

ÉD G A R

G O N Z Á L E Z L Ó P E Z

D I R E C T O R

COMENTARIOS A LA LEY DE  
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN  
Y LAS COMUNICACIONES – TIC  
(LEY 1341 DE 2009)

CON LA COORDINACIÓN DE  
SANDRA MILENA ORTIZ LAVERDE  
LUZ MÓNICA HERRERA ZAPATA

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

*Comentarios a la ley de tecnologías de la información y las comunicaciones -TIC (Ley 1341 de 2009) /* director Edgar González López; con la coordinación de Sandra Milena Ortiz Laverde y Luz Mónica Herrera Zapata. – Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

1453 p.; 24 cm. + 1 CD-ROM

Incluye bibliografía.

ISBN: 978058710627 5

1. Tecnologías de la información y las comunicaciones – Legislación – Colombia 2. Telecomunicaciones – Aspectos jurídicos – Colombia 3. Tecnología de la información – Aspectos jurídicos – Colombia 4. Sociedad de la información – Colombia. 5. Ley 1341 de 2009 I González López, Edgar, director II. Ortiz Laverde, Sandra Milena, coordinadora III. Herrera Zapata, Luz Mónica, coordinadora IV. Universidad Externado de Colombia

384

SCDD 21

Catalogación en la fuente – Universidad Externado de Colombia. Biblioteca

Marzo de 2013

ISBN 978-958-710-627-5

© 2010, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (57 1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: noviembre de 2010

Diseño de carátula: Departamento de Publicaciones

Composición: David Alba

Impresión y encuadernación: Nomos Impresores

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.

## CONTENIDO

PRESENTACIÓN	13
Reflexiones sobre el nuevo marco normativo de las tecnologías de la información y las comunicaciones en Colombia <i>Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo</i>	23
La Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Ley 1341 de 2009) <i>María del Rosario Guerra de la Espriella</i>	63
TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES	
CAPÍTULO I PRINCIPIOS GENERALES	
OBJETO DE LA LEY	
PRINCIPIOS ORIENTADORES Y LOS CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY	
Los principios generales y los principios orientadores en la Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones <i>Édgar González López</i>	103
INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL SECTOR DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	
Tecnologías de la información y las comunicaciones y servicios públicos. Fundamentación de la intervención del Estado en el sector <i>Alberto Montaña Plata</i>	173
SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y DEL CONOCIMIENTO	
La sociedad de la información y la Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones <i>Daniel Peña Valenzuela</i>	197

TÍTULO II

PROVISIÓN DE LAS REDES Y SERVICIOS

Y ACCESO A RECURSOS ESCASOS

HABILITACIÓN GENERAL Y REGISTRO

Habilitación general. Titularidad estatal y registro de proveedores para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones

La transformación del título concesional del Estado

*Solmarina de la Rosa Flórez* 231

Agenda integral para la inversión en infraestructura de TIC según la Ley 1341 de 2009

*Daniel Enrique Medina Velandia* 253

Reformas necesarias de la regulación de redes y servicios con la Ley 1341 de 2009

*Cristhian Lizcano Ortiz* 273

La regulación por mercados: la nueva perspectiva del sector de las telecomunicaciones

*Sandra Milena Ortiz Laverde* 293

Regulación basada en análisis de mercados relevantes a la luz de la Ley de TIC: su vigencia, legalidad, pertinencia y utilidad

*Andrea del Pilar Camacho* 337

ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

ACCESO

CONTRAPRESTACIÓN

El espectro radioeléctrico en la Ley 1341 de 2009

*Alfredo Fajardo Muriel* 405

## TÍTULO III

## ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

## CAPÍTULO I

DEFINICIÓN DE POLÍTICA, REGULACIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL  
DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

El sistema de la organización institucional en la reciente regulación colombiana del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones <i>Luciano Parejo Alfonso</i>	445
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	
Las funciones de control y vigilancia antes de la Ley 1341 de 2009 y después de ella. Autoridades y funciones <i>Ángela María Estrada Ortiz</i>	477
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES	
La Ley de TIC y la regulación de las telecomunicaciones: la Comisión de Regulación de Comunicaciones <i>Lorenzo Villegas Carrasquilla</i>	503
La Comisión de Regulación de Comunicaciones: su naturaleza y significado en la organización institucional colombiana a partir de la Ley 1341 de 2009 <i>José Vida Fernández</i>	541
Las funciones de la CRC en la nueva Ley de TIC: un análisis comparado con las funciones de la FCC en Estados Unidos <i>Carolina Botero Cifuentes</i>	571
Afectación del contrato por cambios regulatorios en el sector de las telecomunicaciones <i>Edgar González López</i>	613

CAPÍTULO II

AGENCIA NACIONAL DEL ESPECTRO

La Agencia Nacional del Espectro.

Análisis y comentarios al capítulo II de la Ley 1341 de 2009

*William Orlando Pedraza Pineda*

657

TÍTULO IV

PROMOCIÓN AL ACCESO Y USO DE LAS TECNOLOGÍAS

DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

NATURALEZA Y OBJETO DEL FONDO DE TECNOLOGÍAS

DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

*María Isabel Vanegas Arias*

699

Contraprestaciones y contribuciones  
de los proveedores de redes y servicios

*Julio Roberto Piza Rodríguez*

739

Acceso y servicio universal y las obligaciones de servicio público

*Luz Mónica Herrera Zapata*

765

TÍTULO V

REGLAS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

EN MATERIA DE INTERCONEXIÓN

Reglas aplicables a las actuaciones administrativas de  
solución de controversias en materia de interconexión

*Carmina Amaris Hernández*

835

TÍTULO VI

RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL USUARIO

RÉGIMEN JURÍDICO Y RECURSOS

Régimen de protección al usuario

*Martha Cecilia Ramírez Torres*

*Adriana Marcela Barbosa Trujillo*

883

TÍTULO VII

DE LA RADIODIFUSIÓN SONORA

Régimen de radiodifusión sonora

*Ilia Marina Obando de Torres*

925

TÍTULO VIII

RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES

Régimen de infracciones y sanciones y autoridades competentes

*Carlos Andrés Rebellón Villán*

997

TÍTULO IX

RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:  
régimen de transición para operadores diferentes de los servicios de TPBC.  
Artículo 68 de la Ley 1341 de 2009

*Jaime Andrés Plaza Fernández*

1031

Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:  
visión panorámica y régimen de transición

*Carlos Alberto Atehortúa Ríos*

1081

TÍTULO X

DISPOSICIONES FINALES

DERECHO DE RECTIFICACIÓN

CONFIDENCIALIDAD

La Ley de Tecnologías de la Información  
y las Comunicaciones y los derechos fundamentales

*Alexei Julio Estrada*

1131

Las telecomunicaciones y la protección de datos: las guías,  
otros directorios telefónicos y la prestación del servicio  
de información de teléfonos a los usuarios

*María Nieves de la Serna Bilbao*

1171

Incidencia de la ley de hábeas data en las telecomunicaciones <i>Luis Fernando Lizcano Zea</i>	1225
VIGENCIA Y DEROGATORIAS	
Normas vigentes en el sector a partir de la expedición de la Ley 1341 de 2009 y sus derogatorias <i>Camilo Valencia Suescún</i>	1263
LA TELEVISIÓN Y LA LEY DE TIC	
El régimen de la televisión a partir de la Ley de TIC <i>María del Pilar Bahamón Falla</i>	1297
La convergencia de lo audiovisual y la Ley de TIC <i>Juan Carlos Gómez Jaramillo</i>	1323
DERECHO DE LA COMPETENCIA Y LA LEY DE TIC	
Aplicación de la ley de competencia a las tecnologías de la información y las comunicaciones <i>Gustavo Valbuena Quiñones</i>	1357
Régimen de competencia en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones <i>Mauricio Velandia Castro</i>	1373
Los retos del derecho de la competencia frente al nuevo sector de TIC <i>Emilio José Archila Peñalosa</i> <i>Dionisio de la Cruz Camargo</i>	1387
La Unión Europea y la regulación de los contenidos audiovisuales en el escenario de la convergencia. El caso español <i>Ángel García Castillejo</i>	1409
LOS AUTORES	1443

CARLOS ANDRÉS REBELLÓN VILLÁN

*Régimen de infracciones y sanciones  
y autoridades competentes*



I. El *enforcement* como parte esencial de la regulación. II. Marco conceptual para el análisis del régimen sancionatorio. III. Las autoridades competentes antes y después de la ley. A. Cambios introducidos por la Ley 1341 de 2009 en materia de vigilancia y control. B. Impacto de los cambios introducidos por la Ley 1341 de 2009 en materia de vigilancia y control. IV. Facultades sancionatorias y poderes de inspección y vigilancia en la ley. A. Facultades sancionatorias de la Ley 1341 de 2009. B. Poderes de inspección y vigilancia en la Ley 1341 de 2009. V. Tipificación de las infracciones en la Ley 1341 de 2009. A. Suficiencia en la tipificación de las infracciones en la Ley 1341 de 2009. 1. Suficiencia en la tipificación de las infracciones por prestación no autorizada. 2. Suficiencia en la tipificación de las infracciones relacionadas con la conexión de redes. 3. Suficiencia en la tipificación de las infracciones relacionadas con daños a las redes. 4. Suficiencia en la tipificación de las infracciones relacionadas con violación de normas sectoriales. B. Tipificación de las infracciones en la Ley 1341 de 2009 y criterios para definir las sanciones. VI. El procedimiento sancionatorio

## TÍTULO IX

## RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 63. DISPOSICIONES GENERALES DEL RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES. Las infracciones a las normas contenidas en la presente Ley y sus decretos reglamentarios darán lugar a la imposición de sanciones legales por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, salvo cuando esta facultad sancionatoria esté asignada por Ley o reglamento a otra entidad pública.

Por las infracciones que se cometan, además del autor de las mismas, responderá el titular de la licencia o del permiso o autorización, por acción u omisión en relación con aquellas.

Artículo 64. INFRACCIONES. Sin perjuicio de las infracciones y sanciones previstas en otras normas, constituyen infracciones específicas a este ordenamiento las siguientes:

No respetar la confidencialidad o reserva de las comunicaciones.

Proveer redes y servicios o realizar telecomunicaciones en forma distinta a lo previsto en la Ley.

Utilizar el espectro radioeléctrico sin el correspondiente permiso o en forma distinta a las condiciones de su asignación.

El incumplimiento de las obligaciones derivadas de las concesiones, licencias, autorizaciones y permisos.

Abstenerse de presentar a las autoridades la información requerida o presentarla de forma inexacta o incompleta.

Incumplir el pago de las contraprestaciones previstas en la Ley.

Incumplir el régimen de acceso, uso, homologación e interconexión de redes.

Realizar subsidios cruzados o no adoptar contabilidad separada.

Incumplir los parámetros de calidad y eficiencia que expida la CRC.

Violar el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones previsto en la Ley.

La modificación unilateral de parámetros técnicos esenciales y el incumplimiento de los fines del servicio de radiodifusión sonora.

Cualquiera otra forma de incumplimiento o violación de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales o regulatorias en materia de telecomunicaciones.

Cualquier práctica o aplicación que afecte negativamente el medio ambiente, en especial el entorno de los usuarios, el espectro electromagnético y las garantías de los demás proveedores y operadores y la salud pública.

Parágrafo. Cualquier proveedor de red o servicio que opere sin previo permiso para uso del espectro será considerado como clandestino y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como las autoridades militares y de policía procederán a suspenderlo y a decomisar los equipos, sin perjuicio de las sanciones de orden administrativo o penal a que hubiere lugar, conforme a las normas legales y reglamentarias vigentes.

Los equipos decomisados serán depositados a órdenes del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el cual les dará la destinación y el uso que fijen las normas pertinentes.

Artículo 65. SANCIONES. Sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pueda incurrir el infractor, la persona natural o jurídica que incurra en cualquiera de las infracciones señaladas en el artículo 64 de la presente ley, será sancionada, además de la orden de cesación inmediata de la conducta que sea contraria a las disposiciones previstas en esta Ley, con:

Amonestación.

Multa hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales.  
Suspensión de la operación al público hasta por dos (2) meses.

Caducidad del contrato o cancelación de la licencia, autorización o permiso.

Artículo 66. CRITERIOS PARA LA DEFINICIÓN DE LAS SANCIONES. Para definir las sanciones aplicables se deberá tener en cuenta:

La gravedad de la falta.

Daño producido.

Reincidencia en la comisión de los hechos.

La proporcionalidad entre la falta y la sanción.

En todo caso, el acto administrativo que imponga una sanción deberá incluir la valoración de los criterios antes anotados.

Artículo 67. PROCEDIMIENTO GENERAL. Para determinar si existe una infracción a las normas previstas en esta Ley se deberá adelantar una actuación administrativa que estará siempre precedida de las garantías del debido proceso, el cual incluye el derecho de defensa y contradicción. A dicha actuación se aplicarán las siguientes reglas:

La actuación administrativa se inicia mediante la formulación de cargos al supuesto infractor, a través de acto administrativo motivado, con indicación de la infracción y del plazo para presentar descargos, el cual se comunicará de acuerdo con las disposiciones previstas en este artículo.

La citación o comunicación se entenderá cumplida al cabo del décimo día siguiente a aquel en que haya sido puesta al correo, si ese fue el medio escogido para hacerla, y si el citado tuviere domicilio en el país; si lo tuviere en el exterior, se entenderá cumplida al cabo del vigésimo día. Las publicaciones se entenderán surtidas al cabo del día siguiente a aquel en que se hacen.

Una vez surtida la comunicación, el investigado tendrá un término de diez (10) días hábiles para presentar sus descargos y solicitar pruebas.

Presentados los descargos, se decretarán las pruebas a que haya lugar y se aplicarán en la práctica de las mismas las disposiciones previstas en el proceso civil.

Agotada la etapa probatoria, se expedirá la resolución por la cual se decide el asunto, que deberá ser notificada y será sujeta de recursos en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo.

## COMENTARIO

## I. EL “ENFORCEMENT” COMO PARTE ESENCIAL DE LA REGULACIÓN

Los poderes y facultades de aplicación de la regulación o los poderes para “*hacer cumplir*” la regulaciones forman parte integral de los estatutos generales de los sectores de comunicaciones.

Dichas atribuciones han sido manejadas bajo diversas acepciones en las normativas observadas alrededor del globo: “*enforcement of conditions*”, en la ley de telecomunicaciones estadounidense<sup>1</sup>; “*investigations and enforcement*”, en la ley de telecomunicaciones canadiense<sup>2</sup>; “*la inspección y el régimen sancionador*”, en la Ley General de Telecomunicaciones de España<sup>3</sup>; “*las faltas y sanciones*”, en la Ley Nacional de Telecomunicaciones de Argentina<sup>4</sup> y “*las infracciones y sanciones*”, en la Ley General de Telecomunicaciones de Chile<sup>5</sup>, entre otros.

En el caso colombiano, tales poderes se han asociado a lo que se conoce como las actividades de “*inspección, vigilancia y control*”. Por ejemplo, en los estatutos que regían el sector hasta hace poco, como el Decreto 1900 de 1990<sup>[6]</sup>, se hace referencia en el título IV al régimen de inspección y vigilancia; así mismo, la derogada Ley 142 de 2004<sup>[7]</sup> y el Decreto 1130 de 2000<sup>[8]</sup> hacen alusión a las funciones de inspección, vigilancia y control.

La Ley 1341 de 2009<sup>[9]</sup> no se constituye en una excepción a dicha práctica legal e incorpora en el título IX el “*régimen de infracciones y sanciones*” y asimismo atribuye al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones

1 Telecommunications Act, 1996, 652.

2 Telecommunications Act, 1993, c.38 T-3.4.

3 Ley General de Telecomunicaciones 2003, 32, BOE n.º 264.

4 Ley Nacional de Telecomunicaciones, 1972, 19.798, BO n.º 22.489.

5 Ley General de Telecomunicaciones, 2002, 19806, DO n.º 1117.6.1.

6 Decreto por el cual se reforman las normas y estatutos que regulan las actividades y servicios de telecomunicaciones y afines de 1990, 1900, DO n.º 39.507.

7 Ley por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones de 1994, 142, DO n.º 41.433.

8 Decreto por el cual se reestructuran el Ministerio de Comunicaciones y algunos organismos del sector administrativo de comunicaciones y se trasladan funciones a otras entidades públicas de 2000, 1130, DO n.º 44.053.

9 Ley por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización

(Mintic) en el artículo 18.11 la facultad de “*Regir en correspondencia con la Ley las funciones de vigilancia y control en el sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*”.

La inclusión del *enforcement* como parte integral de los cuerpos legislativos no es un capricho, ya que estos poderes se definen como parte integral de la regulación misma. Por ejemplo, BALDWIN y CAVE (1999)<sup>10</sup> consideran que el proceso regulatorio consta de tres fases: la expedición de la legislación, la creación de las autoridades administrativas y reglas, y el hacer cumplir dichas reglas por las personas o instituciones sujetas a la regulación. En el mismo sentido, estos autores insisten en que “[...] *un inadecuado enforcement puede minar la regulación de mayor sofisticación*” (traducción propia).

Por otra parte, en el ámbito específico de las TIC, la UIT<sup>11</sup> distingue cuatro poderes regulatorios: el diseño (*rulemaking*), los poderes investigativos y sancionatorios (*enforcement*), la solución de controversias (*dispute resolution*) y los poderes de revisión de las decisiones (*reviewing decisions*).

Así las cosas, el *enforcement* bien sea visto como un estado dentro el proceso regulatorio o como un conjunto de poderes de las autoridades reguladoras, es esencial dentro del ordenamiento jurídico de un sector regulado. Es por ello por lo que su análisis no debe ser realizado de manera aislada, ni tampoco debe ser abordado como una pieza de regulación accesoria que sigue la suerte de lo principal.

Habiendo ilustrado suficientemente lo anterior, resulta claro que el análisis del régimen de infracciones y sanciones y de las autoridades a quienes la ley ha atribuido los poderes de vigilancia y control resultaría incompleto si éste se limita a la comparación del régimen recién expedido y los regímenes anteriores, lo que pone de manifiesto la necesidad de utilizar un marco conceptual de partida para el análisis.

## II. MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DEL RÉGIMEN SANCIONATORIO

No existe una única forma de abordar desde una perspectiva analítica los poderes de vigilancia y control; éstos pueden aproximarse desde una perspectiva amplia

---

de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), se crea la agencia nacional de espectro y se dictan otras disposiciones de 2009, 1341, DO n.º 47.426.

10 ROBERT BALDWIN y MARTIN CAVE. *Understanding regulation: theory, strategy and practice*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

11 ITU. *Trends in telecommunications reform—effective regulation*, Geneva, International Telecommunications Union, 2002.

de la teoría de la regulación, como proponen BALDWIN y CAVE (1999); desde el derecho administrativo; a través de la experiencia comparada o a partir de las modificaciones introducidas para una ley específica.

Teniendo en cuenta que el presente análisis se constituye en la primera aproximación a las modificaciones introducidas por la Ley 1341 de 2009, se utilizará un marco que comprenda los elementos comunes de los diferentes enfoques estudiados. Dichos enfoques se resumen en la siguiente tabla:

TABLA I  
ENFOQUES PARA EL ANÁLISIS DE LOS PODERES DE “ENFORCEMENT”

Regulatorio <sup>12</sup>	Derecho administrativo <sup>13</sup>	Experiencia comparada <sup>14</sup>	Comentarios a una ley específica <sup>15</sup>
<p>El análisis se centra en la estrategia regulatoria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las facultades</li> <li>- Momento de la intervención</li> <li>- Cantidad óptima de monitoreo</li> <li>- Tipos de instrumentos sancionatorios</li> </ul>	<p>El análisis se centra en los componentes del poder sancionatorio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las facultades</li> <li>- Los principios legales</li> <li>- La tipificación de las infracciones</li> <li>- El debido proceso y sus elementos</li> </ul>	<p>El análisis es simplificado y concentra en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las facultades investigativas</li> <li>- Las facultades sancionatorias</li> <li>- La tipificación de las infracciones</li> </ul>	<p>El análisis es práctico y se concentra en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las facultades investigativas</li> <li>- Las facultades sancionatorias</li> <li>- La tipificación de las infracciones</li> <li>- El debido proceso</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en diversas fuentes.

De los diversos enfoques resumidos arriba se puede apreciar que el análisis de las facultades o poderes tanto sancionatorios como investigativos y la tipificación de las infracciones son los elementos mínimos para el análisis de un régimen específico o comparado. En un segundo plano, se encuentran los elementos que componen el procedimiento y la aplicación de principios legales generales (principio de legalidad, reserva legal, *non bis in idem*), ya que estas materias son de interés específico del derecho. Finalmente, se encuentra el análisis de la estrategia regulatoria en materia de *enforcement* que se centra en la discusión acerca de si

<sup>12</sup> BALDWIN y CAVE, 1999.

<sup>13</sup> ALEJANDRO NIETO. *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 1994.

<sup>14</sup> ITU, 2002.

<sup>15</sup> PABLO MAYOR MENÉNDEZ. “Inspección y régimen sancionador”, en VV. AA. *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones - Ley 32/2003*, 1.ª edición, Madrid, Civitas, 2004, p. 850.

la intervención debe ser persuasiva o sancionatoria, preventiva o correctiva y de cuáles son los instrumentos sancionatorios más adecuados en cada caso.

En ese mismo orden de ideas, el presente análisis abordará como aspectos centrales las facultades y la tipificación de conductas infractoras y como aspectos secundarios el debido proceso y las implicaciones regulatorias o estrategia que subyace a la normativa plasmada en la Ley 1341 en materia sancionatoria.

Antes del análisis de las facultades para investigar y sancionar, es necesario determinar los cambios que la ley introduce en materia del ordenamiento de las instituciones sobre las cuales recaen los poderes estudiados. Por ello la siguiente sección se centra en las autoridades competentes para el ejercicio de las labores de vigilancia y control, como un paso previo al análisis de éstas.

### III. LAS AUTORIDADES COMPETENTES ANTES Y DESPUÉS DE LA LEY

El planteamiento teórico realizado en la sección I de este artículo, que considera al *enforcement* como parte de la regulación, cobra importancia cuando se empieza a analizar el régimen sancionatorio ya que dicho planteamiento sugiere que los poderes de diseño regulatorio (*rulemaking*) y vigilancia y control (*enforcement*) deben estar concentrados en una misma autoridad.

Pese a ello, de manera atípica, dichos poderes, al abandonar el gobierno central representado por el Ministerio (fundamentalmente con la entrada en vigencia de la Ley 142 de 1994 y la Ley 182 de 1995<sup>[16]</sup>), fueron separados en autoridades distintas: las comisiones de regulación para el primero y las superintendencias para el segundo.

Aunado a lo anterior, Colombia forma parte del grupo de países donde no existe el conocido régimen de regulador convergente (aquel que integra en una sola agencia las autoridades de telecomunicaciones y televisión o la autoridad sectorial y la de competencia)<sup>17</sup>.

Por el contrario, Colombia mantiene un esquema de regulación para las comunicaciones en cabeza de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) y otro para la televisión en manos de la Comisión Nacional de Televisión (CNTV).

Para completar, la Ley 142 de 1994 en sus artículos 1.º y 75 creó distinciones legales entre servicios (domiciliarios<sup>18</sup> y no domiciliarios), y facultó a la

16 Ley por la cual se reglamenta el servicio de televisión 1995, 182, DO n.º 41.681.

17 THE YANKEE GROUP. *Communications regulators consider convergence, Technologies and markets*, Boston, The Yankee Group, 2004.

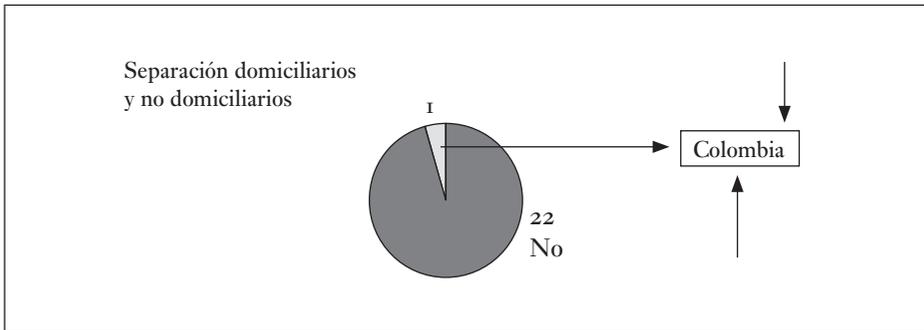
18 Telefonía pública básica conmutada y telefonía móvil rural, actividades complementarias e inherentes.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) para la vigilancia convergente (facultades en materia de salvaguardas de la competencia<sup>19</sup> y defensa de la competencia<sup>20</sup>) de los servicios domiciliarios; distinción ahondada por cierta normatividad de posterior desarrollo como el Decreto 1130 de 2000, artículo 40, y la Ley 555 de 2000, por medio del cual la vigilancia de los derechos de los usuarios y de la competencia en los servicios no domiciliarios fue atribuida a la Superintendencia de Industria y Comercio.

Estos hechos combinados hacían que el marco institucional de Colombia en materia de vigilancia y control de las telecomunicaciones tuviese una estructura excepcionalmente *sui generis* a la luz de la experiencia comparada, tal como lo muestra la figura 1.

La Ley 1341 de 2009, en conjunción con la Ley 1340 de 2009<sup>[21]</sup>, comienza a moldear la repartición de poderes de vigilancia y control hacia un esquema estándar de regulación compuesto por tres unidades básicas: Ministerio (Mintic), agencia reguladora independiente (Comisión de Regulación de Comunicaciones [CRC]) y autoridad de competencia (Superintendencia de Industria y Comercio)<sup>22</sup>.

FIGURA 1  
PARTICULARIDADES DEL ORDENAMIENTO DE LAS AUTORIDADES  
DEL SECTOR DE LAS TIC ANTES DE 2009 EN COLOMBIA



Fuente: Entes reguladores de 22 países<sup>23</sup>.

19 Referida a los poderes de *enforcement* de la regulación sectorial.

20 Abarca los poderes de *enforcement* de la política *antitrust*. Más específicamente: las prácticas comerciales restrictivas, el abuso de posición dominante y la competencia desleal.

21 Ley por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia, 2009, 1341, DO n.º 47.426.

22 Por efectos prácticos y teniendo en cuenta el alcance de la Ley 1341 en materia de televisión, de aquí en adelante se excluye del análisis dicho servicio.

23 Alemania, Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Corea del

## A. CAMBIOS INTRODUCIDOS POR LA LEY 1341 DE 2009 EN MATERIA DE VIGILANCIA Y CONTROL

Entrando en materia, en lo que respecta a los ajustes cambios introducidos en la Ley 1341 de 2009, el legislador efectúa una derogatoria tácita de los poderes de vigilancia y control que se encontraban en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios al establecer en el artículo 73:

A las telecomunicaciones, y a las empresas que prestan los servicios de telefonía pública básica conmutada, telefonía local móvil en el sector rural y larga distancia no les será aplicable la Ley 142 de 1994 respecto de estos servicios [...].

Disposición que es luego confirmada por dicha autoridad y por el mismo Ministerio en lo que respecta a los poderes de defensa del usuario, a través de las circulares 2009100000104 de agosto de 2009 emanada por la SSPD y 000003 emanada por el Mintic en el mismo mes.

Tal derogatoria, puesta en conjunción con la atribución de poderes sancionatorios en cabeza del Mintic que ordena el artículo 63 de la Ley 1341 de 2009:

Artículo 63. DISPOSICIONES GENERALES DEL RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES. Las infracciones a las normas contenidas en la presente Ley y sus decretos reglamentarios darán lugar a la *imposición de sanciones legales por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, salvo cuando esta facultad sancionatoria esté asignada por Ley o reglamento a otra entidad pública*. [énfasis nuestro]

Materializa el tránsito de un ordenamiento jurídico que separaba los poderes de vigilancia y control sectorial en varias entidades, dependiendo de la naturaleza del servicio (domiciliario/no domiciliario) en una sola, al menos en lo que respecta a los servicios de telecomunicaciones, excluyendo el servicio de televisión:

Artículo 1. OBJETO [...]

Parágrafo. El servicio de televisión y el servicio postal continuarán rigiéndose por las normas especiales pertinentes, con las excepciones específicas que contenga la presente ley.

En subsidio de lo anterior, el inciso 11 del artículo 18 de la Ley 1341 de 2009 faculta al Ministerio de manera general para:

[...] Regir en correspondencia con la Ley las funciones de vigilancia y control en el sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua define *regir* como la acción de “*dirigir, gobernar o mandar; guiar, llevar o conducir algo*”. Así las cosas, podría entenderse que dicha facultad se refiere a la capacidad reglamentaria del Mintic de dirigir la vigilancia y el control dentro de los límites de la potestad sancionadora del artículo 63, poder que ya se encontraba en cabeza del Mintic, excluyendo los servicios sujetos al régimen de la Ley 142 de 1994, en los artículos 5.º y 49 del Decreto Ley 1900 de 1990:

Artículo 5. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones, ejercerá las funciones de planeación, regulación y control de las telecomunicaciones.

Artículo 49. El Ministerio de Comunicaciones ejercerá las funciones de inspección y vigilancia sobre las redes y servicios de telecomunicaciones.

En cambio, no puede entenderse que dicha facultad concede poderes al Mintic que superen las fronteras impuestas por el artículo 63 ya que el legislador es quien tiene la facultad exclusiva de señalar las infracciones a la ley<sup>24</sup>:

El artículo 52 establece algunas conductas que constituyen infracción específica al régimen de las telecomunicaciones, a saber: 1. El establecimiento, uso, explotación, ampliación, modificación o renovación de redes de telecomunicaciones sin la previa autorización del Ministerio de Comunicaciones, y 2. El ejercicio de actividades o la prestación de servicios sin la correspondiente concesión o autorización, así como la utilización de frecuencias radioeléctricas sin permiso o en forma distinta a la permitida. Preceptos legales que no vulneran la Constitución, pues *es de la exclusiva competencia del legislador señalar los hechos o conductas que constituyen infracción de la normatividad legal, y fijar las sanciones en que incurren quienes las incumplan* [énfasis nuestro].

En complemento de lo anterior, la misma ley atribuyó al Mintic explícitamente la facultad sancionatoria sobre las infracciones al régimen de interconexión<sup>25</sup>:

---

24 Sentencia de la Corte Constitucional (1994, 189, MP: CARLOS GAVIRIA DÍAZ).

25 También atribuyó a la misma autoridad, en el artículo 60, las facultades de vigilancia y control de los servicios de radiodifusión sonora.

Artículo 50. PRINCIPIOS DEL ACCESO, USO E INTERCONEXIÓN. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán permitir la interconexión de sus redes y el acceso y uso a sus instalaciones esenciales a cualquier otro proveedor que lo solicite, de acuerdo con los términos y condiciones establecidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, para asegurar los siguientes objetivos [...].

[...] Parágrafo. Las contravenciones a lo dispuesto en este artículo serán sancionadas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Por otro lado, el artículo 6.º de la Ley 1340 de 2009, atribuyó de manera exclusiva los poderes de vigilancia y control de la defensa de la competencia a la Superintendencia de Industria y Comercio:

Artículo 6. Autoridad Nacional de Protección de la Competencia.

La Superintendencia de Industria y Comercio conocerá en forma privativa de las investigaciones administrativas, impondrá las multas y adoptará las demás decisiones administrativas por infracción a las disposiciones sobre protección de la competencia, así como en relación con la vigilancia administrativa del cumplimiento de las disposiciones sobre competencia desleal.

Ambas modificaciones legales, a manera de resumen, reducen drásticamente la dispersión de funciones de vigilancia y control entre entidades, aunque mantienen la separación de poderes de diseño regulatorio (*rulemaking*) en cabeza de las agencias reguladoras CRC y CNTV y de vigilancia y control (*enforcement*) en el Mintic para el caso de las telecomunicaciones. En este punto cabe detenerse a analizar el impacto de dicha reasignación parcial de funciones.

#### B. IMPACTO DE LOS CAMBIOS INTRODUCIDOS POR LA LEY 1341 DE 2009 EN MATERIA DE VIGILANCIA Y CONTROL

No resulta errado afirmar que uno de los problemas más sobrediagnosticados del sector de comunicaciones en Colombia ha sido la dispersión de funciones entre entidades del gobierno, en especial las referidas a la vigilancia y el control.

Sólo para citar un ejemplo, el estudio más completo de los sectores de infraestructura del país en los últimos años liderado por el Banco Mundial (REDI<sup>26</sup>) en el año 2004 diagnosticó:

---

26 CIRO MENDOZA. "Sector telecomunicaciones", en *Colombia: Desarrollo económico reciente en infraestructura* (REDI), documento del Banco Mundial, Bogotá, 2004, p. 140.

La asimetría del régimen de prestación de los servicios de telecomunicaciones derivado de la calificación de los de TPBCL y LE como domiciliarios que implica por mandato de la constitución el sometimiento a un régimen especial, determina *un fraccionamiento de las competencias de las autoridades que ha sido identificado con anterioridad y que permite la aplicación de criterios de evaluación de los comportamientos de los operadores en forma diferente* [...]

[...] En el régimen de los servicios domiciliarios resultan claras, expresas y preexistentes las competencias del estado en aspectos tales como la determinación de tarifas, sus principios y objetivos, los cargos de acceso, la imposición por vía administrativa de servidumbres de acceso, uso e interconexión, los indicadores de calidad, etc. Todas estas implican un mayor o menor grado de ingerencia en aspectos que pueden ser modificados permanentemente por el estado, en el régimen de los servicios domiciliarios. *No así en los no domiciliarios en los que la ausencia en su régimen particular de estas competencias estatales o, cuando menos, su poca claridad, puede significar que su ejercicio derive en lesión de derechos que han sido consolidados.* Esta circunstancia genera uno de dos efectos necesarios: el riesgo jurídico derivado de las acciones que se adopten o la omisión por el temor de ejercerlas.

Conforme se han analizado las acciones de las entidades, se denota una gran actividad de las entidades al ejercer sus funciones en relación con los servicios *no domiciliarios*. No obstante, *la tendencia que se observa es a la unificación de los regímenes pero orientada a la mayor intervención que deriva del régimen de los servicios domiciliarios, lo que evidentemente puede resultar riesgoso* [énfasis nuestro].

Entonces, a la luz del diagnóstico del Banco Mundial se puede decir que las reformas en materia de facultades de vigilancia y control entre autoridades introducidas por la Ley 1341 de 2009 constituyen un avance significativo a nivel institucional en el sector de las TIC en virtud de que:

- se elimina la distinción de servicios domiciliarios y no domiciliarios;
- se define un régimen claro y común para ambos y
- el nivel de intervención se orienta al del régimen de menos intervención (el no domiciliario).

Frente al primer logro no queda duda de que en lo que respecta a los servicios de telecomunicaciones la distinción entre servicios no domiciliarios y domiciliarios se encuentra eliminada en materia de vigilancia y control.

Frente al segundo logro, la eliminación de la distinción domiciliarios/no domiciliarios hace que el régimen de infracciones y sanciones contenido en el título IX de la Ley 1341 de 2009 sea en sí mismo un régimen común, lo que mejora la claridad frente al régimen anterior. No obstante, ello no significa que

las facultades sancionatorias sean más claras ahora en la Ley 1341 de 2009 frente a la normatividad anterior, aspecto que será tratado en las siguientes secciones.

Finalmente, frente al tercer logro, del análisis que se realice en las siguientes secciones se debe llegar a la conclusión de que el régimen resultante de la Ley 1341 de 2009 corresponde a un menor nivel de intervención del Estado, en virtud de la exclusión de las telecomunicaciones del régimen de servicios públicos domiciliarios.

#### IV. FACULTADES SANCIONATORIAS Y PODERES DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EN LA LEY

Las facultades sancionatorias son los poderes para “hacer cumplir” un cuerpo normativo específico o general; sin ellos, la regulación resultaría inocua, puesto que no habría formas de que un Estado de derecho ejerza su poder coercitivo y de dirección de la economía. A su vez, dichos poderes requieren de otros complementarios que permiten adelantar las investigaciones o actuaciones: ellas son las facultades de inspección y vigilancia.

##### A. FACULTADES SANCIONATORIAS DE LA LEY 1341 DE 2009

Tal como se explicó en la sección III, las reformas que trae la Ley de TIC en materia sancionatoria derivan en la derogatoria de buena parte de la Ley 142 de 1994 y en la definición de un régimen único que parte del estatuto previo, esto es, el Decreto 1900 de 1990. Por ello, el análisis de los cambios introducidos pasa por la revisión de estos dos cuerpos normativos, que se presenta en la tabla 2.

TABLA 2  
CAMBIO EN LOS PODERES SANCIONATORIOS INTRODUCIDOS  
POR LA LEY 1341 DE 2009

Decreto Ley 1900 de 1990	Ley 142 de 1994	Ley 1341 de 2009
Art. 50: Decomiso de equipos para operación sin autorización	No aplica	Art. 64: Decomiso de equipos para operación permiso de espectro sin autorización

<p>Art. 53:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Multa de 1.000 SMLV</li> <li>- Suspensión por dos meses</li> <li>- Revocación del permiso</li> <li>- Caducidad del contrato o cancelación de licencia o permiso</li> </ul>	<p>Art. 81:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Amonestación</li> <li>- Multa de 2.000 SMLV</li> <li>- Suspensión indefinida</li> <li>- Caducidad de contratos o cancelación de licencia o contrato</li> <li>- Prohibición de la actividad</li> <li>- Cierre del inmueble</li> <li>- Separación de administradores</li> <li>- Toma de posesión</li> </ul>	<p>Art. 65:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Amonestación</li> <li>- Multa de 2.000 SMLV</li> <li>- Suspensión por dos meses</li> <li>- Revocación del permiso</li> <li>- Caducidad de la autorización, contrato o permiso</li> </ul>
No aplica	No aplica	- Multa diaria de 500 SMLV

Fuente: elaboración propia.

De la tabla anterior puede apreciarse que en términos generales la Ley 1341 de 2009 adiciona a las facultades sancionatorias contempladas en el Decreto 1900 de 1990 el poder de amonestar (inc. 1.º, art. 65) y el poder de multar por cada día de incumplimiento a un acto contrario a los principios que rigen la interconexión. La ley también incrementa el máximo aplicable por multa de 1.000 SMLV hasta 2.000 SMLV que a pesos de 2009 equivalen a sanciones de hasta \$993.800.000.

Por otro lado, con la inaplicabilidad de la Ley 142 de 1994 para los servicios de telecomunicaciones a partir de la vigencia de la Ley 1341 de 1994, se eliminan todas aquellas facultades que permitían a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios hacerse cargo de la actividad misma como la toma de posesión, la prohibición de la actividad y el cierre del inmueble. También se elimina la posibilidad de sancionar al administrador ante faltas reiteradas al régimen del servicio.

En esta instancia vale la pena reflexionar sobre dos puntos fundamentales: si la Ley 1341 de 2009 amplía las facultades sancionatorias y si dicha ley hace más gravosas en términos pecuniarios las infracciones.

Frente a la primera reflexión, es claro que el régimen sancionatorio es más reducido para el caso de los otrora servicios domiciliarios, pero es más amplio como régimen único al introducir la figura de la amonestación. Dicha figura permite que las investigaciones no necesariamente terminen en la dicotomía archivo o sanción, sino que pueden conducir a la imposición de una sanción del estilo persuasivo<sup>27</sup>, como lo es la amonestación.

27 BALDWIN y CAVE, 1999, p. 100.

Lo anterior puede llevar a pensar que el régimen es ahora más completo con la inclusión de la amonestación y más adecuado para servicios que se prestan en situaciones de competencia, donde puede ser cuestionable la facultad de hacerse cargo de las actividades por parte de un tercero (toma de posesión), ya que no se hace necesario que la administración entre a garantizar la prestación del servicio ante reiteradas faltas. Dicha facultad se ha llegado a considerar como excesiva incluso para los servicios prestados en monopolio como los de acueducto y alcantarillado, debido a su dificultosa aplicabilidad<sup>28</sup>.

Por otro lado, la Ley 1341 de 2009 elimina figuras que permitían adelantar procesos administrativos directamente contra los administradores, es decir contra los responsables de la gestión y el manejo del prestador del servicio que traía el artículo 81.4 de la Ley 142 de 1994. Sin embargo, la ley es clara al establecer que la actuación administrativa no excluye el accionar judicial o civil cuando se determine que existen responsabilidades de dicha naturaleza. Esto último ha sido tema de estudio recurrente en el derecho, en especial en lo que se refiere a la concurrencia de procesos administrativos y judiciales ante infracciones a un régimen sectorial<sup>29</sup>:

En la medida en que los conflictos entre operadores de telecomunicaciones relacionados con infracciones de la regulación sectorial se han ido planteando ante los órganos jurisdiccionales ordinarios, han surgido distintas cuestiones entre la responsabilidad civil y la responsabilidad por infracción de la regulación sectorial.

Finalmente, el artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 mantiene el poder de decomisar equipos pero ahora limitado a los casos de operación no autorizada o clandestina del espectro, excluyéndose así la clandestinidad como práctica reprochable en general y que era contemplada por el artículo 50 del Decreto Ley 1900 de 1990.

Todo lo anterior lleva a concluir que el régimen propuesto por la Ley 1341 de 2009 es más proporcional a la realidad de un sector como el de las TIC, pero pudo haber dejado de lado facultades de alta importancia como la de decomisar equipos en casos de prestación no autorizada que no necesariamente involucran el uso clandestino del espectro, comunes en situaciones de *bypass*, reoriginación de llamadas, entre otros.

---

28 MARÍA MERCEDES MALDONADO y GONZALO VARGAS FORERO. “Evaluación de la descentralización en Colombia. La descentralización en el sector de agua potable y saneamiento básico”, en *Archivos de Economía*, n.º 166, Bogotá, noviembre de 2001, p. 16.

29 HELMUT BROKELMANN y MARIAROSARIA GANINO. “Responsabilidad civil por incumplimiento de la normativa sectorial y de defensa de la competencia”, en TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ. *Derecho de la regulación económica – telecomunicaciones*, Madrid, Iustel, 2009, p. 813.

Ahora bien: a simple vista pareciese que las infracciones dentro del marco de la Ley 1341 de 2009 son más gravosas: el tope a las sanciones se duplica frente al nivel señalado en el Decreto Ley 1900 de 1990 y se establece la posibilidad de sancionar por día de incumplimiento en casos que involucren violaciones al régimen legal de interconexión.

Sin embargo, debe anotarse que la ley eliminó la disposición que contenía el artículo 81.2 de la Ley 142 de 1994: “*Si la infracción se cometió durante varios años, el monto máximo que arriba se indica se podrá multiplicar por el número de años*”. Así las cosas, las multas para infracciones sostenidas en el tiempo pueden ahora ser menos costosas para el infractor.

No ocurre lo mismo en el caso de las infracciones al régimen de interconexión definido en la ley, ya que las multas aplican por días de infracción. Por ejemplo, una infracción en materia de interconexión durante 30 días podría acarrear una multa de \$29.814.000.000, que podría equivaler a entre un 6% y un 35% de los ingresos mensuales de un operador, tomando como referencia los ingresos de los cinco prestadores de mayor tamaño del sector<sup>30</sup>. Multas de semejante proporción frente a los ingresos pueden resultar excesivas, hecho que es reconocido, por ejemplo, en la legislación española, en la cual se fija como tope subsidiario el 1% de los ingresos del último ejercicio contable<sup>31</sup>.

Por lo anterior, se puede afirmar que las infracciones al régimen legal de interconexión son significativamente gravosas, mientras que el resto de infracciones pueden resultar en muchos casos en multas de bajo efecto persuasivo, si el infractor se encuentra entre los primeros cinco grandes actores del sector.

De la revisión de la experiencia comparada no resulta sencillo determinar la proporcionalidad de las sanciones pecuniarias ya que para tal evaluación se requiere un análisis detallado de la aplicación de ellas que se sale del alcance de este estudio. Sin embargo, lo que es susceptible de determinar en este escrito es si los distintos poderes sancionatorios fijados en la Ley 1341 de 2009 y listados en la tabla 2 se corresponden con los observados en leyes de telecomunicaciones de otros países.

En la Ley Nacional de Telecomunicaciones de Argentina (art. 98) y las decisiones que la modifican se dispone de poderes para: amonestar, apercibir o advertir, multar, suspender actividades hasta por 30 días y decretar caducidad de la licencia.

---

30 El prestador de servicios más grande del sector puede facturar por mes cerca de \$500.000 millones de pesos al mes, según la información reportada a la Superintendencia Financiera.

31 MAYOR MENÉNDEZ. “Inspección y régimen sancionador”, cit., p. 850.

En la Ley General de Telecomunicaciones de Chile (título VII) se establece que es posible: amonestar, multar, suspender actividades por 20 días y decretar caducidad de la concesión o permiso.

En la Ley de Telecomunicaciones del Uruguay (Ley 17.296, art. 89)<sup>32</sup> se consideran las siguientes sanciones: la observación o amonestación, el apercibimiento o advertencia, la multa, el decomiso de equipos, la suspensión de actividades hasta por 90 días y la revocación de concesiones.

En la Ley General de Telecomunicaciones de España se definen sanciones pecuniarias o multas, amonestaciones públicas y privadas y suspensión hasta por cinco años para prestar el servicio.

En regímenes como el canadiense (Telecomms Act 1993) o el Estadounidense (Telecomms Act 1996) se dispone de herramientas sancionatorias como: la advertencia (*warning*) de diferentes clases (verbal, escrita), la multa (*fine*), la suspensión (*suspension*), el decomiso de equipos (*equipment forfeiture*), la caducidad de la autorización (*license expiration*) o permiso y las órdenes de cesación de la conducta (*order to cease*).

De la revisión anterior se deduce que el régimen de sanciones definido en la Ley 1341 de 2009 es completo en la medida en que mantiene los elementos comunes de los regímenes sectoriales de telecomunicaciones observados para diferentes geografías. Al respecto es de destacar la facultad para el cese de inmediato de la conducta infractora establecido en el artículo 65 de dicha ley, que es común en las leyes norteamericanas:

Artículo 65. SANCIONES. Sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pueda incurrir el infractor, la persona natural o jurídica que incurra en cualquiera de las infracciones señaladas en el artículo 64 de la presente ley, será sancionada, *además de la orden de cesación inmediata de la conducta que sea contraria a las disposiciones previstas en esta Ley*, con:

1. Amonestación.
2. Multa hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales.
3. Suspensión de la operación al público hasta por dos (2) meses.
4. Caducidad del contrato o cancelación de la licencia, autorización o Permiso. [énfasis nuestro]

---

32 CARLOS E. DELPIAZZO. *Régimen regulatorio y de fiscalización de los servicios públicos en Uruguay*, Montevideo, Biblioteca Jurídica Virtual Unam, 2003.

En contraste, frente a regímenes de otros países la Ley 1341 de 2009 no contempla la figura de la advertencia, que, a diferencia de la amonestación, se impone en aquellos casos en que la infracción puede resultar leve, pero cuya reiterada ocurrencia puede requerir de elementos más punitivos como la multa.

#### B. PODERES DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EN LA LEY 1341 DE 2009

La facultad sancionatoria requiere del acompañamiento de la facultad o el poder investigativo que reúne lo que en Colombia se conoce como las facultades de inspección y vigilancia. Dichos poderes generalmente se encuentran en los códigos de procedimiento y forman parte integral del estudio del debido proceso. Sin embargo, en estudios como el de la UIT o en análisis particulares de las leyes como los referidos en la tabla 1 se les dedica atención especial.

Al respecto, en algunos casos los estatutos pueden contener poderes explícitos de inspección y vigilancia, como sucede con la Ley General de Telecomunicaciones Española y la Ley 142 de 1994 en el caso colombiano. En otros casos, simplemente se declara la autoridad competente y el código de procedimiento aplicable como ocurre con el Decreto Ley 1900 de 1990.

Por ejemplo, el Decreto Ley 1900 de 1990 dispone:

Artículo 55. El procedimiento aplicable para la imposición de la sanción será el previsto en el Libro Primero del Código Contencioso Administrativo.

Sin embargo, a lo largo de dicho estatuto no se hace referencia ni se describen funciones particulares de inspección, por lo que las facultades que aplicaba el Ministerio en ese entonces correspondían a aquellas contenidas en el Código Contencioso Administrativo<sup>33</sup>. Dichas facultades se refieren a aquellas que permiten a la autoridad publicar, comunicar, notificar, practicar pruebas, solicitar información, documentos o declaraciones, entre otros.

En contraste, la Ley 142 de 1994 contiene en materia de servicios públicos domiciliarios una serie de facultades de inspección y vigilancia explícitas y aditivas al CCA que se listan a continuación:

- Artículo 45: supervisión de los mecanismos de control.
- Artículo 47: supervisión de los mecanismos de control interno.
- Artículo 51: solicitud de informes de gestión del auditor externo.

---

33 Código Contencioso Administrativo, 1984, Decreto 01, DO n.º 36.439.

- Artículo 52: supervisión de los planes de gestión y resultados de las empresas.
- Artículo 53: *establecer sistemas de información.*
- Artículo 60: orden de liquidación.
- Artículo 79.4: *establecer sistema de información contable.*
- Artículo 79.7: vigilar el uso de los subsidios.
- Artículo 79.8: *solicitar documentos, inclusive contables y practicar visitas, inspecciones y pruebas.*
- Artículo 79.9: *mantener un registro de prestadores.*
- Artículo 79.11: evaluar la gestión de las empresas.
- Artículo 79.12: *adjudicar parte de las multas a colaboradores en la sanción.*
- Artículo 79.13: verificar requisitos técnicos.
- Artículo 79.22: *verificar la consistencia y calidad de la información de los prestadores.*
- Artículo 79.23: solicitar información a los auditores externos.
- Artículo 79.33: *practicar visitas sin que haya un motivo especial que lo amerite.*

La mayoría de las facultades mencionadas pierde todo sentido una vez se declara la inaplicabilidad de todo el sistema de control a la gestión, como lo hace la Ley 1341 de 2009. Otras, por el contrario, podrían seguir teniendo sentido, como las referidas a las labores de solicitud de información y prácticas de pruebas y visitas a los prestadores del servicio, las cuales se enfatizan. En este caso de estudio de la Ley 1341 prácticamente ninguna de dichas funciones fue conservada.

En efecto, el nuevo régimen de infracciones y sanciones no contiene una facultad explícita como las listadas para el caso de la Ley 142 de 1994. Ahora bien: en virtud del artículo 15 de la Ley 1341 de 2009, el Ministerio goza de la potestad de crear un sistema de información y de mantener un registro, funciones muy útiles a la hora de ejecutar acciones de vigilancia e inspección preventivas, es decir, aquellas que no se originan en una denuncia o petición de un tercero.

En resumen, la Ley 1341 de 2009 “adelgaza” en materia de poderes de inspección y vigilancia las facultades que existían en cabeza de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para la vigilancia y el control de los servicios públicos domiciliarios. Buena parte de dichas facultades estaba asociada a la regulación sobre el control de la gestión y los resultados de las empresas que la misma ley derogó.

Sin embargo, algunas facultades de solicitud de información y de obtención de pruebas de dicha ley no fueron mantenidas. Ello no implica que la Ley 1341

haya dejado sin herramientas de inspección a la autoridad sectorial competente ya que buena parte de dichas herramientas deriva de la aplicación del CCA. Tal vez la única facultad relevante para el caso que fue derogada por la Ley 1341 de 2009 es aquella referida en el artículo 79.33 y que permitía practicar visitas sin acudir a ninguna consideración de tipo procedimental. En este caso, sólo la práctica dirá si la ausencia de dicha potestad causó afectación significativa al poder sancionatorio en cabeza de la autoridad del sector de las TIC en Colombia.

#### V. TIPIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES EN LA LEY 1341 DE 2009

BALDWIN y CAVE (1999)<sup>34</sup> concluyen que la tarea del *enforcement* tiene más de arte que de ciencia, donde juega un papel preponderante el balance entre altos niveles de discrecionalidad en la aplicación del régimen general y bajos niveles en normas específicas cuando es posible determinar de manera exacta cuál es el “*resultado correcto*”.

Es decir, que al determinar qué situación se considera como infracción existe un balance implícito entre flexibilidad de la norma y discrecionalidad. Las normas generales son más flexibles, pero están fuertemente afectadas por la discrecionalidad de las autoridades.

En cambio, normas muy específicas dan poco margen de acción a las autoridades, lo que reduce la discrecionalidad pero conlleva la dificultad de definir normas suficientemente amplias que cubran de manera completa las infracciones (*inclusiveness*). Incluso se puede caer en el error de especificar normas demasiado exigentes o que por su rigidez conduzcan a que los actores encuentren forma de cumplirlas sin necesidad de que desaparezcan las conductas indeseables (*creative compliance*).

El balance entre normas generales y específicas no ha sido tampoco ajeno a la doctrina del derecho sancionador. NIETO (1994)<sup>35</sup> estudia las situaciones en que se incumple el mandato de tipificación, referido a las situaciones en las que por imperfecciones o ausencia en la tipificación de las faltas se pueden estar violando principios superiores como el debido proceso y el principio de legalidad que debe tener una actuación administrativa.

Un problema mayor de tipificación se da en casos de su ausencia absoluta, pero la ocurrencia de este fenómeno es poco factible<sup>36</sup>:

34 BALDWIN y CAVE, 1999, pp. 102 y 117.

35 NIETO. *Derecho administrativo sancionador*, cit., pp. 291-293.

36 Ídem.

Sólo muy raramente se olvidan las leyes sectoriales de cerrar su regulación con un capítulo dedicado a la tipificación de infracciones y sanciones.

Precisamente, la Ley 1341 de 2009 contiene un capítulo dedicado a la tipificación, el cual es el objeto de estudio de este documento.

En cambio, problemas como la insuficiencia de la tipificación legal, situación en la cual la descripción de la infracción no contiene sus “*elementos esenciales*” y las imperfecciones reglamentarias de infracciones tipificadas en la Ley, son más comunes<sup>37</sup>.

Como ya se mencionó en la sección III de este documento, buena parte del cuerpo sancionatorio de la Ley 1341 de 2009 corresponde a una modificación del régimen de infracciones contenido en el Decreto 1900 de 1990, ya que todo el régimen de la Ley 142 de 1994 fue derogado al declarar su inaplicabilidad sobre los prestadores del sector.

Así mismo, como ya se mostró en la sección anterior, muchas de las facultades sancionatorias de la Ley 142 de 1994 se referían al anterior esquema de control a la gestión y los resultados de los prestadores y en consecuencia muchas de las infracciones que dicho régimen contiene se refieren al control de gestión y resultados.

En el mismo sentido, la Ley 1340 de 2009 eliminó todas las facultades en materia de defensa de la competencia en cabeza de otras autoridades, lo que también impacta varias de las infracciones que se encontraban tipificadas en la Ley 142 de 1994. Lo mismo sucede con las infracciones relacionadas con la defensa del usuario sobre las cuales la Ley 142 de 1994 mantenía un esquema de elevada tipificación en el artículo 133 con 26 diferentes situaciones de presunto abuso de posición dominante en los contratos empresa-usuario.

En consecuencia, las leyes 1340 y 1341 de 2009 reducen significativamente la tipificación en materia de infracciones al régimen sectorial de telecomunicaciones que era aplicable a los servicios públicos domiciliarios.

Lo anterior es también consecuencia natural de cambios introducidos por la Ley 1341 de 2009 y en general por la realidad del mercado. Por una parte, el tránsito de un sector regulado hacia uno que goza de libertad tarifaria (art. 23), y por otra, el tránsito de un sector con subsidios y contribuciones explícitos hacia uno sin dicho esquema de solidaridad (art. 69) hacen que todas las conductas contrarias al régimen tarifario tipificadas en el título VI de la Ley 142 de 1994 también pierdan vigencia.

---

37 Ídem.

En síntesis, la derogatoria de la Ley 142 de 1994 reduce enormemente la tipificación de las infracciones al régimen sectorial, aspecto que es coherente con un sector que pasa de una regulación fuerte en materia tarifaria y en lo relacionado con el control a la gestión hacia un que se desenvuelve en un entorno normativo y de mercado en convergencia y competencia.

#### A. SUFICIENCIA EN LA TIPIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES EN LA LEY 1341 DE 2009

Cuestión diferente es evaluar la suficiencia en la tipificación de las infracciones que finalmente quedaron definidas en la Ley 1341 de 2009. Al respecto resulta útil comparar la tipificación que venía del Decreto Ley 1900 de 2009. Dicha comparación se presenta en la siguiente tabla:

TABLA 3  
TIPIFICACIÓN COMPARADA DEL DECRETO LEY 1900 Y LA LEY 1341

Decreto Ley 1900	Ley 1341
Artículo 51. Las violaciones a las normas contenidas en el presente Decreto y sus reglamentos darán lugar a la imposición de sanciones por parte del Ministerio de Comunicaciones, salvo cuando esta facultad sancionatoria esté asignada por ley o reglamento a otra entidad pública.	Artículo 63. DISPOSICIONES GENERALES DEL RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES. Las infracciones a las normas contenidas en la presente Ley y sus decretos reglamentarios darán lugar a la imposición de sanciones legales por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, salvo cuando esta facultad sancionatoria esté asignada por Ley o reglamento a otra entidad pública.
Prestación no autorizada	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El establecimiento, uso, explotación, ampliación, modificación o renovación de redes de telecomunicaciones sin la previa autorización del Ministerio de Comunicaciones.</li> <li>2. El ejercicio de actividades o la prestación de servicios sin la correspondiente concesión o autorización, así como la utilización de frecuencias radioeléctricas sin permiso o en forma distinta de la permitida.</li> <li>3. El ejercicio de actividades o la prestación de servicios amparados por concesión o autorización que no correspondan al objeto o al contenido de éstas.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Proveer redes y servicios o realizar telecomunicaciones en forma distinta a lo previsto en la Ley.</li> <li>3. Utilizar el espectro radioeléctrico sin el correspondiente permiso o en forma distinta a las condiciones de su asignación.</li> </ol>

Incumplimiento en la interconexión	
<p>4. La conexión de otras redes a la red de telecomunicaciones del Estado, sin autorización o en forma distinta a la autorizada o a lo previsto en el presente Decreto y en sus reglamentos.</p> <p>5. La instalación, la utilización o la conexión a la red de telecomunicaciones del Estado, de equipos que no se ajusten a las normas fijadas por el Ministerio de Comunicaciones.</p>	<p>7. Incumplir el régimen de acceso, uso, homologación e interconexión de redes.</p>
Daños o afectación de redes y operadores	
<p>6. La producción de daños a la red de telecomunicaciones del Estado como consecuencia de conexiones o instalaciones no autorizadas.</p> <p>7. La conducta dolosa o negligente que ocasione daños, interferencias o perturbaciones en la red de telecomunicaciones del Estado en cualquiera de sus elementos o en su funcionamiento.</p> <p>8. La alteración de las características técnicas de terminales homologados o la de sus signos de identificación.</p> <p>9. La emisión de señales de identificación falsas o engañosas.</p>	<p>13. Cualquier práctica o aplicación que afecte negativamente el medio ambiente, en especial el entorno de los usuarios, el espectro electromagnético y las garantías de los demás proveedores y operadores y la salud pública.</p>
Violación de normas	
<p>10. La violación o el desconocimiento de los derechos y deberes consagrados en este estatuto.</p> <p>11. Cualquiera otra forma de incumplimiento o violación de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia de telecomunicaciones.</p>	<p>4. El incumplimiento de las obligaciones derivadas de las concesiones, licencias, autorizaciones y permisos.</p> <p>9. Incumplir los parámetros de calidad y eficiencia que expida la CRC.</p> <p>12. Cualquiera otra forma de incumplimiento o violación de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales o regulatorias en materia de telecomunicaciones.</p>
Infracciones propias de la Ley 1341	
<p>No aplican</p>	<p>1. No respetar la confidencialidad o reserva de las comunicaciones.</p> <p>5. Abstenerse de presentar a las autoridades la información requerida o presentarla de forma inexacta o incompleta.</p> <p>6. Incumplir el pago de las contraprestaciones previstas en la ley.</p> <p>8. Realizar subsidios cruzados o no adoptar contabilidad separada.</p> <p>11. La modificación unilateral de parámetros técnicos esenciales y el incumplimiento de los fines del servicio de radiodifusión sonora.</p>

La tabla 3 se construyó dividiendo las infracciones del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 entre aquellas asimilables o que corresponden a una misma conducta tipificada en el Decreto Ley 1900 y aquellas que adiciona la nueva ley.

Frente al régimen anterior, la nueva ley mantiene infracciones que castigan cuatro conductas generales: la prestación no autorizada, incumplimiento en la conexión de redes, daños a redes y operadores y violación de normas. A continuación se analiza cada uno de estos grupos.

#### 1. SUFICIENCIA EN LA TIPIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES POR PRESTACIÓN NO AUTORIZADA

La tabla 3 muestra que la nueva ley reduce significativamente las infracciones relacionadas con la prestación no autorizada. Esto es positivo ya que la normatividad sectorial se encuentra en tránsito hacia un régimen de autorización general, donde el único requisito legal para la prestación viene dado por el registro como prestador (arts. 10.º y 15). En ese sentido, basta con castigar a aquellos proveedores que presten servicios de manera distinta a como dispone la ley. Así mismo, la ley mantiene como infracción específica la prestación no autorizada del espectro, lo cual es necesario dado que el uso del espectro precisa de permisos particulares además de la autorización general.

#### 2. SUFICIENCIA EN LA TIPIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES RELACIONADAS CON LA CONEXIÓN DE REDES

En esta materia, la tabla también expresa una menor tipificación asociada a la madurez que ha tenido la regulación en materia de interconexión en los últimos 20 años. Parece sano que ahora la conducta tipificada se limite a la transgresión de todo lo relacionado con el acceso, uso e interconexión de redes, y en la medida en que el régimen regulatorio de redes sea completo, la conducta tipificada de manera general es suficiente.

Sin embargo, la “*homologación de redes*” no resulta ser un término del todo claro, ya que la homologación siempre ha estado referida a terminales y, por ende, se hace necesaria su reglamentación para que se cumpla la condición de suficiencia.

### 3. SUFICIENCIA EN LA TIPIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES RELACIONADAS CON DAÑOS A LAS REDES

En este aspecto también resulta evidente una menor tipificación de las conductas. Se pasa de normas de daño a la red, afectaciones, alteraciones específicamente relacionadas con terminales y señales a una norma amplia que involucra afectaciones ya no solo a la red sino al medio ambiente en general, a los proveedores, usuarios y a la salud pública.

Esta extensión de lo nocivas que pueden llegar a ser las afectaciones derivadas de la prestación de servicios de comunicaciones es progresista en el sentido de extender el concepto de afectaciones a varios sujetos que se deben proteger como el medio ambiente, los usuarios y la salud pública. Sin embargo, tal generalidad se convierte también en el principal problema de este tipo de infracción tal como fue tipificada en el artículo 13, ya que más que una infracción parece reflejar un principio, por lo que su reglamentación se hace necesaria también bajo la óptica de la suficiencia.

### 4. SUFICIENCIA EN LA TIPIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES RELACIONADAS CON VIOLACIÓN DE NORMAS SECTORIALES

En cambio, la Ley 1341 de 2009 define la violación de normas como una infracción de manera más detallada frente al régimen anterior. Aquí se observa un claro avance ya que se entiende como infracción, desde la misma ley, cualquier violación a las normas sectoriales, incluso las regulatorias. Así mismo, queda claro que cualquier obligación que en el reglamento se exija para acceder a la autorización general debe ser cumplida so pena de sanciones derivadas de la aplicación del inciso 4.º del artículo 64.

Finalmente, la tabla 3 presenta las infracciones propias de la Ley 1341, tales como el incumplimiento en el pago de contraprestaciones fijadas en la ley (inc. 6.º) y el incumplimiento de parámetros relacionados con el servicio de radiodifusión sonora, y otras que fueron adicionadas como:

1. No respetar la confidencialidad o reserva de las comunicaciones. [...]
5. Abstenerse de presentar a las autoridades la información requerida o presentarla de forma inexacta o incompleta. [...]
8. Realizar subsidios cruzados o no adoptar contabilidad separada. [...]

De las tres infracciones adicionadas en el nuevo régimen se destaca la inclusión del reporte de información inexacto o la ausencia de él, función esencial para cualquier labor regulatoria.

En cambio, las otras dos funciones adicionales se encuentran en abstracto y requieren de definiciones técnicas específicas como los conceptos de reserva, subsidio cruzado y contabilidad separada, que dependen, entre otras, de las definiciones de servicios. Entonces, para el caso de los incisos 1.º y 8.º del artículo 64 es claro que es necesario reglamentar su alcance no solo para efectos de suficiencia sino también para su aplicabilidad práctica.

#### B. TIPIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES EN LA LEY 1341 DE 2009 Y CRITERIOS PARA DEFINIR LAS SANCIONES

En materia de tipificación, NIETO (1994)<sup>38</sup> también hace un llamado de atención sobre la relación que debe existir entre las infracciones y la sanción atribuible a cada una, relación que en el caso Español se garantiza definiendo niveles de faltas (muy graves, graves y leves) y sanciones proporcionales a cada tipo:

El mandato de tipificación se desarrolla en dos planos sucesivos: primero ha de declarar la ley cuáles son las conductas que se consideran infracción administrativa y luego ha de atribuir a cada una de las infracciones la sanción que le corresponde.

Al respecto, la Ley 1341 de 2009 mantiene la tradición de la normatividad sectorial (art. 53 Decreto Ley 1900 de 1990 y art. 81 Ley 142 de 1994) de las telecomunicaciones de no asociar sanciones particulares a infracciones particulares y en cambio define en el artículo 66 criterios para la definición de las sanciones, mitigando la eventual discrecionalidad a través de una obligación expresa de una valoración de los criterios en el acto administrativo:

Artículo 66. CRITERIOS PARA LA DEFINICIÓN DE LAS SANCIONES. Para definir las sanciones aplicables se deberá tener en cuenta:

1. La gravedad de la falta.
2. Daño producido.
3. Reincidencia en la comisión de los hechos.

---

38 Ídem.

#### 4. La proporcionalidad entre la falta y la sanción.

En todo caso, el acto administrativo que imponga una sanción deberá incluir la valoración de los criterios antes anotados.

En síntesis, el régimen de infracciones en la Ley 1341 de 2009 se constituye en un tránsito de infracciones propias de un sector de estructura monopólica hacia uno en competencia y convergencia que se refleja en una menor tipificación de ellas. Dicha menor tipificación en algunos casos no acarreará mayor problema a las autoridades, y en otros parece ser necesaria la reglamentación de aquéllas.

## VI. EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

Finalmente se efectúa el análisis de los principales cambios introducidos por la Ley 1341 de 2009 en materia de procedimiento sancionatorio.

El procedimiento sancionatorio aplicable ante una eventual infracción a la normatividad en telecomunicaciones remite al procedimiento administrativo de acuerdo con el artículo 55 del Decreto Ley 1900 de 1990, citado en la sección v.B de este artículo. Es decir, que antes de la entrada en vigencia de la Ley 142 de 1994 el procedimiento sancionatorio correspondía exactamente al procedimiento administrativo.

Luego, con la entrada en vigencia de la Ley 142 de 1994, se define un procedimiento sancionatorio particular para las infracciones en materia de servicios públicos domiciliarios que incluso abarcaba violaciones al régimen de competencia en materia de prácticas restrictivas y competencia desleal (art. 79.32, Ley 142 de 1994). Dicho procedimiento (capítulo II, título VII, Ley 142 de 1994) consta de una serie de normas frente a aspectos particulares de la actuación administrativa como las citaciones y comunicaciones (art. 107), el período probatorio y la práctica de pruebas (arts. 108 y 109), impedimentos (art. 110), oportunidad para decidir (art. 111), notificaciones (art. 112), recursos (art. 113) entre otros. Ello implica que para los aspectos del procedimiento no definidos explícitamente en la ley se aplicaba el CCA.

En la misma línea de la ley de servicios públicos, el artículo 67 de la Ley 1341 de 2009 define algunos aspectos del procedimiento sancionatorio y remite al Código de Procedimiento Civil para la práctica de pruebas y al CCA para la aplicación de recursos y agotamiento de la vía administrativa. Es decir, la Ley 1341 de 2009 crea un procedimiento específico para la determinación de infracciones al régimen establecido en la ley y sus decretos reglamentarios:

Artículo 67. PROCEDIMIENTO GENERAL. Para determinar si existe una infracción a las normas previstas en esta Ley se deberá adelantar una actuación administrativa que estará siempre precedida de las garantías del debido proceso, el cual incluye el derecho de defensa y contradicción. A dicha actuación se aplicarán las siguientes reglas:

1. La actuación administrativa se inicia mediante la formulación de cargos al supuesto infractor, a través de acto administrativo motivado, con indicación de la infracción y del plazo para presentar descargos, el cual se comunicará de acuerdo con las disposiciones previstas en este artículo.
2. La citación o comunicación se entenderá cumplida al cabo del décimo día siguiente a aquel en que haya sido puesta al correo, si ese fue el medio escogido para hacerla, y si el citado tuviere domicilio en el país; si lo tuviere en el exterior, se entenderá cumplida al cabo del vigésimo día. Las publicaciones se entenderán surtidas al cabo del día siguiente a aquel en que se hacen.
3. Una vez surtida la comunicación, el investigado tendrá un término de diez (10) días hábiles para presentar sus descargos y solicitar pruebas.
4. Presentados los descargos, se decretarán las pruebas a que haya lugar y se aplicarán en la práctica de las mismas las disposiciones previstas en el proceso civil.
5. Agotada la etapa probatoria, se expedirá la resolución por la cual se decide el asunto, que deberá ser notificada y será sujeta de recursos en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo.

De todo lo anterior queda claro que la Ley 1341 de 2009 crea un procedimiento sancionatorio único, al eliminarse la aplicabilidad de la Ley 142 de 1994 y, por ende, las distinciones entre servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios. Para efectos de analizar las implicaciones de dicha unificación de procedimiento, resulta útil aplicar un modelo estándar de procedimiento administrativo<sup>39</sup>.

El procedimiento administrativo estándar en Colombia consta de dos etapas: una de iniciación y terminación y una etapa tácita de desarrollo e instrucción (pruebas y alegatos)<sup>40</sup>. Bajo dicha estructura conceptual del proceso se procede entonces a evaluar los cambios introducidos por la Ley 1341 de 2009.

Una primera diferencia del nuevo procedimiento frente a los aplicables antes de la Ley 1341 de 2009 es que ahora el procedimiento define exactamente cómo

---

39 LIBARDO RIASCOS GÓMEZ. “El procedimiento administrativo como institución jurídico administrativa idónea para expedir actos administrativos en el derecho colombiano”, en *Revista Electrónica: El derecho público mínimo*, capítulo 6, Pasto, última actualización: 2008.

40 Ídem.

se inicia la actuación y los contenidos que debe tener el acto administrativo o motivo que la desata (documento de formulación de cargos).

En segundo lugar, la nueva norma mantiene de manera exacta lo que disponía el artículo 107 de la Ley 142 de 1994 en lo que concierne a citaciones y comunicaciones, las cuales acompañan al acto de iniciación y demás actos que requieran comunicaciones. Con este cambio hacia un procedimiento único se reducen los tiempos de notificación que eran antes aplicables a servicios no domiciliarios los cuales se regían por los tiempos establecidos en el CCA.

En tercer lugar, ya en la etapa de desarrollo de la actuación, la Ley 1341 de 2009 define explícitamente que el plazo para presentar descargos y solicitar pruebas no puede ser superior a diez días. Sin embargo, no hay un impacto frente a la aplicación de dicha disposición y la aplicación del CCA previo a la ley.

En el mismo sentido, el inciso 4.º del artículo 67 remite al Código de Procedimiento Civil para efectos de la práctica de pruebas, lo que se constituye en otro cambio introducido por la Ley 1341 de 2009, dado que la normatividad previa remitía al CCA para dicha actividad. Esto, sin embargo, no tiene un impacto sustancial a primera vista, ya que el CCA remite para la práctica de pruebas al Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el CCA es más estricto en cuanto a los tiempos para la práctica de pruebas ya que dispone de un máximo de 30 días.

Finalmente, el inciso 5.º del artículo 67 de la Ley 1341 dispone que para agotar la vía gubernativa se aplique lo dispuesto en el procedimiento administrativo, que el caso de actos emanados de un ministerio no involucren el recurso de apelación de acuerdo con el artículo 50.2 del CCA y lo cual no representa ningún cambio ya que la Ley 142 de 2004 también proveía dicha excepción:

[...] No habrá apelación de las decisiones de los Ministros [...]

De todo lo anterior puede apreciarse que los cambios en materia de procedimiento sancionatorio no son profundos y mantienen la estructura general del proceso administrativo. El mayor cambio viene dado por la unificación de procedimientos al desaparecer la distinción de servicios domiciliarios.

Sin embargo, el procedimiento de la Ley 1341 de 2009 es mucho más explícito que el que se aplicaba al caso de los servicios domiciliarios pues en éste no se delimitaba de una manera precisa en qué aspectos había que remitirse al CCA ya que dicha remisión se hacía de acuerdo con lo que no contuviera la ley. En cambio, en el caso de la Ley 1341 de 2009 hay dos puntos de remisión expresa dados por la práctica de pruebas y la vía gubernativa.

Otro cambio, que pareciese de menor significancia, es la remisión al Código de Procedimiento Civil para la práctica de pruebas. Por un lado, dicha remisión

puede ser ventajosa ya que se aplica directamente el código de procedimiento más general; sin embargo, eso puede afectar los tiempos para dicha actividad, que eran más explícitos en el CCA.

En síntesis, los cambios al procedimiento sancionatorio no son significativos, a pesar de que la Ley 1341 de 2009 crea un nuevo procedimiento, y esto es así porque finalmente el debido proceso continúa reglado en buena parte por los códigos de procedimiento administrativo y civil.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BALDWIN, ROBERT y MARTIN CAVE. *Understanding regulation: theory, strategy and practice*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- BROKELMANN, HELMUT y MARIAROSARIA GANINO. “Responsabilidad civil por incumplimiento de la normativa sectorial y de defensa de la competencia”, en TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ. *Derecho de la regulación económica – telecomunicaciones*, Madrid, Iustel, 2009.
- DELPIAZZO, CARLOS E. *Régimen regulatorio y de fiscalización de los servicios públicos en Uruguay*, Montevideo, Biblioteca Jurídica Virtual Unam, 2003.
- ITU. *Trends in telecommunications reform-effective regulation*, Geneva, International Telecommunications Union, 2002.
- MALDONADO, MARÍA MERCEDES y GONZALO VARGAS FORERO. “Evaluación de la descentralización en Colombia. La descentralización en el sector de agua potable y saneamiento básico”, en *Archivos de Economía*, n.º 166, Bogotá, noviembre de 2001.
- MAYOR MENÉNDEZ, PABLO. “Inspección y régimen sancionador”, en VV. AA. *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones - Ley 32/2003*, 1.ª edición, Madrid, Civitas, 2004.
- MENDOZA, CIRO. “Sector telecomunicaciones”, en *Colombia: Desarrollo económico reciente en infraestructura* (REDI), documento del Banco Mundial, Bogotá, 2004.
- NIETO, ALEJANDRO. *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 1994.
- RIASCOS GÓMEZ, LIBARDO. “El procedimiento administrativo como institución jurídica administrativa idónea para expedir actos administrativos en el derecho colombiano”, en *Revista Electrónica: El derecho público mínimo*, capítulo 6, Pasto, última actualización: 2008.
- THE YANKEE GROUP. *Communications regulators consider convergence, Technologies and markets*, Boston, The Yankee Group, 2004.