

LUZ MÓNICA HERRERA ZAPATA
JORGE MURGUEITIO CABRERA
SANDRA MILENA ORTIZ LAVERDE
Coordinadores

I
Las TIC y las
telecomunicaciones
y el derecho a la
competencia

Las TIC y la SOCIEDAD DIGITAL

Doce años después de la ley

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ / Director

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ

(DIRECTOR)

LUZ MÓNICA HERRERA ZAPATA

JORGE MURGUEITIO CABRERA

SANDRA MILENA ORTIZ LAVERDE

(COORDINADORES)

LAS TIC Y LA SOCIEDAD DIGITAL

DOCE AÑOS DESPUÉS DE LA LEY

TOMO I

LAS TIC Y LAS TELECOMUNICACIONES

Y EL DERECHO A LA COMPETENCIA

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Las TIC y la sociedad digital [e-book] : doce años después de la ley. Tomo I, Las TIC y las telecomunicaciones y el derecho a la competencia / Edgar González López (director) ; Luz Mónica Herrera Zapata, Jorge Murgueitio Cabrera, Sandra Milena Ortiz Laverde (coordinadores) ; presentación Hernando Parra Nieto ; Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe [y otros]. -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2021.

1 recurso electrónico (1036 páginas) : gráficos ; Altura del libro

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN: 9789587907261 (e-book)

1. Tecnologías de la información y la comunicación – Legislación – Colombia 2. Tecnologías de la información y la comunicación -- Innovaciones tecnológicas – Colombia 3. Telecomunicaciones – Legislación – Colombia 4. Brecha digital -- Aspectos económicos – Colombia 5. Accesibilidad a Internet – Colombia 6. Redes de telecomunicaciones -- Aspectos jurídicos -- Colombia I. Herrera Zapata, Luz Mónica, coordinadora II. Murgueitio Cabrera, Jorge, coordinador III. Ortiz Laverde, Sandra, coordinadora IV. Parra Nieto, Hernando, presentación V. Universidad Externado de Colombia VI. Título

LE303.4833 SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca.

noviembre de 2021

ISBN 978-958-790-725-4

e-ISBN 978-958-790-726-1

© 2021, ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ (DIRECTOR)

© 2021, LUZ MÓNICA HERRERA ZAPATA, JORGE MURGUEITIO CABRERA
Y SANDRA MILENA ORTIZ LAVERDE (COORDINADORES)

© 2021, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá

Teléfono (601) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: noviembre de 2021

Corrección de estilo: José Curcio Penen

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Composición: Marco Robayo

Impresión y encuadernación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

CAPÍTULO 7

*Acceso y servicio universal. De la Ley 1341
de 2009 a la Ley 1978 de 2019*

LUZ MÓNICA HERRERA ZAPATA*

LAURA DANIELA GONZÁLEZ ROZO**

VANESSA ALEJANDRA PARRA AMAYA***

SUMARIO

Introducción. 1. Los principios de la universalidad. La regulación del acceso y el servicio universal. 2. Universalidad en la Ley 1341 de 2009. 2.1. Conectividad. 2.2. Libre competencia. 2.3. Igualdad. 2.4. Masificación. 3. El plan Vive Digital. 3.1. Vive Digital I. 3.2. Vive Digital II. 4. El principio de universalidad en la Ley 1978 de 2019. 4.1. Asignación del espectro. 4.2. Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC). 4.3. El derecho a la comunicación, la información y la educación, y a los servicios básicos de las TIC. 4.4. Infraestructura. 4.5. Cambios institucionales. 5. Acceso y servicio universal en el plan TIC 2018-2022. 5.1. Inclusión social digital. 5.2. Entorno TIC para el desarrollo digital. 5.3. Ciudadanos y hogares empoderados del entorno digital. 6. Elementos de la universalidad de las TIC en otras latitudes. 6.1. Argentina. 6.2. Perú. 6.3. Costa Rica. 6.4. España. 7. Medidas de universalidad para la pandemia. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN

A propósito de la expedición de la Ley 1978 de 2019, Ley de modernización del sector TIC, el plan TIC 2018-2022, el plan nacional conectividad, y la Ley 1341 de 2009, que recientemente cumplió una década, en este artículo se analizan los diferentes aspectos normativos, de política pública y regulatorios que han regido la universalidad del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), con la intención de estudiar su evolución desde la Ley 1341, reconocer su entorno, la organización institucional, las responsabilidades de los actores y, en general, los retos en relación con la masificación de las TIC y el cierre de la brecha digital.

* Abogada, con especialización en Derecho de las Telecomunicaciones y en Derecho Comercial de la Universidad Externado de Colombia. Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la misma Universidad. Docente Investigadora y Directora (e) del Departamento de Derecho de las Telecomunicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: luz.herrera@uexternado.edu.co.

** Abogada de la Universidad Externado de Colombia. Investigadora del Departamento de Derecho de las Telecomunicaciones de la Facultad de Derecho de la misma casa de estudios. Correo electrónico: laura.gonzalez@uexternado.edu.co.

*** Abogada y Especialista en Regulación y Gestión en TIC, Telecomunicaciones y el Ecosistema Digital de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: vp.amaya02@gmail.com.

Aunque Colombia ha avanzado en esta materia, hay aspectos que deben alinearse para lograr una mejor conectividad, un mayor uso y adopción de las tecnologías digitales, una estrategia digital nacional acorde con las directrices de la OCDE, y unos objetivos de acceso y servicio universal coherentes con el nuevo Fondo Único de TIC, que es una de las bases para cumplir uno de los principales mandatos de la Ley 1978 de 2019: la promoción del acceso a las TIC de la población pobre y vulnerable, en zonas rurales y apartadas del país; norma que, además, incluyó el concepto de maximización del bienestar social ligado al acceso y uso del espectro radioeléctrico, cuyos recursos deben resolver principalmente aspectos fundamentales como la reducción de la brecha digital, el acceso universal, la ampliación de la cobertura, el despliegue y uso de redes e infraestructuras y la mejora en la calidad de la prestación de los servicios a los usuarios.

PALABRAS CLAVE

Masificación, servicio público, acceso, universalidad, brecha, maximización del bienestar social, apropiación, inclusión, TIC.

INTRODUCCIÓN

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) tienen como finalidad ser un instrumento para que el ser humano mejore su calidad de vida y se relacione con el mundo con mayor facilidad. En ese sentido, gracias a los constantes y acelerados desarrollos en materia tecnológica, cada vez son más las personas que las incorporan en su contexto diario y se benefician de ellas.

Una de las principales consecuencias de que las TIC hayan permeado la mayoría de los espacios de la vida cotidiana de las personas es el surgimiento de la necesidad de hacer parte de esta transformación social y digital, por ello, no disponer de mecanismos que permitan introducirse a este mundo, supone un factor que crea una nueva forma de desigualdad, basada en la imposibilidad de acceder y apropiarse de ellas.

Por lo anterior cada vez es más importante el concepto de universalidad de las TIC, término que comprende el acceso y servicio universal, cuya garantía genera un deber para las entidades del orden nacional y territorial al tener en su quehacer la promoción, coordinación y ejecución de planes,

programas y proyectos tendientes a garantizar su uso por toda la población, incluidas las empresas y las entidades públicas.

De esa manera, el acceso a las TIC se soporta, por un lado, en el esfuerzo estatal de generar una política pública que permita su materialización y, por otro, en la participación del sector privado en su financiación y gestión con el fin de incentivar el desarrollo de unos elementos que son presupuesto para su concreción, como la infraestructura, los servicios, los contenidos y aplicaciones, y los usuarios, en especial aquellos en condiciones de vulnerabilidad y los que se encuentran en zonas marginadas del país.

En ese sentido, las políticas públicas constituyen una herramienta que busca materializar los esfuerzos de las entidades de orden nacional y territorial para promover el acceso y el servicio universal para el uso de las TIC con el fin de generar mayor bienestar y cercanía con sus habitantes¹.

Comprendiendo la importancia actual de las TIC para los habitantes del territorio nacional, y entendiendo que este es un asunto que cada día prevalece más en las agendas del gobierno, el presente artículo tiene como propósito describir y analizar la regulación del acceso y el servicio universal a las TIC, a propósito de los diez años de la Ley de TIC (Ley 1314 de 2009), de la Ley de modernización de 2019 (Ley 1978 de 2019), del Plan Vive Digital y del Plan TIC 2018-2022, para determinar cómo ha evolucionado la legislación en la materia a través del estudio de las normas mencionadas, y de una serie de recomendaciones, con el fin de estar más cerca de la concreción de la universalidad en el país.

Adicionalmente, se estudian las medidas tomadas en otros países de la región tendientes a lograr un acceso y servicio universales, y se analizan las medidas adoptadas en Colombia a raíz del Covid-19, como insumos que pueden establecer las herramientas susceptibles de ser aplicadas con el fin de disminuir la brecha digital y la desigualdad, producto de la ausencia de las TIC para gran parte de la población.

1 En este sentido, la importancia del Internet dentro de la universalidad y el impacto para la comunidad. En este punto para mayor ilustración: “El acceso a Internet, como elemento sustancial del servicio universal de telecomunicaciones, brinda las condiciones para un más adecuado desarrollo personal y social”. MOISÉS BARRIO ANDRÉS. “El acceso a Internet como elemento cardinal del servicio universal de telecomunicaciones, en L. PAREJO ALFONSO y J. VIDA FERNÁNDEZ (COORDS.). *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI libro homenaje al Profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, t. 2, Valencia, Universidad Carlos III de Madrid y Tirant lo Blanch, 2017, pp. 1662 a 1663.

Varios son los principios que vale la pena traer a colación en relación con la universalidad de las TIC. De acuerdo con la profesora Carlón —citada por Herrera—², frente a la garantía para los usuarios, se resaltan los principios de igualdad, continuidad y adaptabilidad: “El de igualdad lo relaciona directamente con lo universal, es decir para todos, el de continuidad atado a la permanencia del servicio, y la adaptabilidad en relación con el carácter evolutivo del servicio”. En cuanto a la garantía de la posición de los operadores en el mercado, son de especial relevancia los principios de objetividad y transparencia, no discriminación entre operadores, proporcionalidad, neutralidad y mínima intervención, cuya orientación tiene por objeto asegurar la concurrencia y la publicidad de las actuaciones de gestión del Servicio Universal:

La no discriminación se refiere al trato igual para todos los operadores y la distribución de valores, la proporcionalidad, unido a la cuota de participación, con un análisis de lo que se restringe y se sacrifica frente a lo que se logra. Y el de mínima distorsión del mercado, ligado a la libre competencia³, y a la necesidad de compensar una carga injustificada⁴.

I. LOS PRINCIPIOS DE LA UNIVERSALIDAD. LA REGULACIÓN DEL ACCESO Y EL SERVICIO UNIVERSAL

La Ley 1341 de 2009 consagró los principios orientadores que guiarían la ruta para avanzar hacia la sociedad del conocimiento, y luego de una década fueron adicionados y algunos modificados para ser reforzados en aras de lograr el cierre de la brecha digital.

2 LUZ MÓNICA HERRERA ZAPATA. “Servicio universal y obligaciones de servicio público, en E. GONZÁLEZ LÓPEZ (dir.). *Comentarios a la Ley TIC. Ley 1341 de 2009*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, pp. 778-779.

3 Según MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA. “Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Ley 1341 de 2009)”, en E. GONZÁLEZ LÓPEZ (dir.). *Comentarios a la Ley TIC. Ley 1341 de 2009*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 64, “...las mejores prácticas internacionales coinciden en que se debe propender a la consolidación de esquemas en los cuales la carga de extender las redes de comunicaciones hasta zonas donde no es rentable para un proveedor privado recaiga sobre todos los participantes en el mercado, sin imponer esfuerzos diferenciales a ninguno de ellos. En otras palabras, se debe propender a que la política de universalización del servicio sea neutra en el plano de la competencia.

4 Ídem.

El principio de promoción de la inversión tiene como objetivo propiciar un trato igualitario entre todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, que son los agentes encargados de brindar esas facilidades a la población, pero quienes, para llevar a cabo esta actividad, que es de interés general, deben contar con un capital para su prestación, y con unas condiciones de mercado que les permitan operar y recibir unos recursos económicos que, en un determinado porcentaje, deben ser entregados al Fondo Único de TIC (FUTIC), fondo cuyo principal objetivo es canalizar los recursos para llevar a cabo los planes, programas y proyectos que prioritariamente se orienten al acceso universal a las TIC⁵.

La nueva ley le dio un enfoque particular a la asignación del espectro, pues este debe procurar la maximización del bienestar social, de forma que tanto los recursos que se recaudan por los permisos otorgados como los que provienen del pago de la contraprestación, en gran parte, se destinan a la universalidad y a la promoción de la inclusión digital. El Estado tiene el deber de asegurar que los recursos del FUTIC se destinen de manera específica para garantizar el acceso y servicio universal, y el uso de las TIC, lo anterior sumado al desarrollo de la radiodifusión sonora pública, la televisión pública y la promoción de los contenidos multiplataforma de interés público.

En este punto se resalta que los contenidos multiplataforma deben promover la preservación de la cultura y la identidad nacional y regional, así como la apropiación tecnológica, mediante el desarrollo de contenidos y aplicaciones con enfoque social, y el aprovechamiento de las TIC con enfoque productivo para el sector rural, aspectos que pueden transformar la vida de la comunidad, en especial en las zonas más apartadas, a través de su apropiación.

Por otra parte, a través de un nuevo principio la ley de modernización reiteró como presupuesto la importancia de acceder a las TIC y de desplegar la infraestructura necesaria, pues de no contar esta y con una verdadera cobertura, será difícil cumplir con el propósito de garantizar el ejercicio y goce efectivo de los derechos constitucionales que se materializan por

5 Los proveedores de redes y servicios tienen el deber de contribuir al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC) con un porcentaje sobre sus ingresos brutos del 1.9 %. Contraprestación que recientemente tuvo una reducción (Res. MinTIC 903 del 1.º de junio de 2020). En el caso de los operadores de televisión la contraprestación que también va para el FUTIC, será del 1.9 % sobre los ingresos brutos que se causen por la provisión de servicios de TV, incluyendo los ingresos por terminales y por la pauta.

conducto suyo, como la comunicación, la vida en situaciones de emergencia, la educación, la salud, la seguridad personal y el acceso a la información, al conocimiento, a la ciencia y la cultura, ni se podría contribuir a la masificación de los trámites y servicios digitales. Por ese motivo, en esta norma se reiteró la importancia de desplegar la infraestructura de redes de telecomunicaciones, de los servicios de televisión y de radiodifusión sonora en las entidades territoriales, para asegurar una prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos.

Este mandato, en el cual se ordena incentivar la inversión en la construcción, operación y mantenimiento de las infraestructuras de las TIC, debe guardar armonía con la protección del medio ambiente y la salud pública, y los demás aspectos que involucran a la comunidad como la prevención, la apropiación de las TIC, la investigación y la educación.

2. UNIVERSALIDAD EN LA LEY 1341 DE 2009

Como se mencionó, la Ley 1341 de 2009^[6] sentó las bases para la digitalización del país, estableciendo el Internet como la herramienta principal para el ejercicio, entre otros, de los derechos a la comunicación y a la información, de forma que a través de una serie de principios y disposiciones, la ley consagró aspectos básicos para la conectividad, la igualdad y la libre competencia, los cuales serán analizados a continuación.

2.1. CONECTIVIDAD

La conectividad se define como la capacidad de establecer una conexión, incluyendo la infraestructura necesaria, para brindar el acceso a Internet. De acuerdo con la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASJET), mediante la conectividad se busca cerrar la brecha digital y consolidar una infraestructura de telecomunicaciones que soporte las necesidades actuales y futuras de la transformación económica, y cuya inversión debe ser prioritaria en la política pública⁷.

6 Ley 1341 de 2009. *Diario Oficial* 47.426, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1341_2009.html].

7 Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASJET). *Las telecomunicaciones, un aliado estratégico para el desarrollo de América Latina*, 2019, pp. 6 y 7.

Dentro del marco de sus obligaciones⁸ el Estado y todos los agentes del sector deben priorizar el acceso a las TIC, lo que implica que deben trabajar para que el acceso y uso de estas tecnologías impulse la producción de bienes y servicios en condiciones no discriminatorias en la conectividad, la educación, los contenidos y la competitividad.

2.2. LIBRE COMPETENCIA

Debido a sus implicaciones para el crecimiento económico, la Ley 1341 de 2009 consideró la libre competencia⁹ como un principio; en ese sentido, el Estado debe propiciar los escenarios de libre competencia y concurrencia al mercado para todos los agentes en condiciones de igualdad, y no podrá darle trato distinto a quienes están en condiciones similares, ello con el fin de obtener como resultado escenarios propicios para la inversión y la participación de proveedores de redes y servicios, y lograr, entre otros beneficios, mejorar la calidad del servicio y la reducción de precios. La libre competencia forma parte también de la materialización del principio de igualdad, que a su vez se encuentra atado al de universalidad, ya que, al garantizar las condiciones propicias de concurrencia al mercado y materializarse la igualdad, los prestadores estarán en capacidad de ofrecer servicios de manera eficiente y en condiciones propicias dirigidas a toda la población.

2.3. IGUALDAD

El Estado propiciará a todos los colombianos en igualdad de condiciones el derecho de acceso a las TIC básicas¹⁰, lo que facilitará la realización de otros derechos constitucionalmente protegidos; así, a través de la formulación e implementación de políticas públicas para permitir el acceso de todos los colombianos a las TIC se hacen efectivos derechos como la educación y libertad de expresión.

8 Ídem

9 Ley 1341 de 2009. *Diario Oficial* 47.426, disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1341_2009.html].

10 Ídem.

2.4. MASIFICACIÓN

Actualmente las TIC constituyen una importante herramienta que permite el acceso al conocimiento, facilita la educación, el trabajo y el crecimiento económico a través de la generación de empleos directos e indirectos, y del surgimiento de nuevos modelos de negocios, además de la interconexión entre personas y otros impactos positivos propios de su buen uso.

En Colombia el acceso a los servicios de telecomunicaciones es un derecho y, debido a su importancia para el desarrollo económico y social del país, desde 1999 se ha venido gestando un marco normativo (acompañado de distintas políticas públicas) encaminado a lograr que toda la población pueda utilizarlos; es el caso del Decreto 899 de 1999 que, en desarrollo de la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios –Ley 142 de 1994–, definió el acceso universal como “la facilidad de la población para acceder a los servicios de telecomunicaciones a una distancia aceptable con respecto a los hogares”, y el servicio universal como “aquel que pretende llevar el acceso generalizado a los hogares de los servicios básicos de telecomunicaciones”. En un primer momento la norma se refería a los servicios de telefonía básica, para luego incorporar otros servicios en función de los avances tecnológicos. La implementación de las políticas públicas referentes al acceso estaba a cargo del Mintic, y su financiación se basó en el sistema de subsidios a través de la estratificación.

TABLA I
POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS EN COLOMBIA
HASTA EL AÑO 2010

PLAN	OBJETIVO
Plan Nacional de Telecomunicaciones 1997-2007	– Aumentar la penetración de Telefonía hasta el 75 % para los hogares categoría 2 y hasta el 25 % en los hogares categoría 1 ¹¹ . – Promover el acceso a bases de datos en escuelas, hospitales y bibliotecas públicas.
Plan de Telefonía Social 1997-2000 (vinculado al Plan Nacional de Telecomunicaciones 1997-2007)	– Instalar 975.239 líneas telefónicas urbanas y rurales.

11 El sistema de contribuciones se basaba en los subsidios a través de la estratificación consistente en un aporte mayor de los hogares con mayores ingresos y un cobro menor en los hogares con menores ingresos.

PLAN	OBJETIVO
Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002	– Desarrollo de Telefonía Social Comunitaria y servicios Rurales.
Plan Nacional de Servicio Universal. 1999-2009	– Promoción de servicios de telecomunicaciones socialmente prioritarios en localidades no atendidas por ser áreas de alto costo. – Cobro de tarifas asequibles y no discriminatorias. – Desarrollo de programas que utilicen tecnología e infraestructura de telecomunicaciones en conjunto con otras entidades del gobierno. – Asignación de los recursos para el desarrollo de telecomunicaciones sociales de manera eficiente, transparente y competitiva, para viabilizar planes de negocio ¹² .

Fuente: construcción propia.

A pesar de los diferentes esfuerzos y políticas públicas encaminadas a lograr la masificación y uso de las telecomunicaciones, en 2010 el panorama en el país era de baja penetración en el uso de las TIC.

3. EL PLAN VIVE DIGITAL

3.1. VIVE DIGITAL I

En el año 2010 el Gobierno Nacional incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el Plan Vive Digital, cuyo objetivo consistía en masificar el uso de Internet, la apropiar la tecnología y crear empleos TIC, lo que, entre otros beneficios económicos, fomentaría la competencia y reduciría la pobreza.

La implementación de Vive Digital se basó principalmente en las siguientes iniciativas:

– La Red Nacional de fibra óptica con la que se buscó conectar 753 municipios, con el fin de generar acceso a instalaciones de red troncal.

– La promoción de la infraestructura en áreas rurales mediante el otorgamiento, por el MinTIC, de subsidios a los operadores para ampliar sus redes, y estos, a su vez, debían ofrecer a los usuarios tarifas sociales durante los primeros tres años. Así, para el año 2014^[13] se habían logrado 114.000

12 Documento CONPES 3457 del 29 de enero de 2007, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3457.pdf>].

13 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). “Estudio sobre políticas y regulación de Telecomunicaciones en Colombia 2014”, disponible en [https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-colombia/las-estructuras-de-regulacion-y-su-reforma-en-colombia_9789264209558-4-es].

conexiones por las que los usuarios pagaban un máximo de USD10 al mes. La mayoría de los usuarios de los servicios continuaron siéndolo una vez finalizados los tres años de la tarifa social. Vale la pena destacar que la iniciativa estuvo dirigida a los hogares de bajos ingresos; sin embargo, los de ingresos más altos tenían la posibilidad de acceder a los mismos beneficios.

– Puntos Vive Digital tuvo como objetivo fomentar el acceso a Internet en las áreas de ingresos medios-bajos (zonas urbanas de estratos 1 y 2). Consistió en la construcción de un punto con conexión a Internet, 32 computadores disponibles con conexión a Internet, 32 estaciones de trabajo para capacitación y dos o tres televisores para entretenimiento y acceso a Gobierno en Línea. El principal problema que surgió al momento de implementar dichos puntos consistió en los altos costos de mantenimiento, los cuales no alcanzaban a ser cubiertos por las bajas tarifas de acceso.

– Kiosko Vive Digital. Al igual que los puntos Vive Digital, tuvo como objeto fomentar el acceso a Internet, pero enfocado en las poblaciones más pequeñas (100 o más habitantes), con puntos de acceso donde se tuviera disponibilidad de dos a seis equipos con conexión a Internet y prestación de otros servicios adicionales como fotocopiado, escaneo y capacitación digital básica gratuita. Para el año 2013^[14] se habían instalado 1.114 kioskos.

– Subsidios para el acceso a banda ancha. La Resolución 1363 de 2012 del MINTIC, “por la cual se establece el procedimiento de asignación y control para el otorgamiento de los subsidios para el acceso fijo a Internet a usuarios de estratos 1 y 2”, otorgó un subsidio de \$285.000 millones a los operadores que ofrecían Internet de banda ancha a los estratos 1 y 2. La Resolución previó metas de penetración y reguló el monto de los subsidios para los usuarios según los departamentos, consistente en un descuento reflejado en la factura. Una posterior modificación de esta disposición permitió usar el descuento de la factura para la adquisición de una tableta o un computador.

– Ampliación de conexiones internacionales. La política pública reconoció la necesidad de atraer inversiones de infraestructura, de redes de distribución de contenido, y de centros de datos, para lo cual se propuso la ampliación de la infraestructura de cableado submarino y el aumento de la diversidad de rutas que atraviesan el pacífico, financiando el cable de

14 Ídem.

fibra óptica de San Andrés, lo que permitió que creciera la penetración del Internet en la isla.

3.2. VIVE DIGITAL II

Una vez terminada la primera etapa de Vive Digital, en el año 2014 se evaluaron los resultados y las conclusiones arrojadas fueron positivas, motivo por el cual se decidió incluir la segunda etapa de la política pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018¹⁵.

El objetivo del plan continuó siendo la masificación del uso del Internet, y la apropiación y uso de las TIC. En esta nueva etapa la estrategia del plan estuvo encaminada hacia la estructuración de un ecosistema digital, con el fin de que el gobierno generara acciones que permitiesen la estimulación de la oferta referida a la infraestructura, las redes, los servicios y la demanda relacionada con el desarrollo de contenidos digitales¹⁶.

4. EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD EN LA LEY 1978 DE 2019

Buscando cerrar la brecha digital (principalmente a través de inversiones), disminuir la desigualdad y potenciar el crecimiento económico y productivo del país, el 19 de septiembre de 2018, la entonces ministra de TIC, Sylvia Constaín, presentó el proyecto de ley de modernización del sector TIC, con el cual se pretendía lograr “un futuro digital para todos”¹⁷.

El Gobierno notó que para ese momento el país tenía diferencias significativas en términos de conectividad a las TIC, cuyos potenciales efectos negativos no daban espera¹⁸, y por ello consideró indispensable que se des-

15 Ley 1753 de 2017 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país””.

16 Dirección Nacional de Planeación. “Evaluación del impacto del plan Vive Digital”, Dirección de implementación y evaluación de políticas públicas DNP, disponible en [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Plan_Vive_Digital.pdf].

17 Así lo evidencia el proyecto de ley radicado y el texto aprobado. Cfr. SYLVIA CONSTAÍN RENGIFO. “Proyecto de Ley”, 2018, disponible en [<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2018%20-%202019/PL%20152-18%20Modernización%20Sector%20TIC.pdf>], consultada el 28 de julio de 2020.

18 Ídem.

tinaran recursos y esfuerzos para lograr el acceso¹⁹ y el servicio²⁰ universales, en aras de alcanzar una inclusión social digital, y para ello tomó una serie de medidas que se describen a continuación.

4. I. ASIGNACIÓN DEL ESPECTRO

Uno de los aspectos más destacados de esta ley es que estableció que la asignación del espectro debe procurar la maximización del bienestar social²¹, entendida en términos de su uso y acceso como “la reducción de la brecha digital, el acceso universal, la ampliación de la cobertura, el despliegue y uso de redes e infraestructuras y la mejora en la calidad de la prestación de los servicios a los usuarios”²²⁻²³.

Para lograrlo, en virtud de esta norma los recursos recaudados por concepto del pago de la contraprestación por los permisos que se otorguen para el uso de este recurso escaso deben destinarse, en gran parte, a la promoción de la inclusión digital y a la búsqueda de la universalidad²⁴.

19 “Se entiende generalmente por acceso universal la posibilidad de que todos los miembros de una población tengan acceso a las instalaciones y servicios de la red de comunicación a disposición del público. Normalmente, esas prestaciones son proporcionadas en cabinas telefónicas, telecentros comunitarios y terminales comunitarias de acceso a Internet”: Unión Internacional de las Telecomunicaciones. “Reformular el Acceso Universal, s.f., disponible en [<https://www.itu.int/itu-news/manager/display.asp?lang=es&year=2007&issue=07&ipage=universal-access&ext=html>], consultada el 28 de julio de 2020.

20 “Las políticas en esta esfera se centran generalmente en fomentar o mantener la conectividad universal de todos los hogares a las instalaciones y los servicios de la red pública, a precios razonables”. Ídem.

21 Artículo 3.º de la Ley 1978 de 2019.

22 Artículo 8.º de la Ley 1978 de 2019.

23 Definición coherente con las directrices de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, que ha dispuesto que: “Más allá de los criterios de eficacia técnica y microeconómica que deben guiar las decisiones de asignación de espectro, es importante recordar que, en última instancia, el mismo es un recurso público fundamental para aumentar el bienestar económico y social de la población. En este sentido, las decisiones a adoptar en materia de gestión deben constantemente considerar, con base en un análisis económico riguroso (en este caso basado en el cálculo del excedente del consumidor), el impacto en los usuarios, en términos de calidad de servicio, cobertura, e innovación”: Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT). “Directrices de política y aspectos económicos de designación y uso del espectro radioeléctrico”, 2016, disponible en [https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/pref/D-PREF-EF.RAD_SPEC_GUIDE-2016-PDF-S.pdf], consultada el 28 de julio de 2020.

24 Artículo 13 de la Ley 1978 de 2019.

Lo anterior es de vital importancia para lograr una igualdad material y, por tanto, la superación de la brecha digital, lo que implica la eliminación de las barreras existentes en términos de acceso, uso y apropiación de las TIC²⁵.

Con el objetivo de recaudar los recursos por la contraprestación de la asignación del espectro, y de esa manera lograr el acceso y el servicio universal que se pretende cubrir con ellos, la ley estableció como principios la promoción y certidumbre en las condiciones de inversión, lo que se vio reflejado en uno de los principales cambios que introdujo dicha normativa en el ordenamiento jurídico colombiano: en virtud de esa disposición el permiso para el uso del espectro radioeléctrico es otorgado hasta por veinte años (en contraste con el término de diez años que establecía la Ley 1341 de 2009), que pueden ser renovados hasta por el mismo periodo. Entre los criterios establecidos para la asignación y renovación del espectro está la maximización del bienestar social²⁶.

En junio del año 2020 se presentó el proyecto de Política de Espectro 2020-2024, con el que se pretende lograr el bienestar social referido por medio de tres enfoques: i) hacer más flexible la asignación de espectro; ii) tener en cuenta la perspectiva de los mercados que necesita el país, y iii) ver el espectro como una herramienta de conectividad que soporta la transformación digital en la totalidad de la economía²⁷.

4.2. FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (FUTIC)

En consonancia con lo dispuesto por su norma predecesora respecto del FONTIC, la Ley 1978 de 2019 estableció que el FUTIC tiene por objeto financiar

25 De acuerdo con la Sentencia C-127 de 2020, M. P.: Cristina Pardo Schlesinger, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de los artículos 8.º y 9.º de la Ley 1978 de 2019, destacó que esta materia no está sujeta a reserva de ley estatutaria, y se detuvo a manifestar que “... la regulación de la asignación y renovación de los permisos de acceso al espectro también tiene el propósito de establecer un procedimiento cierto que permita su asignación con base en criterios objetivos y necesarios para su aprovechamiento óptimo, protegiendo la igualdad de oportunidades en su acceso y en defensa del sistema democrático que riñe con la asignación arbitraria de los recursos que sirven de insumo a la actividad informativa”.

26 Artículos 12, 18 numeral 6, y 72 de la Ley 1978 de 2019.

27 MIGUEL ANZOLA. Foro Virtual “Política de Espectro”, 25 de junio de 2020, disponible en [https://www.facebook.com/watch/live/?v=308549163871756&ref=watch_permalink], consultada el 28 de julio de 2020.

los planes, programas y proyectos que busquen alcanzar prioritariamente el acceso y el servicio universales²⁸. Por ello, entre las funciones de esta Unidad Administrativa Especial (UAE) están realizar una financiación que promueva: i) el acceso universal a servicios TIC comunitarios en zonas rurales y urbanas, priorizando a la población pobre y vulnerable; ii) el servicio universal de las TIC, por medio de incentivos a la oferta y a la demanda en los segmentos de la población pobre y vulnerable y en zonas geográficas rurales y/o aisladas; iii) la masificación de la provisión de trámites y servicios del Estado, que permitan implementar las políticas de Gobierno Digital y Transformación Digital Pública, y iv) masificar la apropiación de las TIC y el fortalecimiento de las habilidades digitales, principalmente de la población pobre y vulnerable²⁹. Por lo anterior, uno de los principios de este Fondo es la especialización de su inversión en el cierre de la brecha digital y en la masificación del acceso, uso y apropiación de las TIC³⁰.

Es oportuno indicar que, como se mencionó en el acápite anterior, la fuente de ingreso principal del Futic es la contraprestación que pagan los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) por la asignación del espectro.

4.3. EL DERECHO A LA COMUNICACIÓN, LA INFORMACIÓN Y LA EDUCACIÓN, Y A LOS SERVICIOS BÁSICOS DE LAS TIC

La Ley 1978 de 2019 dispuso que el Estado debe propiciar a todo colombiano³¹ el derecho de acceso a las TIC básicas que permitan el ejercicio de derechos como la libertad de expresión, el libre desarrollo de la personalidad, el acceso a la información y a la educación. Adicionalmente, estipuló que se deben crear programas para que la población pobre y vulnerable, la mayor de 45 años sin ingresos fijos, y la rural, puedan tener acceso y usar

28 Artículo 34 de la Ley 1978 de 2019.

29 Artículo 22 de la Ley 1978 de 2019.

30 Artículo 21 de la Ley 1978 de 2019.

31 Al respecto, cabe preguntarse si la distinción debido a la nacionalidad de la persona para el acceso a este derecho es una disposición exequible.

esas tecnologías, siempre respetando el principio de autodeterminación de las comunidades indígenas, afrocolombianas, palenqueras, raizales y rom³².

Frente a lo último es preciso indicar que, de conformidad con esta norma, una de las funciones del Futic es promover el acceso con enfoque diferencial de estos grupos a las TIC, en aras de lograr la universalidad³³.

Además del acceso a las TIC, esta disposición hace énfasis en la necesidad de que la población se apropie de dichas tecnologías. Puntualmente, habla de su aprovechamiento con enfoque productivo para el sector rural y de la apropiación tecnológica por medio del desarrollo de contenidos y aplicaciones con enfoque social³⁴.

4.4. INFRAESTRUCTURA

La Ley de modernización reconoció la importancia de la infraestructura como presupuesto para lograr el acceso universal a las TIC, pues de ella depende que la cobertura pueda llegar a todas las zonas geográficas del país y que, en consecuencia, todas las personas puedan acceder a ellas y ejercer derechos constitucionales como la comunicación, el acceso a la información, la educación y la salud, entre otros, por conducto suyo y, en razón de ello, estableció el despliegue de la infraestructura como uno de los principios rectores de la materia³⁵.

De lo anterior se deriva el énfasis de esta norma en la promoción de la inversión en infraestructura, asunto en el cual el Estado puede intervenir al velar por la protección del medio ambiente y la salud pública³⁶.

Uno de los mecanismos para lograr esta ampliación de cobertura, capacidad y calidad del servicio por medio de la infraestructura, está relacionado con las obligaciones de hacer. Esta norma reiteró lo dispuesto en la Ley 1753 de 2015 en lo atinente a la posibilidad de cancelar máximo el 60 % del valor correspondiente a la contraprestación por el uso del espectro a través de ese tipo de obligaciones, siempre y cuando se beneficie a la población pobre

32 Artículo 3.º de la Ley 1978 de 2019.

33 Artículo 22 de la Ley 1978 de 2019.

34 Artículo 3.º de la Ley 1978 de 2019.

35 Ídem.

36 Artículo 4.º numeral 13 de la Ley 1978 de 2019.

y vulnerable, o a aquella que esté ubicada en zonas apartadas, rurales, o a instituciones como escuelas públicas o centros de salud³⁷.

Adicionalmente, la norma prevé que el MINTIC y la CRC podrán establecer medidas, cargas u obligaciones diferenciales que incentiven el despliegue de la infraestructura y la provisión de servicios en zonas rurales o de difícil acceso, o municipios focalizados³⁸⁻³⁹.

4.5. CAMBIOS INSTITUCIONALES

De acuerdo con la exposición de motivos de la norma, una de las causas de los cambios institucionales implementados fue la necesidad de que el país cuente con un aparato estatal simple y un régimen de habilitación único que impulse y dinamice el desarrollo del sector TIC, respondiendo a su realidad convergente, para facilitar los mecanismos de financiación del acceso y servicio universal, la entrada de operadores y nuevas tecnologías, y el estímulo a la competencia entre los agentes del sector⁴⁰.

De las anteriores medidas se puede concluir que evidentemente existe una preocupación por lograr una disminución de la brecha digital, y para su superación se propone, como herramienta principal, la inversión de los PRST y el pago de sus contraprestaciones al FutTIC. Cabe preguntarse, entonces, si esas medidas son suficientes, teniendo en cuenta que actualmente apenas un 52 % de los habitantes del país está conectado⁴¹, lo que representa el reto de incluir a casi la mitad del país en el mundo digital.

En ese sentido, si bien la inversión puede ser una herramienta clave para ampliar la infraestructura y el acceso a las TIC, puede resultar insuficiente por varios motivos, entre ellos, el hecho de que al ser este un sector que

37 Artículo 13 de la Ley 1978 de 2019.

38 Artículo 31 de la Ley 1978 de 2019.

39 De acuerdo con el Documento CONPES 4001 de 2020, en 2018 solo el 3 % de los hogares rurales en Colombia contaban con conexión a Internet fijo, en comparación con el 50,8 % en zonas urbanas. Cfr. Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 4001 de 2020, 5 de agosto de 2020, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/4001.pdf>], consultada el 21 de agosto de 2020].

40 SYLVIA CONSTAÍN RENGIFO. Op. cit.

41 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. “Colombia cuenta con el 52 % de los hogares conectados”, 5 de junio de 2020, disponible en [<https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/MINTIC-en-los-Medios/145214:Colombia-cuenta-con-el-52-de-los-hogares-conectados-MINTIC>], consultada el 28 de julio de 2020.

requiere grandes inversiones, pocas son las empresas que pueden participar en él y, en consecuencia, el cambio debería ir de la mano de una política que busque aumentar la competitividad⁴², lo cual redundaría, a su vez, en una reducción de precios al consumidor. Este último es un aspecto importante ya que, más allá de la existencia de la infraestructura, se debe verificar que existan precios asequibles que permitan a todos los habitantes del territorio nacional ejercer sus derechos a través de las TIC.

Adicionalmente, dejar en manos de los privados la ampliación de la infraestructura y el acceso a las TIC puede llevar bastante tiempo en tanto se concretan los procesos de inversión, y eso sólo se daría en caso de que existiera voluntad de llevarla a cabo. Por ello, es labor del Estado garantizar la conectividad en el corto plazo y llegar en el largo y mediano a donde no lo ha hecho el privado, pues se ha de recordar que, en todo caso, las telecomunicaciones constituyen un servicio público que, por ser tal y tratarse de una actividad económica de interés general, está a cargo del Estado, pero puede ser prestado por particulares siempre bajo su intervención⁴³, y para ello se podrían implementar –a manera de ejemplo– más puntos de conexión gratuitos y kioskos digitales.

Por otra parte, es preciso recordar que el cierre de la brecha digital no significa únicamente que exista una infraestructura para acceder a las TIC, sino que adicionalmente esta debe ir acompañada de políticas de apropiación de ese tipo de tecnologías. En ese sentido es prioritario que se generen directrices con enfoque diferenciado que atiendan a las causas de la brecha digital, esto es, la exclusión por razones socioeconómicas, por nivel educativo,

42 Al respecto, frente al texto aprobado la OCDE dijo en 2018 que el eje de la ley debería ser la competencia y protección de los usuarios, y no la inversión privada. Cfr. CAROLINA BOTERO. “Cinco retos de la Ley TIC de Duque”, 20 de julio de 2019, disponible en [<https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-innovacion/cinco-retos-de-la-ley-tic-de-duque-71260>], consultada el 28 de julio de 2020.

43 Como lo exponen MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA y JUAN DANIEL OVIEDO ARANGO. “De las telecomunicaciones a las TIC: Ley de TIC de Colombia (L1341/09)”, abril de 2011, disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4818/1/S110124_es.pdf], consultada el 28 de julio de 2020: “... el cumplimiento de algunos objetivos socialmente deseables no puede lograrse exclusivamente a través de la interacción de las fuerzas de mercado. En este contexto, de fallas de mercado, el Estado interviene mediante la provisión de bienes públicos que de otra forma no serían provistos, por la naturaleza implícita en los procesos autónomos de interacción de la oferta y la demanda. Por ello, la política de acceso/servicio universal es definida e implementada por el agente definidor de política pública en el sector de telecomunicaciones, y más ampliamente, en el de tecnologías de la información y las comunicaciones”.

por género, discapacidad o etnia, entre otras, para lograr un verdadero acceso y servicio universal.

Al respecto, Carolina Botero indica que, por su modelo de negocio, las empresas no tienen incentivos para trabajar, por ejemplo, en la reducción de la brecha digital de género, en tanto las comunidades sí pueden allanar el camino para reflexionar sobre desigualdades sociales, étnicas y de género, entre otras⁴⁴.

Frente a esto último es importante resaltar que si bien la Ley 1978 dispuso que se deben promover los servicios TIC comunitarios, no desarrolló este tema, que es una alternativa importante para la superación de la brecha digital al permitir que las comunidades mismas, conscientes de sus particularidades, ajusten las TIC a sus necesidades y presten un servicio adecuado⁴⁵.

Finalmente, es preciso hacer énfasis en la necesidad de que el FutTIC sea una entidad verdaderamente independiente, que realice una destinación apropiada de los recursos a su cargo, tendientes al cierre de la brecha digital.

5. ACCESO Y SERVICIO UNIVERSAL EN EL PLAN TIC 2018-2022

El Plan TIC 2018-2022^[46] “El futuro digital es de todos”, es la política TIC del gobierno actual. Uno de sus objetivos es lograr el cierre acelerado de la brecha digital, lo cual tiene plena relación con la búsqueda del acceso y el

44 CAROLINA BOTERO. Op. cit.

45 Al respecto, es oportuno traer a colación el Documento CONPES 4001 de 2020 que dispone que se requiere contar con un modelo de conectividad comunitaria que haga uso eficiente de los recursos públicos y maximice su impacto social en las zonas rurales. El objeto de este documento es dar una solución de acceso público a Internet a mínimo 9.410 y hasta 10.000 centros poblados de difícil acceso, con sostenibilidad garantizada por un periodo de hasta 8,6 años, buscando incrementar el acceso de las comunidades rurales a las TIC y, a su vez, a la población estudiantil de las sedes educativas rurales públicas, a través de cambios sustanciales en el modelo operativo. Las regiones consideradas en este proyecto son objeto de políticas de inclusión digital, debido a la brecha digital existente entre estas y el resto del país. Adicionalmente, este CONPES propone que a los municipios más vulnerables se les dé prioridad para acceder a las TIC en el contexto de la pandemia del Covid-19. Cfr. Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 4001 de 2020, cit.

46 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. “Plan TIC 2018-2022”, 2018, disponible en [https://micrositios.mintic.gov.co/plan_tic_2018_2022/pdf/plan_tic_2018_2022_20200107.pdf], consultada el 28 de julio de 2020.

servicio universales. Para alcanzar esta meta el plan propone una estrategia basada en cuatro ejes, de los que se destacan:

5.1. INCLUSIÓN SOCIAL DIGITAL

Este eje reconoce que la disminución de la brecha digital incide en la realidad social y económica, y por ello busca conectar las poblaciones que por razones económicas, sociales, geográficas o culturales, no han sido atendidas directamente por el mercado. Para lograrlo propone dos estrategias principales: el trabajo en la asequibilidad y apropiación de las TIC por las personas, y las soluciones de conectividad comunitarias para garantizar el acceso universal a Internet.

Para cumplir con lo enunciado, la primera medida que establece este eje apunta a lograr un servicio universal por medio de la generación de un programa para masificar la última milla en todo el país, aumentando la penetración del servicio de Internet, principalmente en los estratos 1 y 2. Lo anterior mediante: i) el incentivo a la oferta, reduciendo el déficit de infraestructura de última milla⁴⁷, y el incentivo a la demanda, por medio de la asequibilidad del servicio, y ii) la creación de zonas digitales urbanas (espacios gratuitos de Internet) en los municipios que no sean incluidos en el plan de incentivos mencionado. Adicionalmente, esta medida propone la expansión y masificación de la Televisión Digital Terrestre (TDT).

Otra de las medidas propuestas en este eje es la creación de un programa para masificar el acceso universal, con el que se busca proveer de acceso a Internet a los centros poblados en zonas rurales del país que, por su ubicación geográfica y condiciones socioeconómicas, actualmente no cuentan con el servicio. Para lograrlo dispone que se debe acudir a modelos de cooperación público-privada⁴⁸, a acuerdos marco de precios y a las ya mencionadas obligaciones de hacer, entre otras medidas. Además, estipula que se debe generar

47 Al respecto, es preciso traer a colación el Documento CONPES 3968 de 2019, que promueve el acceso del servicio de Internet fijo para hogares de escasos recursos a través de incentivos a la demanda, a través de 145.000 nuevas conexiones a esta red por un plazo de 36 meses. Cfr. Departamento Nacional de Planeación. “Documento CONPES 3968 de 2019”, 30 de agosto de 2019, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3968.pdf>], consultada el 21 de agosto de 2020.

48 Decreto 1974 del 29 de octubre de 2019, reglamentario de la Ley 1508 de 2012, cuya finalidad es facilitar la participación del sector privado en proyectos TIC a través de las APP.

un plan, especialmente para San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que permita el acceso y el servicio universal en el Departamento.

Por otra parte, propone realizar una medición y un monitoreo de los factores que causan la brecha digital en cada entidad territorial, con el fin de crear un plan de trabajo y de consecución de recursos para su superación. Además, establece que se debe hacer lo mismo con el despliegue de la infraestructura para la tecnología 5G, pues se considera que facilitará una comunicación de mayor calidad al territorio nacional, lo cual hace parte del servicio universal.

Por último, este eje establece unas medidas dirigidas a trabajar en los factores de género, etnia y discapacidad como creadores de la brecha digital. En ese sentido, en líneas generales propone que se propicien espacios incluyentes en todo ámbito (principalmente el educativo y el laboral), y que se generen espacios de apropiación de estas tecnologías. Frente al factor étnico establece la necesidad de abordar el tema con un enfoque diferencial⁴⁹.

5.2. ENTORNO TIC PARA EL DESARROLLO DIGITAL

Por medio de este eje se pretende construir un entorno favorable para masificar las TIC en el la totalidad de la población⁵⁰, y para lograrlo se planteó desarrollar una serie de acciones, como la promulgación de una ley de modernización del sector, que posteriormente se concretó con la Ley 1978 de 2019, y que incluyó las medidas ya expuestas en el apartado anterior.

Adicionalmente, este eje incluye como estrategia un plan marco de asignación del espectro, que reitera la finalidad de maximizar el bienestar social y propone la asignación de este recurso a nuevas emisoras de interés público y comunitarias, y a redes emergentes y comunitarias, como mecanismo de empoderamiento de los territorios.

49 Cabe preguntarse si esta característica debería pregonarse únicamente de este factor, o si debería aplicarse a los demás, habida cuenta de que estos últimos también son características que históricamente han llevado a la marginalización de estos grupos.

50 Esta cifra contrasta con el 70 % de conectividad a las TIC que recientemente indicó la ministra de las TIC como meta de este gobierno. Cfr. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Karen Abudinen: ministra TIC. “La meta es tener 70 % de hogares conectados”, 5 de junio de 2020, disponible en [<https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Mintic-en-los-Medios/145213:La-meta-es-tener-70-de-hogares-conectados-Karen-Abudinen-ministra-TIC>], consultada el 28 de julio de 2020.

Además, respecto del pago de la contraprestación por el uso del espectro, este eje pretende, por un lado, fortalecer una metodología y una reglamentación que faciliten el desarrollo y la ejecución de las obligaciones de hacer, entendidas como un mecanismo que permite desarrollar proyectos que buscan el acceso y el servicio universales y, por otro, establece como medida la actualización del régimen por el uso del espectro, con el fin de incentivar la inversión y de esa manera llegar a los lugares más apartados de la geografía nacional.

Por último, dentro de este eje se establece como estrategia la masificación de los IXP⁵¹ y CDN, a fin de reducir el costo y aumentar la calidad de la conectividad, lo cual se traduce en un servicio de mayor calidad y más asequible para la población.

5.3. CIUDADANOS Y HOGARES EMPODERADOS DEL ENTORNO DIGITAL

Este eje busca que las personas se apropien de las TIC y las empleen de manera responsable y productiva, y para ello incluyó medidas como el incentivo del teletrabajo, la promoción de la Televisión Digital Terrestre y la creación de la política integral “Tecnologías para aprender”, con la que se pretende desarrollar en los estudiantes de educación preescolar, básica y media las competencias necesarias para desenvolverse en la sociedad digital.

Así pues, se evidencia que esta Política TIC 2018-2022 tiene la posibilidad de subsanar aspectos que actualmente pueden ser falencias, o incorporar aquellos que no fueron resueltos o quedaron en forma indefinida en la Ley 1978 de 2019, y que convierten en un reto el que las medidas tomadas no sean sólo una política de este gobierno, sino que se les dé continuidad en los próximos, en aras de lograr el uso y servicio universales⁵².

51 Internet Exchange Point (IXP): puntos de intercambio de tráfico, y Content Delivery Network (CDN): red de distribución de contenido.

52 Son de gran importancia los artículos referentes al cierre de la brecha de la Ley del Plan actual, Ley 1955 de 2019, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”; en particular el artículo 309 sobre la expansión de las telecomunicaciones, que tiene por objeto diseñar e implementar planes, programas y proyectos que promuevan en forma prioritaria el acceso y el servicio universal a las TIC.

6. ELEMENTOS DE LA UNIVERSALIDAD DE LAS TIC EN OTRAS LATITUDES

El acceso a las TIC y su servicio universal han sido objeto de estudio en los distintos ordenamientos. Permanentemente se toman medidas de política pública tendientes a reconocer el carácter evolutivo de los cambios tecnológicos y la necesidad de que la población no quede rezagada frente al progreso tecnológico, a fin de lograr una mejor calidad de vida y una verdadera inclusión digital.

El concepto de servicio universal surgió inicialmente en los Estados Unidos de América a partir del Communications Act de 1934^[53], cuyo objetivo era asegurar este servicio para todos. Luego, con el Telecommunications Act de 1996 se determinó el servicio universal como un concepto cambiante⁵⁴. Entre las facultades de la Federal Communications Commission (FCC) está la de establecer periódicamente una revisión, teniendo en cuenta los

53 Communications Act of 1934, disponible en [<https://transition.fcc.gov/Reports/1934new.pdf>], citado en MÓNICA HERRERA. “Acceso y servicio universal y las obligaciones de servicio público”, en *Comentarios a la Ley de TIC- Ley 1341 de 2009*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 155. A. J. SÁNCHEZ. 2002. cita un fragmento del artículo de L. PRESSLER y K. SCHIEFFER. “A proposal for Universal Telecommunications Service”, *Federal Communications Law Journal*, n.º 3, vol. 40, pp. 351, sobre el Preámbulo de la Communications Act de 1934 que señalaba: “to make available so far as possible, to all people in the United States, a rapid, efficient, nationwide, and worldwide wire radio Communications service with adequate facilities at a reasonable charge”. Sobre al avance en cobertura, SÁNCHEZ menciona que “se llegó a cubrir en telefonía prácticamente el cien por cien de penetración”.

54 Telecommunications Act. of 1996, disponible en [<https://www.fcc.gov/general/telecommunications-act-1996>], citado en *Comentarios a la Ley de TIC-Ley 1341 de 2009*, cit.: “Así lo indica A. J. SÁNCHEZ. 2002. p. 156, en los siguientes términos: “El carácter evolutivo del concepto de servicio universal establecido en la Ley de 1996 en su Secc. 254, b se resume en los siguientes principios: 1) Equilibrio entre calidad y precio: los servicios de calidad deberían ser prestados a unos precios justos, razonables y accesibles; 2) Acceso a servicios avanzados de telecomunicaciones: el acceso a servicios de telecomunicaciones y los servicios de información (Internet) se deberían prestar en todas la regiones de los Estados Unidos; 3) Acceso a las zonas rurales y de alto coste: los usuarios de todas las regiones del país, incluyendo los usuarios rurales, insulares y de áreas de alto coste, deberían tener acceso a los servicios de telecomunicaciones y de información, incluyendo los servicios avanzados y los servicios de acceso a la información (Internet); 4) Contribución equitativa y no discriminatoria a la financiación del servicio universal. Todos los operadores de telecomunicaciones deberían financiar el servicio universal; 5) Mecanismos predecibles de apoyo al servicio universal; 6) Acceso a los servicios avanzados de telecomunicaciones de las escuelas, hospitales, bibliotecas, etc.; 7) Principios adicionales: para preservar el interés general, la conveniencia y necesidad, la Administración determinará lo necesario para proteger el servicio universal adaptándolo a los cambios en la tecnología y el mercado”.

avances de las tecnologías y de los servicios. Asimismo, la Unión Europea ha proferido directivas en ese sentido en los años 2002 y 2009, en particular, las Directivas 2002/22/CE y 2009/136/CE; en esa línea se encuentra España con sus normas recientes, como la Ley 9 de 2014 –Ley General de Telecomunicaciones–.

A propósito de la pandemia que se padece en el mundo actualmente y de los cambios recientes que se han dado en la forma de relacionarnos, de trabajar y de estudiar, han quedado al descubierto aspectos de diversa índole que nos muestran falencias en la universalidad, particularmente en temas de conectividad y apropiación, que merecen consideración y correctivos para garantizar a la colectividad la protección de sus derechos.

De esa manera, en este acápite se tomarán datos recientes de varios países que vienen adecuando sus políticas públicas de TIC, en especial en asuntos de universalidad, en aras de promover un entorno digital inclusivo. En particular se estudiarán datos y noticias recientes de países iberoamericanos como Argentina, Perú, Costa Rica y España, por ser un referente para Colombia y su reciente cambio legislativo.

6.1. ARGENTINA

Se trae a colación un ejemplo de política de universalidad en Argentina, específicamente el caso de la Provincia de Santafé, en la cual la pandemia mostró las falencias de conectividad que estaban dejando efectos negativos, en especial en lo atinente al acceso a la educación. Así, en este apartado se acude a un artículo de Aire Digital que muestra aspectos particulares relacionados con el gobierno para mitigar el impacto del problema, y en el que se presenta un programa estratégico de conectividad tendiente a garantizar el acceso universal a las TIC y la inclusión digital de la población.

Dicho programa incluyó tres ejes: el acceso universal a las TIC para garantizar la inclusión digital de la población bajo estándares de calidad, la optimización del uso del espectro radioeléctrico y la capacitación e investigación en tecnologías de las comunicaciones.

De esa política se destacan los aspectos relacionados con la necesidad de definir un plan de obras de infraestructura, y las recomendaciones hechas a los organismos provinciales referidas a desarrollar las estrategias necesarias para fortalecer o complementar las políticas públicas que se están llevando a cabo en materia de telecomunicaciones e inclusión digital.

Otro aspecto de importancia del artículo de Aire Digital es el énfasis en el “relevamiento de las acciones y proyectos” que estén en ejecución, para efecto de conocerlas y redirigir los esfuerzos hacia donde confluyan las mayores necesidades. Es preciso indicar que esta política reconoció que los problemas de conectividad de diferentes regiones no necesariamente están relacionados con temas geográficos.

Por último, se resaltan de este programa los temas relacionados con la formación, la capacitación y la articulación de los ámbitos institucionales, cuyo desarrollo está a cargo de la Secretaría de Tecnologías para la Gestión del Ministerio de Gestión Pública, sin dejar de lado la importancia de coordinar las acciones con otros ministerios; así mismo, se destaca la propuesta legislativa para crear “Santa Fe Redes y Servicios”, entidad que tendría la naturaleza de una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria en el marco del Programa Estratégico de Conectividad, y cuyo objetivo sería la prestación de servicios, el desarrollo de infraestructura en redes y la generación de conectividad para las poblaciones de la provincia en materia de comunicación y abastecimiento energético⁵⁵.

En Argentina la Ley de TIC n.º 27.078 de 2014, denominada Ley Argentina Digital, declaró de interés público el desarrollo de las TIC, las telecomunicaciones y sus recursos asociados. El servicio universal es concebido como el conjunto de servicios de TIC que se deben prestar a todos los usuarios, asegurando su acceso en condiciones de calidad, asequibilidad y a precios justos y razonables, con independencia de su localización geográfica⁵⁶.

6.2. PERÚ

Para compartir un panorama regional con datos recientes se toma el caso del Perú, en donde una nota de prensa señala que recientemente se puso en marcha un plan para empoderar a los usuarios de servicios de telecomunicaciones

55 Esta sociedad tendría las siguientes funciones: “Santa Fe Redes y Servicios estará facultada de la prestación, explotación y comercialización de servicios de todo tipo de transmisiones, emisiones o recepciones de signos, datos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos, incluyendo la prestación de todos los servicios y recursos asociados previstos en Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC)”; cfr. [<https://www.airedesantafe.com.ar/santa-fe/la-provincia-impulsa-el-acceso-la-conectividad-n162769>], consultada el 18 de julio de 2020.

56 Ley Argentina Digital. Ley 27.078 de 2014.

rurales. De esa manera, el Organismo Supervisor de Telecomunicaciones (OSIPTEL) y el Programa Nacional País están ejecutando en Puno un plan denominado OSIPTAM, cuyo principal objetivo es empoderar a la comunidad, en especial en temas relacionados con los derechos y obligaciones en el uso de los servicios públicos de telecomunicaciones. El programa incluyó dentro de sus acciones el monitoreo de la calidad y continuidad de los servicios.

El objetivo de este plan es llegar a las comunidades más distantes, tarea que se lleva a cabo a través de los “tambos”, plataformas fijas con personal y equipamiento moderno, que permiten la presencia efectiva del Estado en el ámbito rural. Estos tambos están destinados especialmente a las poblaciones ubicadas entre los 3.000 y 4.900 metros sobre el nivel del mar, que son instruidas en su uso mediante charlas en el idioma quechua, en las cuales se abordan temas como el Internet y la telefonía móvil, por ser servicios habilitantes para recibir la educación virtual⁵⁷.

Por último, el Proyecto de ley de telecomunicaciones del Perú incluye al Internet como servicio público, aspecto que no es la línea general en la legislación de los países de la región pero que en este caso vale la pena resaltar. En particular, este proyecto normativo contempló, que se declare “al Internet, bajo cualquier modalidad de prestación y acceso, como un servicio público, debiendo sujetarse a la política y norma técnicas dictadas por el ministerio de Transporte y Comunicaciones para su fomento, desarrollo y penetración”. En este punto es importante resaltar que el proyecto de ley otorga valor a los derechos de los usuarios para beneficiarse del impacto positivo de los servicios de telecomunicaciones y de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones⁵⁸.

57 Puno es una de las regiones del Perú con mayor cantidad de centros poblados; cfr [<https://andina.pe/agencia/noticia-ponen-macha-plan-para-empoderar-a-usuarios-rurales-servicios-telecomunicaciones-805832.aspx>], consultada el 18 de julio de 2020.

58 Proyecto de Ley de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información y Comunicación. Proyecto de Ley 4333 de 2018. En Perú existe un Fondo de Servicio Universal, denominado Fondo de Inversión de Telecomunicaciones (FITEL) cuyo objeto es principalmente para el financiamiento de servicios de telecomunicaciones en áreas rurales o en lugares considerados de preferente interés social, según Decreto Ley 26.096 de 2015.

6.3. COSTA RICA

Dentro de la organización jerárquica de ese país se encuentra el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, el cual ha sido objeto de cuestionamientos por temas relacionados con los recursos del fondo FONTEL, cuyo principal objeto es atender los proyectos de telecomunicaciones sociales. Particularmente, se han suscitado discusiones públicas relacionadas con la destinación de los recursos del Fondo para asuntos diferentes a su objetivo, y también por la posibilidad de que el gobierno privatizara la ejecución de esos fondos.

Actualmente en Costa Rica se debaten temas como la dotación de los servicios de comunicación, el Internet, la banda ancha, las terminales y las aplicaciones para las personas más vulnerables de ese país, como temática de gran relevancia y que el periodista Campos resalta en su nota, que en esta oportunidad se trae a este artículo por considerarla ilustrativa de una realidad que queda al descubierto en esta época de emergencia sanitaria.

La problemática que a continuación cita este autor muestra en detalle aquellas temáticas que afectan a los países y sus sectores, en este caso el sector de telecomunicaciones y TIC. Relata aspectos que las autoridades salientes del gobierno discuten como determinantes dentro del sector, entre ellos el usuario y su derecho fundamental de acceder a los servicios de telecomunicaciones, la defensa de la independencia del regulador, el fortalecimiento del acceso y el servicio universales, la promoción de la competencia, la transparencia y la neutralidad tecnológica.

Campos cuestiona varios temas, entre ellos, la importancia de conocer el plan maestro que se seguirá, y otros aspectos muy puntuales que muestran el momento por el que atraviesa el sector de telecomunicaciones, en especial en esta época de pandemia. Así, se discute

... cuál es el compromiso con la educación pública, cuál es el compromiso con los más pobres de este país, y quizás de paso, nos puedan explicar por qué se pretende destruir la esencia solidaria que nació con el modelo de apertura de las telecomunicaciones y por qué tanto titubeo en generar mayor seguridad jurídica a una industria que ha sabido responder en momentos tan cruciales como el que vivimos en la actualidad.

Sin embargo, los críticos resaltan la importancia de las redes, equipos, y las aplicaciones en la educación pública y reconocen a la industria de

telecomunicaciones como un coadyuvante “valioso para invertir en un país asolado por una crisis económica única en la historia”⁵⁹.

Por último, resalta la importancia de construir políticas públicas que materialicen aquellos conceptos que, en el caso de Costa Rica, se encuentran expresamente en la Ley de Telecomunicaciones de 2008, que define tanto el acceso universal como el servicio universal, y que involucra aspectos como el derecho a un efectivo acceso a un precio asequible para la colectividad, que tenga en cuenta la ubicación de las personas y que vaya acorde al plan nacional de desarrollo de ese país⁶⁰.

6.4. ESPAÑA

España es un país en el que, a pesar de los avances regulatorios, se identifican aspectos que requieren atención en relación con el Internet y la necesidad de estimular inversiones para que esta herramienta esté a disposición de todas las regiones.

En este punto se trae a colación un artículo de prensa que menciona el “El plan para la España vaciada”, en el cual el profesor Bartlett resalta lo siguiente sobre la importancia del acceso a Internet: “Hay que estimular las inversiones para el acceso a Internet. Si los datos son el petróleo del siglo XXI, sus autopistas deben unir no solo a las ciudades grandes o medianas”.

Así el artículo analiza todos los aspectos relacionados con el Internet, entre ellos, los planes de relanzamiento económico para priorizar las transiciones digital y energética, en particular, un reparto equilibrado de la población en el territorio y una gestión sostenible en lo agrícola y forestal. Y, centra la problemática en la “regresión demográfica” que vienen mencionando como la “España vaciada”.

Aunque en esta época de confinamiento la infraestructura de las comunicaciones y afines han funcionado y ha permitido el teletrabajo, Bartlett llama la atención respecto de que esa posibilidad no ha llegado a todos los rincones de España, afirmando que la fibra óptica “es un servicio inaccesible en esa parte de España que llamamos vaciada”.

59 JUAN MANUEL CAMPOS. “Cisma en la conducción política del sector de telecomunicaciones”, *La República*, 9 de julio de 2020, disponible en [<https://www.larepublica.net/noticia/cima-en-la-conduccion-politica-del-sector-de-telecomunicaciones>], consultada el 19 de julio de 2020.

60 Costa Rica. Ley 8642 de 2008, Ley General de Telecomunicaciones.

La ley de telecomunicaciones de 2014^[61] contempló unas obligaciones de servicio público a cargo de los operadores de las comunicaciones electrónicas, para garantizar a todos los usuarios finales, con independencia de su localización geográfica y a un precio asequible, el acceso funcional a Internet. El autor reconoce que existe infraestructura, pero al mismo tiempo, señala que hay temas por resolver, como los kilómetros de fibra oscura, es decir, aquella que no está en uso.

En este punto Bartlett resalta un aspecto que no es de menor importancia: las operadoras de transporte y distribución de energía eléctrica y de infraestructuras ferroviarias pueden, además de atender sus propios negocios, arrendar la capacidad que les sobra a operadores de otros servicios, como los de telecomunicaciones. Así mismo, destaca la necesidad de destinar recursos para estimular tanto a las operadoras de telecomunicaciones privadas, como a las iniciativas ciudadanas, y no dejar de lado la posibilidad de que el poder público realice directamente la gestión; así, para llegar a “una retribución razonable a sus titulares, la fibra no iluminada, podría dejar ‘el lado oscuro’ y activarse para constituir las arterias y venas principales de un sistema al que le faltan capilares”, teniendo en cuenta que los agentes del mercado pueden contribuir con los recursos que se generen luego de los apoyos recibidos para reinvertir en otras necesidades⁶².

La ley de telecomunicaciones de 2014 da una gran importancia a la universalidad de las TIC como política pública de acceso y servicio universal que brinda un conjunto de servicios, cuya prestación se garantiza a todos los usuarios finales con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible. Esta regulación incluye también brindar una solución a los usuarios finales con discapacidad a un nivel equivalente al que disfrutaban otros usuarios.

Por último, aunque en Colombia las telecomunicaciones responden al concepto de servicio público, en España son una actividad económica de interés general, para la cual la regulación establece obligaciones equivalentes a las nuestras con la categoría mencionada. Al respecto Agustín de Asís afirma:

61 España. Ley 9.ª de 2014, Ley General de Telecomunicaciones.

62 ENRIC R. BARTLETT CASTELLÀ. “El Plan para la España vaciada”, *XLSemanal*, 8 de julio de 2020, disponible en [<https://www.hoy.es/nacional/plan-espana-vaciada-20200708001700-nt.html?ref=https:%2F%2Fwww.hoy.es%2Fnacional%2Fplan-espana-vaciada-20200708001700-nt.html>], consultada el 18 de julio de 2020.

Son más fáciles de identificar las denominadas obligaciones de carácter público introducidas en nuestro derecho con ocasión de la adopción del lenguaje y técnica de la denominada “regulación económica” asociada a la liberalización de antiguos servicios públicos, transformados por este proceso en servicios de interés general”.

Así, estos conceptos que se engloban dentro de la categoría del servicio público, que incluyen a la universalidad como su núcleo, en otras latitudes se separan y derivan en este caso en obligaciones de servicio universal, obligaciones de servicio público y obligaciones de carácter público⁶³.

7. MEDIDAS DE UNIVERSALIDAD PARA LA PANDEMIA

La crisis causada por la pandemia del Covid-19 hizo que la mayoría de los procesos y actividades cotidianas se tuvieran que trasladar y desarrollar por medio de las TIC. En ese contexto se evidenció y agudizó la dimensión de la brecha digital en Colombia, puesto que se vio que para muchas personas esta no era ni siquiera una posibilidad, como consecuencia de la falta de acceso y apropiación de dichas herramientas.

Por lo anterior, y para afrontar los efectos del confinamiento ante la emergencia de la pandemia que padece el mundo, en lo que concierne a las telecomunicaciones como uno de los principales habilitadores de la sociedad del conocimiento, el Gobierno nacional tomó medidas para proteger la prestación de los servicios, su permanencia, continuidad y asequibilidad.

En suma, las medidas se orientaron a declarar los servicios de telecomunicaciones como servicios públicos esenciales, entre ellos los servicios de radiodifusión sonora, de televisión y los servicios postales, a la vez que se tomaron medidas a favor de los usuarios y de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones.

En particular, el Decreto Ley 464 de 2020 reguló la prestación del servicio público de las telecomunicaciones para los usuarios de planes de telefonía móvil pospago iguales o menores a dos UVT, y superiores a un gigabyte, a los que les otorgó treinta días adicionales para el pago del plan, además de brindar alternativas en caso de no pago, 0.5 gigas para la navegación, y la

63 AGUSTÍN ASIS ROIG. “Secreto, protección de datos y seguridad e integridad en las telecomunicaciones”, en L. PAREJO ALFONSO y J. VIDA FERNÁNDEZ (coords.). *Los retos del Estado y la Administración en el Siglo XXI libro homenaje al Profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, t. 2, Valencia, Universidad Carlos III de Madrid y Tirant lo Blanch, 2017, pp. 2135 a 2136.

posibilidad de navegar en URL para acceder a servicios de salud, atención de emergencias, a las páginas del gobierno y de educación. Por otra parte, a los usuarios de planes prepago les otorgó la posibilidad de comunicarse a través de 200 mensajes de texto (SMS) gratis una vez finalizado el saldo⁶⁴.

Según la Sentencia C-151 de 2020, y de acuerdo con el Comunicado 22 de 2020, la Corte Constitucional concluyó que el Decreto Legislativo 464 de 2020 superó el examen material de constitucionalidad. En particular, consideró que la propia Carta política, en su artículo 67 faculta al legislador para definir los servicios públicos esenciales, y que en diversas oportunidades las telecomunicaciones se han calificado como un servicio público esencial y así lo hizo en esta coyuntura por el Covid-19.

Se tomaron también otras medidas a favor de la universalidad para favorecer a los operadores en la prestación del servicio al aplazar los pagos que realizan al Futic, cuyo aporte recientemente fue regulado hacia la baja y se fijó en 1.9 % sobre los ingresos brutos⁶⁵.

Por otra parte, el Decreto Ley 540 de 2020 incluyó medidas en favor de los usuarios, específicamente para servicios de conexión y acceso de voz e Internet móviles, al exceptuarlos del cobro del IVA en aquellos planes que no superen las 2 UVT, durante los cuatro meses siguientes a la expedición del decreto⁶⁶.

Adicionalmente, el Decreto Ley 555 de 2020 favoreció a los usuarios de planes pospago de un valor igual o menor a 2 UVT, con la navegación sin consumo de datos en el portal de educación del Ministerio de Educación y del Mintic; así mismo, ordenó a las empresas de comercio electrónico y de envíos priorizar el envío de productos de primera necesidad, y el acceso de los usuarios a contenidos o aplicaciones relacionadas con servicios de salud y gubernamentales, medida que ya venía del Decreto Ley 464 de 2020.

64 Según la Sentencia C-151 de 2020, y de acuerdo con el Comunicado 22 de 2020 la Corte Constitucional concluyó que el Decreto Legislativo 464 de 2020 superó el examen material de constitucionalidad.

65 La Resolución 903 del 1.º de junio de 2020, expedida por el Mintic, “Por la cual se modificó el artículo 2.º de la Resolución 290 de 2010 para fijar la contraprestación periódica única de que tratan los artículos 10.º y 36 de 2009”.

66 Según la Sentencia C-197 de 2020, la Corte Constitucional concluyó que el Decreto Legislativo 540 de 2020 superó el examen material de constitucionalidad, y consideró que ese beneficio tiene para los usuarios una finalidad legítima e importante, y que garantiza el acceso a los servicios de telecomunicaciones durante la pandemia; afirma que se trata de un medio adecuado y efectivamente conducente.

También facilitó asignar directamente a las entidades del Estado códigos cortos como mecanismos de comunicación con el usuario para facilitar la comunicación, el registro y la gestión de actividades relacionadas con los beneficios durante la emergencia sanitaria⁶⁷.

Por último, el Decreto Ley 658 de 2020 consagró medidas para ampliar los plazos a todos los operadores de servicios de comunicaciones en relación con los pagos de obligaciones con el Fondo Único de TIC. Aspecto que favorece la oferta de los servicios y su demanda por los usuarios. Lo anterior, sumado a una disposición que tiene por objeto financiar el desarrollo de líneas de crédito, fomento y fortalecimiento de los PRST hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria.

Para finalizar, es preciso mencionar una recomendación de la OCDE de 2019 que debe ser tenida en cuenta frente a situaciones “inesperadas” en casos puntuales, como la emergencia sanitaria producto de la pandemia que se padece en estos momentos en el mundo, y es la necesidad de que exista un fondo que sirva exclusivamente para cubrir los requerimientos de universalidad de las TIC, y que pueda resolver problemáticas en cuanto al acceso a los servicios y su uso masivo, en unas condiciones de calidad adecuadas que permita a la población, a las empresas y a las entidades gubernamentales mitigar su impacto⁶⁸.

CONCLUSIONES

En la medida en que facilitan la realización de ciertos derechos fundamentales y propician una mejor relación del ser humano con el mundo, las TIC proporcionan una mejor calidad de vida para las personas; sin embargo, como cada día el avance tecnológico es mayor, la necesidad de la población de mantenerse

67 Según la Sentencia C-210 de 2020, la Corte Constitucional concluyó que el Decreto Legislativo 555 de 2020 superó el examen material de constitucionalidad.

68 Para mayor ilustración cfr. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). “Estudios de la OCDE sobre Transformación Digital “Going Digital” en Colombia 2019”, disponible en [<https://www.oecd.org/going-digital/going-digital-en-colombia-resumen-ejecutivo.pdf>] en el que propone una estrategia para aumentar la digitalización en Colombia: “... alinear los objetivos del Fondo para las Tecnologías de Información y las Comunicaciones (FonTIC) con los que consagra la Ley de TIC (2009), a saber: ‘acceso universal y servicio universal’”; valorar si el planteamiento del FonTIC –un impuesto que grava los ingresos de los operadores de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de Internet para financiar políticas públicas– es el más eficaz para lograr los objetivos de acceso y servicio universales.

conectada también se incrementa, aunque su acceso y apropiación no se da al mismo ritmo para todos los individuos, y como consecuencia se amplía la denominada “brecha digital”, entendida como la diferencia en el acceso, uso y apropiación de las TIC por los diferentes grupos poblacionales del país.

Si bien el Gobierno ha hecho esfuerzos importantes en ese sentido, como se vio en la legislación referida, aún no se ha conseguido una conectividad total, y la necesidad de lograrla ha cobrado especial relevancia durante la pandemia, lo que se refleja en los esfuerzos realizados por algunos países para lograr un verdadero acceso y servicio universales. Por lo anterior, resulta imprescindible que este tema siga siendo una prioridad en las políticas públicas, en aras de lograr conectar a todos los habitantes del territorio nacional.

Por otra parte, es de gran importancia un mayor ejercicio de supervisión y control del desarrollo de esas políticas públicas, con el fin de orientar los recursos y los proyectos hacia aquellas zonas y comunidades que los necesitan con urgencia, por lo que se requiere hacer un seguimiento permanente para lograr garantizar una verdadera inclusión.

Adicionalmente, cabe traer a colación la reciente Resolución Mintic 1272 del 18 de julio de 2020, que adicionó la Resolución 202 de 2010 e incluyó en el glosario los términos *acceso universal* y *servicio universal* para guiar la intervención del Mintic y las inversiones del Fondo Único de TIC, a fin de cumplir con el objetivo de la Ley 1978 de 2019: focalizar y dar prioridad a las inversiones para cerrar la brecha digital con la promoción del acceso a las TIC, así:

Acceso universal: Disponibilidad de servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de acceso público o comunitario, para los usuarios ubicados en las zonas del territorio nacional que determine el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Servicio universal: Disponibilidad de un conjunto mínimo de servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, económicamente asequible, para todos los usuarios del territorio nacional.

En este punto, y a partir del cambio normativo, queda la tarea de analizar su desarrollo e impacto, de tal manera que la materialización de la política en torno a los parámetros que estos conceptos plantean permita identificar su alcance, desarrollo y progreso en línea con la transformación digital, en especial a nivel regional y local.

Finalmente, es preciso resaltar que el impacto de esta inclusión digital, traducida en términos de acceso y servicio universal, además de beneficiar a las comunidades, tiene un gran impacto positivo en el crecimiento económico del país. Al respecto, el Banco Mundial⁶⁹ determinó que incrementar en 10 puntos porcentuales la penetración de la banda ancha, puede incrementar el PIB de una economía en desarrollo en un 1.38 %; adicionalmente, el Departamento Nacional de Planeación⁷⁰ determinó que al triplicar la velocidad promedio de conexión a Internet, el PIB per cápita podría aumentar hasta un 18.4 %, e incrementar el índice de digitalización en 1 %, lo que aumentaría la productividad del país en un 0.23 %. De esta manera, el trabajo en la reducción de la brecha digital permea todos los sectores de la economía y brinda oportunidades a todos los ciudadanos al reducir los altos índices de desigualdad que se dan en varios ámbitos en Colombia. De allí se deriva la importancia de cerrar la brecha digital e incluir a los más vulnerables en el nuevo ecosistema digital.

BIBLIOGRAFÍA

ARTÍCULOS ACADÉMICOS

ASIS ROIG, AGUSTÍN. “Secreto, protección de datos y seguridad e integridad en las Telecomunicaciones”, en L. PAREJO ALFONSO y J. VIDA FERNÁNDEZ (coords.). *Los retos del Estado y la Administración en el Siglo XXI libro homenaje al Profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, t. 2, Valencia, Universidad Carlos III de Madrid y Tirant lo Blanch, 2017.

BARRIO ANDRÉS, MOISÉS. “El acceso a Internet como elemento cardinal del servicio universal de telecomunicaciones”, en L. PAREJO ALFONSO y J. VIDA FERNÁNDEZ (coords.). *Los retos del Estado y la Administración en el Siglo XXI libro homenaje al Profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, t. 2, Valencia, Universidad Carlos III de Madrid y Tirant lo Blanch, 2017.

69 Banco Mundial. “Exploring the Relationship Between Broadband and Economic Growth”, 2016, disponible en [<http://documents.worldbank.org/curated/en/178701467988875888/pdf/102955-WP-Box394845B-PUBLIC-WDR16-BP-Exploring-the-Relationship-between-Broadband-and-Economic-Growth-Minges.pdf>], consultada el 28 de julio de 2020.

70 Departamento Nacional de Planeación. “Aumentar acceso a Internet de calidad de población vulnerable disminuirá el índice de desigualdad de ingresos”, 2019, disponible en [<https://www.dnp.gov.co/Paginas/Aumentar-acceso-a-Internet-de-calidad-de-poblacion-vulnerable-disminuirá-el-índice-de-desigualdad-de-ingresos.aspx>], consultada el 28 de julio de 2020.

GUERRA DE LA ESPRIELLA, MARÍA DEL ROSARIO. “Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Ley 1341 de 2009)”, en E. GONZÁLEZ LÓPEZ (dir.). *Comentarios a la Ley TIC. Ley 1341 de 2009*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

HERRERA ZAPATA, LUZ MÓNICA. “Servicio universal y obligaciones de servicio público”, en E. GONZÁLEZ LÓPEZ (dir.). *Comentarios a la Ley TIC. Ley 1341 de 2009*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

N O R M A T I V A

A R G E N T I N A

Ley Argentina Digital. Ley 27.078 de 2014, disponible en [<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239771/norma.htm>].

C O L O M B I A

Decreto 899 de 1999. *Diario Oficial* del 27 de mayo de 1999, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1186841>].

Decreto Ley 464 de 2020. *Diario Oficial* n.º 51265 del 23 de marzo de 2020, disponible en [<http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038980>].

Decreto Ley 540 de 2020. *Diario Oficial* n.º 51284 del 13 de abril de 2020, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30039074>].

Decreto Ley 555 de 2020. *Diario Oficial* n.º 51286 del 15 de abril de 2020, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30039079>].

Decreto Ley 658 de 2020. *Diario Oficial* n.º 51313 del 13 de mayo de 2020, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30039222>].

Ley 1341 de 2009. *Diario Oficial* n.º 47.426, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1341_2009.html].

Ley 1341 del 30 de julio de 2009. *Diario Oficial* n.º 47.426, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1341_2009.html].

Ley 142 de 1994. *Diario Oficial* n.º 41.433 del 11 de julio de 1994, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html].

Ley 1753 del 9 de junio de 2015. *Diario Oficial* n.º 49538, disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html].

Ley 1955 del 25 de mayo de 2019. *Diario Oficial* n.º 50964, disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html].

Ley 1978 del 25 de julio de 2019. *Diario Oficial* n.º 51.025, disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1978_2019.html].

Resolución 1272 de 2020, disponible en [<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=94870&dt=S>].

Resolución 903 del 1.º de junio de 2020, disponible en [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articulos-145027_resolucion_903_2020.pdf].

COSTA RICA

Ley General de Telecomunicaciones de Costa Rica. Ley 8642 de 2008, disponible en [https://www.sutel.go.cr/sites/default/files/normativas/ley_general_de_telecomunicaciones.pdf].

ESPAÑA

Ley General de Telecomunicaciones de España. Ley 9.ª de 2014, disponible en [<https://www.boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-4950-consolidado.pdf>].

ESTADOS UNIDOS

Communications act 1934, disponible en [<https://transition.fcc.gov/Reports/1934new.pdf>].

Telecommunications act of 1996, disponible en [<https://www.fcc.gov/general/telecommunications-act-1996>].

PERÚ

Ley de Telecomunicaciones del Perú. Decreto Ley 26.096 de 2015, disponible en [http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_o_892.pdf].

JURISPRUDENCIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia C-210 de 2020, M. P.: Diana Fajardo Rivera, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2027%20del%201%20y%202%20de%20julio%20de%202020.pdf>].

Sentencia C-127 de 2020, M. P.: Cristina Pardo Schlesinger, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-127-20.htm>].

Sentencia C-151 de 2020, M. P.: Luis Guillermo Guerrero, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2022%20del%2027%20y%2028%20de%20mayo%20de%202020.pdf>].

Sentencia C-197 de 2020, M. P.: Diana Fajardo Rivera, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2026%20del%2024%20y%2025%20de%20junio%20de%202020.pdf>].

WEBGRAFÍA

Aire de Santa Fe. “La Provincia impulsa el acceso a la conectividad”, 15 de julio de 2020, disponible en [<https://www.airedesantafe.com.ar/santa-fe/la-provincia-impulsa-el-acceso-la-conectividad-n162769>], consultada el 28 de julio de 2020-

Andina. “Ponen en marcha plan para empoderar a usuarios rurales de servicios de telecomunicaciones”, 15 de julio de 2020, disponible en [<https://andina.pe/agencia/noticia-ponen-macha-plan-para-empoderar-a-usuarios-rurales-servicios-telecomunicaciones-805832.aspx>], consultada el 28 de julio de 2020.

ANZOLA, MIGUEL. Foro Virtual “Política de Espectro”, 25 de junio de 2020, disponible en [https://www.facebook.com/watch/live/?v=308549163871756&ref=watch_permalink], consultada el 28 de julio de 2020.

ARTLETT CASTELLÁ, ERIC. “El plan para la España vaciada”, 8 de julio de 2020, disponible en [<https://www.hoy.es/nacional/plan-espana-vaciada-20200708001700-nt.html>], consultada el 28 de julio de 2020.

Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASJET). “Las telecomunicaciones, un aliado estratégico para el desarrollo de América Latina. 2019”, disponible en [https://asiet.lat/telecom_aliado_estrategico/].

Banco Mundial. “Exploring the Relationship Between Broadband and Economic Growth”, 2016, disponible en [<http://documents.worldbank.org/curated/en/178701467988875888/pdf/102955-WP-Box394845B-PUBLIC-WDR16-BP-Exploring-the-Relationship-between-Broadband-and-Economic-Growth-Minges.pdf>], consultada el 28 de julio de 2020.

BOTERO, CAROLINA. “Cinco retos de la Ley TIC de Duque”, 20 de julio de 2019, disponible en [<https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-innovacion/cinco-retos-de-la-ley-tic-de-duque-71260>], consultada el 28 de julio de 2020.

CONSTAÍN RENGIFO, SYLVIA. “Proyecto de Ley”, 2018, disponible en [<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2018%20-%202019/PL%20152-18%20Modernización%20Sector%20TIC.pdf>], consultada el 28 de julio de 2020.

Departamento Nacional de Planeación. “Aumentar acceso a Internet de calidad de población vulnerable disminuirá el índice de desigualdad de ingresos”, 2019, disponible en [<https://www.dnp.gov.co/Paginas/Aumentar-acceso-a-Internet-de-calidad-de-poblacion-vulnerable-disminuira-el-indice-de-desigualdad-de-ingresos.aspx>], consultada el 28 de julio de 2020.

Departamento Nacional de Planeación. “Documento CONPES 4001 de 2020”, 5 de agosto de 2020, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/4001.pdf>], consultada el 21 de agosto de 2020.

Departamento Nacional de Planeación. “Documento CONPES 3457 del 29 de enero de 2007”, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/3457.pdf>].

Departamento Nacional de Planeación. “Documento CONPES 3968 de 2019”, 30 de agosto de 2019, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3968.pdf>], consultada el 21 de agosto de 2020.

Departamento Nacional de Planeación. “Evaluación del impacto del plan Vive Digital”, Dirección de implementación y evaluación de políticas públicas (DNP), disponible en [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Plan_Vive_Digital.pdf].

GUERRA DE LA ESPRIELLA, MARÍA DEL ROSARIO y JUAN DANIEL OVIEDO ARANGO. “De las telecomunicaciones a las TIC: Ley de TIC de Colombia (L1341/09)”, abril de 2011, disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4818/1/S110124_es.pdf], consultada el 28 de julio de 2020.

La República. “Cisma en la conducción política del sector de telecomunicaciones”, 9 de julio de 2020, disponible en [<https://www.larepublica.net/noticia/cima-en-la-conduccion-politica-del-sector-de-telecomunicaciones>], consultada el 28 de julio de 2020.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. “Colombia cuenta con el 52 % de los hogares conectados”, 5 de junio de 2020, disponible en [<https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Mintic-en-los-Medios/145214:Colombia-cuenta-con-el-52-de-los-hogares-conectados-Mintic>], consultada el 28 de julio de 2020.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. “Plan TIC 2018-2022”, 2018, disponible en [https://micrositios.mintic.gov.co/plan_tic_2018_2022/pdf/plan_tic_2018_2022_20200107.pdf], consultada el 28 de julio de 2020.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. “La meta es tener 70 % de hogares conectados”: Karen Abudinen, ministra TIC, 5 de junio de 2020, disponible en [<https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Mintic-en-los-Medios/145213:La-meta-es-tener-70-de-hogares-conectados-Karen-Abudinen-ministra-TIC>], consultada el 28 de julio de 2020.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). “Estudio sobre políticas y regulación de Telecomunicaciones en Colombia 2014”, disponible en [https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-colombia/las-estructuras-de-regulacion-y-su-reforma-en-colombia_9789264209558-4-es].

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). “Estudios de la OCDE sobre Transformación Digital ‘Going Digital’ en Colombia”, 2019, disponible en [<https://www.oecd.org/going-digital/going-digital-en-colombia-resumen-ejecutivo.pdf>].

Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT). “Directrices de política y aspectos económicos de designación y uso del espectro radioeléctrico”, 2016, disponible en [https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/pref/D-PREF-EF.RAD_SPEC_GUIDE-2016-PDF-S.pdf], consultada el 28 de julio de 2020.

Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT). “Reformular el Acceso Universal”, s.f., disponible en [<https://www.itu.int/itu-news/manager/display.asp?lang=es&year=2007&issue=07&ipage=universal-access&ext=html>], consultada el 28 de julio de 2020.

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) han irrumpido en forma vertiginosa en todos los sectores de la nueva sociedad de la información y del conocimiento, de forma que ya no es posible entender los entornos de la sociedad actual sin analizar y comprender cómo ha sido permeada por estas tecnologías que conectan a los ciudadanos a través de las telecomunicaciones.

Diez años después de expedida, la Ley de TIC se reformó mediante la Ley 1978 de 2019. Estos dos acontecimientos justifican el nuevo proyecto investigativo que hoy presentamos a consideración de los lectores con el propósito de que conozcan sus contenidos, sus finalidades, sus aciertos, sus eventuales desaciertos y las mejoras que se pueden incorporar. Esta obra tiene como objetivo inicial analizar el nuevo marco normativo y las reformas introducidas con la Ley 1978 de 2019, muy orientadas al sector de las telecomunicaciones. La investigación se orienta a estudiar el derecho de la competencia en el sector de las TIC, así como los nuevos retos que la sociedad digital y las tecnologías disruptivas le plantean a la sociedad y al derecho administrativo en Colombia.

En consideración a su relación temática, y con el fin de facilitar su organización y lectura, la presente obra se divide en dos tomos: el primero relacionado con *Las TIC y las telecomunicaciones y el derecho a la competencia*, y el segundo referido al *Ecosistema digital en sus distintos desarrollos y las tecnologías disruptivas*.

No cabe duda de la importancia de esta obra, tanto para los lectores especializados como para los interesados en el sector de las TIC y las telecomunicaciones, y de su aporte para el análisis de las instituciones que lo conforman: los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, los proveedores de plataformas y servicios TIC, los usuarios y todos aquellos que de una u otra forma intervienen en la sociedad del conocimiento virtual.

