

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 2

Modernización del sector TIC

IVÁN ANTONIO MANTILLA GAVIRIA^{*}

CRISTHIAN OMAR LIZCANO ORTIZ^{**}

JULIANA RAMÍREZ ECHEVERRY^{***}

SUMARIO

Introducción. 1. Las necesidades de modernización del sector TIC. 1.1. La necesidad de un regulador único. 1.2. La asignación del espectro radioeléctrico. 1.3. Duplicidad de fondos. 1.4. Las necesidades de avanzar en el cierre de la brecha digital. 2. La modernización del sector TIC generada por la Ley 1978 de 2019. 2.1. Simplificación institucional. 2.2. Espectro radioeléctrico para maximizar el bienestar social. 2.3. Un fondo único con inversiones focalizadas y de largo plazo. 2.4. El camino para el cierre de la brecha digital relacionado con la modernización del sector TIC. 3. Otros elementos para modernizar. Conclusión. Bibliografía.

RESUMEN

Los servicios públicos de telecomunicaciones hacen parte de un sector con una constante evolución tecnológica, que genera grandes retos de actualización y adaptación a la política pública y al marco jurídico. En ese contexto, el Estado debe garantizar el acceso de todos los ciudadanos a dichos servicios, que son habilitadores transversales de cualquier actividad social y económica contemporáneas. Esto, sin perder de vista los cambios permanentes en el mercado, las condiciones de su provisión y consumo por las personas, que requieren constante adaptación de los mecanismos dispuestos por el Estado para lograr su correcta prestación y satisfacer el objetivo rector de cerrar la brecha digital.

Desde 2007 Colombia inició el camino hacia la prestación de servicios bajo un marco establecido por un título habilitante común y una regulación orientada a los mercados relevantes, y no a las tecnologías. Posteriormente, la Ley 1341 de 2009 reorganizó el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), e incorporó un avance trascendental: la habilitación general para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones,

* Ingeniero de Telecomunicaciones, MSc. en Tecnologías, Sistemas y Redes de Comunicaciones, MSc. en Pensamiento Estratégico y Prospectiva, PhD. en Telecomunicaciones. Exviceministro de Conectividad y Digitalización en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Correo-e: iamantillagaviria@gmail.com.

** Abogado, magíster en Derecho Económico. Actualmente es consultor independiente. Correo-e: lizcanoabogados@gmail.com.

*** Abogada, magíster en Derecho Económico. Correo-e: ramirez.e.juliana@gmail.com.

regido por un principio de neutralidad tecnológica. No obstante, tanto esta norma como la posterior Ley 1507 de 2012 mantuvieron la separación de los sectores TIC y de televisión.

En ese contexto surgió la necesidad de modificar el marco jurídico e institucional, para hacerlo acorde con la realidad de un sector cuyos servicios han confluído, y que imponen el requerimiento de eliminar la separación artificial de servicios públicos que, en la práctica, integran el mismo sector. Lo anterior, con el objetivo explícito de orientar todos los esfuerzos en avanzar decididamente en el cierre de la brecha digital de una manera más eficiente.

PALABRAS CLAVE

Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, ley, modernización institucional, política pública, telecomunicaciones.

INTRODUCCIÓN

Los servicios públicos son una materialización de los fines del Estado porque permiten el acceso a condiciones básicas para el desarrollo de actividades económicas y sociales de todos sus habitantes. Los servicios públicos de telecomunicaciones revisten un carácter particular porque son habilitadores de diversos derechos, entre ellos, la libertad de expresión, el acceso a la información, la salud y la educación. Igualmente, son una herramienta habilitadora del desarrollo social y económico.

La provisión de estos servicios estuvo reservada al Estado, que únicamente prestaba el servicio a través de entidades públicas, hasta finales de los ochenta, cuando inició el modelo de liberalización, que fue consolidado en la Constitución Política de 1991, a través del artículo 365. En ese contexto, los servicios públicos son la materialización de una función estatal y, al mismo tiempo, una manifestación de la libertad de empresa que, por implicar la provisión de un servicio cuya titularidad pertenece al Estado, se someten al pago de una contraprestación a favor de la Nación y son objeto permanente de inspección, vigilancia, control y regulación (Montaña Plata, 2002). Actividades que constituyen manifestaciones de la intervención del Estado en la economía, orientadas a velar por su correcto funcionamiento.

La liberalización implicó una transformación jurídica e institucional gradual, que se inició con la clasificación de los servicios de telecomunicaciones

por categorías, de acuerdo con los usos que para la fecha eran conocidos, y la expedición de una autorización para prestar cada una de ellas. La evolución de la tecnología y, con ello del mercado, culminó en la creación de una habilitación permanente, de origen legal, denominada habilitación general. Esta autorización no incluía el permiso para usar el espectro radioeléctrico que, al ser un recurso escaso de la Nación, requería de un permiso previo y expreso que se obtenía mediante un proceso de selección objetiva. Este permiso tenía una duración máxima de diez años, asociado a la duración del contrato de concesión, cuando este era requerido como título habilitante, pero no reconocía las inmensas necesidades de inversión para la provisión del servicio a todos los habitantes del territorio nacional y, por tanto, tampoco el tiempo adecuado para su recuperación.

Adicionalmente, a pesar de su clasificación como servicio de telecomunicaciones, el servicio de televisión permaneció separado, incluso desde la Constitución. Así, en este caso se mantuvo una estructura institucional diferente, y se preservó un mercado cerrado, sometido a la obtención de un contrato de concesión, para proveer un servicio específico.

La persistencia de esas condiciones, a pesar de la evolución de la tecnología y del mercado hacia los servicios integrados en un mismo sector, y las necesidades de mayores inversiones, afectó la eficiencia de la inversión pública, de la intervención Estatal, del mercado e, incluso, lo que se pretendía proteger, esto es, por un lado la financiación de la televisión pública, y por otro el avance acelerado en el cierre de la brecha digital. En el presente documento se analizan, desde la metodología explicativa, las causas y necesidades de modernización del sector TIC, la forma como fueron abordadas en la reforma legal que derivó en la Ley 1978 de 2019 y los aspectos requeridos para su consolidación.

I. LAS NECESIDADES DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR TIC

En esta sección se presentan las necesidades de modernización del sector, aplicando la metodología explicativa para dar cuenta de cada uno de los requerimientos de adecuación jurídica e institucional, de acuerdo con los aspectos evidenciados en los últimos años y agrupados en cuatro elementos: 1.1. La consolidación de un regulador único a la par de experiencias internacionales; 1.2. La concepción del espectro radioeléctrico como instrumento

para maximizar el bienestar social y avanzar aceleradamente en el cierre de la brecha digital, no para aumentar el recaudo fiscal; 1.3. La definición de un fondo único orientado a financiar el servicio universal del sector, y 1.4. La urgencia de dichas transformaciones y el contexto macroeconómico en el que transcurrían.

1.1. LA NECESIDAD DE UN REGULADOR ÚNICO

En sus artículos 76 y 77 la Constitución de 1991 dispuso la creación de una entidad especial a cargo del servicio público de televisión. Si bien este es un servicio de telecomunicaciones, tuvo un tratamiento especial del constituyente, que se ocupó en los dos artículos mencionados de propiciar condiciones particulares para el órgano que tendría a su cargo la intervención del Estado en dicho servicio. Lo anterior obedece a la concepción de que la emisión de contenidos incide en la democracia y el pluralismo, por lo que el órgano encargado de la promoción, regulación y vigilancia del servicio debe estar libre de cualquier presión o injerencia, concepto que se consolida como la necesidad de mantener su independencia. Aspecto que, se pensó en aquel momento, depende de una definición constitucional de un ente estatal (Ducón Parra, 2013).

Con la Ley 335 de 1996 se habilitó en el país la prestación del servicio de televisión privada, esto es, se permitió a particulares prestar el servicio tradicionalmente reservado al Estado y provisto por entidades públicas¹. En todo caso, la televisión regional se mantuvo reservada a la prestación por entidades territoriales o a una asociación entre ellas². Así, durante la última década del siglo XX y la primera del XXI se otorgaron concesiones para la operación de los servicios de televisión, incluyendo por primera vez la prestación del servicio de televisión por empresas privadas.

Este esquema se mantuvo durante veinte años, hasta que, mediante el Acto Legislativo 002 de 2011, el constituyente derivado modificó los artículos 76 y 77 de la Constitución Política. La motivación de ese acto legislativo fue la desaparición de la división entre los servicios de telecomunicaciones ante la realidad, desde el punto de vista de la tecnología, del mercado y de

1 Concretamente en el artículo 24 de la Ley 335 de 1996 que modifica el artículo 22 de la Ley 182 de 1955 se definen los servicios de televisión que pueden ser prestados en el país.

2 Artículo 37 de la Ley 182 de 1995.

los consumidores, de que esos servicios habían confluído (Pacheco, 2015). Lo anterior hizo evidente la necesidad de disponer de un regulador único, altamente especializado, acorde con las experiencias internacionales y, sobre todo, con las funciones y la capacidad para establecer la regulación desde una visión convergente en la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

Así mismo, en la exposición de motivos se indicó, entre otros aspectos:

La Contraloría General de la República advirtió en un documento técnico de abril de 2010, que las asimetrías regulatorias existentes entre los servicios del sector TIC y el servicio de Televisión, han representado para el país una pérdida anual de bienestar social calculada en \$111,548 millones de 2009, de los cuales los consumidores asumen el 82 % de este monto. Mientras el país no migre hacia la figura de un regulador convergente, continuará privándose a los usuarios de una oferta más amplia de servicios y contenidos, se ahuyentará la inversión de la industria TIC y la capacidad de generación de empleo de la misma y el Estado continuará perdiendo al menos \$111,548 millones anuales (Congreso de la República, 2011).

Como resultado, este acto legislativo suprimió la Comisión Nacional de Televisión (CNTV), que debía ser sustituida por una “distribución de competencias entre las entidades del Estado que tendrán a su cargo la formulación de planes, la regulación, la dirección, la gestión y el control de los servicios de televisión”³, distribución que debía tener origen legal. Este mandato se materializó en la Ley 1507 de 2012, que creó la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y le otorgó funciones exclusivas referidas al servicio de televisión y, en general, mantuvo el esquema artificial de separación de los servicios.

De ese modo, a pesar de la necesidad de un regulador único que fundamentó la supresión de la CNTV, esta fue reemplazada por la ANTV y, en consecuencia, el país mantuvo dos reguladores para mercados que, desde el punto de vista del usuario e, incluso, de la infraestructura requerida para su provisión, ya estaban confluyendo en uno mismo. Adicionalmente, el marco jurídico definido para la provisión del servicio público de televisión se mantuvo con las mismas reglas definidas en los noventa, incluyendo, entre otros aspectos, barreras de entrada para la prestación del servicio.

3 Artículo transitorio del Acto Legislativo 002 de 2011.

En ese contexto el país aún no contaba con un regulador único, mientras que las transformaciones generadas por la masificación del acceso a Internet y la evolución tecnológica de los dispositivos que permiten dicho acceso se aceleraron y consolidaron en el mundo, generando un cambio significativo e irreversible en las tendencias de consumo y distribución de todos los servicios y contenidos, incluyendo los audiovisuales. En consecuencia, las fronteras entre los segmentos de negocio de la industria ya no estaban claramente definidas (World Economic Forum, 2017).

Para el caso de Colombia se hizo evidente que varios proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que prestaban servicios fijos y móviles ya proporcionaban una oferta integrada de servicios de voz, Internet de banda ancha y televisión mediante una red común (DNP, 2016). Esta necesidad de adecuar el marco institucional fue, nuevamente, puesta de presente en diversos estudios y espacios de discusión, el más destacado de ellos, el estudio que en 2014 presentó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para el sector de telecomunicaciones de Colombia (OCDE, 2014).

El resultado de no adoptar oportunamente un regulador único fue la ineficiencia institucional: multiplicidad de entidades del orden nacional con intervención en el sector, esfuerzos del Estado que no estaban coordinados, duplicidades y conflictos de competencia, e incertidumbre jurídica dentro de los diferentes actores que participaban en el sector (Mintic, 2018).

Como se indicó, el Acto Legislativo 002 de 2011 suprimió la CNTV y puso de presente la necesidad de disponer de un regulador único. No obstante, la Ley 1507 de 2012 creó la ANTV como otro regulador del servicio de televisión que convivía con el regulador sectorial transformado por la Ley 1341 de 2009, esto es la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC). De ese modo se mantuvo la división de reguladores que el acto legislativo pretendía eliminar.

Ahora bien, es posible que dicha determinación haya obedecido a la necesidad de garantizar la independencia del ente encargado de la regulación del servicio de televisión, teniendo en cuenta la mencionada preocupación del constituyente por asegurar que dicho ente no estuviera sometido a injerencias o presiones políticas que llegasen a afectar el pluralismo informativo. Sin embargo, la Ley 1507 de 2012 tampoco logró ese cometido porque, entre otros aspectos, mantuvo en cabeza de una misma entidad las labores de fomento, regulación, inspección, vigilancia y control.

Por tanto, en la práctica la regulación de la televisión estaba influenciada por los objetivos de diseño, desarrollo y ejecución de la política pública, y por la definición de las prioridades de inversión y asignación de los recursos recibidos de los regulados, todo en cabeza de una misma entidad. Ello, en detrimento de la especialización técnica y la necesaria separación del rol de fomento y promoción de las políticas públicas y de la regulación (OCDE, 2014).

En síntesis, si bien la evolución de la tecnología, el mercado y el comportamiento de los usuarios hacía evidente la existencia de servicios que habían confluído en un único mercado, y a pesar de la necesidad de contar con un regulador único que se incorporó al ordenamiento jurídico en 2011 mediante el Acto Legislativo 002, esa institucionalidad y ese marco jurídico artificialmente separados se mantuvieron y, en consecuencia, perduró la ineficiencia que ya había sido puesta de presente desde 2010.

1.2. LA ASIGNACIÓN DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

En cuanto a los servicios de telecomunicaciones diferentes a la televisión y a la radiodifusión sonora, en 2009 la Ley 1341 también constituyó la primera transformación institucional del sector TIC mediante la modificación del entonces Ministerio de Comunicaciones en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic), la creación de la Agencia Nacional del Espectro (ANE) como entidad técnica especializada, adscrita al Mintic, que se encargaría de brindar soporte técnico para la gestión y la planeación, la vigilancia y control del espectro radioeléctrico, y la modificación de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones en la CRC como el regulador técnico y de mercado de todos los servicios, con excepción de la televisión, según fue expuesto.

La Ley 1341 de 2009 separó definitivamente los servicios de telecomunicaciones del régimen de los servicios públicos domiciliarios contenido en la Ley 142 de 1994, e introdujo la habilitación general para la prestación del servicio, de modo que el título habilitante, antes contenido en la concesión, a partir de la ley se otorga de manera general para los servicios. Así, la titularidad del servicio público se mantiene en el Estado, pero se autoriza, de manera general, su provisión por particulares. Esto se acompaña del principio de neutralidad tecnológica, en virtud del cual el Estado garantiza la libre adopción de tecnologías para la eficiente prestación del servicio.

Adicionalmente, la Ley 1341 de 2009 introdujo al ordenamiento jurídico la definición de TIC, como el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e imágenes. Por tanto, las categorías y clasificación por servicios, antes contenidas en el Decreto 1900 de 1990, en un contexto de confluencia de servicios bajo una misma red perdieron cualquier relevancia y utilidad.

La habilitación general implicó igualmente la supresión del Estatuto General de la Contratación Pública como mecanismo para autorizar y regir las condiciones para la provisión del servicio público de telecomunicaciones, el cual fue reemplazado por las reglas de la habilitación general⁴, y por la realización de procesos de selección para la asignación de permisos de uso del espectro radioeléctrico como recurso escaso de la Nación⁵, de los que no se hace referencia, ni siquiera por remisión, a las reglas de la contratación pública; así mismo, se eliminó el concepto de reversión en estos servicios⁶, y se facultó al Mintic para diseñar y llevar a cabo los mencionados procedimientos de selección.

La separación del régimen de contratación y la existencia de la habilitación general implican que no se hace uso del contrato estatal para la asignación de los permisos de uso del espectro radioeléctrico. Así, esta asignación es un acto unilateral de la Administración pública, en ejercicio de su potestad de administrar el recurso escaso. Esto ha sido ratificado en diversos pronunciamientos jurisprudenciales, en los que se concluye que

Se trata entonces de un acto unilateral de la Administración, mediante el cual se concede a una persona pública o privada la prerrogativa de usar una parte del espectro radioeléctrico. Observa la Sala que no se trata de un acuerdo entre las partes y por ello, no se puede hablar de un contrato. Esta distinción fue claramente formulada por el Consejo de Estado mediante una sentencia expedida por la Sección Primera, el 9 de julio de 2009 (M. P.: Rojas Lasso). En esa medida, está suficientemente claro que los actos que recaigan sobre el permiso, no son actos

4 Contenida en el artículo 10.º de la Ley 1341 de 2009.

5 Contenida en el artículo 72 de la Ley 1341 de 2009.

6 De conformidad con el artículo 68 de la Ley 1341 de 2009, solo revertirán al Estado las frecuencias empleadas en la provisión del servicio, esto es, el espectro radioeléctrico como bien de la Nación sobre el cual únicamente se conceden permisos de uso.

en los cuales se dispone de un acuerdo de voluntades, sino, se trata de negocios sobre una potestad conferida por la administración (Corte Constitucional, 2016).

Las modificaciones descritas resultaron de gran importancia para eliminar las barreras de entrada al mercado y facilitar la inversión privada en la provisión de los servicios que, desde que se permitió su participación en los servicios de telecomunicaciones, ha liderado las inversiones del sector. De hecho, entre 1998 y 2001 la proporción de la inversión privada en el sector alcanzó el 61,4 % y el 63 % (Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, 2003) (hoy Comisión de Regulación de Comunicaciones). Entre 2012 y 2016 se profundizaron dichas inversiones y superaron las realizadas por el sector público (Mintic, 2018). No obstante, entre 2014 y 2015 el sector TIC comenzó a evidenciar una contracción en la inversión con niveles del 33 %. Además, para el periodo 2009 a 2016 el promedio de crecimiento de la inversión publicitaria en televisión fue de 2 %, en contraste con la de los medios digitales que fue del 34 % (Mintic, 2018), cifras que ya evidenciaban el reto al que se enfrentaba el sector.

Como se indicó, en 2009 se separó la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones de la contratación estatal, se eliminó la concesión como título habilitante y se suprimió la reversión de infraestructura. No obstante, el insumo más importante para la prestación de los servicios, el espectro radioeléctrico, continuó sometido al permiso previo y expreso del Estado, teniendo en cuenta que es un recurso escaso de la Nación, de consagración constitucional como bien público inenajenable e imprescriptible, sujeto a la gestión y el control del Estado⁷. Para ello se dispuso el otorgamiento de permisos de uso del espectro radioeléctrico hasta por diez años, prorrogables por periodos de hasta diez años⁸. De modo que, a pesar de la eliminación de la concesión, se mantuvieron dos elementos propios de ella en los permisos de uso del espectro: el máximo de duración y la maximización del ingreso fiscal en su otorgamiento.

Debido a las grandes inversiones que se requieren para proveer redes y servicios de telecomunicaciones, particularmente en cuanto a las necesidades

⁷ Artículo 75 de la Constitución Política.

⁸ Originalmente, la Ley 1341 de 2009 dispuso que la renovación podría realizarse hasta por periodos iguales al periodo inicial del permiso. Esto fue modificado por la Ley 1753 de 2015, en su artículo 42, que dispuso que la renovación podía hacerse hasta por diez años.

de despliegue de infraestructura, y que constituye un costo hundido (Ariño Ortiz, 2008), el término máximo de diez años se tornó insuficiente para incentivar mayores inversiones, y con ello mayor cobertura del territorio nacional con los servicios de telecomunicaciones de última generación, limitando significativamente cualquier avance hacia el cierre efectivo de la brecha digital.

Esta necesidad de mayor duración de permisos para propiciar inversiones más significativas ya había sido reconocida en el país. En 2011, cuando se tramitó el Proyecto de Ley para establecer el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas (APP)⁹, que fijó su duración en hasta treinta años, se reconoció que era imperioso otorgar permisos de mayor duración y se puso de presente la experiencia de países como España, Estados Unidos, Chile y Perú, que desarrollan proyectos de esta naturaleza por 40, 99, 50 y 60 años, respectivamente (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011).

En el mismo sentido, para el caso concreto de los servicios de telecomunicaciones, los países con permisos de mayor duración presentan un despliegue de red más amplio, una cobertura más extensa, mejor calidad, mejores ofertas, un uso extendido de los servicios y mayor competencia (Comisión Europea, 2017). Así mismo, la fijación en diez años del plazo máximo de duración del permiso era uno de los más cortos de la región, guardando también una relación con la baja penetración de Internet de banda ancha móvil respecto de los otros países (Mintic, 2019).

Adicionalmente, la Ley 1341 de 2009 dispuso que para la asignación de los permisos de uso del espectro radioeléctrico, en los procesos de selección objetiva se buscaría la maximización de los recursos del Estado¹⁰. De nuevo, como un remanente de la lógica propia de la contratación estatal. No obstante, la asignación de permisos de uso del espectro radioeléctrico en realidad corresponde a la gestión de un activo de la Nación respecto del cual deben garantizarse, por mandato constitucional, el pluralismo, la competencia y la igualdad¹¹ ya que, como se indicó, desde los años noventa es insumo básico

9 Que se convirtió en la Ley 1508 de 2012.

10 Artículo 72 de la Ley 1341 de 2009.

11 Artículo 75 de la Constitución Política de Colombia. Esta igualdad debe entenderse en el sentido material, de acuerdo con lo precisado por la jurisprudencia constitucional, esto es, "... una prescripción que busca excluir cualquier forma de discriminación mediante la prohibición de descalificar de manera *a priori* a una persona o grupo de individuos, respecto de la posibilidad de acceder al uso de un bien público" (Corte Constitucional, 2016), pero que permite a las autoridades

para la provisión de servicios liberalizados. Por tanto, en lugar de tener por objetivo lograr mayor recaudo fiscal, se debe propiciar que este recurso escaso sirva y beneficie a todos los habitantes del territorio nacional (Pimiento Echeverri, 2010), esto es, la maximización del bienestar social.

Al respecto, la Corte Constitucional también había indicado que la retribución económica no es la única que se debe buscar al asignar permisos de uso sobre el espectro radioeléctrico, y que resultan constitucionalmente admisibles otros criterios, siempre que sirvan al “cumplimiento de una finalidad social y la aplicación del principio de solidaridad” (Corte Constitucional, 2016). Por tanto, el contenido del artículo 72 de la Ley 1341 de 2009 limitó la posibilidad de la Administración en el diseño de procesos de selección objetiva, al imponerle la búsqueda de maximización de ingresos para asignar derechos de explotación de un recurso que, como se dijo, debe beneficiar a todos los habitantes del territorio nacional.

1.3. DUPLICIDAD DE FONDOS

La liberalización de la provisión de los servicios públicos, antes monopolio estatal, se sometió, en todo caso, al pago de una contraprestación que no constituye un tributo. Se trata de un precio público que debe ser asumido por los particulares interesados en la habilitación para prestar el servicio y en el uso de un recurso público escaso, que es destinado a un fondo de servicio universal. Esto es, un mecanismo especial concebido para alcanzar los objetivos de la universalidad (McCarthy et al., 2000). En otras palabras, son fondos creados con el preciso propósito de lograr que todos los habitantes accedan a las telecomunicaciones a precios asequibles. Por ello, tienen una duración finita condicionada al cierre de la brecha digital. En ese sentido, el dinero cobrado al particular tiene como propósito la financiación de todas las funciones que la ley asigna en la creación del Fondo (Corte Constitucional, 2010).

Para el caso particular de las telecomunicaciones en Colombia, la separación institucional antes descrita implicó, igualmente, la separación de las contraprestaciones asumidas por los proveedores de redes y servicios de

públicas introducir tratamientos diferenciados donde resulta razonable y proporcionado para hacer efectiva dicha igualdad en términos materiales.

telecomunicaciones y por los titulares de concesiones o licencias para prestar el servicio de televisión.

En consecuencia, se crearon y mantuvieron dos fondos: el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FontIC) que provenía del Fondo de Comunicaciones, creado por el Decreto Ley 129 de 1976, y el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FonTV), que provenía del Fondo para el Desarrollo de la Televisión, creado por el artículo 17 de la Ley 182 de 1995.

Ambos fondos perseguían objetivos de fomento del servicio universal, uno para las TIC y otro para los servicios de televisión, y más concretamente para la financiación del servicio público de televisión, mediante el fortalecimiento de los operadores públicos y la financiación de contenidos de interés público. Al provenir de regímenes jurídicos diferentes, sometidos a institucionalidades diferentes, pero que hacían parte de un mismo mercado y sector, la duplicidad de fondos agregó ineficiencias adicionales al mercado y a la inversión pública.

En efecto, mientras la Ley 1341 de 2009 dispuso que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones debían pagar una contraprestación periódica, simétrica, por la habilitación general fijada por el MinTIC, las Leyes 182 de 1995 y 1507 de 2012 dispusieron una contraprestación asimétrica. En consecuencia, a los servicios de televisión le eran aplicables¹² diferentes tasas, de acuerdo con la modalidad de prestación del servicio, los rangos de esa prestación, así como la existencia, o no, de ánimo de lucro. Mantener condiciones asimétricas para servicios que hacen parte de un mismo mercado genera incentivos para la realización de un arbitraje regulatorio y crea barreras a la entrada de nuevos actores en alguno de los dos subsectores (DNP, 2017), limitando de esa manera también la competencia y los beneficios a los usuarios.

En cuanto a la inversión pública, la coexistencia de fondos, que no eran objeto de una visión articulada y consistente de política pública, derivó en la dispersión y ausencia de continuidad de las inversiones, la proliferación de proyectos y programas de corto plazo, así como la prevalencia de un sesgo

12 Esta situación persiste a la fecha, dado que el acogimiento a la habilitación general depende de la voluntad del titular de la licencia o servicio, conforme lo disponen el artículo 68 de la Ley 1341 de 2009 y los artículos 32 y 33 de la Ley 1978 de 2019.

tecnológico que impedía la consolidación de las acciones requeridas para obtener objetivos de largo plazo en el país (DNP, 2018).

Adicionalmente, la persistencia en la separación de los fondos ponía en riesgo el objetivo mismo del FonTV, consistente en el fortalecimiento de los operadores públicos del servicio de televisión, la financiación de programación educativa y cultural a cargo del Estado y el apoyo a los contenidos de televisión de interés público desarrollados por operadores sin ánimo de lucro¹³.

Esto, porque las fuentes que nutrían dicho fondo, es decir, los valores pagados por operadores del servicio de televisión, experimentaron una contracción, y presiones para su transformación, originada en la disminución del consumo de los servicios lineales de televisión y la migración de la pauta publicitaria a otros medios, especialmente, las redes sociales (DNP, 2016). Por lo anterior, la definición de un fondo único, con fuentes estables, y de largo plazo, se evidenció como un factor fundamental para garantizar efectivamente la financiación de la televisión pública y la producción de contenidos de interés público —aspecto de especial relevancia porque garantiza la identidad, la diversidad cultural y la democracia—, así como para focalizar los esfuerzos y recursos en el cierre de la brecha digital para toda la población.

1.4. LAS NECESIDADES DE AVANZAR EN EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL

Las consecuencias de las necesidades de cambio expuestas se hicieron evidentes en la ralentización de los avances del país en indicadores tan importantes como la penetración del servicio de Internet fijo, que para el año 2017 ya era superior al 75 % en los estratos 4, 5 y 6, mientras que para los estratos 1, 2 y 3 se presentaban penetraciones inferiores al 40 % (Mintic, 2018). Así mismo, las conexiones de banda ancha móvil por cada cien habitantes correspondían al 48,8 % y ubicaban a Colombia en el puesto 18 entre 26 países de América, y por debajo del promedio de la región, correspondiente al 62,3 % (UIT, 2017). Por otro lado, el 90,3 % de las localidades, urbanas y rurales, no contaba con cobertura de tecnología 4G (Mintic, 2019). Igualmente, desde 2010 el país venía perdiendo posiciones en el *E-Government*

13 Artículo 17 de la Ley 1507 de 2012.

Index, caída que se explica por el lento avance del componente que mide el desarrollo de la infraestructura TIC, mediante las siguientes variables: i) suscripciones a banda ancha fija inalámbrica; ii) suscripciones a banda ancha móvil; iii) usuarios de Internet por cada cien habitantes; iv) líneas de telefonía fija por cada cien habitantes, y v) suscripciones a telefonía móvil (DNP, 2018), entre otros, que representaban retos innegables. Además, de los programas financiados con recursos del FONTIC, cerca del 80 % no tenía continuidad (DNP, 2018).

Adicionalmente, el estrato 6 tenía coberturas de los servicios de telecomunicaciones por encima del 98 %, mientras que, si todo se mantenía constante, los estratos 5 y 4 podrían llegar a esos niveles de cobertura en menos de cuatro años; sin embargo, en las mismas condiciones, para llegar a esa cobertura en los estratos 1, 2 y 3 habría que esperar hasta el año 2045^[14]. En otras palabras, el país estaba afrontando importantes retos para lograr el cierre de la brecha digital y la obtención de las metas fijadas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por su parte, el FonTV, creado especialmente para fortalecer la televisión pública, venía perdiendo poder adquisitivo, de forma que en términos reales sus ingresos habían disminuido 11,2 %, y aquellos derivados de la televisión abierta y cerrada habían bajado 14,2 %. En consecuencia, para mantener el crecimiento nominal de los recursos destinados a la televisión pública, el FonTV estaba haciendo uso tanto de recursos de inversión, como de capital (MinTIC, 2019), esto es, había iniciado su desfinanciación, y la televisión pública se enfrentaba a enormes retos para su financiación y, por tanto, para su preservación.

La ralentización, la pérdida de posiciones del país en indicadores fundamentales, las dificultades para el cierre de la brecha digital, la ineficiencia del gasto público, las ineficiencias del mercado, el desincentivo a las inversiones, las múltiples fuentes nacionales e internacionales que ponían de presente la necesidad de una transformación y de realizar ajustes institucionales y normativos (MinTIC, 2018), aun no implicaban una completa parálisis del sector ni de la provisión de los servicios públicos de telecomunicaciones, incluyendo la televisión pero, como se dijo, afectaban principalmente a la población pobre y vulnerable. Por ello, probablemente, no existía en el imaginario de la opinión pública nacional una consciencia de la apremiante

14 Cálculos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de acuerdo con el comportamiento de la cobertura del servicio de acceso a Internet fijo, residencial para 2018.

necesidad de adecuación normativa y de saldar la deuda de modernización institucional cercana a cumplir una década. Todo lo anterior, resumido en la importancia de recuperar la senda de crecimiento acelerado al ritmo de los pares de la región y de otros referentes internacionales, hacia el cierre de la brecha digital¹⁵.

Todos estos indicadores ocurrían, además, en un entorno económico y social con importantes retos para la productividad, que hacían evidente la necesidad de obtener nuevas fuentes de crecimiento. Por ejemplo, en la última década el crecimiento económico del país había estado basado en la acumulación de capital físico, mientras que la productividad total de los factores había restado a la tasa de crecimiento. Así mismo, para 2018 el país seguía siendo uno de los países con mayor índice de Gini en América Latina.

En 2018, 13 millones de personas (27 % de la población) se ubicaron bajo la línea nacional de pobreza monetaria que equivale a \$257.433 pesos mensuales y 3,5 millones de personas no alcanzaron a recibir al mes \$117.605, lo que las ubica por debajo de la línea de pobreza monetaria extrema” (MINTIC, 2019).

En consecuencia, para disminuir la pobreza el país necesita crecer más rápido, con fuentes diferentes a la acumulación de capital, y distribuir mejor el ingreso, es decir, cerrar las brechas y la desigualdad, estableciendo mecanismos que faciliten a toda la población el acceso a las mismas oportunidades de desarrollo social y económico. Al respecto son múltiples los estudios que han demostrado cómo el aumento de la penetración de Internet de banda ancha aporta al crecimiento económico y la productividad de los países (MINTIC, 2018). Concretamente, para Colombia un incremento de 50 puntos porcentuales en la penetración de Internet para los quintiles de ingresos 1 y 2, y un incremento en velocidad de 20 Megabit por segundo (Mbps), podría generar reducciones en el índice Gini hasta en 1,26 % (DNP, 2018).

En ese contexto, el 19 de septiembre de 2018 fue radicado en el Congreso de la República el proyecto de Ley 152 Senado, 202 Cámara, que el 19 de junio de 2019 culminó su trámite¹⁶ y el 25 de julio de 2019 se convirtió en la Ley 1978, publicada en el *Diario Oficial* 51.025. El proyecto radicado

15 Así, cuando en octubre de 2018 el Gobierno nacional solicitó al Congreso de la República dar trámite de urgencia al proyecto de Ley radicado el 19 de septiembre de 2018 para la modernización del Sector TIC, se generaron diversos cuestionamientos relacionados con la razón de la urgencia.

16 Fecha de aprobación por la plenaria de la Cámara de Representantes del texto final conciliado.

constaba de 45 artículos, que luego de nueve meses de trámite legislativo, y socializaciones en todo el país, derivaron en 51 artículos que establecieron las adecuaciones institucionales y jurídicas para enfrentar los retos descritos¹⁷.

2. LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR TIC GENERADA POR LA LEY 1978 DE 2019

En la presente sección se describen las transformaciones jurídicas e institucionales generadas por la Ley 1978 de 2019, conocida como Ley de Modernización del Sector TIC. Estas transformaciones se introdujeron al ordenamiento jurídico diez años después de la expedición de la Ley 1341 de 2009, y ocho años después de que se evidenciara la necesidad de contar con una institucionalidad única y articulada para afrontar los retos que se derivan de la migración de los servicios a un mismo mercado, al ser provistos y consumidos, cada vez más, sobre la misma red.

En esta sección se abordan cuatro temas: 2.1. La consolidación de un único sector con un único regulador; 2.2. La maximización del bienestar social como criterio que rige la asignación del espectro radioeléctrico; 2.3. La creación de un fondo único que focaliza su inversión en su propósito, dada su naturaleza de fondo de servicio universal, es decir, el cierre de la brecha digital, y 2.4. Se describen los elementos que esta transformación institucional requiere para materializar su fin último, esto es, que todos los habitantes del territorio nacional puedan obtener y generar valor social y económico mediante las TIC.

2.1. SIMPLIFICACIÓN INSTITUCIONAL

Como se indicó, una de las principales necesidades de transformación institucional era la creación de un regulador único, el cual se estableció mediante el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, que modificó el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, transformando y consolidando la CRC como

17 Al respecto, cfr. [<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2018-2019/article/152-por-la-cual-se-moderniza-el-sector-de-las-tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-tic-se-distribuyen-competencias-se-suprime-la-autoridad-nacional-de-television-y-se-dictan-otras-disposiciones-mensaje-de-urgencia>], consultada el 27 de julio de 2020.

entidad de especialización técnica, la cual goza de los elementos jurídicos e institucionales que reúnen todas las condiciones predicadas de un órgano independiente, entre ellos, personería jurídica, independencia técnica, independencia administrativa, independencia patrimonial, independencia presupuestal, ausencia de control jerárquico, sin control de tutela, y sus actos sólo se someten al control judicial

Los elementos descritos son propios de la independencia y autonomía que se observan en todos los entes independientes del marco institucional colombiano. En ese sentido, no se requiere una consagración de orden constitucional para dotar a un ente público de independencia. En efecto, tal conclusión había sido indicada por la Corte Constitucional desde 2012, al analizar la constitucionalidad del Acto Legislativo 002 de 2011 y concluir que

[...] las características anotadas desvirtúan que la presencia de una entidad autónoma a cargo de regular el servicio público de televisión pueda ser calificada como un pilar esencial, estructural o definitorio de la Constitución, y menos aún que al eliminarse su naturaleza constitucional la Carta Política de 1991 pierda su esencia [...] la Constitución no le atribuyó funciones concretas sino que dejó en manos del Legislador la regulación de esos aspectos y en general de la política en materia de televisión [...] la autonomía es un elemento central del poder público en Colombia que irradia toda la estructura de la Constitución, pero que no puede ser reducido a la imperiosa existencia de un órgano a cargo del servicio público de televisión.

Además, desde el punto de vista de su conformación, esta Comisión fue dotada de elementos adicionales orientados a brindar garantías de independencia para los comisionados que la componen. Estos funcionarios son nombrados para un periodo fijo de cuatro años, no están sometidos a las reglas de la carrera administrativa, y deben representar exclusivamente el interés de la Nación¹⁸, esto es, no representan sectores, subsectores o gremios. Lo anterior es coherente con la recomendación que había realizado la OCDE (2014) respecto de la independencia del órgano regulador, que no debía estar sometido a la libre remoción del presidente, y mantener la transparencia en la designación de sus miembros. Una lectura del estudio en mención permite constatar que no realiza recomendaciones sobre un único mecanismo

18 Artículo 20 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 17 de la Ley 1978 de 2019.

de designación, procedencia, o profesiones de los comisionados, siendo que esa materialización corresponde a cada Estado.

Para el caso colombiano esto se hace realidad mediante el artículo 20 de la Ley 1341 de 2009, conforme fue modificado por el artículo 17 de la Ley 1978 de 2019, en el que se prevé la creación de dos instancias que sesionarán y decidirán los asuntos a su cargo de manera independiente (la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales y la Sesión de Comisión de Comunicaciones), con un total de siete comisionados de dedicación exclusiva, de los cuales cinco son elegidos mediante un concurso público abierto, donde cualquier ciudadano que cumpla los requisitos se puede presentar, uno es elegido por los canales de televisión regional y otro es designado por el presidente de la República, e igualmente, hace parte el ministro de las TIC. Este aspecto, que ya fue objeto de control de constitucionalidad, no afecta la independencia del ente regulador en la medida en que su participación está contemplada en igual proporción con los otros miembros, no constituye la mayoría, y contribuye a hacer efectivos los principios de articulación armónica, colaboración y eficiencia (Corte Constitucional, 2013).

Además de encargarse de la regulación técnica y de mercado de todos los servicios que componen el sector (y que serán decididos por la Sesión de Comisión de Comunicaciones, antigua Sesión de Comisión de Regulación de Comunicaciones), este regulador único asume también, mediante la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales, las funciones de defensa del pluralismo informativo, los derechos de los televidentes, de los niños, niñas y adolescentes en materia del servicio de televisión, así como las relacionadas con la sanción de las conductas que atenten contra esos derechos¹⁹.

Este es un asunto considerado de especial trascendencia porque su ejercicio implica el control posterior de los contenidos transmitidos por televisión, función que, como se dijo, siempre ha sido encomendada a un órgano dotado de independencia. Para el caso, estas decisiones son competencia exclusiva de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales, que se especializa en el cumplimiento de cinco expresas funciones referidas a las materias descritas, y que no cuenta con la presencia del Ministro de las TIC.

Finalmente, todas las funciones asignadas a la Comisión de Regulación de Comunicaciones en materia de regulación general y ejercicio de la función

19 Artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

regulatoria deben observar en su diseño criterios de mejora normativa²⁰. Con ello, el regulador del sector de las TIC ha sido el primero en el país en contar con el mandato legal de aplicar dichos criterios, como instrumento tendiente a dotar de calidad técnica y jurídica las normas producidas por la entidad. La naturaleza del regulador, así como sus funciones y composición, fueron las materias más debatidas, y el artículo en cuestión recibió la mayor cantidad de proposiciones. En consecuencia, es posible afirmar que su actual composición es producto de un debate amplio y nutrido, que dio lugar a la organización institucional vigente.

Adicionalmente, la creación de este regulador único e independiente se acompañó de una distribución de funciones acorde con la existencia de un mismo sector y mercado donde confluyen varios servicios, de forma que finalmente se superó la limitación artificial por servicios y se generó una distribución eficiente que elimina duplicidades.

Las funciones de desarrollo, financiación y fomento de las políticas públicas²¹ quedaron a cargo del Mintic, como cabeza del sector administrativo, encargado de su orientación y ejecución. Así mismo, las funciones de inspección, vigilancia y control²² de todos los servicios públicos que integran el sector se unificaron en el Ministerio. Esta es una materialización de la facultad presidencial contenida en el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política, que es ejercida a través de los ministerios y superintendencias en todos los sectores de la economía.

Igualmente, el Ministerio asumió todas las funciones referidas a la habilitación, la definición de las condiciones para la provisión, los pagos de contraprestaciones y los demás aspectos referidos a la operación de los servicios públicos que integran el sector²³, incluido el servicio de televisión al que se extendió la habilitación general para su provisión. De ese modo se separan definitivamente las funciones del hacedor de política, del promotor de fomento, del titular de la facultad sancionatoria y del regulador.

20 Inciso final del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

21 Numeral 1 del artículo 17 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 13 de la Ley 1978 de 2019.

22 Numeral 4 ibíd.

23 Números 8, 19, 23, 24 del artículo 18 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 14 de la Ley 1978 de 2019.

Por otro lado, por primera vez los usuarios del servicio de televisión adquieren la protección de sus derechos, a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), que venía ejerciendo la protección de los usuarios de los demás servicios que componen el sector²⁴.

Finalmente, en materia de planeación del espectro radioeléctrico, la Agencia Nacional del Espectro (ANE), órgano de especialización técnica creado en 2009, mantiene sus condiciones jurídicas e institucionales²⁵ y, adicionalmente, se dota de facultades de policía judicial²⁶ a fin de robustecer las acciones en contra del uso ilegal del espectro radioeléctrico.

2.2. ESPECTRO RADIOELÉCTRICO PARA MAXIMIZAR EL BIENESTAR SOCIAL

El espectro radioeléctrico, recurso escaso de la Nación, es un bien público de consagración constitucional. Al respecto el artículo 75 de la Constitución Política señala que es inenajenable e imprescriptible, y que está sujeto a la gestión y control del Estado, el cual, por mandato de ley, interviene para evitar las prácticas monopolísticas en su uso. Como se observa, el constituyente previó que los beneficios derivados del espectro radioeléctrico debían beneficiar a todos los habitantes del territorio nacional como titulares, en su conjunto, del citado recurso. Lo anterior implica que, en efecto, el Estado debe diseñar mecanismos para la gestión oportuna y eficiente del recurso que garantice dichos beneficios.

Por tanto, la Ley 1978 de 2019 introdujo en el ordenamiento jurídico el concepto de maximización del bienestar social, que orienta la asignación de los permisos de uso del espectro radioeléctrico²⁷, y que se define 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. Lo anterior, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales y las recomendaciones de la UIT. En cualquier caso, la determinación de la maximización del bienestar social en el acceso y uso del espectro radioeléctrico estará sujeta a valoración económica previa²⁸.

24 Artículo 43 de la Ley 1978 de 2019.

25 Artículo 35 *ibíd.*

26 Artículo 34 *ibíd.*

27 Artículo 72 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 29 de la Ley 1978 de 2019.

28 Artículo 11 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 8.º de la Ley 1341 de 2019.

Lo anterior implica la superación del modelo de maximización del ingreso fiscal como elemento que guiaba la asignación de permisos de uso del espectro radioeléctrico, y que impedía compaginar los objetivos de política pública para el cierre de la brecha digital, concretamente la ampliación de cobertura de los servicios de telecomunicaciones a todo el territorio nacional, así como el objetivo constitucional de emplear este bien público inenajenable para beneficio de todos los habitantes, con el mandato legal de ampliar el recaudo de recursos.

Esto se materializó por primera vez en la Resolución 3078 de 2019, expedida por el Mintic, mediante la cual se fijaron las reglas para llevar a cabo el proceso de selección objetiva en la asignación de permisos de uso del espectro radioeléctrico en las bandas de 700, 1.900 y 2.500 MHz.

En el diseño de este proceso se incorporó como objetivo la maximización del bienestar social, lo que finalmente se refleja en 3.658 localidades rurales a las que por primera vez llegará el servicio de telefonía de Internet móvil 4G, además de la modernización de las redes 2G y 3G a tecnología 4G en todos los municipios de menos de 100.000 habitantes donde tengan presencia los asignatarios de estos permisos. Lo anterior tendrá efecto positivo en el cierre de la brecha digital (Flórez Jiménez, 2020), y le permitirá a Colombia dar un salto en cobertura de telefonía e Internet móvil 4G rural del 9,7 % al 80 % antes del año 2025.

La alineación de los fines constitucionales con las condiciones legales permite llevar a cabo procesos de selección objetiva para la asignación de permisos de uso del espectro radioeléctrico en condiciones que generan elementos para el cierre efectivo y acelerado de la brecha, especialmente en las áreas rurales y apartadas.

2.3. UN FONDO ÚNICO CON INVERSIONES FOCALIZADAS Y DE LARGO PLAZO

La eliminación de la separación artificial que afectaba la institucionalidad del sector también se vio reflejada en la optimización del fondo de servicio universal. Para ello se dispuso la fusión del Fontic y el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FonTV) en un Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Futic), creado también como una Unidad Administrativa Especial (UAE) del orden nacional, dotado de personería jurídica y patrimonio propio, adscrita al Mintic,

y cuyos recursos conforman una cuenta especial destinada a financiar las inversiones a su cargo. Adicionalmente, el fondo está enfocado en el cierre efectivo de la brecha digital y con un mandato expreso de garantizar la financiación de la televisión pública, la radiodifusión sonora pública y los contenidos públicos²⁹.

Lo anterior trajo consigo la reorganización de las funciones encomendadas a este fondo para eliminar la dispersión de las inversiones³⁰ y, con ello, superar la pérdida de impacto de los proyectos objeto de financiación que ya había sido evidenciada (DNP, 2018). Para este propósito se incluyeron mecanismos adicionales, a saber: el mandato de especializar su inversión y realizar evaluaciones de impacto periódicas para determinar la continuidad, o no, de las inversiones; la fijación de una agenda pública de inversión sometida a comentarios que deberán responderse en su totalidad, y la aplicación de criterios costo-eficientes.

Este diseño institucional orientado al cierre de la brecha digital, y bajo principios claros de transparencia, se acompaña de un mandato de focalización de la inversión en la población pobre, vulnerable, en zonas rurales y apartadas.

Así, de manera contundente, a lo largo de su articulado la Ley 1978 de 2019 (que reformó la Ley 1341 de 2009) reconoce la necesidad de que los recursos públicos, siempre escasos, se orienten a permitir el acceso de esa población a las TIC. Lo anterior se acompaña de una expresa garantía mínima de los recursos que se deben destinar anualmente para salvaguardar la televisión pública y la radiodifusión sonora pública, así como para fortalecer la producción de contenidos multiplataforma. Se trata de un elemento de gran relevancia que reconoce la necesidad de que, además de contar con los recursos para su fortalecimiento, para aumentar su difusión los medios públicos se deben transformar y visibilizar en todas las plataformas de consumo de contenidos audiovisuales, como una herramienta que exalta y preserva la identidad nacional y la diversidad cultural regional y étnica del país. Por tanto, en lo sucesivo todos los contenidos financiados con recursos públicos deben estar disponibles en un formato multiplataforma que también permita su conservación. La garantía mínima de la televisión pública que expresamente introduce la Ley 1978 de 2019 consiste en una regla de

29 Artículo 34 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 21 de la Ley 1978 de 2019.

30 Artículo 35 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 22 de la Ley 1978 de 2019.

ajuste basada en la inflación. Así, para la televisión pública se mantendrá anualmente, por lo menos, el monto máximo de los recursos destinados por el FonTV para su financiación, el cual se ajustará anualmente de acuerdo con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC)³¹, lo que permitirá su competitividad y financiación a largo plazo. De hecho, si en la modificación creada mediante la Ley 1507 de 2012 se hubiese dispuesto una regla así, los recursos para la televisión pública hubieran sido mayores y más estables cada año (MINTIC, 2019).

La especialización y focalización del Futic implica igualmente la generación de incentivos y eficiencias que eliminen las asimetrías y alivien las contraprestaciones que deben ser pagadas a su favor, lo que incentivará una mayor inversión, requerida para el cierre acelerado y efectivo de la brecha digital.

Al extender la habilitación general a la prestación de los servicios de televisión³² se eliminan las barreras de entrada al mercado, y se permite una mayor disponibilidad de oferta de servicios para los usuarios, lo que da lugar a que al mercado acudan más actores, esto es, que asuman el pago de la contraprestación periódica³³ que surge con ocasión de la habilitación general.

Como consolidación de la superación de la división entre el servicio de televisión y los demás servicios de telecomunicaciones que hacen parte del mismo mercado, esa contraprestación periódica se convierte en la contraprestación periódica única, simplificación que elimina la dispersión de cargas y pagos, que no era coherente con la existencia de un mismo mercado con servicios que ya habían confluído hace años.

Adicionalmente, la definición de la contraprestación única incorpora la previsión de que debe ser revisada por lo menos cada cuatro años, y ser fijada de acuerdo con estudios de mercado y en función de los requerimientos a financiar y, en todo caso, estar sometida a un máximo que corresponde al valor fijado a la fecha de la expedición de la ley, esto es, el 2,2 %³⁴.

31 Esta garantía también fue fijada para la radiodifusión sonora pública, para la que se mantendrá, por lo menos, el monto promedio destinado a RTVC por el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Fontic), desde su creación, y estos recursos se ajustarán anualmente de acuerdo con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

32 Artículos 32 y 33 de la Ley 1978 de 2019.

33 Artículo 36 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 23 de la Ley 1341 de 2009.

34 Para el 25 de julio de 2019 regía lo dispuesto desde 2010 en el artículo 2.º de la Resolución 290.

Este conjunto de herramientas está orientado a crear un equilibrio entre la generación de incentivos mediante la reducción de cargas a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, los recursos requeridos para que el país avance en el cierre de la brecha digital y la eficiencia en el gasto público. Los anteriores elementos se materializan con la Resolución 903 de 2020, mediante la cual, luego de diez años, se modificó el porcentaje sobre el que se determina la contraprestación periódica, que ahora se ubica en 1,9 %, como contraprestación periódica única de todos los agentes del sector habilitados de manera general para prestar los servicios. Así mismo, dicha contraprestación es sometida a revisión del comportamiento del mercado y su correspondencia con las necesidades y planes de inversión para el cierre de la brecha digital³⁵.

2.4. EL CAMINO PARA EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL RELACIONADA CON LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR TIC

La modernización del sector TIC y los elementos que se derivan de la expedición e implementación de la Ley 1978 de 2019 permiten que el país cuente con un marco jurídico e institucional acorde con las condiciones tecnológicas y de mercado que se hicieron evidentes hace diez años en el debate nacional, y que hacían imperiosa la modernización a efectos de retomar la senda de avance hacia el cierre efectivo de la brecha digital.

Como se indicó, el mayor costo de mantener las condiciones anteriores a la reforma era la profundización de la brecha digital para la población pobre y vulnerable de las zonas rurales y apartadas, mientras que desde hacía varios años el resto de la población podía acceder ampliamente a los servicios de telecomunicaciones. Por ello, el fin último de esta reforma es lograr el cierre efectivo de la brecha digital, como se constata en la exposición de motivos del proyecto radicado ante el Congreso de la República, y en el objeto de la norma expedida³⁶.

La reforma introduce incentivos adicionales a los expuestos en la presente sección, tendientes a generar herramientas para avanzar en la provisión de

35 Parágrafo 2 del artículo 2.º de la Resolución 290 de 2010, modificado por el artículo 1.º de la Resolución 903 de 2020.

36 Artículo 1.º de la Ley 1978 de 2019.

los servicios al total de la población, entre ellos, la posibilidad de que los operadores del servicio de televisión comunitaria que se acojan al régimen de habilitación general para proveer el servicio de acceso a Internet, previa verificación de unas condiciones que serán definidas en la reglamentación, sean exceptuados por cinco años del pago de la contraprestación periódica única³⁷. Con lo anterior se reconoce que estos operadores tienen una importante presencia en las zonas más apartadas del territorio nacional y, por tanto, gracias a la realidad técnica de que estos servicios se pueden prestar a partir de una misma infraestructura, sirven de aliados para la masificación principalmente del servicio de Internet (MINTIC, 2018).

Además, se introducen mecanismos multiplicadores de la inversión pública (DNP, 2017), esto es, reglas para hacer uso de esquemas complementarios a la financiación realizada mediante recursos del Futic, los cuales incluyen la actualización del mecanismo de obligaciones de hacer³⁸, como herramienta eficiente que se focaliza en el despliegue de servicios de telecomunicaciones mediante un cruce de saldos derivados del pago de la contraprestación económica por el uso del espectro radioeléctrico que deben hacer los asignatarios de permisos de uso del espectro radioeléctrico. En la Ley 1978 de 2019 se establece que esta herramienta debe ser empleada exclusivamente para beneficiar a la población pobre, vulnerable, en zonas rurales y apartadas³⁹. Igualmente, se incorpora la necesidad de reglamentar las particularidades para el desarrollo de asociaciones público-privadas⁴⁰ en el sector de TIC⁴¹, sumando así diversas alternativas para combinar recursos y aumentar el impacto en el cierre efectivo de la brecha digital.

Los elementos introducidos por la modernización en la Ley 1978 de 2019 solventan aspectos que corresponden a dieciséis de las recomendaciones que, tres meses después, en octubre del mismo año, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) planteó para Colombia con

37 Parágrafo transitorio del artículo 36 de la Ley 1341 de 2009, adicionado por el artículo 23 de la Ley 1978 de 2019.

38 Artículo 13 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 10.º de la Ley 1978 de 2019.

39 Reglamentado mediante el Decreto 825 de 2020 que subroga el título 15 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015.

40 Numeral 15 del artículo 35 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 22 de la Ley 1978 de 2019.

41 Reglamentado mediante el Decreto 1974 de 2019, que adiciona la Sección 12 al capítulo 1 del título 2 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1082 de 2015.

el fin de que el país aproveche las oportunidades y enfrente los desafíos de la digitalización (OCDE, 2019). Gracias a esto, Colombia logró la implementación de más del 80 % de las recomendaciones realizadas por la OCDE desde 2014.

Igualmente, las condiciones propiciadas por la modernización del marco jurídico, particularmente en lo referido a la asignación de permisos de uso del espectro radioeléctrico, permite que en los procesos de selección objetiva para estas asignaciones se incorporen las mejores prácticas internacionales, de modo que, en efecto, el resultado de esos procesos se materialice en el mejoramiento de los niveles de asequibilidad de los servicios (Flórez Jiménez, 2020), elemento central del servicio universal⁴².

El cierre de las brechas sociales y económicas es una manifestación de la igualdad material y de la garantía de derechos que hace parte de los fines esenciales del Estado y, en consecuencia, el cierre de la brecha digital se incluye dentro de dichos fines. Ahora bien, debido a la naturaleza de instrumento habilitador del desarrollo social y económico de las TIC, el cierre de la brecha digital presenta una dimensión adicional, en la medida en que, con ello, se aporta al aumento de la productividad individual y agregada que tiene un efecto constatable en el Producto Interno Bruto (PIB) de los países (OCDE, 2015).

Para el caso concreto de Colombia “[...] aumentar en un Megabit por segundo (Mbps) la velocidad promedio de conexión a Internet podría impactar positivamente el PIB *per capita* hasta en un 1,6% y si se triplica la velocidad se podría pasar de USD 13.255 a USD 15.694 de PIB *per capita*” (DNP, 2018).

Como se indicó al inicio, los servicios públicos de telecomunicaciones revisten un carácter particular respecto de los demás servicios públicos porque, además de permitir condiciones básicas para el desarrollo de actividades económicas y sociales, son habilitadores del goce efectivo de diversos derechos y del desarrollo social y económico e, igualmente, se encuentran en constante y acelerada evolución.

Por ello, los esfuerzos para el cierre de la brecha digital, es decir, para que todos los habitantes del territorio nacional accedan a las TIC, particularmente a Internet, en las mismas condiciones sin importar su nivel socioeconómico o ubicación geográfica, hacen parte de un objetivo más amplio consistente en que el país cuente con las condiciones para insertarse en la Cuarta Revolución

42 Resolución 202 de 2010, modificada por la Resolución 1272 de 2020.

Industrial (Schwab, 2016) de manera efectiva y oportuna. Con ello, el país podrá disponer de fuentes adicionales de crecimiento de mediano y largo plazo, basadas en aumentos de la productividad (DNP, 2017)

En consecuencia, la consolidación de la reforma requerirá que las acciones para brindar acceso y servicio universal, además de ser diseñadas y ejecutadas de manera continuada en el tiempo y con un horizonte de existencia en el mediano y largo plazo, se acompañen de elementos de transformación social, es decir, que se generen habilidades para que todos los habitantes del territorio nacional puedan desarrollarse social y productivamente en un mundo cada vez más digitalizado y mediado por el uso de las TIC.

3. OTROS ELEMENTOS PARA MODERNIZAR

Mediante la Ley 31 de 1923 se creó el Ministerio de Correos y Telégrafos, transformado por el Decreto 259 de 1953 en el Ministerio de Comunicaciones para incluir la unificación con los servicios de radiocomunicaciones. En 1976, mediante el Decreto Ley 129, se organizó el sector administrativo de comunicaciones y se otorgaron funciones adicionales al Ministerio. En 2009, la Ley 1341 creó el MinTIC y generó las condiciones institucionales y jurídicas ya descritas en el presente documento.

Así, los servicios postales, los primeros en la historia en hacer parte de lo que hoy se conoce como sector de las TIC, fueron objeto de transformación mediante la Ley 1369 de 2009 en la que, al igual que los servicios de telecomunicaciones, se habilitó la prestación del servicio por particulares.

No obstante, dicho servicio se mantiene sometido a una habilitación previa de duración predeterminada en diez años prorrogables por periodos iguales⁴³⁻⁴⁴, delimitada por servicios y condiciones particulares de los bienes⁴⁵ que son objeto de recepción, clasificación, transporte y entrega. Adicionalmente, se mantiene la reserva del Estado en la prestación del servicio postal universal, a través de un operador postal oficial o concesionario de dicha operación⁴⁶.

43 Artículo 4.º de la Ley 1369 de 2009.

44 Como se indicó, este término coincide con el que se definía para las concesiones regidas por el régimen de contratación pública.

45 Artículo 3.º de la Ley 1369 de 2009.

46 Artículos 5.º y 6.º de la Ley 1369 de 2009.

En ese contexto, el sector postal no está exento de los retos de transformación y modernización que surgen de la masificación del acceso al servicio de Internet y su uso intensivo en las actividades sociales y económicas, particularmente, el decrecimiento de las formas escritas físicas de comunicación, el aumento del envío de paquetes alrededor del mundo como producto del comercio electrónico y la eliminación de barreras al comercio internacional. Estas condiciones generan retos a las definiciones por servicios, sus limitaciones, las necesidades de innovación y eliminación de barreras que ameritan su revisión (MINTIC, 2020).

Por otro lado, como se evidenció en las secciones precedentes, los cambios tecnológicos y de mercado eliminaron la división por servicios y dieron lugar a un único sector que, luego de la reforma realizada en 2019, cuenta con un marco institucional y jurídico coherente con dicha realidad. Dentro de esos elementos se incorporó la habilitación general para la provisión del servicio de televisión, superando las barreras propias del régimen concesional creado en los años noventa, cuando lentamente se permitió la operación privada en algunas de las modalidades del servicio⁴⁷. Sin embargo, se mantiene la reserva Estatal en una de sus modalidades⁴⁸. Esta eliminación de barreras implica la posibilidad de mejores servicios al usuario, y simplifica las cargas que deben asumir los operadores a quienes les es aplicable la contraprestación periódica única.

Ahora bien, existen elementos adicionales relacionados con la producción de contenidos y su consumo masivo mediante diversas plataformas, con ocasión de la masificación del acceso a Internet y la evolución de los dispositivos disponibles para los usuarios, que imponen retos a la televisión como servicio público intensamente reglado bajo condiciones previas a este fenómeno.

Entre esas condiciones particulares se encuentran algunas restricciones en cuanto a los contenidos que deben ser transmitidos y la protección de una cuota nacional⁴⁹, las limitaciones a aquello que puede ser publicitado⁵⁰ y la definición de franjas específicas de programación⁵¹. Así, ante una

47 La televisión nacional y local.

48 Como se indicó, la televisión regional está reservada a las entidades territoriales o asociaciones entre estas.

49 Artículo 33 de la Ley 182 de 1995, modificado por el artículo 4.º de la Ley 680 de 2001.

50 Numeral 7 del artículo 47 de la Ley 1098 de 2006.

51 Artículo 27 de la Ley 335 de 1996.

cotidianidad con millones de contenidos audiovisuales disponibles a cualquier hora y en cualquier lugar en Internet, este servicio mantiene elementos formulados bajo el supuesto de un mercado cerrado, protegido, que requería de la concesión como único título habilitante y que, en consecuencia, justificaba la fijación de múltiples condiciones para quien lograra acceder a él. Los aspectos en mención implican llevar a cabo un análisis relacionado con la producción de contenidos, los derechos de autor, la financiación del servicio mediante la venta de pauta publicitaria, la protección de los derechos del televidente, y la reproducción de contenidos sobre Internet, aspectos todos que hacen parte de una discusión global más amplia, en curso a la fecha (Cullen International, 2020), dentro de la que deberán ser abordados para fijar las condiciones particulares en el contexto nacional.

CONCLUSIÓN

Los servicios públicos de telecomunicaciones revisten un carácter particular porque son habilitadores de diversos derechos, y a la vez una herramienta que permite el desarrollo social y económico. La provisión de estos servicios estuvo reservada al Estado hasta finales de los ochenta, cuando se inició el modelo de liberalización, que se consolidó mediante el artículo 365 de la Constitución Política de 1991. La liberalización implicó una transformación jurídica e institucional gradual, que se inició con la clasificación de los servicios de telecomunicaciones por categorías, de acuerdo con los usos que para la fecha eran conocidos, y la expedición de autorización para prestar cada una de ellas; sin embargo, la evolución de la tecnología y, con ello del mercado, culminó en la creación de una habilitación permanente, de origen legal, denominada habilitación general. El servicio de televisión, a pesar de su clasificación como servicio de telecomunicaciones, permaneció separado, incluso desde la Constitución.

La persistencia de una estructura jurídica e institucional artificialmente separada, a pesar de la evolución de la tecnología y del mercado hacia servicios integrados en un mismo sector, y la necesidad de mayores inversiones, afectaron la eficiencia de la inversión pública, la intervención estatal y de mercado e, incluso, la pérdida de bienestar. Así mismo, desde 2010 se puso de presente la necesidad de disponer de un regulador único, lo que motivó un cambio en la Constitución Política en aquel momento. No obstante, dicho cambio no se acompañó con la creación consolidada del regulador único y

se optó por crear un nuevo regulador en 2012, manteniendo la separación institucional en el sector.

Las principales necesidades de modernización del sector se sintetizan en los siguientes aspectos: i) la consolidación de un regulador único a la par con las experiencias internacionales; ii) la concepción del espectro radioeléctrico como instrumento para maximizar el bienestar social y avanzar en el cierre acelerado y efectivo de la brecha digital, pero no para aumentar el recaudo fiscal; iii) la definición de un fondo único orientado a financiar el servicio universal del sector, focalizado en los segmentos de población con mayores necesidades; iv) las transformaciones que, luego de varios años, se requerían con urgencia para lograr la exitosa consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, y v) la reversión de la tendencia de ralentización del país en diversos indicadores que amenazan con profundizar la brecha digital.

La Ley 1978 de 2019, conocida como Ley de Modernización del Sector TIC, introdujo transformaciones al ordenamiento jurídico diez años después de la expedición de la Ley 1341 de 2009, y ocho años después de que se evidenciara la necesidad de contar con una institucionalidad única y articulada. Para ello se generaron cambios que pueden agruparse en tres aspectos: i) la consolidación de un único sector con un único regulador; ii) la introducción de la maximización del bienestar social como criterio que rige la asignación del espectro radioeléctrico, y iii) la creación de un fondo único que focalice su inversión en su propósito natural, es decir, en el cierre de la brecha digital.

A pesar de los avances logrados, se evidencian necesidades adicionales de modernización que, igualmente, son una consecuencia de la masificación del servicio de acceso a Internet que ha incidido en las formas de producción, consumo y entretenimiento en todo el mundo, lo que se manifiesta en dos líneas.

En primer lugar, el sector postal, que fue el primero en hacer parte del que hoy es el Sector de las TIC, enfrenta el decrecimiento de las formas escritas físicas de comunicación y el aumento del envío de paquetes alrededor del mundo como producto del comercio electrónico y la eliminación de barreras al comercio internacional. Esta situación genera cuestionamientos respecto de la pertinencia de mantener barreras de entrada al mercado, de las autorizaciones para prestar el servicio, así como de las clasificaciones y subclasificaciones del servicio habilitado, que le restan dinamismo y limitan significativamente la innovación.

En segundo lugar, la realidad cotidiana de disponer de millones de contenidos audiovisuales a cualquier hora y en cualquier lugar, genera cuestionamientos sobre la pertinencia de mantener múltiples condicionantes para los operadores del servicio de televisión, actualmente habilitado para su prestación de manera general, y referidas a aspectos como la fijación de cuotas de producción, la limitación de reproducción de contenidos por franjas horarias, y la restricción a la emisión de algunos contenidos publicitarios. Así mismo, se debe reconocer que estos operadores deben competir con todas las demás formas de consumo de contenidos, al tiempo que están sometidos a las reglas de los años noventa, cuando la concesión garantizaba el acceso a un mercado cerrado por disposición de la ley. La persistencia de esta asimetría amerita una revisión orientada a permitir la operación de estos medios de manera coherente con el contexto actual en el que compiten.

Esta necesidad constante de revisión y adaptación es una condición especialmente presente en el sector de las TIC, tal vez incluso más que en cualquier otro, que impone retos adicionales a la intervención del Estado en todas sus modalidades, porque es un sector en constante evolución tecnológica que ocurre a una velocidad que supera la capacidad de reacción de la Administración pública.

Finalmente, en todo caso estas transformaciones son un medio y no un fin en sí mismo. El fin último, el propósito de que el Estado intervenga en el sector, es que todos los habitantes del territorio nacional puedan generar valor social y económico mediante las TIC y, por tanto, gozar efectivamente de todos los derechos.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

ARIÑO ORTIZ, GASPAR. *Principios de Derecho Público Económico*, 2.^a ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008.

COMISIÓN EUROPEA. *Study on Spectrum Assignment in the European Union. Final Report*, Luxemburgo, 2017.

MCCARTHY, TÉTRAULT y HANK INTVEN. *Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones*, Módulo 6 “Servicio Universal” Washington, Banco Mundial, 2000.

MONTAÑA PLATA, ALBERTO. *El concepto de servicio público en el derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.

OCDE. “Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia”, Paris, OECD Publishing, 2014, disponible en [https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-colombia_9789264209558-es#page3].

OCDE. “OECD Digital Economy Outlook 2015”, Paris, OCDE Publishing, 2015, disponible en [<https://doi.org/10.1787/9789264232440-en>].

OCDE. “Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Colombia”, Paris, OCDE Publishing, 2019, disponible en [<https://doi.org/10.1787/781185b1-en>].

PIMIENTO ECHEVERRI, JULIÁN ANDRÉS. *Teoría de los bienes de uso público*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

UIT. *Measuring the Information Society Report*, Ginebra, International Telecommunication Union, vol. 1, 2017.

ARTÍCULOS DE REVISTAS

PACHECO, RONALD. “La Autoridad Nacional de Televisión, ¿una agencia estatal independiente?”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, 13, pp. 63-98.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Comisión de Regulación de Telecomunicaciones. “El sector de las telecomunicaciones en Colombia 1998-2001, 1.º de febrero de 2003, disponible en [https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Las_Telecomunicaciones_en_Colombia_1998-2001.pdf], consultada el 21 de junio de 2020.

DNP. “Aproximación al impacto de las TIC en la desigualdad de ingresos en Colombia”, diciembre de 2018, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Aproximacion-impacto-TIC.pdf>], consultada el 13 de mayo de 2020.

DNP. “Impacto económico del servicio de Internet de banda ancha”, abril de 2018, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Impacto%20econ%C3%B3mico%20del%20Servicio%20de%20Internet%20Banda%20Ancha.pdf>], consultada el 29 de julio de 2020.

- DNP. “Colombia productiva y sostenible, un propósito de todos”, julio de 2018, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Colombia%20productiva%20Actualizaci%C3%B3n.pdf>], consultada el 14 de junio de 2020.
- DNP. “El futuro del sector audiovisual en Colombia: necesidad de política pública y reformas normativas en el marco de la convergencia tecnológica y las tendencias del mercado”, diciembre de 2016, disponible en [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Informe%20convergencia%20dyd%20rev_STEL%2018-01-2017CEVC.pdf], consultada el 1.º de mayo de 2020.
- DNP. “Esquema de financiación para el sector TIC y audiovisual en el marco de la convergencia tecnológica y de mercados”, septiembre de 2017, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/20171006%20-%20Esquema%20de%20financiaci%C3%B3n%20TIC%20vpublicaci%C3%B3n.pdf>], consultada el 28 de junio de 2020.
- DUCÓN PARRA, SANDRA. “Caso de la Comisión Nacional de Televisión CNTV: tensiones y visiones de una agencia regulatoria independiente”, abril de 2013, disponible en [<http://hdl.handle.net/1992/11998>], consultada el 25 de julio de 2020.
- FLÓREZ JIMÉNEZ, LAURA LORENA. “Mecanismos de asignación de permisos para el uso del espectro radioeléctrico y su efecto en la brecha digital”, 29 de mayo de 2020, disponible en [<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/77575>], consultada el 26 de julio de 2020.
- MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. “Plan de Acción Subasta de Espectro”, 12 de abril de 2019, disponible en [https://www.mintic.gov.co/porta1/historico/articles-98251_Plan_Subasta_Espectro_700_1900.pdf], consultada el 15 de junio de 2020.
- MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. “Plan de Modernización del Sector Postal”, 10 de septiembre de 2020, disponible en [https://www.mintic.gov.co/porta1/715/articles-150820_recurso_1.pdf], consultada el 15 de julio de 2020.
- MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. “Plan TIC 2018-2022 ‘El futuro digital es de todos’”, 2019, disponible en [https://micrositios.mintic.gov.co/plan_tic_2018_2022/], consultada el 28 de junio de 2020.
- SCHWAB, KLAUS. “La Cuarta Revolución Industrial”, 14 de enero de 2016, disponible en [<https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>], consultada el 1.º de julio de 2020.

WORLD ECONOMIC FORUM. “Digital Transformation Initiative”, enero de 2017, disponible en [<https://reports.weforum.org/digital-transformation/wp-content/blogs.dir/94/mp/files/pages/files/dti-telecommunications-industry-white-paper.pdf>], consultada el 25 de julio de 2020.

PROYECTOS DE LEY

Congreso de la República. “Ponencia para Segundo Debate, Segunda Vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo 11 de 2010 Senado, 118 de 2010 Cámara”, *Gaceta* 182, 12 de abril de 2011, disponible en [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2011/gaceta_182.pdf], consultada el 23 de mayo de 2020.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. “Proyecto de Ley 160 de 2011 Senado”. Bogotá, *Gaceta* 823/11 Senado, 2011. Exposición de motivos.

MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. “Proyecto de Ley 152 de 2018 Senado”, Bogotá, *Gaceta* 745/18 Senado, 2018. Exposición de motivos.

SENTENCIAS

Corte Constitucional. Sentencia C-580 del 28 de agosto de 2013. “Demanda de constitucionalidad en contra de la Ley 1507 de 2012”, M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Expediente D-9477.

Corte Constitucional. Sentencia C-359 del 7 de julio de 2016. “Demanda de constitucionalidad en contra de los artículos 41 y 267 de la Ley 1753 de 2015”, M. P.: Luis Guillermo Guerrero López, Expediente D-10941.

Corte Constitucional. Sentencia C-170 del 7 de marzo de 2012. “Demanda de constitucionalidad en contra del Acto Legislativo 002 de 2011”, M. P.: Jorge Iván Palacio Palacio, Expediente D-8625.

Corte Constitucional. Sentencia C-519 del 21 de septiembre de 2016. “Demanda de Constitucionalidad en contra del artículo 262 de la Ley 1753 de 2015”, M. P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Expediente D-11185.

Corte Constitucional. Sentencia C-403 del 27 de mayo de 2010. “Demanda de constitucionalidad en contra del artículo 36 de la Ley 1341 de 2009”, M. P.: María Victoria Calle Correa, Expediente D-7907.

Cullen International. *Americas Media Profile. An evolving media landscape*, Brussels, Cullen International, 2020.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

DNP. “Diseño de un Esquema de Financiación para el Sector TIC y Audiovisual en el Marco de la Convergencia Tecnológica y de Mercados”, Producto 1: “Diagnóstico del Sector y Benchmarking Internacional”, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2016. Entregable de Consultoría.

DNP. “Evaluación de los programas del Plan Vive Digital para la gente financiados con recursos del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FonTIC)”. Producto 5: “Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones (PTIR)”, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2018 (sin publicar).

DNP. “Productividad y competitividad en Colombia: retos y oportunidades”, Presentación Acopi, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2017.

MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. “Análisis FonTV”, Bogotá, 2019, Análisis estadístico (sin publicar).

MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. “Colombia: rumbo al futuro digital”, presentación ANDICOM, 6 de septiembre de 2019, disponible en [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-103340_recurso_1.pdf], consultada el 29 de mayo de 2020.

MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. “El futuro digital es de todos”; Presentación ANDICOM, Cartagena, 31 de agosto de 2018.

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.

