma:

"ARTÍCULO 47. RESPONSABILIDADES ESPECIALES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. Los medios de comunicación, en el ejercicio de su autonomía y demás derechos, deberán:

(...)

6. Abstenerse de realizar transmisiones o publicaciones que atenten contra la integridad moral, psíquica o física de los menores, que inciten a la violencia, que hagan apología de hechos delictivos o contravenciones, o que contengan descripciones morbosas o pornográficas.

(...)"

Así, es claro que en el ordenamiento jurídico no solo se encuentra proscrita la violencia en televisión, en la franja definida para todo público, sino que también se prohíbe la transmisión de contenido que promueva o incite a la violencia o que haga apología a la comisión de conductas delictivas o contravenciones, por parte de los medios de comunicación, dentro de los cuales se encuentran los operadores del servicio público de televisión.

3.2.3. Del derecho fundamental a la libertad de expresión y la libertad de información y de prensa.

Identificada la normatividad relativa a la transmisión de contenidos violentos a través del servicio de televisión, resulta preciso señalar brevemente la garantía constitucional de la libertad de expresión y la libertad informativa y de prensa.

⁶ Ley 1098 de 2006. "Artículo 1. Este código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión (...)"

El artículo 20 de la Constitución Política establece:

"Artículo 20. Se garantiza el derecho a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

*Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura."*⁷

Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado que la citada norma contiene múltiples dispositivos o garantías de protección, todos con características propias y a la vez con fuertes vínculos entre sí. Así, la Corte ha señalado que el artículo 20 *"consagra no uno, sino varios derechos: a) El derecho a expresar y difundir libremente el pensamiento y las opiniones; b) el derecho a informar y a recibir información veraz e imparcial; c) la facultad de fundar medios masivos de comunicación; d) el derecho a la rectificación en condiciones de equidad y, e) el derecho a no ser censurado"*⁸.

Específicamente en relación con el tercer derecho antes referido, la Corte ha señalado que la libertad de prensa comprende *"la libertad de fundar medios masivos de comunicación y de administrarlos sin injerencias, y la libertad de funcionamiento de los mismos, con la consiguiente responsabilidad social"*⁹. De acuerdo con la Corte, se reconoce el papel de la prensa libre como condición necesaria para el buen funcionamiento de un estado democrático. En este sentido, el juez constitucional ha afirmado que *"las informaciones libre y verazmente difundidas mediante la prensa contribuyen además a fomentar el sistema de democracia participativa, en muchos casos permiten la controversia ideológica propia del pluralismo, aportan datos útiles para el ejercicio del control político, jurídico y social, contribuyen a la consolidación de una opinión pública que, dentro de circunstancias jurídicas normales, actúa basada en acontecimientos veraz y objetivamente presentados"*¹⁰. Sobre el particular, la Corte ha profundizado al explicar que *"por el lugar central que ocupa el libre flujo de informaciones de todo tipo dentro del funcionamiento ordinario de una sociedad política democrática, la libertad de información ocupa un lugar especial dentro del ordenamiento estatal colombiano, particularmente cuando su ejercicio se apareja con el de la libertad de prensa – es decir, cuando se ejerce a través de los medios masivos de comunicación"*¹¹.

Por su parte, en lo que tiene que ver con la libertad de expresión en los contenidos publicitarios, la misma Corte ha establecido que:

"(...) a diferencia de los discursos especialmente protegidos, otras formas de expresión pueden ser objeto de mayores limitaciones bien sea porque el ejercicio de la libertad de expresión mediante dichos discursos implica cargas, deberes o responsabilidades constitucionales

⁷ Constitución Política, Artículo 20

⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-1723 de 2000. Esta posición ha sido reiterada en varios pronunciamientos de la Corte, como las sentencias T-391 de 2007, T-219 de 2009, T-110 de 2015, T-543 de 2017, T-145 de 2019, entre otras.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-543 de 2017.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-535 de 2003.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-391 de 2007

*expresas, o porque su ejercicio ha de armonizarse satisfactoriamente con el ejercicio de los derechos constitucionales de los demás, como es el caso de **la expresión comercial y publicitaria** o la expresión que puede resultar socialmente ofensiva. No obstante, **en estos casos también se aplica la presunción constitucional de cobertura y la sospecha de inconstitucionalidad de las limitaciones a la libertad de expresión.***

Igualmente se ha puesto de manifiesto que la expresión protegida por la libertad bajo estudio puede ser tanto la del lenguaje convencional, como la manifestada a través de conducta simbólica o expresiva, convencional o no convencional.

En tal sentido la expresión puede efectuarse a través de cualquier medio elegido por quien se expresa. La protección constitucional se extiende a dicho proceso de transmisión y difusión, así como al medio utilizado, ya que la libertad constitucional que se estudia protege tanto el contenido de la expresión como su forma. Cada medio expresivo en particular, además de gozar de un nivel básico de protección constitucional compartido por todas las formas de transmisión y difusión de las expresiones, plantea a la vez sus propios problemas y especificidades constitucionalmente relevantes, que inciden sobre el alcance de esta libertad en casos concretos.

*Lo anterior no significa que cualquier persona pueda exigir el derecho de acceder a determinado medio de comunicación masiva, público o privado, creado por otros cuya libertad también está protegida. **Así, los directores o editores de un medio masivo son los titulares del derecho a decidir qué se ha de divulgar a través de dicho medio, sin perjuicio del derecho de rectificación.***¹² (Negrilla fuera de texto).

En igual forma, resulta preciso traer a colación lo dispuesto por el diccionario de español jurídico de la RAE el cual define violencia como: "*Fuerza física que se aplica sobre otra persona y que constituye el medio de comisión de algunos delitos, como el robo y los delitos contra la libertad sexual, entre otros*".

A su vez, Belloch (1990) define la apología al delito (de donde pueden extraerse elementos para definir la apología a la violencia) como: El discurso de palabra o por escrito en defensa, alabanza, apropiación o justificación expresa de hechos definidos por la ley como delitos, ya previamente realizados o intentados de manera próxima en el tiempo, o de las personas que, como autores, cómplices o encubridores, fuesen los culpables de tales hechos delictivos, mediando publicidad¹³.

Adicionalmente, es menester mencionar lo expresado por la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa en el Memorandum Explicativo de la Recomendación General No. 15 relativa a la Lucha contra el Discurso de odio adoptado el 8 de diciembre de 2015, cuando señala las siguientes definiciones:

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-442 de 2011

¹³ Juan Alberto BELLOCH JULBE, Contemplación jurisprudencial sobre el binomio libertad de información-terrorismo: la "apología" del terrorismo, en "Estudios Jurídicos en honor de José Gabaldón López", Ed. Trivium, Madrid 1990, págs. 17-38.

"Apología. Relacionada con la denigración y odio que se refiere al apoyo intencionado y activo cuando se produzcan conductas y actitudes respecto a un grupo particular de personas".

"Incitación. Se refiere a declaraciones sobre grupos nacionales, raciales o religiosos que puedan crear un riesgo inminente de discriminación, hostilidad o violencia contra las personas que pertenecen a dichos grupos".

Los términos explicados en párrafos anteriores permiten a esta Comisión establecer una aproximación a la definición de **apología a la violencia**; definición que debe entenderse como el uso o formas de expresión encaminadas a incitar al televidente a cometer actos violentos, de intimidación u hostilidad a partir de la visión del contenido transmitido.

En adición a lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que *"la carga de violencia en el cine y la televisión es también una expresión de los imaginarios sociales predominantes, donde se puede constatar una visión simplificada del problema. Esto no quiere decir que observar una y otra vez escenas violentas, o imaginarlas, conduzca rápidamente a conductas delictivas"*.¹⁴ (Subrayado fuera de texto).

Por último, debe tenerse en cuenta que, en palabras del mismo alto Tribunal *"no toda apología al odio o expresión de odio está prohibida per se., sólo constituyen discursos prohibidos aquellas expresiones de odio que, directa o indirectamente, inciten a cometer actos de discriminación, hostilidad, o violencia "contra cualquier persona o grupo de personas por cualquier motivo"*¹⁵. (Subrayado fuera de texto).

De lo anterior se puede concluir que la libertad de expresión, la libertad de información y de prensa son especialmente protegidas por el ordenamiento jurídico en tanto que se configuran como uno de los pilares estructurales que sostienen a una sociedad democrática. Aunado a los anterior, es importante resaltar que una de las limitaciones que encuentran estas libertades se halla, precisamente, en la referida prohibición de transmitir contenidos que sean violentos o no y que tengan por objeto hacer apología a la violencia.

3.2.4. Análisis concreto del contenido transmitido por CARACOL TV

Una vez presentados los elementos fácticos y normativos relevantes para el asunto objeto de examen, procede analizar concretamente el contenido transmitido por **CARACOL TV** objeto de la denuncia que dio origen a la actuación.

Tal y como se describió en el numeral 3.1. de este acto, el contenido transmitido por **CARACOL TV** corresponde a la pauta publicitaria de una entidad financiera a través de la cual se sugiere que, como proveedor autorizado de servicios financieros en Colombia, un lugar seguro para depositar el dinero es el banco **DAVIVIENDA**, para lo cual, se muestran imágenes que, según la queja recibida

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-321 de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T- 242 de 2022. Magistrada ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera

por la CRC, podrían "(...) *motiva[r] o incita[r] subliminalmente a que personas con instintos criminales y terroristas tomen la iniciativa de seguir el camino y ejemplo de la publicidad que se está emitiendo en los canales televisivos (...)*". Razón por la cual, se presentan dos posibles situaciones de hecho que son materia de análisis, el primero, relacionado con que el material en sí mismo involucra escenas violentas y haga apología a la violencia y, el segundo, que, a pesar de que no involucre escenas de violencia sí incite a cometer actos de esta naturaleza.

En lo que tiene que ver con la primera posible situación fáctica indicada en la queja y teniendo en cuenta que la incitación a la violencia nace a partir de la intención de producir conductas y actitudes respecto de un grupo particular de personas, el anuncio comercial bajo análisis no constituye violencia debido a que, de acuerdo con la descripción de escenas previamente indicada, en una primera impresión, podría entenderse que el objeto de utilería¹⁶ depositado en dicha maleta es un explosivo, pero una vez se muestran las escenas -en las que el personaje principal recuerda momentos previos a su llegada al aeropuerto, a través de *flashback*¹⁷-, resulta claro que en realidad este objeto se compone de unas velas de color rojo unidas con cinta adhesiva y un despertador empacados en la maleta de viaje, -como obsequios especiales que deben ser entregados a sus familiares en el sitio de destino- que tienen claramente una finalidad narrativa asociada al lema o eslogan "*En estos momentos su dinero puede estar en el lugar equivocado. Tráigalo.*", y posterior aparición del logo y nombre de la entidad bancaria **DAVIVIENDA**.

Por lo anterior, debe precisarse entonces que el contenido emitido no busca promover a la población infantil ni adulta a realizar alguna acción violenta o terrorista; por el contrario, el contexto sobre el que se enmarca la pauta publicitaria está dirigido a que el televidente verifique si deposita su dinero en un lugar seguro, haciendo alusión a que el banco **DAVIVIENDA**, como entidad financiera podría ser el lugar correcto para resguardar el dinero. Lo cual permite concluir que el tema y objetivo centrales del contenido se caracterizan por ser de naturaleza publicitaria, esto es, tiene como finalidad dar a conocer las características, cualidades y atributos de un producto o servicio para generar recordación en la población y persuadir sus hábitos de consumo.

Para el caso en concreto, **CARACOL TV** transmitió un anuncio comercial mediante el cual se mostró una situación cotidiana y desafortunada de una persona, que es originada, al parecer, por un malentendido, con la que busca indicar que "se encuentra en el lugar equivocado" y que lo habría podido evitar si contara con el respaldo de dicha entidad bancaria.

Tampoco puede asegurarse que la pauta publicitaria a pesar de no contener violencia en sí misma podría incitar a cometer actos violentos, toda vez que, como ya se explicó, la apología a la violencia se configura a partir del apoyo intencionado a la comisión de conductas y actitudes violentas, situación que para el caso particular no se presenta. Por el contrario, lo que se evidencia en el anuncio, lejos de hacer apología a la violencia, es una serie de escenas en las que se exhibe a los televidentes que cualquier persona podría verse involucrada en una situación desafortunada con su

¹⁶ Diccionario de la Real Academia Española – DRAE. "*Conjunto de objetos y enseres que se emplean en un escenario*".

¹⁷ Diccionario de la Real Academia Española – DRAE. "*En una película, interrupción de la acción en curso para presentar los hechos que, ocurridos en un tiempo anterior, guardan relación con ella*".

dinero, tomando como ejemplo la confianza que se deposita en alguien cercano como lo es “la abuela” para empacar la maleta de viaje de su nieto. Como ya se explicó, el objeto principal de la pauta publicitaria podría malentenderse como un “artefacto explosivo”, sin embargo, se trata de un mero objeto de utilería. Esta confusión se refuerza con el hecho de que se trata de una pauta publicitaria que al finalizar hace énfasis en que el dinero debe guardarse en un lugar seguro que evite este tipo de malentendidos. Por esta razón, el anuncio comercial recomienda que se adquiera alguno de los servicios financieros que provee **DAVIVIENDA** como banco autorizado en Colombia.

Así las cosas, esta Comisión considera que el contenido publicitario descrito no vulnera los regímenes jurídicos antes referidos y cuya vigilancia le compete. En efecto, se trata de un anuncio comercial en el que no se advierte una invitación directa o indirecta a cometer actos violentos ni se transmiten escenas que en sí mismas sean consideradas violentas, por lo que no infringe ninguna disposición sobre el servicio de televisión y, por el contrario, se encuentra protegido por la libertad de expresión como libertad constitucional. Esto en la medida en que se trata de una invitación a adquirir los productos financieros que ofrece el banco **DAVIVIENDA**, sin que se presente alguna imagen o afirmación que pueda considerarse violatoria de las disposiciones legales y reglamentarias que gobiernan el servicio de televisión. En este sentido, durante la pauta publicitaria no se presentan contenidos violentos ni que inciten a la violencia que en tal virtud trasgredan la regulación del servicio de televisión, o contenidos que atenten directa o indirectamente en contra de los derechos de los televidentes, de la familia y de los niños, niñas y adolescentes.

Así las cosas, teniendo en consideración todo lo expuesto, así como los hechos indicados en la denuncia referida, no se encuentra necesario iniciar una investigación administrativa de carácter sancionatorio, motivo por el cual 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 **CARACOL TELEVISIÓN S.A.** identificada con NIT 860025674-2, en su condición de operador de televisión, 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 **OTILIO JURADO FLORES**, en virtud de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 38 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, en consecuencia, comunicarle el presente acto administrativo.

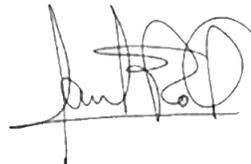
ARTÍCULO TERCERO. COMUNICAR el presente acto administrativo al representante legal de **CARACOL TELEVISIÓN S.A.**, o quien haga sus veces.

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



JOSÉ FERNANDO PARADA RODRÍGUEZ
Comisionado



ERNESTO OROZCO OROZCO
Comisionado



LUIS CLEMENTE MARTÍN CASTRO
Comisionado

Presidente: JOSE FERNANDO PARADA

Expediente 10000-33-2-2
S.C.A. 07/02/2023 Acta 49

Aprobado por: Ricardo Ramírez Hernández – Coordinador de Contenidos Audiovisuales.
Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias
Proyectado por: Jeimy Valentina García Rodríguez / Laura Martínez Nova / Diego Godoy