

Bogotá D.C., 18 de febrero de 2025

Señores:

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES - CRC

Coordinación de Diseño Regulatorio

medidas.pluralismo@crcom.gov.co

Cl 59 a bis # 5 - 53, Ed Link Siete Sesenta P9

Bogotá D.C.

Ref.: Comentarios al documento de la CRC que publica alternativas regulatorias sobre pluralismo e imparcialidad informativa

Respetados Señores,

En atención al documento de la referencia, CARACOL TELEVISIÓN S.A. (en adelante “Caracol”) se permite manifestar que el proceso que adelanta la entidad, incluyendo las solicitudes de comentarios atendiendo a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, contradicen las normas aplicables y que el planteamiento de una definición de posibles reglamentaciones frente al pluralismo, su definición, forma de ejecución o regulación en cualquier sentido, rebasa las facultades de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (en adelante “CRC”), por cuanto las identificaciones de problemas y demás actividades realizadas por la entidad, de manera evidente generarán cuando menos una afectación a varios derechos fundamentales entre ellos los derechos a la libertad de opinión y la libertad de información, por lo cual cualquier norma al respecto tendría que ser una ley estatutaria.

La CRC en virtud de la Ley 1978 de 2019, tiene entre sus funciones promover el pluralismo **informativo**¹. No obstante, resulta determinante precisar que el legislador no le asignó a la CRC la promoción del “pluralismo” en abstracto, sino del pluralismo **informativo**, expresión que delimita materialmente el alcance de su competencia, y que dicha facultad no abarca la posibilidad de desconocer los límites constitucionales y de hecho lo que debería preocupar a la entidad es cumplir con el mandato legal definido, que se refiere a promover el pluralismo informativo, situación que aun si en gracia de discusión se analiza, no es lo que se refleja en el análisis de problema o las opciones que se incluyen en el documento propuesto.

El pluralismo informativo no puede confundirse con el carácter pluralista del Estado consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política, el cual se refiere a la diversidad política e ideológica del sistema democrático. En el plano internacional, el pluralismo informativo ha sido entendido como una garantía dirigida a asegurar la existencia de diversidad de medios, de líneas editoriales y de

¹ Artículo 19

ofertas informativas, de modo que las personas puedan acceder a distintas fuentes y formar libremente su criterio.²

De esta afirmación se desprende con claridad que la libertad de expresión se garantiza mediante la existencia de una pluralidad de medios y la protección de su independencia, no mediante la imposición a cada medio la obligación de reflejar todas las posiciones posibles, esto teniendo en cuenta además que una imposición de tal naturaleza no es un ejercicio de protección al pluralismo informativo, es una limitación a la diversidad de fuentes y medios para la audiencia y una limitación ilegal e inconstitucional al derecho que tienen los medios de comunicación de decidir su contenido e incluso si así lo deciden definir una línea editorial, lo cual no puede ser sencillamente eliminado por la CRC.

La Corte Constitucional también ha resaltado la importancia del pluralismo informativo así:

“Este busca asegurar que la información y opiniones disponibles para las personas tengan origen en una diversidad de fuentes, que logren reflejar la amplia gama de voces, perspectivas e ideas presentes en la sociedad. El pluralismo informativo, rechaza la manipulación de ideas u opiniones, y la concentración de información en unas pocas personas. Tiene como fin asegurar que todos los ciudadanos, independientemente de su origen y condición, puedan acceder a información y expresarse libremente. Es una garantía que busca asegurar que los ciudadanos puedan formarse sus propias opiniones y participar libre y activamente en el debate democrático.”³ (énfasis fuera de texto)

Es decir, el pluralismo informativo, busca garantizar que existan diversas fuentes y enfoques informativos, de modo que los ciudadanos puedan acceder a distintas perspectivas, formarse un criterio propio y, a partir de ello, ejercer libremente su expresión. Las nociones de pluralismo que cita la CRC confunden, como ya se dijo, la obligación que asiste a todos los entes estatales de respetar la definición de Colombia como estado pluralista.

En una sociedad democrática, el periodismo es una de las manifestaciones más importantes de la libertad de información⁴. En tal sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH”), tiene dicho que el periodismo y **los medios de comunicación son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias, porque son quienes mantienen informada a la sociedad sobre lo que ocurre y sus distintas interpretaciones**. Ello es condición necesaria para que el debate público sea fuerte, informado y vigoroso⁵. Así, cuando la ciudadanía

² La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el texto Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Señaló que **“los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, (...) Para ello es indispensable, inter alia, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas”**² (énfasis fuera de texto)

³ Corte Constitucional. Sentencia C-206/25.

⁴ Marco jurídico interamericano para el ejercicio de la libertad de expresión 2025, párr. 338.

⁵ Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004.

está bien informada y provista de conocimientos de distintas fuentes, puede participar activamente en la democracia y tomar decisiones fundamentadas⁶.

En ese marco, la función de los medios consiste en suministrar información veraz, contextualizada y proveniente de diversas fuentes, de modo que la sociedad cuente con los insumos necesarios para formarse un criterio propio. La pluralidad informativa se garantiza mediante la existencia de múltiples medios y enfoques, no a través de reglamentaciones que unifiquen los contenidos y/o visiones que los medios deben poner a disposición de la audiencia, y aun menos a través de la obligación de cada medio de abrir sus espacios a todas las voces individuales. El periodismo informa y es la ciudadanía, a partir de esa información, quien delibera y ejerce su libertad de expresión en la vida en sociedad.

La CIDH ha reiterado que:

“(…) uno de los requisitos fundamentales del derecho a la libertad de expresión es la necesidad de que exista una amplia pluralidad en la información. En la sociedad actual, los medios de comunicación masivos, como la televisión, radio y prensa, tienen un innegable poder en la formación cultural, política, religiosa, etcétera de todos los habitantes. (...) Esta carencia de pluralidad en la información es un serio obstáculo para el funcionamiento de la democracia. La democracia necesita del enfrentamiento de ideas, del debate, de la discusión. Cuando este debate no existe o está debilitado debido a que las fuentes de información son limitadas, se ataca directamente el pilar principal del funcionamiento democrático.”⁷ (énfasis fuera de texto)

Este entendimiento coincide con lo señalado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la Declaración Conjunta de 2007 del Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión, en la que expresó que ***“la diversidad en los medios es de fundamental importancia para la libre circulación de información e ideas en la sociedad, (...) que incluye diversidad del outlet (tipos de medios) y de la fuente (propiedad de los medios), como así también diversidad de contenido (media output)”***.

En ese sentido, el pluralismo informativo se sustenta y depende de la existencia de una pluralidad de información y contenido y no sobre la forma en que cada operador gestiona la participación ciudadana en sus espacios. Su finalidad es asegurar que el ciudadano disponga de diversas fuentes para informarse y contrastar perspectivas, no imponer a cada medio la obligación de reproducir todas las posiciones posibles frente a cada asunto de interés público.

Ahora bien, la CRC no puede asumir que el pluralismo informativo es un principio susceptible de regulación en sí mismo. El pluralismo informativo es un principio constitucional que orienta el ordenamiento jurídico y que ya se materializa en el Estado social de derecho a través, como ya se dijo, de la coexistencia de distintas ofertas informativas. No es un estándar que deba ser medido, certificado o supervisado contenido por contenido.

La entidad debería en todo caso orientar sus esfuerzos justamente en preservar la supervivencia y preservación de la capacidad de operar de sus supervisados, y dejar de obviar que aun cuando ha

⁶ UNESCO

⁷ CIDH, Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala, Capítulo VII, “La situación de la libertad de expresión en Guatemala”

argumentado en varias oportunidades que no tiene capacidad de reglamentación sobre varios competidores no regulados que afectan la posibilidad de supervivencia de sus vigilados, en la medida en que sigue generando cargas y reportes adicionales a sus vigilados, está justamente afectando gravemente el pluralismo informativo, cuya protección le corresponde.

Con esto dicho, los principios constitucionales no se “regulan” por medio de actos administrativos; por el contrario, son el parámetro al que debe ajustarse las normas según la materia. Si el legislador asignó a la CRC la función de promover el pluralismo informativo, esta se agota en generar condiciones que favorezcan la diversidad, competencia y eliminación de cargas que pongan en peligro la supervivencia de medios que informen, no en imponer cargas regulatorias a los operadores.

En consecuencia, el ejercicio de la potestad regulatoria en este ámbito exige una delimitación clara de competencias, más aún cuando el país atraviesa un período electoral. En etapas en las que el debate público se intensifica y los medios cumplen un rol central en la circulación de información, cualquier interpretación imprecisa de este principio puede derivar en el desequilibrio del Estado social de derecho tal y como lo predica el artículo 1 de la Constitución⁸.

Con el entendimiento expuesto, preocupa que la CRC pretenda desarrollar el pluralismo informativo mediante alternativas que, lejos de fortalecer la diversidad de medios, terminan en transformar un principio constitucional en un conjunto de cargas específicas que desarticulan su finalidad.

Cuando la regulación impone parámetros uniformes, no amplía el pluralismo informativo, sino que lo restringe. A mayor estandarización regulatoria, de contenidos y cargas para afectar la libertad del derecho de programar, menor diferenciación editorial. Si todos los medios deben ajustarse a los mismos moldes, se reduce el espacio para la identidad propia, la línea informativa y el enfoque periodístico que caracteriza a cada uno.

El resultado paradójico es que, bajo la premisa de promover diversidad, se termina favoreciendo la uniformidad. El pluralismo se garantiza mediante la coexistencia de medios independientes con criterios propios, no mediante la imposición de un modelo único de ejercicio informativo.

En primer lugar, las propuestas orientadas a imponer obligaciones adicionales de diferenciación entre información y opinión desconocen que los contenidos noticiosos ya cumplen, por su propia naturaleza y práctica periodística consolidada, una función informativa, y ya tienen estándares de emisión definidos que generan responsabilidades posteriores para el medio de comunicación cuando no los cumple, por lo cual la ausencia de una definición de pluralismo informativo no implica en forma alguna que no existan parámetros por cumplir o responsabilidades por atender cuando se violan esos parámetros. Introducir exigencias formales en este ámbito no fortalece el pluralismo informativo, pero sí incide directamente en la forma en que los medios estructuran sus contenidos.

⁸ Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Cualquier control sobre la libertad de información debe ser posterior y únicamente por violaciones de la ley y la Constitución. Eso es lo que proscribió el Pacto de San José cuando en el numeral 3 del artículo 13 indica: *“No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”*.

Al respecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión⁹ de la CIDH ha advertido que el uso de mecanismos institucionales que, bajo finalidades legítimas, terminan presionando a los medios, puede constituir una forma de restricción indirecta a la libertad de expresión. En este sentido, la imposición de formatos o criterios obligatorios respecto de cómo deben diferenciarse los contenidos noticiosos no es neutra, porque afecta la manera en que los medios construyen y presentan la información.

Caracol cumple además con las disposiciones de la Ley 680 de 2001, diferenciando con claridad la información de la publicidad, e informando al televidente cuando dentro de sus programas informativos, se emite una sección o contenido patrocinado. En cuanto a la diferenciación entre información y opinión la misma se desprende del lenguaje mismo utilizado para la presentación del contenido. En cualquier caso, si el contenido no es presentado en forma correcta y se hacen pasar opiniones personales por información, existen los mecanismos legales para que el afectado pueda solicitar la rectificación y lograr el resarcimiento de los perjuicios causados.

De igual manera, las iniciativas relacionadas con la divulgación obligatoria de información sobre la propiedad o financiación de los medios parten de una premisa equivocada y es que no existe evidencia de que tal información determine, por sí misma, la existencia o ausencia de pluralismo o imparcialidad informativa.

Adicionalmente, como se señaló en una oportunidad anterior, la información de la propiedad y las fuentes de financiación de Caracol ya es pública, en razón a que, por el control concurrencial de la Superintendencia Financiera, debe contar con una página web en la cual se encuentre a disposición del público información financiera, corporativa y de la sociedad¹⁰ y revelar información según lo dispuesto por la Superfinanciera en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE)¹¹.

Más allá de ello, debe recordarse que la prestación del servicio de televisión abierta nacional por parte de operadores privados responde a un modelo constitucional y legal de explotación del espectro en condiciones de habilitación estatal. Al otorgar dicha habilitación, el Estado reconoció la legitimidad de la gestión privada del servicio, incluida la autonomía en la programación y organización de los contenidos, sin censura previa y dentro del marco legal vigente. Cuestionar, directa o indirectamente, la estructura de propiedad como factor determinante del pluralismo informativo desconoce ese modelo y desdibuja el equilibrio sobre el cual se concedió la habilitación.

Caracol desarrolla su operación con recursos de origen privado y, en esa medida, el nivel de injerencia del Estado se enmarca en los principios de la libertad de empresa de entidades privadas

⁹ Marco Jurídico Interamericano para el derecho a la Libertad de Expresión (Actualización 2025).

¹⁰ Artículo 1.2.2. de la Circular Única de la Bolsa de Valores de Colombia

¹¹ Circular Externa 012 de 2022 y sus anexos.

en general, atendiendo lo establecido en la ley 182 de 1995 en cuanto a los privados que prestan el servicio público de televisión. Cuestionar, directa o indirectamente, la estructura de propiedad como factor determinante del pluralismo informativo, lo cual además no se sustenta en ningún análisis o información, desconoce el modelo de habilitación e implica una injerencia indebida en la libertad de empresa reconocida por el artículo 333 de la Constitución Política.

El pluralismo informativo, como ha sido citado ya en este documento teniendo como fuente la jurisprudencia interamericana, se garantiza mediante la existencia de una pluralidad de medios y la prohibición de monopolios, no mediante la sospecha estructural sobre la titularidad privada de los operadores. Pretender asociar la propiedad o financiación de un medio con una presunción de déficit de pluralismo informativo resulta incompatible con el modelo de competencia y diversidad de actores que la ley promueve.

Asimismo, frente a las reglas relativas a transmisiones de “interés público” o “interés general” plantea interrogantes relevantes. La habilitación otorgada a los operadores privados para prestar el servicio de televisión implica el reconocimiento de su autonomía para definir su programación. Condicionar o ampliar las obligaciones de retransmisión obligatoria, especialmente cuando pueden involucrar contenidos sujetos a un pago por derechos adquiridos y contratos previamente celebrados entre privados, excede el ámbito propio del pluralismo informativo. Estas medidas no inciden en la diversidad de fuentes ni en la existencia de múltiples perspectivas, sino que van en contra de los principios de la competencia.

Tan es así que la propia evolución regulatoria demuestra que estas figuras tienen su origen en un modelo de concesión de franjas que dejó de aplicar hace más de 30 años. La regulación inicial del servicio de televisión, bajo la Ley 14 de 1991 (derogada), respondía a un esquema en el que un mismo canal estatal asignaba espacios de programación a distintos concesionarios, con límites porcentuales de adjudicación de horas¹². En ese contexto, la noción de “interés general” se explicaba porque el concesionario explotaba temporalmente una franja dentro de una señal pública cuya emisión y control permanecían en cabeza del Estado, lo que justificaba eventuales desplazamientos o ajustes de programación.

Sin embargo, ese modelo fue transformado sustancialmente con la expedición de la Ley 182 de 1995, que reconfiguró el régimen de televisión y eliminó el esquema clásico de concesión por espacios dentro de una misma cadena. Posteriormente, la figura fue reiterada en el Acuerdo 2 de 2011 del entonces ANTV¹³ y, más adelante, incorporada en la regulación compilada hoy vigente en la Resolución 5050 de 2016 (arts. 15.4.1.1 a 15.4.1.4), manteniendo la sección relativa a la transmisión de eventos de interés general.

No obstante, el fundamento estructural de dichas disposiciones proviene de una arquitectura institucional propia de la década de los noventa, en la que la explotación del servicio se concebía de manera fragmentada y temporal. En el entorno actual, caracterizado por operadores privados habilitados y autónomos de su propia parrilla, la persistencia de esta regulación carece de justificación y debe ser derogada.

¹² Artículo 38

¹³ Artículo 4

Finalmente, en cuanto a la posibilidad de establecer limitaciones a los derechos de autor o conexos dichas limitaciones no pueden hacerse por vía de una resolución, deben hacer por medio de una ley y tiene que cumplir el proceso y los estándares establecidos en los tratados internacionales suscritos por Colombia y las normas supranacionales.

Frente a la posibilidad de evaluar las disposiciones del Defensor del Televidente, se debe recordar que este espacio¹⁴, conforme a la propia regulación de la CRC, es un mecanismo de participación ciudadana destinado a recibir, tramitar y responder inquietudes o requerimientos de los televidentes, no un canal de difusión de posiciones institucionales.

Utilizar este como apoyo técnico a la CRC resulta incompatible con la función que la misma norma le atribuye. Solo sería procedente abordar este análisis de pluralismo e imparcialidad informativa dentro de dicho espacio en la medida en que respondan exclusivamente a solicitudes o inquietudes concretas elevadas por los propios televidentes en ejercicio de su derecho de participación.

Finalmente, la propuesta de flexibilizar o sustituir franjas de programación infantil y para adolescentes no debería traducirse en la creación de nuevas cargas regulatorias bajo la denominación de contenidos “pluralistas”, pues en la práctica, esto deriva en esquemas de cuotas o en formas indirectas de direccionamiento de la programación. Cualquier ajuste regulatorio en esta materia debe evitar fórmulas que, bajo conceptos amplios y subjetivos, terminen condicionando la autonomía editorial de los operadores.

Con todo lo expuesto, no resulta procedente avanzar en desarrollos regulatorios en esta materia, en la medida que las alternativas planteadas desbordan el alcance del pluralismo informativo previsto por el legislador y la jurisprudencia.

Cordialmente,



CARACOL TELEVISIÓN S.A.
Cristina Moure Vieco
Gerente Jurídica

¹⁴ Parágrafo 2 del artículo 15.2.2.2, de la Resolución 5050 de 2016.