

LA VISIÓN DE UNA NUEVA TELEVISIÓN: PROPUESTA DE  
GENERACIÓN DE UN ECOSISTEMA DE APLICACIONES PARA  
CONTENIDOS DIGITALES EN TELEVISIÓN

LOZANO RODRÍGUEZ JUAN MANUEL  
SÁNCHEZ MOLINA ERNESTO IVÁN

COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ D.C.  
2013

LA VISIÓN DE UNA NUEVA TELEVISIÓN: PROPUESTA DE  
GENERACIÓN DE UN ECOSISTEMA DE APLICACIONES PARA  
CONTENIDOS DIGITALES EN TELEVISIÓN

LOZANO RODRÍGUEZ JUAN MANUEL  
SÁNCHEZ MOLINA ERNESTO IVÁN

DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN BIBLIOGRÁFICA  
PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

DIRECTOR

M.L. ANDRÉS FELIPE UMAÑA CHAUX

COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ D.C.  
2013

NOTA DE ACEPTACIÓN

---

---

---

---

---

---

Presidente del Jurado

---

Jurado

---

Jurado

---

Jurado

Fecha: \_\_\_\_\_

## DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

Los autores de este documento,

Lo dedican a:

Juan Manuel: Blanca, Mariano y Andrés Felipe.

Iván: Claudia, Asseneth y Mauricio.

A nuestro Claustro y a sus hijos, quienes día a día siguen la misión trazada por el fundador.

Y agradecen:

Al Dr. Andrés Felipe Umaña, por su constante, paciente y siempre dispuesta guía, misma que con seguridad emularemos en el ejemplo de apoyar a quienes sean nuestros pupilos,

Al Dr. Manuel Alberto Restrepo, por haber sembrado las primeras inquietudes en el fascinante mundo de la organización de la sociedad y por apoyar de manera constante la realización de este documento como aporte a la ciencia,

Al Dr. Gabriel De Vega, por alentar las discusiones de las también fascinantes ciencias de la Política y el Derecho, esperamos poder aplicar las conclusiones para construir una mejor sociedad,

Al Dr. Erick Rincón, por estimular a toda una nueva generación de abogados en la búsqueda de consensos entre la tecnología y el Derecho,

Al Dr. Hugo Palacios, la Dra. Luisa Fernández y la Dra Evamaría Uribe, por enseñarnos que el Derecho es una ciencia que se estudia para ejercerla como un arte,

Y a todos aquellos que hicieron posible esta tarea, especialmente a los Drs. Alejandro Venegas y Antonio Aljure, a las asistentes de la Facultad y a aquellos que seguro faltan porque la memoria se hace a veces insuficiente.

A todos, maestros y amigos,

Gracias.

## ÍNDICE

	Pág
1 INTRODUCCIÓN	1
2 DISEÑO METODOLÓGICO	5
2.1 MARCO METODOLÓGICO.	5
3 MARCO TEÓRICO	9
3.1 TÍTULO 1.	
PARTE GENERAL.	
LA FUNCIÓN DE INTERVENCIÓN DE UN DETERMINADO TIPO DE ESTADO SE MATERIALIZA EN DESARROLLOS REGULATORIOS QUE CORRESPONDEN A POLÍTICAS DE ESTADO.	9
3.1.1 CAPÍTULO 1.	
EVOLUCIÓN DEL ESTADO	9
3.1.1.1 ESTADO REGULADOR	9
3.1.2 CAPÍTULO 2.	
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO HERRAMIENTAS QUE CONCRETAN LA VISIÓN DEL MODELO DE ESTADO	14
3.1.2.1 LA POLÍTICA PÚBLICA: LA COMPLEMENTARIEDAD DE LO POLÍTICO Y LO TÉCNICO	15
3.1.3 CAPÍTULO 3.	
LA REGULACIÓN Y SUS DESARROLLOS COMO MATERIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	20
3.1.3.1 ANTECEDENTES	20
3.1.3.2 NOCIÓN DE REGULACIÓN	22
3.1.3.3 LA REGULACIÓN EN EL MARCO GENERAL CONSTITUCIONAL COLOMBIANO	23
3.1.3.3.1 LOS PRINCIPIOS DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA	24
3.1.3.4 CONFIGURACIONES GENERALES PARA LA REGULACIÓN	28
3.1.3.5 LA COMPETENCIA. EL ELEMENTO DE TRABAJO DE LA REGULACIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES ESTATALES	29
3.1.3.6 LA GLOBALIZACIÓN, FACTOR DETERMINANTE DE LA REGULACIÓN	31
3.2 TÍTULO 2.	
PARTE ESPECIAL.	
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS CLÁSICOS AL SERVICIO DE TELEVISIÓN. UBICACIÓN DE UN NEGOCIO CON TUTELA DEL ESTADO.	33
3.2.1 CAPÍTULO 4.	
EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SERVICIOS PÚBLICOS EN COLOMBIA Y LA CLASIFICACIÓN DE LA TELEVISIÓN COMO UNO DE ELLOS.	33

3.2.1.1 CONCEPTO CLÁSICO DE SERVICIOS PÚBLICOS.	33
3.2.1.2 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO EN COLOMBIA.	35
3.2.1.2.1 Desarrollo legal y constitucional de los ‘Servicios Públicos’.	35
3.2.1.2.2 Servicio Público ‘domiciliario’: ¿Un sinónimo más?.	38
3.2.1.3 REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN COLOMBIA. ELEMENTOS DE APOORTE A LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN GENERAL.	39
3.2.1.3.1 La prestación del Servicio.	40
3.2.1.3.2 El concepto de regulación en Colombia y la distribución de las competencias regulatorias	41
3.2.1.3.3 Definición de regulación para los servicios públicos.	42
3.2.1.3.4 Marco de asignación de competencia para la actividad reguladora en servicios públicos.	44
3.2.1.3.5 Evolución del marco de asignación de competencia para regulación. La discusión entre ‘la parte política’ de la política pública y la necesidad de los componentes autónomos y técnicos para el desarrollo del mercado.	45
3.2.1.3.6 Los actos regulatorios de las comisiones. Las aclaraciones del caso tarifario.	48
3.2.1.4 LA TELEVISIÓN: ¿SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO?	53
3.2.1.5 REGULACIÓN DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN.	56
3.2.1.5.1 Modalidades del Servicio de televisión	59
3.2.1.5.2 Funciones asignadas para el desarrollo del sistema de televisión	67
3.2.2 CAPÍTULO 5. LA TELEVISIÓN COMO ACTIVIDAD ECONÓMICA.	72
3.2.2.1 CARACTERÍSTICAS Y COSTOS DE OPERACIÓN DEL MEDIO.	72
3.2.2.2 FUENTES DE UTILIDAD DE LA TELEVISIÓN.	75
3.2.2.3 LA TECNOLOGÍA DE LA TELEVISIÓN.	79
3.2.2.4 PANORAMA INTERNACIONAL DE LA TELEVISIÓN.	80
3.2.2.5 FORMAS CONTRACTUALES EMPLEADAS PARA ASIGNAR EL RECURSO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO.	81
4 PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN	87
4.1 TÍTULO 3. PARTE ESPECIAL. LA VISIÓN DE UNA NUEVA TELEVISIÓN, PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN PARA DESARROLLO DE CONTENIDOS DIGITALES EN APLICACIONES DE TELEVISIÓN DIGITAL.	87
4.1.1 CAPÍTULO 6. LA TECNOLOGÍA. FACTOR DETERMINANTE PARA EVOLUCIÓN DEL MODELO CLÁSICO DE TELEVISIÓN.	87
4.1.1.1 SOBRE LA DIGITALIZACIÓN DE LA TELEVISIÓN.	88

4.1.1.1.1 Avances que afectan las rentas en los sistemas de difusión de comunicaciones televisadas.	88
4.1.1.1.1.1 La televisión digital. El cambio en la naturaleza de la teledifusión.	88
4.1.1.1.1.2 El fenómeno de la convergencia.	89
4.1.1.2 UNA NUEVA VISIÓN DEL NEGOCIO DE LA TELEVISIÓN. LA PROPUESTA DEL ECOSISTEMA PARA EL DESARROLLO APLICACIONES DIGITALES.	94
4.1.1.2.1 Ubicación temática.	94
4.1.1.2.1.1 El uso de redes de nueva generación.	94
4.1.1.2.1.2 ¿El uso de estas tecnologías implica una sustitución de la radiodifusión televisiva?	96
4.1.1.2.1.3 Sobre la interacción en TV (TVI -televisión Interactiva-).	97
4.1.1.2.1.3.1 Clasificación general en ITV.	97
4.1.1.2.2 ¿Qué hace importante al desarrollo de aplicaciones para televisión digital?	102
4.1.1.2.3 La propuesta para el desarrollo de aplicaciones en televisión Digital.	104
4.1.1.2.3.1 El desarrollo del Ecosistema para la generación de aplicaciones de contenidos digitales en televisión digital.	104
4.1.1.2.3.1.1 En la creación de ecosistemas de tecnología el desarrollo electrónico debe darse con una visión holística.	105
4.1.1.2.3.1.2 Las sinergias para el funcionamiento de los ecosistemas:	107
4.1.1.2.3.1.3 Comercio electrónico para aplicaciones el porqué de la inclusión y su enfoque.	108
4.1.1.2.3.1.4 Puntos de la estrategia para la implementación de la propuesta.	110
4.1.1.2.3.1.4.1 Mejora de la gobernabilidad.	110
4.1.1.2.3.1.4.1.1 Cambiar la perspectiva en el rol del gobierno.	110
4.1.1.2.3.1.4.1.2 La capacidad del Estado para desarrollar los nuevos roles de gobierno.	111
4.1.1.2.3.1.4.1.3 ¿A qué hacen referencia estos conceptos de capacidad?	113
4.1.1.2.3.1.4.1.4 La regulación y la habilitación del sector privado.	114
4.1.1.2.3.1.4.1.5 Entonces, ¿Quiénes en el Estado deben ejercer las funciones de soporte para los negocios?	119
4.1.1.2.3.1.4.2 Comprensión de los postulados para orientar a las instituciones en la organización del ecosistema de aplicaciones digitales.	119
4.1.1.2.3.1.4.2.1 La regulación del Internet. El ecosistema natural de las aplicaciones. Modelos y conceptos trasladables a la propuesta.	120
4.1.1.2.3.1.4.2.2 Características generales del mercado de telecomunicaciones.	128
4.1.1.2.3.1.4.2.3 Sobre la habilitación de los contenidos en televisión digital. Puntos para tener en cuenta.	131
4.1.1.2.3.1.4.3 El uso del recurso para desarrollo social.	133
4.1.1.2.3.1.4.3.1 El paso al concepto de ASU (Acceso y Servicio Universal) en la televisión.	136

4.1.1.2.3.1.4.3.2 El empoderamiento digital. Aspectos específicos de la habilitación para el ecosistema.	140
4.1.1.2.3.1.4.3.3 ¿Todos los proyectos son pertinentes para lograr la inclusión?	140
4.1.1.2.3.1.4.3.4 La barrera económica como impedimento general para la adopción de los servicios digitales.	141
4.1.1.2.3.1.4.3.5 Integración con otros programas de políticas en el Estado.	143
4.1.1.2.3.1.4.4 La reducción de los costos de transacción para la generación del ecosistema.	144
4.1.1.2.3.1.4.4.1 La relación con los costos de transacción.	144
4.1.1.2.3.1.4.4.2 ¿Cómo entender entonces la aplicación jurídica de estos elementos extra jurídicos?.	145
4.1.1.2.3.1.5 La aplicación de la propuesta como aporte a la política pública de tecnología en Colombia.	147
4.1.1.2.3.1.5.1 Ubicación y relevancia de la propuesta de implementación del ecosistema en la política pública de tecnología.	147
5 CONCLUSIONES	155
6 BIBLIOGRAFÍA	162

## 1 INTRODUCCIÓN

Los incesantes, y cada vez más sorprendentes avances tecnológicos han cambiado para siempre la forma en la que se hacen las cosas en el mundo. Desde la manera en la que el hombre se desenvuelve en los distintos ambientes de trabajo, cómo se comunica, cómo se relaciona y hasta la forma en la que se entretiene, todo ha sido objeto de una revolución - por la que esta época será recordada en los libros de historia-, producto del uso cotidiano de las denominadas Tecnologías de la Información o TIC. La televisión, medio por excelencia de entretenimiento en el S.XX, no ha sido ajena a estos cambios que prometen revolucionar nuevamente la forma en la que la gran mayoría de las personas consumen contenidos. Sin embargo, no ha sido precisamente por los desarrollos directos de las tecnologías televisivas que la televisión está cambiando, han sido otros medios, tales como la internet o los dispositivos móviles, los encargados de generar competencia a la manera de acceder a los contenidos en los que tradicionalmente se accedía a través de los receptores en televisores.

Este nuevo panorama, trae consigo toda una serie de retos para la industria, en especial, un replanteamiento del modelo de negocio tradicional -que en el esquema tradicional se basa en una relación de dependencia de los mercados publicitarios con espacios fijos asignados-, para la transición al modelo en donde el consumidor (televidente) decide qué, cuándo y cómo consume los contenidos. Así pues, en medio de esta revolución tecnológica, este documento tiene por objeto servir de guía para el avance de la industria, mediante la implementación de una propuesta en el modelo de desarrollo de aplicaciones para medios digitales (que ha sido tan exitosa en otros negocios, los mismos que han restado parte del protagonismo y negocio a la televisión tradicional) como complemento a la política pública de tecnología en el país, y a su vez, -en un objetivo que apenas inicia y del que este trabajo es un primer atisbo conceptual-, se empieza a discutir la idea de que el Derecho deba someterse a otras ciencias (La económica o la administrativa), con el fin

de darle nivel de igualdad a ellas y mostrarlo como una herramienta de inicio para generar instituciones de las que las otras ciencias dependen, partiendo de la base institucional del Estado Social de Derecho.

En consecuencia, concreta la idea de este trabajo de investigación, la visión que se está dando sobre el tema del avance tecnológico y social, por causa del modelo de televisión digital, y sobre el cual, parecen hasta ahora sus discusiones ser sólo tema de debate de académicos en los sectores de la Ingeniería; situación comprensible por la razón de estar en la tecnología el origen de toda la revolución mencionada en las primeras líneas de este apartado, pero de la cual, el Derecho no puede abstraerse, por ser la vía predilecta para concatenar los desarrollos sociales a la par de los avances en negocios, y de manera más reciente, en tecnología. Lo anterior justifica la realización de un trabajo de esta naturaleza que redundará en beneficio no sólo para la academia, sino para la industria que en el mundo de hoy requiere de marcos que parten de las instituciones jurídicas sin quedarse exclusivamente en ellas.

Y es que sobre este último tema -de la relación entre el Derecho y la tecnología-, mucho se ha pensado para evitar lo que sucede con los dispositivos tecnológicos que entran en desuso rápidamente por causa de las nuevas tecnologías, para que el Derecho no se quede atrás en su actuar, por ello, la metodología de este trabajo, que abarca un enfoque sociojurídico, parte inicialmente de los elementos ya constituidos de las instituciones jurídicas para generar un espacio denominado ***Ecosistema de desarrollo para aplicaciones en televisión Digital*** que dé cabida a los avances en negocios y tecnología en un marco establecido por la política estatal, permitiendo así, el actuar de la ciencia del Derecho como base para la estructuración propia de las otras ciencias aplicables, sin que el Derecho se quede obsoleto e impida el avance propio de los escenarios en TIC.

Por consiguiente, de acuerdo con el objetivo de este trabajo (Generar desde el Derecho una base que sea complementada con los desarrollos propios de las ciencias mencionadas), el documento presenta en tres grandes partes la información del contenido estructurado de la siguiente manera: la primera parte, denominada Parte General, muestra los conceptos más generales para la generación de estructuras regulatorias en los Estados, por lo que comprende los conceptos de aproximación al Estado Regulador, la Formulación de Políticas Públicas y las definiciones generales de regulación que se conciben en nuestro Estado. La segunda parte, denominada específica (Parte especial), desarrolla los conceptos de servicios públicos (de los que se desprende la especie del de televisión), presentando entonces, elementos comunes de las instituciones y del sistema regulatorio en Colombia para estos servicios como puntos que permiten comprender los mecanismos de la propuesta y preparan el campo en el tema de estudio (La televisión), exponiendo los conceptos necesarios para comprenderla en su componente de negocio.

La tercera parte o parte final, también descrita como parte específica, presenta la propuesta de implementación, partiendo del que inicialmente se formula como problema al que se enfrenta la industria televisiva por los fenómenos de digitalización y convergencia, para abrir una oportunidad -en el mismo avance tecnológico- que le permita incursionar en espacios propios de tecnologías como la Internet, con el fin de ofrecer nuevas formas de contenidos, es decir, nuevos negocios, que abren la oportunidad de formas de emprendimiento y desarrollo económico en el marco del Estado constitucional de la carta del 91 (El Estado Social de Derecho), por lo tanto, se presentan aquí los conceptos de usos de nuevas tecnologías como las de televisión Interactiva, y se plantea el desarrollo del Ecosistema para aplicaciones (mencionado anteriormente) con lineamientos específicos que armonicen las finalidades sociales de este tipo de Estado y las que le son propias a la industria, fincando su desarrollo en los preceptos de un nuevo rol del Estado basado en el mecanismo de la habilitación empresarial -que va más allá del

aspecto regulatorio-, los ya conocidos elementos del desarrollo en la Internet -fundados en los principios del comercio electrónico-, la concepción de empoderamiento digital para la inclusión, y la aplicación de los principios de eficacia y eficiencia para la reducción de costos (En el entendido de que un negocio se hace para maximizar utilidades) pero, nuevamente, con el marco político del Estado Social de Derecho; finalizando con la articulación de las entidades del Estado que la ponen en práctica, completando la política pública de Estado sobre TIC (En la que falta este elemento para televisión).

En conclusión, aunque no es la primera vez que el tema se trata de manera general (pues como se decía la ingeniería ya lo ha discutido), sí lo es para el Derecho en el enfoque presentado, se espera por ello, que este trabajo sea el comienzo de un camino de investigaciones sobre este apasionante tema del que se repite, la ciencia jurídica llega como convidada tardía, pero no por eso menos importante. Se plantean así en las notas de este escrito grandes sendas de las que se servirán investigaciones posteriores, para que ahonden sobre elementos más específicos que los traídos en la misión de esta propuesta, generando una dinámica que a futuro permitirá sembrar con necesidades específicas en cada unas de esas sendas, semillas de un proceso que apenas empieza.

## 2 DISEÑO METODOLÓGICO

### 2.1 MARCO METODOLÓGICO.

En este aparte se presenta la conceptualización y el diseño metodológico que fundamenta esta investigación. Para empezar, se comenta que el modelo metodológico corresponde a una investigación sociojurídica de tipo bibliográfica o documental, mediante la cual se logró recoger la información y sistematizarla, para que, con el análisis de la misma, se diseñara una estructura metodológica que mostrara la situación actual del problema y así se planteara una propuesta de negocios basada en la estructura institucional actual para mejorar la actividad de televisión en la forma en la que hoy se conoce y se realiza en Colombia. Esta propuesta tiene como base las herramientas utilizadas en situaciones relacionadas con la más reciente doctrina sobre indicaciones de aplicación regulatoria para temas de tecnología, que distan generalmente de las formulaciones tradicionales del Derecho (pues estas configuraciones deben ser más flexibles y con una orientación encaminada más a generar organizaciones o mecanismos que instituciones normativas).

Ahora bien, esta es una investigación sociojurídica porque según Giraldo Ángel<sup>1</sup> la investigación sociojurídica “(...) parte de la base de que el Derecho es un instrumento del Estado para alcanzar los fines políticos que se propone en un momento histórico determinado, fines que tiene que definir en función de la problemática empírica que debe determinar formulándolos a partir de la realidad social”.

De acuerdo con lo anteriormente señalado por Giraldo, esta investigación se enmarca dentro del concepto en el que el Derecho es una herramienta del Estado mediante la cual éste persigue y consigue los fines ***a partir de la realidad social en la que los problemas se***

---

<sup>1</sup> GIRALDO ÁNGEL, Jaime. Metodología y técnicas de la Investigación Sociojurídica. Obras completas. Vol. 2. Ibagué: Universidad de Ibagué, 2012. P. 239

**contextualizan;** es decir, el trabajo que aquí se presenta contiene el elemento jurídico pues parte inicialmente del elemento regulatorio en las actividades del Estado para lograr la satisfacción de las necesidades de los asociados, pero, en la parte sociológica, entiende que a diferencia de las aplicaciones tradicionales de Derecho los requerimientos de la realidad social estudiada (El entorno tecnológico) es mucho más cambiante que cualquier otro fenómeno que se pretenda regular. Por lo que la propuesta establece como base la estructura actual del fenómeno estudiado y con las herramientas presentadas, arma una estructura adicional (El Ecosistema) para lograr los fines de política Estatal. De ahí que la investigación es de corte sociojurídico, porque están presente lo normativo o jurídico - como base inicial-, pero con la comprensión de que el elemento de realidad social (o tecnológica para ser más exactos) es el factor para entender los desarrollos futuros del sector estudiado (En un elemento en esencia no normativo, aunque sí en su marco de limitación).

Reforzando la idea presentada, se retoman las ideas conceptuales de Giraldo Ángel<sup>2</sup>, para quien la investigación sociojurídica tiene como objeto “los comportamiento sociales prescritos en las normas, entendidas estas como la hipótesis que formula el Estado acerca de las conductas que hay que realizar, o las instituciones que hay que crear, para alcanzar los fines políticos que se propone en un momento histórico determinado, teniendo en cuenta las condiciones situacionales concretas en que el proceso se debe realizar.”<subrayado no incluido en el original>.

En consecuencia, la investigación que aquí se presenta reúne las condiciones señaladas por Giraldo Ángel, unida a otra de las características esenciales de esta clase de investigación, la comprensión. La investigación sociojurídica es comprensiva porque lleva al investigador a comprender las situaciones que dan origen a las necesidades regulatorias, según el problema que busca resolver, **utilizando las herramientas propias**

---

<sup>2</sup> Ibid. P.121.

***para su solución.*** Por consiguiente, lo que se hizo, en este trabajo, con la propuesta de la estructuración del Ecosistema para aplicaciones digitales, fue comprender el valor, la esencia, la utilidad y la necesidad de estas dentro de la comunidad a la que ellas van dirigidas, hecho fundamental en la investigación sociojurídica.

De igual manera, esta investigación realizada, es de tipo bibliográfica ya que no busca crear un nuevo conocimiento sino por el contrario, recrear y reordenar lo conocido, seleccionarlo, sistematizarlo comprensivamente y presentarlos de manera lógica según el interés del investigador o propósito general. Esto quiere decir que los materiales expuestos aquí, se convierten, para un investigador o lector en un todo teórico normativo práctico, fácil para consultar y encontrar en ellos sistemáticamente los textos, o preceptos que sobre el tema en cuestión se encuentren; presentados, por supuesto, a lo largo de las páginas del trabajo, mediante una exposición sencilla y clara que tuvo en cuenta, eso sí, las técnicas metodológicas, propias de este tipo de investigación.

Por tal motivo, la investigación realizada sigue el diseño metodológico de tipo documental: elección del tema, delimitación del mismo, identificación del problema, tratamiento y organización sistemática de los materiales según el diseño metodológico y el objetivo propuesto para la generación del marco teórico y la realización de la propuesta relacionada con la información teórica acopiada, para finalizar con las respectivas conclusiones que deben estar presentes en todo trabajo de investigación con el que se pretenda mostrar resultados de la problemática identificada, según se tiene de las teorías expresadas por los autores cuyos trabajos se encuentran en las referencias bibliográficas directamente relacionados con el campo de la metodología y la investigación.

Estas guías adicionales orientaron los pasos metodológicos en la escogencia del tipo de investigación que se requiere tener en cuenta al optar por un trabajo en ciencias sociales, y especialmente, para proponer el diseño a seguir en el desarrollo de la investigación. Los

autores consultados, coinciden en afirmar además que la investigación bibliográfica es una de las formas o maneras de investigar científicamente las fuentes secundarias (las publicaciones), de ahí que se traigan, a colación en este apartado, algunas voces para sustentar el tipo de investigación y las razones de su utilización en este trabajo.

Así pues, Eyssautier de la Mora<sup>3</sup> dice que “la investigación documental es una investigación que se efectúa a través de consulta en los documentos, pudiendo ser revistas, libros, diarios, informes, anuarios o cualquier otro registro que testimonia un hecho o fenómeno. Si la fuente es un material específico, este tipo de documento recibe el nombre consultado. Por ejemplo, si la investigación documental se apoya en material impreso en libros, la investigación se denomina investigación bibliográfica”.

De igual manera, Münch<sup>4</sup>, al hablar de los tipos de observación, pero en especial de la observación documental, se refieren a la investigación bibliográfica como aquella “realizada en diversos tipos de escritos, tales como libros, documentos académicos, actas o informes, revistas, documentos personales (bibliografías, diarios, cartas, manuales, casos, archivos), etc., cuyo procedimiento parte inicialmente de la revisión bibliográfica”.

Finalmente, como se puede ver a través de las páginas de este estudio, el diseño metodológico propuesto para él, **corresponde a una investigación sociojurídica de tipo bibliográfica** porque reúne todas las características que los autores citados, indican como elementos estructurales de una investigación sobre textos, regulaciones, instituciones y la sociedad en teorías para apalancar los desarrollos de los componentes regulatorios existentes con la aplicación de un sistema para aplicaciones digitales en televisión.

---

<sup>3</sup> EYSSAUTIER DE LA MORA, Maurice. Metodología de la investigación. Desarrollo de la inteligencia. Cuarta edición. México: ECAFSA, Thomson Learning. 2002, P. 110.

<sup>4</sup> MÜNCH GALINDO, Lourdes et al. Métodos y Técnicas de investigación. México: Trillas, 2005, P. 51.

### 3 MARCO TEÓRICO

#### 3.1 TÍTULO 1.

##### PARTE GENERAL.

LA FUNCIÓN DE INTERVENCIÓN DE UN DETERMINADO TIPO DE ESTADO SE MATERIALIZA EN DESARROLLOS REGULATORIOS QUE CORRESPONDEN A POLÍTICAS DE ESTADO.

#### 3.1.1 CAPÍTULO 1.

##### EVOLUCIÓN DEL ESTADO

El capítulo de la evolución del Estado tiene por objeto ubicarnos en el contexto general del modelo regulador del Estado, de manera especial, en los conceptos de gestión del desarrollo económico. Esta ubicación general, comprenderá los elementos que permiten entender la función asignada actualmente al Estado para la intervención en la economía.

#### 3.1.1.1 ESTADO REGULADOR

Las teorías sobre la necesidad de la intervención del Estado en la economía cumplen también con una característica de los momentos económicos, y es que estos son cíclicos. Si bien la teoría Keynesiana<sup>5</sup> tuvo acogida para superar la crisis de los años 30 del S.XX, también existía una teoría en la misma época en sentido completamente opuesto. Esta teoría es obra de F. V. Hayek, quien promueve la idea de que es la inversión privada, no la

---

<sup>5</sup> En medio de los acontecimientos que hacen estallar la crisis económica de los años 30 del siglo XX, toman importancia los desarrollos en formas de intervención estatal en la economía. La teoría que cobra más relevancia es la de J. M. Keynes, quien desarrolla las técnicas de intervención estatal en los ciclos económicos (De esa misma economía que anteriormente el liberalismo económico describiera como una con un mecanismo de autorregulación).

del gobierno, la que trae crecimiento económico<sup>6</sup>, soportando su teoría como una revisión de los planteamientos de Smith. En tal sentido, Persons<sup>7</sup> menciona los argumentos que Hayek hace para la no intervención estatal, donde afirmaba que el conocimiento humano era muy limitado y fragmentado, por tanto la creencia en la habilidad del Estado, el gobierno y la burocracia para sumar o coordinar la infinita información necesaria a la hora de tomar decisiones sociales o decisiones que interfieran con el libre funcionamiento de la elección individual y los mercados estaba equivocada y era peligrosa. Finaliza el autor evocando que el Estado debería tratar de promover la libertad personal y el libre mercado, observar el Estado de Derecho pertinente y defender a sus ciudadanos y por tanto las políticas públicas no deben ser vistas como una actividad orientada a la resolución de problemas, sino como una actividad que facilite la libertad personal dentro del Estado de Derecho. Con la aparición de una creciente inflación y desempleo y con los gastos estatales descontrolados de los años 70 del S.XX (Como producto de la expansión del aparato estatal para poder intervenir en todos los aspectos de la sociedad), la teoría cobra importancia, pues será protagónica en la definición de nuevas políticas y en la redefinición de problemas.

Esa insostenibilidad fiscal causada por el incremento en el aparato burocrático de un Estado que tenía como finalidad generar las prestaciones demandadas por la ciudadanía debió cambiar a uno que generara unas prestaciones de manera eficaz y eficiente, dentro de un marco de sostenibilidad fiscal<sup>8</sup>. Por tanto, al hacer crisis, el modelo intervencionista y de bienestar<sup>9</sup> debió ser cambiado por uno que llevaría al inicio de la reducción del

---

<sup>6</sup> Ver [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/08/110810\\_keynes\\_hayek.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/08/110810_keynes_hayek.shtml)

<sup>7</sup> PERSONS, Wayne. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Políticas públicas. P. 85

<sup>8</sup> RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. "La respuesta del derecho administrativo a las transformaciones recientes del Estado social de derecho". El derecho Administrativo en los Albores del Siglo XXI. Universidad del Rosario. 2007. P. 39

<sup>9</sup> El Derecho público se convierte en eje articulador en el cambio del rol del Estado hacia una intervención completa en todos los estamentos de la sociedad, este modelo se denomina como Estado Interventor. Como lo señala la sentencia C-587 de 1992 "El Estado, ante agudos conflictos sociales reconoce, incluso a nivel constitucional, que la sociedad no es un ámbito natural de libertad que debe permanecer inmune a la acción

tamaño de Estado y a la privatización de los servicios que no cumplieran con las condiciones de eficiencia y eficacia, pero no en las dimensiones similares a las del Estado Gendarme<sup>10</sup>. Se optó entonces por un Estado entre el Gendarme y el Interventor, uno que cuente con lo necesario para utilizar el poder la búsqueda del desarrollo y bienestar de la persona en los límites de los desarrollos individuales, a este tipo de Estado se le denomina Estado regulador. (Esta denominación no implica que en los anteriores modelos no existieran elementos de regulación, sólo que ahora, la regulación se lleva con la finalidad de no intervención y más bien aplica un control con marcos normativos).

En ese orden de ideas, entendiendo que la crisis fiscal del Estado esta intensificándose, se torna más pesada la carga que representaban las empresas públicas sobre los presupuestos gubernamentales. Al respecto comenta Torres "...la percepción socialista tradicional de que la propiedad estatal de algunas empresas garantizaba que los beneficios derivados fueran de usufructo social y no privado cedió paso a la percepción liberal clásica de que las empresas estatales tienden a la ineficiencia operacional, la baja rentabilidad y la baja calidad de los productos y servicios ofrecidos ante la multiplicidad de escollos burocráticos, legales y políticos..."<sup>11</sup>. Sobre este punto, es imprescindible mencionar cómo el neoliberalismo económico, tuvo asidero en países desarrollados y en vías de desarrollo. Entre los abanderados de este proceso -como los más representativos-, están el gobierno de los EE.UU. y del Reino Unido, en cabeza del presidente Ronald

---

pública. La evidente relación de subordinación social que parte de organizaciones como los partidos políticos, los sindicatos o las grandes empresas, presiona la ruptura de la idea de la igualdad social, pues se descubren poderes privados o corporativos que han de ser reconocidos jurídicamente y regulados, con el fin de proteger al ciudadano. Con la fractura de la convicción igualitaria (los hombres son iguales en la medida en que lo son ante la ley) se quiebra una de las categorías que soportan todo el orden constitucional clásico, y con ello, entra en crisis la idea del Estado gendarme y aparece el Estado interventor, que se desarrolla a nivel constitucional en lo que va corrido del presente siglo" Ver: CORTE CONSTITUCIONAL M. P. ANGARITA BARÓN, Ciro. Sentencia C-587/92.

10 Este modelo de Estado Gendarme o Policía nace en virtud de las revoluciones liberales que tienen como efecto común en la ciudadanía, el no querer la intervención del Estado, en especial en las materias económicas, por tanto, se prefiere optar por el libre comercio, la libre oferta y demanda. Ver: MOLINA BENTACUR, Carlos Mario y otros. Derecho Constitucional General. Universidad de Medellín. 2006.

<sup>11</sup> TORRES RIVERA, Lina M.. Ciencias sociales sociedad y cultura. Ed. Thompson. 2004. P. 546

Reagan y la primera ministra Margaret Thatcher respectivamente, a quienes los teóricos denominaron como la Nueva Derecha. Para el primero la implementación de una nueva política liberal (neoliberal) se dio debido a la carrera armamentista contra la Unión Soviética que orientó su política a disminuir el gasto en el aparato estatal para permitir la promoción de la inversión y el gasto en el sector militar, para la segunda, el modelo se impuso como parte de un proceso de privatización de las empresas públicas en sectores estratégicos como la electricidad, ferrocarriles, gas, acero, automotores y teléfonos y telégrafos, en donde se era ineficiente, pasando de un 100% de propiedad estatal en estas áreas en 1978, a un mínimo porcentaje al finalizar la década de los 80.<sup>12</sup>

En este entendido, los partidarios del liberalismo económico argumentaban que los gobiernos deberían estimular la competencia para favorecer el mejor funcionamiento de los mercados, ello implicaba la revisión de los mercados existentes y proceder a la supresión o modificación de las regulaciones originadas en el modelo anterior, para cambiarlas por unas que correspondieran al nuevo concepto de regulación.

Sumado a la concepción teórica de depuración estatal, la revolución tecnológica, en sectores como la información, transporte y energía, cambia los supuestos base de mercados altamente intervenidos, haciendo inoperante e improductivas las concepciones de intervenir mercados con monopolios naturales. En lo económico al hacerse el capital más móvil las empresas empiezan a presionar para el cambio de las regulaciones a fin de poder realizar procesos de cambio al interior de ellas, a fin de mejorar su competitividad, en aras de la participación en la internacionalización de los mercados.

En este contexto, el análisis económico de las regulaciones ganó espacio en lo académico al irse desarrollando la teoría de los limitantes del Estado que en conjunto con la de las

---

<sup>12</sup> RAMOS PEREZ, Arturo. Globalización y neoliberalismo: ejes de la reestructuración del capitalismo mundial y del Estado en el fin del siglo XX. Editores Plaza y Valdés. 2001. P. 127

fallas del mercado constituirían el fundamento racional de las nuevas regulaciones.

Pero el fenómeno siguió evolucionando, mientras en la primera parte se encaminó a la eliminación de todas las barreras a la libre competencia impuesta por el Estado -buscando así la desregulación y desburocratización-, en una segunda etapa buscó el mejoramiento de cada una de las nuevas regulaciones mediante la inclusión de mejoras institucionales e instrumentos técnicos como la información, la consulta, la participación pública, las listas de control y el análisis del impacto de las regulaciones y una última parte mediante el establecimientos de políticas de calidad, mediante las cuales se busca mantener el sistema de calidad<sup>13</sup>.

Es aquí donde se genera el andamiaje del sistema de regulación mediante agencias especializadas para ello de conformidad con las materias de su resorte. Así, queda claro que el Estado interviene pero de manera diferente dejando a un lado el modelo del Estado liberal clásico, permitiendo además una participación estatal acompañada de la participación del mercado. En ese orden de ideas el Estado pasó de ser el prestador del servicio a ser el garante de la prestación del mismo bajo unas prerrogativas impuestas por él, buscando así la optimización y la reducción estatal. En este nuevo papel, el Estado debe resolver las tensiones naturales del mercado que se dan en la prestación de los servicios de que es titular, frente a los intereses de los particulares y los intereses del conglomerado social en desarrollo de Estado social de derecho.<sup>14</sup>

Así pues, llegado este punto del contexto histórico de la evolución del Estado (Como uno Regulador), el paso siguiente es contextualizar los conceptos básicos de políticas públicas como ejes articuladores del proceso de tomas de decisiones del Estado.

---

<sup>13</sup> VALENCIA AGUDELO, Germán Darío. Metamorfosis del Estado: de empresario a regulador: El caso de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Revista Ecos de Economía No. 18. Universidad EAFIT. Medellín, abril 2004. P. 14.

<sup>14</sup> RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Op.Cit.2007. P. 40

### 3.1.2 CAPÍTULO 2.

#### LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO HERRAMIENTAS QUE CONCRETAN LA VISIÓN DEL MODELO DE ESTADO

El sistema político-administrativo -entendido éste como el conjunto de instituciones públicas<sup>15</sup>-, enfoca su accionar en sectores de la sociedad para buscar la solución a los problemas que ella enfrenta, de conformidad con el marco histórico que esté atravesando la sociedad en ese momento. Para establecer cómo y hacia dónde enfocar sus esfuerzos, el Estado cuenta con una herramienta de planeación y orientación de todo el actuar estatal, esta herramienta se denomina Política Pública, y su definición por áreas de trabajo guía desarrollos posteriores de la administración sobre los temas específicos que trabaja.

Sin embargo, esta herramienta que por definición cuenta con un carácter técnico (planeación, formulación), está sujeta también a influencias debido al origen político de las propuestas que nutren lo que posteriormente será el marco de política pública para los espacios en los que tendrá aplicación. Debido a la importancia que tiene la herramienta como elemento articulador del accionar estatal, el aparte que a continuación se muestra, explica las tensiones generadas por esta condición del origen político, y pretende llegar a la idea de que ese origen es necesario para llenar de contenido la visión de la política pública y también para su posterior interpretación, dejando de lado la opinión general de que éstas deben entenderse tan sólo por su contenido técnico (Opinión basada en el hecho de que las políticas se materializan en principio en regulaciones (o desarrollos de éstas), pero que olvidan su relación con el carácter político del tipo de Estado en el que la regulación se crea).

---

<sup>15</sup> SUBIRTAS, Joan. Análisis y gestión de políticas públicas. Ed. Ariel. 2008, P. 10.

### 3.1.2.1 LA POLÍTICA PÚBLICA: LA COMPLEMENTARIEDAD DE LO POLÍTICO Y LO TÉCNICO

El desarrollo histórico del sector público le ha permitido alcanzar niveles relevantes de especialización y conocimiento de sus funciones. En el desarrollo de su actividad que se centra en dar soluciones a los problemas sociales, la administración ejerce su acción mediante la estructura institucional denominada sector público<sup>16</sup> en donde saca adelante procesos inmersos en posturas políticas. Es por ello que inicialmente el gobierno de turno asume el liderazgo de plasmar de manera técnica lo que idea y plantea de manera política.

La Corte Constitucional hace mención de ello al decir “...el Gobierno ejerce la dirección u orientación de toda la Rama Ejecutiva o de la Administración Pública, es decir, traza los rumbos y las metas hacia los cuales debe dirigirse su actividad...”<sup>17</sup>. Es por ello que al hablar de política pública, se hace referencia a procesos, decisiones, resultados por parte de un gobierno para la búsqueda de soluciones a los problemas sociales, sin que ello excluya los diferentes tipos de conflicto y tensiones que surgen en virtud de los intereses generados entre los diferentes actores que actúan en su elaboración. Definición que señala Ferraro “... la política pública se considera como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritario...”<sup>18</sup> o como lo indica Arroyave “... como un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad (económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras) implementan un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas...”<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> BANCO DE LA REPÚBLICA. Introducción al análisis económico: el caso colombiano. Siglo del hombre editores.1988. P. 187

<sup>17</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. MONROY CABRA, Marco Gerardo. Sentencia C-763 de 2007.

<sup>18</sup> FERRARO, Agustín. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica. Reinventando el Estado. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.2009. P. 105

<sup>19</sup> ARROYAVE ALZATE, Santiago. Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. Revista Fórum Nº 1. Universidad Nacional de Colombia – sede Medellín. P. 96.

Como la actividad de la administración afecta todos los ámbitos de la vida social, sea generando seguridad, administrando justicia, asegurando la existencia de servicios de salud, educación y vivienda<sup>20</sup>, entre otros, se comprende que las políticas públicas de una administración vayan encaminadas a la solución de diferentes tipos de problemas según la interpretación que se haga del tipo de Estado (la parte política) y de ahí su estructura de especialidades de acuerdo con las temáticas, como los Ministerios y los Departamentos Administrativos para señalar unos ejemplos (Que luego propenden por los desarrollos técnicos).

En ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha generado en este tema en particular tres aspectos que deben ser tenidos en cuenta, cuando de elaboración de políticas públicas se trata, notando así la necesidad de la planeación, ejecución y seguimiento que debe tener todo plan y que en estricto sentido es la forma de cómo aterrizar lo político en lo técnico, sin olvidar ese insumo (el político que le dio origen, y que luego se ve ratificados en participaciones de los asociados). Pero con reglas claras que permiten asegurar la complementariedad de los dos conceptos.

El Tribunal constitucional lo expresa así: “(...)La primera condición es que la política efectivamente exista. No se puede tratar de unas ideas o conjeturas respecto a qué hacer, sino un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar (...)”, La segunda condición es que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho. En tal sentido, por ejemplo, no puede tratarse de una política pública tan sólo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas(...)”, “(...) La tercera condición es que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática. En tal sentido, la

---

<sup>20</sup> LINDBLOM, Charles E. El proceso de elaboración de políticas públicas. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1991. P. 7

jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) ‘que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan’, o (ii) ‘que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente.’(...)”. <subrayado no incluido en el original>.

Se observa entonces que la parte final hace referencia a un presupuesto constitucional sobre la participación ciudadana como factor imperante para la legitimación de los planes de la administración, siendo éste un elemento eminentemente político - en una especie de renovación del contrato social- que debe orientar toda formulación y aplicación técnica posterior. Un ejemplo de ello es la intervención que hace la ciudadanía o los sectores interesados en las audiencias públicas previas a los debates del Plan de Desarrollo Nacional o Local. Concluye la Corte al decir que “debe existir (i) un plan específico para garantizar de manera progresiva el goce efectivo del derecho constitucional en su faceta prestacional; (ii) un cronograma de actividades para su ejecución. El plan (iii) debe responder a las necesidades de la población hacia la cual fue estructurado; (iv) debe ser ejecutado en un tiempo determinado, sin que este lapso se torne en irrazonable ni indefinido y; (v) debe permitir una verdadera participación democrática en todas las etapas de su elaboración”<sup>21</sup>, (subrayado no incluida en el original) notando la coherencia entre el accionar técnico y el componente político en la implementación de las políticas públicas.

Habiendo ya concebido el elemento político en la esencia de las políticas públicas, conviene ahora establecer elementos técnicos que eviten cambiar las finalidades de éstas, por las presiones de los grupos de interés relacionados con las aplicaciones de dichas políticas. Por eso, en este aparte sobre la elaboración de políticas públicas, conviene primero, hacer alusión sobre el marco científico en el que se generan. En donde el neoinstitucionalismo se tiene como un nuevo enfoque de la teoría que promueve una

---

<sup>21</sup>CORTE CONSTITUCIONAL. M. P. PRETELT CHALJUB, Jorge Ignacio. Sentencia T-553 de 2011.

metodología interdisciplinaria en donde convergen las ciencias de la Economía, el Derecho, la Teoría de la gestión (Teoría administrativa), la Sociología, la Historia y la Psicología, y que se enfoca en el desarrollo de las organizaciones, en los cambios del entorno institucional, la calidad del gestión y de la producción existente, el desarrollo de conocimiento, las innovaciones tecnológicas y su competitividad.<sup>22</sup> Así mismo, señala Manrique<sup>23</sup> que el neoinstitucionalismo destaca la importancia de las instituciones (en el sentido económico, que se refiere a la normatividad) aduciendo que conforman el cemento de la sociedad. Sin embargo, Tsebelis y North<sup>24</sup> también destacan la falencia que estas tienen: las instituciones tienen un enfoque dinámico, en donde los actores sociales pueden influenciarlas -con el fin de cambiarlas o mantenerlas-, para poder asegurar resultados políticos o de política pública favorables a sus intereses.

En este punto, es donde el neoinstitucionalismo ayuda a mantener la formulación de la política en la forma querida por la sociedad, al respecto señala Parra<sup>25</sup> al explicarlo como una corriente que permite la estabilidad de las políticas públicas. Esta afirmación se funda en el trabajo de Skocpol y Weir, quienes manifiestan que son factores relevantes la estructura organizativa del Estado y las herencias políticas, en donde es fundamental hacer énfasis en las estructuras estatales, ya que es el Estado el actor central en el proceso de las políticas públicas, y que en conjunto con las organizaciones políticas servirán para seleccionar lo que se incluirá en la agenda política de una sociedad. (Se ve nuevamente una refrendación del contrato social).

Finalmente, sobre este punto se puede afirmar que se necesita del elemento político, pero debe tenerse cuidado de la injerencia política, y que, para reafirmar el querer de la

---

<sup>22</sup> MARTÍNEZ FAJARDO, Carlos E. Neoinstitucionalismo y teoría de gestión. Revista de ciencias administrativas y sociales N° 18. 2002 P. 9-11 ISSN: 2248-6968

<sup>23</sup> MANRIQUE REYES, Alfredo. Fundamentos de la organización y funcionamiento del Estado colombiano. Centro editorial Universidad del Rosario. 2010. P. 84

<sup>24</sup> Ibid.P. 84

<sup>25</sup> PARRA RAMÍREZ, Esther. Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas. Revista Administración & Desarrollo 3751. ESAP. 2009. P. 157

sociedad (la ratificación del elemento político) que servirá para la elaboración e implementación técnica de la política pública, se entiende que no siempre es posible el evento de la participación directa de los asociados, situación que lleva a orientar el contenido 'político' de la política pública con los elementos que definen al propio Estado, y que en el caso colombiano corresponden a la máxima refrendación política vertida en la Constitución: los preceptos y postulados del Estado Social de Derecho.

### 3.1.3 CAPÍTULO 3.

#### LA REGULACIÓN Y SUS DESARROLLOS COMO MATERIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Hemos observado cómo en la medida en que evoluciona el Estado, éste se va transformando en su interior para poder asimilar y afrontar los retos que se van presentando de acuerdo con los movimientos o circunstancias en el contexto interno y externo de la sociedad en la que ese Estado es parte. Así, en aras del crecimiento económico y el mejoramiento social concreta el Estado su actuar en la regulación estatal como producto de las políticas públicas propuestas para momentos específicos.

Este capítulo se iniciará con el contexto económico actual, cuya característica es la globalización, seguirá con la noción de regulación, el marco constitucional y jurisprudencial según la Corte Constitucional para finalmente establecer los tipos y órganos de regulación.

##### 3.1.3.1 ANTECEDENTES

De acuerdo con los anteriores presupuestos sobre contextos y circunstancias que viven las naciones en determinadas épocas, se hace alusión al nacimiento de la regulación en Estados Unidos a finales del siglo XIX con la aprobación de la Ley de Comercio Interestatal en 1887, la que buscaba frenar los abusos cometidos por determinadas empresas privadas en actividades industriales de interés público, con esta norma, se inicia el proceso de regulación pública de actividades privadas y se da origen a la Comisión de Comercio Interestatal.

Esta agencia reguladora independiente contaba con características de estabilidad en el cargo de órganos de dirección, capacidad para diseñar sus propias líneas de actuación al

margen de posibles injerencias del Ejecutivo y la atribución de potestad reglamentaria autónoma.

Con las agencias se pasa de la función de policía a la función reguladora encomendada a las agencias independientes<sup>26</sup>. En 1935, en la sentencia *Humphrey's Executor vs U.S.*, se debate sobre su papel y se estableció que todas las agencias reguladoras independientes han sido creadas por Ley, por lo que sus miembros no podrán ser removidos salvo por justa causa. Ahora bien, tanta independencia llevó a que las agencias fueran capturadas por los mismo sectores a ser regulados, situación que dio paso a la jurisprudencia denominada *Hard Look Review* encaminada al procedimiento de la toma de decisiones de estas agencias, para garantizar que el resultado de la regulación fuera el resultado de una valoración a todas las posibles soluciones.

Al sobrevivir las agencias, éstas se imponen y se logra un punto medio que consiste, por un lado, en el fundamento legal como legitimación de su independencia, lo que determina que las agencias al ser creadas por el legislativo, no permite que exista una delegación normativa por parte del ejecutivo que le permitiera tener control sobre ellas, y por el otro, el control a los mecanismos de regulación para garantizar la transparencia de la acción de las agencias.<sup>27</sup> Se comprende que las circunstancias históricas con características marcadas como el abuso de algunos sectores sobre el mercado, repercuten de manera transversal en los aspectos relevantes de la sociedad, donde el Estado habrá de intervenir en aras de conjurar la crisis y buscar el beneficio de la misma sociedad.

---

<sup>26</sup> VALENCIA AGUDELO, Germán Darío. Op.Cit. 2004. P. 17

<sup>27</sup> UPRIMNY SALAZAR, Catalina. Las comisiones de regulación: el punto medio de las agencias independientes en Colombia. Revista Universitas Estudiantes N° 3. Pontificia Universidad Javeriana. 2006. P. 231-232

### 3.1.3.2 NOCIÓN DE REGULACIÓN

En ese orden de ideas, resulta pertinente definir regulación, por lo se toma a Araque quien define la regulación “como el conjunto de normas generales y específicas impuestas por las agencias de regulación estatales que interfieren directamente en el mecanismo de asignación de los mercados, o indirectamente alterando las decisiones de oferta y demanda de los usuarios y de las empresas prestadoras del servicio”<sup>28</sup>, situación que para su efectividad requiere de alcance normativo, así como se comprende que las regulaciones que hace el Estado pueden ser de la órbita de lo económico, social o administrativo, por tanto continua el autor afirmando que la regulación es un conjunto de limitaciones impuestas a la libertad de los ciudadanos y de las empresas por presumibles razones de interés público.<sup>29</sup>

En atención a lo anterior, se comprende la regulación como una herramienta o instrumento normativo que determina las actividades públicas de intervención sobre las actividades privadas, con el objeto de proteger a la sociedad en la ejecución de las actividades que son esenciales para su bienestar, mediante la promoción de la competencia y el incentivo de la eficiencia en la operación de los actores del mercado<sup>30</sup>, en el entendido que una vez posicionado el establecimiento normativo que permita la apertura de operadores privados, la regulación evitará que estos terminen abusando de su posición ante la sociedad y sus integrantes.

---

<sup>28</sup> ARAQUE GARCÍA, Lucas. La constitucionalidad de la regulación y las comisiones de regulación de servicios públicos. Revista diálogos de derecho y política. Nº 4. 2010. P. 6

<sup>29</sup> Ibid.P. 6

<sup>30</sup> RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Adaptación del modelo de Estado y del derecho nacional a la globalización económica y compatibilización con la vigencia del estado social de derecho. Opción jurídica Vol 11. Universidad de Medellín. 2012. P. 76

### 3.1.3.3 LA REGULACIÓN EN EL MARCO GENERAL CONSTITUCIONAL COLOMBIANO

Bajo ese marco como lo señala Lamprea<sup>31</sup>, se podría afirmar que la Constituyente de 1991 buscó la construcción de un modelo de sociedad en el cual “la mano invisible del mercado y el brazo visible del Estado trabajasen como único órgano, logrando así el punto medio entre un Estado Bienestar y el Estado libertario”. La Constitución Política de 1991 deja establecido en su articulado las reglas de juego y las herramientas mediante las cuales el Estado va a ser un actor determinante en la regulación del mercado y en la búsqueda de alcanzar objetivos sociales que se encuentren valorados por el sector político, como actores en la generación de políticas públicas, como la disminución de la pobreza, el acceso a los servicios públicos, etc., lo que para ello sería inalcanzable si no se dota de normas e instituciones para lograrlo.

En ese orden de ideas y de manera oportuna, Valencia<sup>32</sup> señala que los objetivos de las políticas regulatorias son: gestionar los efectos agregados del conjunto de regulaciones, mejorar la efectividad de los regímenes de prestación de servicios públicos, mejorar la capacidad o flexibilidad de adaptación al cambio, implementar reformas estructurales de largo plazo, gestionar el fenómeno de la globalización, promover y utilizar alternativas de intervención mediante regulaciones y asegurar la transparencia, rendición de cuentas y responsabilidades del conjunto del sistema regulador.

Ahora bien, bajo el Estado Social de Derecho establecido por la Carta política de 1991 es claro que la regulación juega un factor relevante en aras de asegurar que la prestación de servicios, objeto del Estado, lleguen de manera eficaz y eficiente a todos sus habitantes. De ello la Corte Constitucional dice “...La prestación del servicio, que debe cubrir las necesidades de “todos los habitantes del territorio nacional, a quienes se les debe

---

<sup>31</sup> LAMPREA MONTEALEGRE, Everaldo. Los servicios públicos domiciliarios y el Estado regulador. Revista Jurídica Precedente. Universidad Icesi. Edición 2004. diciembre, 2006.

<sup>32</sup> VALENCIA AGUDELO, Germán Darío. Op.Cit. 2004. P. 15.

asegurar su prestación eficiente”, tiene como destinatario a los usuarios, esto es, a quienes son titulares de dichas necesidades y demandan por consiguiente su satisfacción...”, continúa diciendo “...La condición de usuario, por lo tanto, comporta una situación material u objetiva, en la medida en que es el beneficiario del suministro de las prestaciones propias del servicio a cargo de la empresa respectiva...”<sup>33</sup>, lo que deja sobre la mesa el papel que debe tener el Estado en la satisfacción de manera oportuna, mediante el andamiaje normativo a que haya lugar de las necesidades insatisfechas como la salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable entre otras.

Esto nos lleva a que la prestación de los servicios por parte del Estado debe ser eficaz y eficiente, de ello dice la Corte “...la eficacia y la eficiencia administrativa La primera relativa al cumplimiento de las determinaciones de la administración y la segunda relacionada con la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos. Es por ello que las dos cualidades permiten la verificación objetiva de la distribución y producción de bienes y servicios del Estado destinados a la consecución de los fines sociales propuestos por el Estado Social de Derecho”<sup>34</sup>.

#### 3.1.3.3.1 LOS PRINCIPIOS DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

Del mismo modo, la Constitución Política en el Título XII “Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública”, el artículo 333 considera la libertad de la actividad económica y la iniciativa privada como columna de nuestro sistema económico pero bajo la tutela del Estado, al decir “La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la Ley.... La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.... La empresa , como base del desarrollo, tiene una función

---

<sup>33</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. BARRERA CARBONELL, Antonio. Sentencia C-630 de 2000.

<sup>34</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. MARTÍNEZ CABALLERO, Alejandro. Sentencia T-068 de 1998

social que implica obligaciones.... El Estado, por mandato de la Ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas haga de su posición dominante en el mercado nacional...” .

En tal virtud la Corte Constitucional advierte que las libertades económicas no son absolutas al decir:“... Esta disposición señala que la empresa tiene una función social que implica obligaciones, prevé que la libre competencia supone responsabilidades, e indica que la ley delimitará el alcance de la libertad económica “cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación...”, y continua en las misma sentencia señalando que “... Teniendo en cuenta que estas libertades no son absolutas y que el Estado tiene la obligación de intervenir en la economía para remediar las fallas del mercado y promover desarrollo con equidad, la Corte ha precisado que las libertades económicas pueden ser limitadas.”<sup>35</sup>.

De ello se logra identificar que la intervención del Estado se centra, mediante la regulación económica y social de diversos sectores y actividades dentro de los parámetros constitucionales, aunque no adjudica bienes y servicios, sí controla tal asignación a través de la expedición de normas de medidas regulatorias<sup>36</sup>, así mismo se puede establecer que la intervención del Estado en función de la regulación esta segmentada por sectores de actividad económica o social, siendo así que la regulación pueda satisfacer las especificidades del mismo, de ello Valencia señala de actividades relacionadas con relevantes funciones económicas y con la regulación de aquellas vinculadas al ejercicio de los derechos fundamentales; por ejemplo, los servicios públicos domiciliarios.

Es por ello que es imprescindible hacer mención de lo que dice la Corte Constitucional, frente a lo que de regulación se refiere y como herramienta del Estado, en éste sentido la

---

<sup>35</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. PRETELT CHALJUB, Jorge Ignacio. Sentencia C-263 de 2011.

<sup>36</sup> LAMPREA MONTEALEGRE, Everaldo. Op.Cit. 2006.

Corte señala que “...en un Estado social de derecho la intervención estatal en el ámbito socio-económico obedece al cumplimiento de diversas funciones que se agrupan en cuatro grandes categorías: una función de redistribución del ingreso y de la propiedad...; ...una función de estabilización económica; ...una función de regulación económica y social de múltiples sectores; ...y todas las anteriores dentro de un contexto general encaminado a definir las condiciones fundamentales de funcionamiento del mercado y de la convivencia social...<sup>37</sup>”, todo ello en el marco de la Constitución, acto seguido bien menciona la Corte al decir que el mercado no es un fenómeno natural sino que depende en gran medida del establecimiento de instituciones básicas como el derecho de propiedad, la libertad contractual y un sistema contractual y extracontractual, cuya efectividad obedece a que exista una administración de justicia y de policía administrativa capaces de hacer respetar esas instituciones y cita de manera contundente que sin dicha regulación general del Estado, el mercado económico no podría existir ni funcionar.<sup>38</sup>

La Corte continúa considerando que la intervención del Estado puede ser de diferente tipo, haciendo mención de la doctrina así: “...se habla de intervención estatal global, cuando versa sobre la economía como un todo, sectorial, cuando recae en una determinada área de actividad, o particular, si apunta a una cierta situación como por ejemplo a la de una empresa; de intervención estatal directa, cuando recae sobre la existencia o la actividad de los agentes económicos, o indirecta, cuando está orientada no a la actividad económica propiamente dicha sino al resultado de la misma; intervención unilateral, cuando el Estado autoriza, prohíbe o reglamenta una actividad económica, o intervención convencional, cuando el Estado pacta con los agentes económicos las políticas o programas que propenden por el interés general; intervención por vía directiva, cuando el Estado adopta medidas que orientan a los agentes económicos privados, o

---

<sup>37</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. Sentencia C-150 de 2003.

<sup>38</sup> Ibid.

intervención por vía de gestión, cuando el Estado se hace cargo el mismo de actividades económicas por medio de personas jurídicas generalmente públicas.”

Así mismo, a reglón seguido señala que de acuerdo con su función, la intervención del Estado en la economía también se puede agrupar en “(...)tres clases de intervencionismo económico: conformativa, que establece los requisitos de existencia, formalización y funcionamiento de los actores económicos; finalística, que señala los objetivos generales o las metas concretas a los cuales han de propender los actores económicos; y condicionante, que propiamente fija las reglas de juego del mercado o de un sector económico.”

Culmina la Corte este aparte al expresar que los actos de intervención estatal puede someter a los actores económicos a “...un régimen de declaración –un nivel bajo de intervención que sólo exige que los actores económicos presenten a las autoridades determinada información–, un régimen de reglamentación, mediante el cual se fijan condiciones para la realización de una actividad, un régimen de autorización previa, que impide el inicio de la actividad económica privada sin que medie un acto de la autoridad pública que lo permita, un régimen de interdicción, que prohíbe ciertas actividades económicas juzgadas indeseables, o un régimen de monopolio, mediante el cual el Estado excluye del mercado determinadas actividades económicas, y se reserva para sí su desarrollo sea de manera directa o indirecta según lo que establezca la ley.” De gran relevancia la mención de los apartes de la sentencia C-150 de 2003, habida cuenta de la explicación que hace sobre la forma en que el Estado ejerce la intervención ejerciendo la función de regulación en el andamiaje socio-económico del país.

#### 3.1.3.4 CONFIGURACIONES GENERALES PARA LA REGULACIÓN

Por tanto, es oportuno señalar que en virtud de la Constitución de 1991 se originaron dos tipos de órganos de regulación, la Corte Constitucional señala: "...contempla dos grandes tipos de órganos de regulación: primero, los de rango constitucional, entre los cuales se encuentra, por ejemplo, la Junta Directiva del Banco de la República como "autoridad monetaria, crediticia y cambiaria", y la Comisión Nacional de televisión cuya junta directiva está encargada de "[l]a (sic) dirección de la política que en materia de televisión determine la ley" (art. 77 de la C.P.) entre otras funciones; y, segundo, los de creación legal a los cuales aluden expresiones abiertas como "otras entidades del orden nacional" (artículo 150, numeral 7, C.P.) y "agencias del Estado" (artículo 211 C.P.)<sup>39</sup>.

Podemos traer como ejemplo de origen legal las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos y las Superintendencias, cabe mencionar que la Comisión Nacional de televisión (CNTV) dio paso a la Autoridad Nacional de televisión (ANTV) en virtud de la Ley 1507 de 2012 perdiendo así la CNTV su rango constitucional (Como se verá más adelante). Esta tipología de órganos va acompañada de dos características; la autonomía, entendida para la Corte cuando su origen es de rango Constitucional y la independencia cuando su origen es de rango legal. Conceptos que no son absolutos por cuanto están sometidos al imperio de la Constitución y de la Ley. El primero traducido en libertad para manejar asuntos administrativos, financieros y técnicos y el segundo cuyo significado se refiere a la interdicción de los demás poderes públicos en sus propias funciones y asuntos.<sup>40</sup>

En ese orden de ideas se hace mención, por un lado, al Banco de la República cuya autonomía se expresa al establecer que es un órgano de carácter constitucional, con

---

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> MELO SALCEDO, Ileana Marlitt, Los órganos autónomos e independientes. Revista electrónica Científica Civilizar Nº 5. Universidad Sergio Arboleda. 2003. Ver [http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/archivo\\_publicacion\\_5.htm](http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/archivo_publicacion_5.htm)

personería jurídica, de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio de conformidad con el artículo 31 de la C.P., lo cual significa que no forma parte de ninguna de las Ramas del Poder Público y por ello, no depende de las directrices, orientaciones o decisiones del Gobierno, al cual le corresponde cumplir otras funciones, distintas<sup>41</sup>, y por el otro, a las Comisiones de regulación de los Servicios Públicos Domiciliarios, entidades creadas por la Ley 142 de 1993, para ejercer las funciones atribuidas al Presidente según el artículo 370 de la CP, a saber, señalar con sujeción a la Ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios<sup>42</sup>, encaminado, como ya mencionó, a establecer reglas claras de juego y evitar el abuso a los usuarios.<sup>43</sup>

### 3.1.3.5 LA COMPETENCIA. EL ELEMENTO DE TRABAJO DE LA REGULACIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES ESTATALES

En el entendido de un mercado que apoya el desarrollo económico de la sociedad, la promoción de la competencia encuentra asidero en las disposiciones regulatorias de manejo de esos mercados. Un ejemplo claro de este tipo de normas es la Ley 142 de 1994, que establece en el capítulo III artículo 73, que dice: “Las funciones y facultades generales. Las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten los servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan

---

<sup>41</sup> MELO SALCEDO, Ileana Marlitt,. Los órganos autónomos e independientes. Revista electrónica Científica Civilizar N° 5. Universidad Sergio Arboleda. 2003. Ver [http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/archivo\\_publicacion\\_5.htm](http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/archivo_publicacion_5.htm)

<sup>42</sup> ARAQUE GARCÍA, Lucas. Op.Cit. 2010. P. 11.

<sup>43</sup> Estas distinciones hechas de manera general, el análisis específico sobre la discusión de las asignaciones constitucionales y sus desarrollos legales son ampliados en el aparte de servicios públicos.

servicios de calidad....; Fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas de servicios públicos en la prestación del servicio.... y establecer formulas para la fijación de tarifas de los servicios públicos, cuando ello corresponde según lo previsto en el artículo 88; y señalar cuando hay suficiente competencia como para que la fijación sea libre....”.  
<subrayado no incluido en el original>.

Las anteriores funciones, entre otras, dan muestra de cómo el legislador establece desde el punto de vista de eficiencia, entendida ésta como condiciones estables para la competencia en el sector, la certeza de seguridad jurídica para los inversionistas del sector, lo que está de acuerdo con uno de los criterios para evaluar la política pública, como lo es la existencia de normatividad y reglas claras, pero más allá, faculta a las comisiones de regulación para establecer normas de calidad y por ende indicadores, y las formulas para las tarifas atendiendo así a la regulación estructural y la material, lo que genera un marco de responsabilidad por parte de los prestadores del servicio para el cumplimiento de la normativa y a generar productos de la más alta calidad, lo que beneficiará a la comunidad.

Ahora bien, es imprescindible que la Política Pública de Regulación deba garantizar la independencia de las agencias de regulación, cómo política del sistema. Por tanto se necesita autonomía técnica en la complementación de las tarifas para garantizar la prestación de servicios, lo que debe estar por fuera del juego político.

De lo anterior se decanta que la regulación en general se enmarca bajo dos perspectivas; frente a las condiciones de competencia (regulación económica) que tiene como finalidad una garantía a los inversionistas dando condiciones para que la libre oferta y demanda sea clara, y por otro lado dar unas condiciones mínimas de calidad para los usuarios en la prestación de los servicios, para que éstos puedan estar tranquilos. La regulación es una actividad de control que ejerce el Estado, es decir, es inherente a él. En ese orden de ideas

es una actividad de carácter gubernamental de control encaminada a desarrollar el ejercicio de una actividad económica en condiciones eficientes (en el sentido de una actividad beneficiosa) de competencia.

Finalmente, habrá de anotarse que la regulación metodológicamente se divide en Regulación Estructural: referido ésta **a con qué se regula**, es decir al diseño institucional del sistema de regulación y el marco donde se toman todas las decisiones y la regulación material que se refiere **a qué se regula**, es decir, al contenido de esa regulación como las decisiones que son tomadas por los entes reguladores.

### 3.1.3.6 LA GLOBALIZACIÓN, FACTOR DETERMINANTE DE LA REGULACIÓN

La globalización en palabras de Restrepo<sup>44</sup> se entiende como un fenómeno multifacético, que se ha venido transformando y ha tomado formas especiales con tres dimensiones diferentes; una económica (liberalización de los mercados), una tecnológica (el desarrollo tecnológico de la información), y una ecológica (políticas mundiales de protección al medio ambiente), éste fenómeno produce efectos diferentes según la región, el país y el continente.

El autor señala también que la globalización no se puede asimilar sólo a la liberación multilateral de los mercados, dado que el crecimiento del mercado es, en la mayoría de las veces, el resultado de una búsqueda de mayores utilidades por parte de los diferentes actores económicos, que solo se pueden obtener a partir de una reorganización de los modelos de producción internos de las empresas, dicha voluntad de los actores económicos en aumentar sus utilidades requieren de nuevos modelos de organización. Estos modelos tienen varias características de las cuales resaltamos las siguientes; la producción flexible consistente en el desmonte paulatino de las pesadas industrias; la producción justo-a-tiempo, que implica que la demanda impone la dinámica de la

---

<sup>44</sup> RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto et al. Op.Cit. 2010. P.29

producción; la desterritorialización de la producción posible a la tecnología, en especial las telecomunicaciones; la flexibilización del mercado laboral, que ha permitido la aparición de los contratos de tiempo parcial y bajo regímenes legales de tipo civil o comercial<sup>45</sup>.

Es en este sentido, que la dimensión económica de la globalización, influye de manera directa en la estructura jurídica de las instituciones tanto públicas como privadas, lo que conlleva a la transformación de los diferentes procesos de funcionamiento de dichas instituciones y las obliga a adaptar sus estructuras jurídicas a las nuevas necesidades económicas y políticas globales<sup>46</sup>.

En tal virtud, la globalización juega como factor determinante en la transformación del Estado que pasa del intervencionismo a la regulación, de ello Restrepo refiere la relevancia de ésta, dado que en la época de los noventa se genera un ambiente mundial en el que se limita al Estado en la economía, se da el declive de la capacidad financiera para invertir en las empresas de servicios públicos y surge la imposición de programas de ajuste fiscal para controlar la inflación, permitiendo la apertura para el ingreso de operadores extranjeros así como la entrada de nuevos prestadores de servicios en sectores que son tradicionalmente del monopolio del Estado, lo que deriva en que en el Estado pasa de ser propietario de las empresas públicas y titular en exclusiva de numerosas actividades y servicios, a ser el regulador de la provisión de bienes y servicios, cuya titularidad se abrió a la libre iniciativa privada sujeta a las reglas del mercado y de la libre competencia<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Ibid. P. 19-20

<sup>46</sup> Ibid. P. 29

<sup>47</sup> RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Op.Cit. 2012. P. 74

## 3.2 TÍTULO 2.

### PARTE ESPECIAL.

#### DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS CLÁSICOS AL SERVICIO DE TELEVISIÓN. UBICACIÓN DE UN NEGOCIO CON TUTELA DEL ESTADO.

##### 3.2.1 CAPÍTULO 4.

##### EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SERVICIOS PÚBLICOS EN COLOMBIA Y LA CLASIFICACIÓN DE LA TELEVISIÓN COMO UNO DE ELLOS.

Salvo contadas excepciones<sup>48</sup>, la doctrina jurídica ha reconocido que el Derecho Administrativo en Colombia proviene de Francia, por ello, el propósito del presente capítulo consiste en relatar cuáles son los orígenes específicos del concepto de Servicio Público y cómo ha sido su evolución en el ordenamiento jurídico colombiano. Para ello, en primer lugar, debemos recurrir al concepto clásico de servicio público; en segundo lugar, relatar la llegada de ese concepto clásico a Colombia; y en tercer lugar, nos ocuparemos del desarrollo legal y constitucional del concepto hasta nuestros días para, finalmente, establecer si la televisión corresponde a un servicio de esta índole.

##### 3.2.1.1 CONCEPTO CLÁSICO DE SERVICIOS PÚBLICOS.

Para lograr determinar el alcance del concepto en el derecho galo así como su función, sería adecuado abordar múltiples decisiones del Consejo de Estado<sup>49</sup>, no obstante, únicamente nos referiremos al caso *Arret Blanc* de 18 de febrero de 1873 proferido por el Tribunal de Conflictos francés, conocido en la doctrina hispanohablante como el *caso*

---

<sup>48</sup> Entre ellas MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro. *Vivir en policía, Una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*. Ed. Universidad Externado de Colombia. 2007.

<sup>49</sup> CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA. Rothschild c. Larcher et Administration des Postes. Sentencia del 6 de diciembre de 1855 ; Bandy c. Ministre de la Guerre. Sentencia del 1 de junio de 1861.

*Blanco*. Más allá de los hechos, que podemos resumirlos en el atropellamiento de un infante por un vehículo de una tabacalera pública, en éste se estableció que la relación entre el Estado y los particulares no puede regirse por los principios de las relaciones entre particulares. Por ello, aquellos daños derivados de la ejecución de un servicio público, el Estado deberá responder conforme a su propio Derecho, a saber, el administrativo.

El Derecho francés, en este sentido, acuñó un concepto genérico de servicio público el cual lo define como “(t)oda actividad de los sujetos u órganos públicos o privados tendiente a la realización de las necesidades de interés general”<sup>50</sup>. Este concepto es herencia de la Escuela de Burdeos, la cual reconoce como sus elementos, el material (de interés general), el orgánico (de origen público) y un régimen jurídico específico, a saber, el derecho administrativo<sup>51</sup>. En su origen, el desarrollo del concepto perseguía establecer criterios de diferenciación de competencia, de manera que “(ú)nicamente los contratos relacionados con el funcionamiento mismo de los *servicios públicos* pueden ser contratos administrativos propiamente dichos (...)”<sup>52</sup>.

La crisis de esta escuela devino por causa de las nacionalizaciones. Se pudo comprobar que había servicios públicos que eran ejercidos por particulares y actividades que, sin ser servicio público, era gestionada por una entidad pública. Es claro que no es posible separar el Derecho Administrativo del privado a través del delineamiento de las actividades, pues ambos se entrecruzan, se funden y se confunden<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo, Introducción. Ed. Universidad Externado de Colombia. 2007. P. 77.

<sup>51</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Op.Cit. 2007. P. 80.

<sup>52</sup> JÈZE, Gastón. Principios Generales del Derecho Administrativo. Tomo II. Ed. Depalma. 1949. P. 14 – 16.

<sup>53</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás – Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo. I. Ed. Thomson Civitas. 2006. P. 54 – 55.

### 3.2.1.2 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO EN COLOMBIA.

#### 3.2.1.2.1 Desarrollo legal y constitucional de los 'Servicios Públicos'.

Previo a la promulgación de la Constitución de 1991, el concepto de servicio público no era más que una herramienta interpretativa para determinar competencias entre la justicia ordinaria y la administrativa<sup>54</sup>, pues al catalogarse la actividad como prestación de servicio público, dejaba en evidencia su naturaleza administrativa. No obstante, el concepto tuvo un papel relegado debido a la minuciosa regulación de las competencias realizada por los códigos de Procedimiento Civil y el Contencioso Administrativo.

La Carta constitucional en sus inicios (1991), hizo mención del concepto bajo estudio en múltiples ocasiones, no como desarrollo de la escuela de servicios públicos, sino como funciones y atribuciones públicas del Estado<sup>55</sup>. Una interpretación instrumental del mismo, en concordancia con el artículo 365 de la Constitución, permiten evidenciar seis elementos comunes, ejercicio que hace la doctrina con PALACIOS MEJÍA<sup>56</sup>:

“a. El primero se desprende del deber que se impone al Estado de asegurar que se presten los servicios públicos a todos los habitantes del territorio. Los servicios públicos deben ser, pues, actividades encaminadas a proporcionar algo que todos los habitantes buscan en algún momento de su vida, o en todos los momentos, y que, en principio, podría ser provisto por el Estado. No son “servicios públicos”, entonces, aquellas actividades que solo satisfacen necesidades muy peculiares, u ocasionales. Más aún (sic), los servicios públicos deben proporcionar bienes y servicios relativamente homogéneos poco diferenciados, para que puedan ser

---

<sup>54</sup> VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Bogotá: Ed Temis. 1994. P. 173.

<sup>55</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Op.Cit. 2007. P. 77.

<sup>56</sup> PALACIOS MEJÍA, Hugo. El Derecho de los servicios públicos. Ed. Biblioteca Vigente. 1999. P. 19 – 21.

fuerza de satisfacciones para todos los habitantes. Aproximándose a esta idea, la Corte Constitucional ha dicho, por ejemplo, que el transporte se convierte en servicio público en el momento en el que entra a ser “masivo”.

- b. El segundo elemento se deduce de la exigencia de que la prestación de los servicios sea “eficiente”. Esto es, los servicios públicos deben ser el resultado de actividades en las que sea posible medir la relación entre los costos en los que se incurre al prestarlos, y los resultados que se obtienen. No tendría recibo, dentro del texto constitucional colombiano, la tesis del Consejo de Estado francés que, según el cual “las necesidades del servicio público... deben prevalecer sobre toda consideración de interés financiero”.
- c. Un tercer elemento repara en que la Constitución elude definir por sí misma el régimen general de los servicios públicos, y concede al legislador una facultad amplia para hacerlo. Pero no exige que ese régimen ponga los particulares en condiciones de inferioridad frente a las autoridades, o que sea esencialmente modificable.
- d. El cuarto elemento que aparece manifiesto en el artículo 365 consiste en que, lejos de haber allí una “publicatio previa” que encomiende al Estado la tarea de prestar los servicios públicos, lo que existe en el inciso segundo del artículo es lo contrario: La habilitación constitucional directa, inequívoca, tanto en favor del Estado, como de los particulares, para prestar los servicios públicos. Habilitación que, por su alto origen, ni el legislador podría desconocer. El inciso aludido dice que el Estado podrá prestar los servicios públicos; no dice en forma alguna que su obligación o

su derecho exclusivo. Y añade la norma que también los particulares podrán prestarlos (...).

e. El quinto elemento de nota (sic) consiste en que las actividades de “servicio público” pueden encaminarse a proveer tanto “bienes públicos” como “bienes privados”. En efecto, la Constitución califica de “servicio público” la preservación del ambiente, “bien” que el mercado no puede cumplir en forma eficiente, porque una vez que el ambiente es sano no es posible privar de sus beneficios a nadie; esto es, los costos y los beneficios del ambiente sano no pueden repartirse adecuadamente entre las persona por medio del sistema de precios en un mercado competitivo. Por eso es claro que el concepto de servicio público incluye actividades dirigidas a producir lo que los economistas denominan “bienes públicos”.

“f. El último elemento que aparece en la Constitución consiste en que los servicios públicos pueden tener también por objeto la provisión de “bienes privados”, es decir, los que el mercado puede producir con eficiencia, excluyendo de la posibilidad de adquirir tales bienes a quienes no contribuyen a pagarlos (tales como la electricidad, las comunicaciones, y los servicios financieros). En efecto, obsérvese que el artículo 365 de la Constitución se refiere a servicios que podrían ser prestados lícitamente por particulares con provecho patrimonial; por eso la norma plantea la posibilidad de que, si tales servicios son monopolizados por decisión legislativa, evento excepcional, se indemnice plena y previamente a quienes hubieren estado prestándolos.”

Es claro que, tras la Constitución de 1991, el concepto dejó de ser un mero criterio de distinción de competencia para tomar diversas acepciones<sup>57</sup>. Una de ellas, relacionada con el concepto de servicio público domiciliario, se entiende este concepto como una actividad de prestación, en donde el Estado “(...) satisface directamente una necesidad pública mediante la prestación de un servicio a los administrados.”<sup>58</sup>, sin embargo, el artículo 365 de la Carta dispuso que también podrán ser prestadas dichas actividades por las comunidades organizadas o, incluso, los particulares. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que la Carta Política habilita para que los servicios públicos “(...) sea(n) prestado(s) por el Estado en forma directa o indirecta, es decir, por las autoridades públicas o los particulares, **reservándose en todo caso el primero la competencia para regular, controlar, inspeccionar y vigilar su adecuada prestación.**”<sup>59</sup> (Negrita no incluida en el original).

Sin embargo, al establecer quién estaba en capacidad de prestar los servicios públicos, el artículo constitucional precitado nos lleva hacia otro problema: se refirió a este concepto calificándolo de ‘domiciliario’, lo que hace pertinente que delimitemos el alcance de ambas expresiones y su relación (La de servicios públicos de manera general y aquellos domiciliarios).

#### 3.2.1.2.2 Servicio Público ‘domiciliario’: ¿Un sinónimo más?.

Hemos sido insistentes en el carácter polivalente del concepto bajo estudio, no obstante, a partir de la Constitución de 1991 este se ha venido acompañando con el vocablo ‘domiciliarios’, lo cual tiñó con mayor complejidad la tarea de delimitación: ¿corresponde a un sinónimo con uno de sus tantos significados? o, por el contrario, ¿se trata de un concepto verdaderamente autónomo?.

---

<sup>57</sup> Ibid. P. 9 – 10.

<sup>58</sup> PARADA, Ramón. Derecho Administrativo, Parte General. Tomo I. Ed. Marcial Pons. 2007. P. 377.

<sup>59</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. ESCOBAR GIL, Rodrigo. Sentencia C – 199 de 2001.

Este concepto hace alusión únicamente a las actividades relacionadas con ciertos bienes o servicios cuyo goce se agota en el domicilio de un usuario, es decir, en aquel sitio con el que la persona tiene una relación particular donde goza de libertad e intimidad, lo que podemos asemejar al concepto de residencia<sup>60</sup>. Se trata, entonces, de una relación de género y especie, donde los servicios públicos domiciliarios son una especie de los servicios públicos como género. En el entendido de esta delimitación, es importante comentar que el concepto no se restringe a la entrega de determinados bienes en el domicilio del usuario, por el contrario, es mucho más amplio, pues debe incluirse la fabricación de dichos bienes, la infraestructura de producción y transporte, etc.

En conclusión, no corresponde a otra sinonimia sino a una especificación con efectos jurídicos, a saber, las actividades que allí encuadren conforme a lo dispuesto por las leyes 142 y 143 de 1993 en donde cuenta esta especie con una regulación especial, mientras que los servicios públicos genéricos se atan a lo que dispone el legislador en otras normativas.

### 3.2.1.3 REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN COLOMBIA.

#### ELEMENTOS DE APOORTE A LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN GENERAL.

En general, las evoluciones regulatorias de buena parte de los servicios públicos tienen que ver con conceptos de las normativas relacionadas con los servicios públicos domiciliarios. Este aparte pretende establecer algunas de las principales discusiones para comprender las que son comparables (y no en todos casos aplicables) por compartir elementos teóricos similares.

---

<sup>60</sup> PALACIOS MEJÍA, Hugo. Op.Cit. 1999. P. 36 – 38.

### 3.2.1.3.1 La prestación del Servicio.

Como se comentara en capítulos anteriores de este documento, con el advenimiento de la globalización y el abandono por parte del Estado del papel de prestador monopólico de servicios, se ha presentado la incursión del sector privado en la prestación de actividades que le eran propias al Estado, ***limitando la intervención estatal a una fuerte intervención a través de una regulación que promueva la competencia***<sup>61</sup>. El artículo 365 de la Constitución Política, incluyó en su redacción la habilitación al Estado para que mantenga la regulación, control y vigilancia de dichos servicios. Esta atribución responde a la naturaleza que comprende la prestación de estos servicios, la necesidad que media por ellos, entre otros, por lo cual, dicha vigilancia debe producirse en todos los casos, tanto cuando el Estado es el mismo prestador como cuando lo realizan los particulares<sup>62</sup>.

De esta manera, sin ser taxativo, se le impuso al legislador la obligación de determinar

“(…) el régimen jurídico, la fijación de competencias y responsabilidades, los criterios generales de prestación (cobertura y calidad), el financiamiento y el régimen tarifario, la participación de los representantes de los municipios y de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten los servicios; la protección, derechos y deberes de los usuarios y el señalamiento de las reglas de la cuales debe obrar el Presidente al señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia.”<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Op.Cit. 2012. P. 73 – 82.

<sup>62</sup> PALACIOS MEJÍA, Hugo. Op.Cit. 1999. P. 58 – 60.

<sup>63</sup> Ibid. P. 34 y ss.

Como vemos, el constituyente tratándose de servicios públicos domiciliarios, estableció al legislador la obligación de regulación para la prestación y controles con amplias facultades<sup>64</sup>, encontrándose sólo tres limitaciones:

1. No puede modificar su propia competencia sobre la legislación de la materia<sup>65</sup>, así como tampoco la facultad de crear las reglas de intervención del Estado<sup>66</sup>.
2. La competencia para ejercer inspección sobre los servicios públicos y para **señalar políticas generales de su administración y control de eficiencia** es del Presidente de la República<sup>67</sup>.
3. Para **el control, inspección y vigilancia** en la prestación de los servicios públicos domiciliarios la competencia es del Presidente de la República, quien la delega en la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios<sup>68</sup>.

La Corte Constitucional ha reconocido la competencia exclusiva del legislador para establecer el régimen jurídico aplicable tanto para los servicios públicos domiciliarios como para el género del mismo, dejando claro que la reserva de ley antes expuesta no excluye que el Congreso de la República le otorgue funciones de regulación a órganos especializados como las comisiones de regulación<sup>69</sup>.

### 3.2.1.3.2 El concepto de regulación en Colombia y la distribución de las competencias regulatorias

---

<sup>64</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 367.

<sup>65</sup> Ibid. Artículos 367, 369 y 370, así como el numeral 23 del artículo 150.

<sup>66</sup> Ibid. Artículo 334.

<sup>67</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. M. P. ESCOBAR GIL, Rodrigo. Sentencia C – 199 de 2001. También consultar: Ibid. Numeral 22 del artículo 150 y el artículo 370.

<sup>68</sup> Ibid. Artículo 370.

<sup>69</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. SIERRA PORTO, Humberto Antonio. Sentencia C – 186 de 2011.

Así como la evolución del concepto de servicio público, el concepto de regulación no es claro en la legislación, sólo a partir de interpretaciones de las altas cortes y lecturas doctrinales, puede hacerse un conjunto que clarifique dicho concepto en el entendido ya no general (Que se trató en capítulos anteriores), sino en el práctico, que se ve reflejado en los desarrollos legales por orden constitucional. Así pues, este aparte del capítulo comprenderá los análisis jurisprudencial y doctrinal que sobre el tema se ha contemplado. Estableciendo como guía orientadora los elementos jurisprudenciales sobre los preceptos constitucionales y legales de la asignación para la competencia en los actos administrativos de las Comisiones que determinan la regulación de los servicios públicos domiciliarios y que comprenden de manera directa el planteamiento que responda a la pregunta de si ¿Implican algunas potestades de los servicios públicos domiciliarios de las Comisiones de regulación una asignación de nuevos legisladores?, teniendo como base la asignación tarifaria como problema jurídico que encabeza la línea de estudio jurisprudencial<sup>70</sup>. Situación que permite dilucidar los marcos regulatorios de las entidades que intervienen en la regulación de televisión (Marco especialmente importante con la reasignación de competencias de la desaparecida Comisión Nacional de televisión (2012)).

#### 3.2.1.3.3 Definición de regulación para los servicios públicos.

Del texto constitucional la regulación se asigna así: como una de carácter general que en el art. 334 se fijó al Estado para llevar la dirección general de la Economía, una para el Congreso, al que por mandato constitucional en el art. 150 N. 21 y 23 se le asigna competencia para dictar las normas de intervención económica y las que rigen la prestación de los servicios públicos, o las que en el art. 365 en representación del Estado,

---

<sup>70</sup>Según la metodología planteada por Diego López, ha de considerarse un elemento adicional en este análisis, y es el de que ya el balance constitucional (Doctrina Constitucional aplicable en ese momento jurídico político) no corresponde a la decisión de un mismo ente institucional (como la CORTE CONSTITUCIONAL), sino que también se compara y compite con las decisiones del CONSEJO DE ESTADO, ampliando de manera generosa la aplicación metodológica y que de seguro habrá de zanjar la discusión del ente competente para la interpretación constitucional. Para la formulación metodológica ver: LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo. El derecho de los jueces. Uniandes Bogotá: 2000.P. 11 - 86.

a través de las leyes, lleva la regulación, el control y la vigilancia de estos servicios y, una para el Ejecutivo, pues en el art. 370 constitucional se dice que al Presidente corresponderá señalar la fijación de políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos. Sobre el tipo de herramienta jurídica empleada para dicha función, Palacios Mejía<sup>71</sup> considera que la asignación constitucional al Presidente en este caso corresponde a una herramienta diferente a la reglamentación, pues ésta ya está asignada en el art. 189 constitucional, abriendo campo a una designación que no es legal, pero tampoco reglamentaria.

Entendiendo la existencia de esta categoría jurídica (Regulación), que generalmente es entendida como toda actividad que desempeña el Estado para organizar sus componentes sociales, como lo estableció el tribunal constitucional en sentencia de Febrero de 2003 que dice de la misma que “En un sentido amplio, todas las decisiones del Estado respecto del funcionamiento de la economía y la organización de la sociedad constituyen una forma de regulación”<sup>72</sup>, a pesar de ser ésta la definición de carácter general que se enmarca en las temáticas sobre las que habrá de versar la función de regulación (las de funcionamiento de la economía y la organización de la sociedad), queda el interrogante sobre cuál es el límite de la asignación para ejercer la potestad de regulación, esto es, ¿puede regular todo lo que trate de intervención económica?, o ¿sólo unos temas? -según se mencionaba en los párrafos precedentes para el caso de la intervención económica de las comisiones de regulación-, porque la jurisprudencia mencionada en este aparte establece que por éste concepto las comisiones cuentan con independencia legal para regular en los ámbitos definidos por el legislador, pero no clarifica cómo y en qué temas se limitan entre sí las asignaciones constitucionales que parten de elementos jurídicos conocidos (el de Legislación y el de Reglamentación) para así saber qué le corresponde a cada institución, salvo tal vez que se entienda que para el ejercicio de sus funciones el

---

<sup>71</sup> PALACIOS MEJÍA Hugo. Op.Cit. 1999. P. 72

<sup>72</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. Sentencia C- 150 de Febrero 25 de 2003.

marco legal de las comisiones para regular permite combinar las funciones constitucionales asignadas a las dos ramas mencionadas.

#### 3.2.1.3.4 Marco de asignación de competencia para la actividad reguladora en servicios públicos.

Bajo el entendido de las líneas anteriores, y agregando a este marco la disposición del art. 211 de la Constitución que establece la autorización que por ley deba hacerse para la delegación de funciones presidenciales, para el marco constitucional se tuvo al principio supremo cuidado en la delegación de las funciones para la regulación de los órganos del Estado (entiéndase Legislativo y Ejecutivo), -en razón a la línea de pensamiento conservadora que respetaba la tradicional relación de competencias del ejecutivo, definido por la doctrina<sup>73</sup> “la competencia reguladora del legislador referida a la expedición de leyes marco a las que debe sujetarse el Presidente de la República para fijar las políticas generales en relación con los servicios públicos”.

Y ratificada en la sentencia constitucional de Junio de 1998 sobre la delegación presidencial que el art. 68 de la Ley 142 de 1994 asigna a las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos, en donde la Corte Constitucional además de ratificar que es por la atribución constitucional que el presidente establece las políticas para los servicios públicos, que éstas se desarrollan en el marco legal y que así también, por autorización legal, puede darse su delegación: “(...) Por ende cuando una disposición constitucional se refiere al Estado, y le impone un deber, o le confiere una atribución debe entenderse prima facie que la norma constitucional habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales, (...), respetando la órbita que fuera definida por el legislador con el pleno de la atribuciones constitucionales, para que el Presidente pueda

---

<sup>73</sup> DUSSAN HITSCHERICH, Jorge. El régimen de los servicios públicos domiciliarios. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá: 2005. P. 146.

fijar dichas políticas”<sup>74</sup>, lo que no se establecía directamente era que el hecho de que otros elementos legales permitieran la delegación , abre el espacio para pensar que no sólo los actos de regulación pueden originarse en asignaciones presidenciales, sino en general en órganos del Estado y que estos pueden ser delegables.

3.2.1.3.5 Evolución del marco de asignación de competencia para regulación. La discusión entre ‘la parte política’ de la política pública y la necesidad de los componentes autónomos y técnicos para el desarrollo del mercado.

Fue precisamente en desarrollo de la actividad constitucional de intervención económica - cuya función fue asignada al Estado-, que el Congreso estableció en la Ley 142 de 1994 los mecanismos de evaluación y desarrollo evolutivo del mercado y asigna las competencias, - según el mandato constitucional-, para la regulación de los servicios públicos en la figura de las Comisiones de Regulación. Estas comisiones funcionan como órgano administrativo bajo el entendido de mecanismo de intervención del Estado en la evolución del mercado, según se lee de la jurisprudencia constitucional en el año 1997 “(...) las crisis de las instituciones del mercado y la erosión de los poderes de los consumidores, aunada a la importancia que se le reconoce al mercado en las economías contemporáneas, han originado en cabeza del Estado poderosos instrumentos de intervención que le permiten sancionar concentraciones, abusos y disfunciones que a menudo se presentan en ellas, de suerte que a mayor imperfección de éstas el balance induce a una mayor intervención del Estado ya sea para corregirlas, compensarlas o, en casos extremos sustituir enteramente los mecanismos de mercado”<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. MARTÍNEZ CABALLERO, Alejandro. Sentencia C 272 de Junio 3 de 1998. En: DUSSAN HITSCHERICH, Jorge. El régimen de los servicios públicos domiciliarios. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá: 2005. P. 146.

<sup>75</sup> CORTE CONSTITUCIONAL.M.P. CIFUENTES MUÑOZ, Eduardo. Sentencia C 535 de Octubre 23 de 1997.

Estas funciones atribuidas al poder de intervención estatal, que por cuenta del cambio de modelo económico y las necesidades del mismo, inician el debate sobre el alcance de los poderes de las comisiones, originando en ello el estudio de los límites de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo<sup>76</sup>, pues recordemos, pertenecen las comisiones a la estructura del primero.

En medio de esta discusión se desarrollan los planteamientos jurídicos que permitían la delegación de funciones a que hace alusión el art. 68 de la Ley 142, por un lado en 1997, el Consejo de Estado en dos sentencias de septiembre<sup>77</sup> y noviembre<sup>78</sup> que no permitieron fueran delegadas las funciones presidenciales de regulación a las comisiones a través de la declaratoria de no aplicación por inconstitucionalidad, decisión que fuera rebatida de manera posterior con la declaración de exequibilidad de la misma norma en cabeza del tribunal constitucional en 1998<sup>79</sup> que autorizó la asignación a las comisiones.

Estos análisis que permitieron establecer como función asignada la de la regulación tampoco deslinda la situación de relación con la dirección de políticas (que parece también fuera asignada a las comisiones) pero que corresponde al Presidente y que se ejerce a través de los ministros, -generándose una colisión de competencias entre los ministros y las comisiones-, siendo esta colisión resuelta según explica la Corte Constitucional en sentencia del año 2000: “<La regulación> es tan sólo una forma de intervención estatal en la economía para corregir los errores de un mercado imperfecto y delimitar el ejercicio de la libertad de empresa, así como para preservar la sana y libre competencia, con el fin de lograr una mejor prestación de aquellos, y sin que tal función implique la asunción de competencias legislativas o reglamentarias. Las atribuciones

---

<sup>76</sup>DUSSAN HITSCHERICH, Jorge. Op.Cit.2005. P.146.

<sup>77</sup> CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA.M.P. BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Sentencia de Septiembre 25 de 1997.

<sup>78</sup>CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. M.P. BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Sentencia de noviembre 10 de 1997.

<sup>79</sup> CORTE CONSTITUCIONAL.M.P. MARTÍNEZ CABALLERO, Alejandro. Sentencia C 272 de Junio 3 de 1998.

pertinentes se deben ejercer respetando la ley, el reglamento y las directrices del gobierno, a través de los respectivos ministros”<sup>80</sup>.

Esta definición aclara que la delegación de funciones en la asignación de competencias que hace el Presidente se distingue entre: 1. La delegación de competencia hecha a la Comisión, que corresponde a la regulación, y 2. El ejercicio del mandato constitucional de dirección de la política de servicios públicos que fuera asignado al Presidente y que se ejecuta a través de los ministerios, sin haber hecho delegación alguna, por lo que en efectos prácticos se tendría que la única delegación que se da es la hecha a las Comisiones que implica la asignación de su competencia. Afirmación que contraría la interpretación doctrinal sobre el asunto, pues autores como Dussan Histcherich<sup>81</sup> consideran no hubo delegación según se interpreta de la declaratoria de exequibilidad de la norma (Dado que no se sustituye al Presidente, basándose en el principio de que la delegación implica la sustitución). En este caso, consideramos que al existir la separación de los conceptos de lineamiento de políticas y regulación se da la mencionada delegación, pero sólo en una parte pues el Presidente no es sustituido (conserva la competencia) pero sólo para la fijación de políticas.

Complementa el cuadro otro aparte de la sentencia constitucional de 2000 sobre la sujeción de la regulación a los actos del Ejecutivo y del Legislativo comentando “..., los actos de regulación de la Comisiones están en todo sujetos a la ley, a los decretos reglamentarios que expida el Presidente y a las políticas que fije el Gobierno Nacional en la respectiva área”<sup>82</sup>. Precisión que se ve más clara en el régimen tarifario, que corresponde a lo estipulado en los arts. 365 y 367 de la Constitución y se concreta en la función del Legislativo de establecer el marco en el cual habrá de moverse el Ejecutivo

---

<sup>80</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. M.P.HERNÁNDEZ GALINDO, José Gregorio. Sentencia C 1162 de Septiembre 6 de 2000. En: DUSSAN HITSCHERICH, Jorge. El régimen de los servicios públicos domiciliarios. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá: 2005. P. 152

<sup>81</sup> Ibid. P. 3.

<sup>82</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. HERNÁNDEZ GALINDO, José Gregorio. Op.Cit. 2000. P. 2.

para la dirección de la política y en especial las comisiones en la competencia regulatoria, que en el *manejo técnico de la situaciones de mercado* establece las tarifas, como bien lo observa el Tribunal Constitucional en Sentencia de 2003 sobre la función de regulación: “..., dadas las especificidades de la función de regulación y las particularidades de cada sector de actividad socioeconómica regulado, dicha función se puede manifestar en facultades de regulación y en instrumentos muy diversos. En un extremo se encuentra la Facultad normativa de regulación, consistente en la adopción de normas que concreten reglas de juego dentro de ámbitos precisos determinados, en cumplimiento del régimen fijado por el legislador”<sup>83</sup>.

#### 3.2.1.3.6 Los actos regulatorios de las comisiones. Las aclaraciones del caso tarifario.

Como se comentaba al inicio de este capítulo, algunos elementos en la regulación de los servicios públicos domiciliarios permitían extraer instituciones de la teoría para la regulación de otros servicios públicos en especial los temas de estados o categorías para la intervención, los principios regulatorios aplicables, la coordinación entre los entes del Estado para la ejecución armónica de sus fines y la autonomía de los mismos. Los dos últimos temas cobran especial relevancia por la desaparición de la Comisión Nacional de televisión, que contaba con la autonomía constitucional para el desarrollo de sus funciones (funciones mal establecidas en los desarrollos legislativos) y que ahora están asignadas -como se verá más adelante- entre entidades diversas, que también deben coordinar las actividades de regulación.

Así pues, el régimen de regulación para intervención del mercado (En servicios públicos domiciliarios), fue fijado por el Legislativo en la ley 142 de 1994 en los artículos 73, y del 86 al 98, que establece entre otros los sistemas de regulación que de manera general serán los que determinen la forma de ejecutar la competencia de las comisiones, en

---

<sup>83</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. M.P.CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. Sentencia C 150 de Febrero 25 de 2003.

donde determinan si el mercado se halla en una de tres categorías que oscilan en una mayor o menor regulación (cumpliendo la función de mecanismo de intervención en la evolución del mercado), siendo estas categorías: 1.Libertad regulada: en donde la comisión fija los criterios y metodología según la cual las empresas de servicios públicos pueden establecer las tarifas. 2. Libertad Vigilada: es el régimen mediante el cual las empresas de servicios públicos fijan libremente las tarifas y deben informar por escrito a las comisiones en la periodicidad y forma que éstas (las comisiones) determinen y 3. Libertad total: en esta, los prestadores del servicio no están sometidos a ninguna otra regla de fijación tarifaria que no corresponda a “las leyes del mercado”.

Del sistema se destaca como aspecto interesante la existencia de principios, sobre los cuales habrá de orientarse la regulación tarifaria, siendo estos los de Eficiencia Económica, Neutralidad, Solidaridad, Redistribución, Suficiencia Financiera, Simplicidad y Transparencia, bajo precisión del Tribunal Constitucional se tiene que el desarrollo del régimen de servicios públicos atiende también a los principios de libre competencia y libertad de empresa, según expresión de Sentencia de 1992 “El tema de los servicios públicos comprende una de las materias de mayor sensibilidad en la opinión colectiva, sobre todo después del abandono del concepto de servicios públicos gratuitos que tantas expectativas causó en los comienzos del Estado Social de Derecho, ..., Actualmente los servicios públicos son onerosos, surgiendo la obligación para las personas y los ciudadanos de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”<sup>84</sup> interpretación que fuera anterior incluso a la elaboración de la Ley 142 y que da luces sobre el marco en la competencia de las Comisiones, pues si bien deben seguir los principios de equidad y justicia, no pueden estos impedir que las empresas prestadoras sean económicamente rentables.

---

<sup>84</sup> CORTE CONSTITUCIONAL.M.P. MORÓN DÍAZ, Fabio. Sentencia C 580 de Noviembre 5 de 1992.

Comprende un elemento adicional sobre los principios y la regulación de mercado los componentes de la Tarifa, denominados cargos, entre los cuales se encuentran: 1. Cargo por Conexión: es aquel que cubre los costos de conexión del usuario al servicio y se incluyen los costos de expansión, la corte ha establecido que los estratos socioeconómicos más altos sean quienes asuman los costos en aplicación del principio de distribución<sup>85</sup>, siendo este el límite que enmarca la competencia para la definición de la tarifa, 2. El cargo Fijo: incluye los costos de operación y mantenimiento del servicio, que se causa de manera independiente de si hubo o no consumo, su justificación se da en el principio de competitividad y disponibilidad permanente del servicio, cuya limitación está en la eficiencia de la prestación<sup>86</sup> y 3. El Cargo por Consumo: aquel causado por el uso del servicio, la limitación por la consideración tarifaria se da en la cercanía máxima al establecido como consumo de unidad real según estableció la Corte Constitucional en 2003<sup>87</sup>, del sistema puede inferirse que, por lo menos de manera jurisprudencial se han establecido límites, o mejor, derroteros que enmarcan la competencia que fuera asignada a las Comisiones, pero no se hace de manera omnímoda, pues *incluso la técnica se encuentra supeditada a las finalidades y principios del Estado en el que se aplica*.

Una vez comprendidos los límites de la competencia de las comisiones que se encuentran incluidos en el sistema de regímenes tarifarios, cabe establecer aquel mecanismo regulatorio que comprenda los ya estudiados límites de Protección del Mercado (Que reúne los de Libertad de Competencia, Libertad de Empresa , y los que precaven el Abuso monopolístico y de Posición dominante), estudio que la Doctrina ha dilucidado añadiéndole un elemento más (La protección al usuario), en palabras de Dussan Histcherich<sup>88</sup> “La regulación debe procurar intervenir lo mínimo posible acogiendo la opción que resulte menos invasiva para el funcionamiento del mercado, orientándose

---

<sup>85</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. Op.Cit.2003. P.3.

<sup>86</sup> CORTE CONSTITUCIONAL.M.P. CÓRDOBA TRIVIÑO, Jaime. Sentencia C- 041 de Enero 28 de 2003.

<sup>87</sup> Ibid. P.4.

<sup>88</sup> DUSSAN HISTCHERICH, Jorge. Op.Cit.2005. P. 312.

principalmente hacia la protección del usuario, de manera que la fijación del techo tarifario <subrayado no incluido en el original> es una buena práctica porque permite que se presenten varias ofertas o planes tarifarios que se ajustan a las necesidades de cada cual, promoviendo una mayor competencia entre las empresas. Igualmente, si existe la posibilidad de que se presente una competencia efectiva, lo que debe evitarse es la fijación de precios por debajo de costos con el ánimo de desplazar a los competidores (precios predatorios), de manera que lo recomendable sería la fijación de un piso tarifario <subrayado no incluido en el original> que prevenga esa conducta” estableciendo no un único sistema de regulación, sino, uno que cumpla con adaptarse al mercado, según las circunstancias en la que éste se encuentre.

Queda, por último, establecer sobre el sistema actual, la posibilidad de la fijación de tarifas por parte del Legislador, y aunque el Tribunal Constitucional haya establecido en Sentencia de 2003 que “Corresponde al legislador en ejercicio de su poder de configuración y respetando los límites constitucionales determinar qué facultades son adecuadas para que el órgano de regulación correspondiente cumpla con las funciones en aras de promover el interés general y de alcanzar los fines públicos que justifican su existencia”<sup>89</sup> ***la situación de establecer las tarifas de manera más política que técnica compromete la autonomía de las comisiones y evidencia concepciones del Derecho Administrativo que no consultan con las nuevas tendencias del mismo***, en donde la complejidad del sistema de regulación se da por las condiciones cambiantes del mercado que requieren de estrategias de intervención económica mucho más ágiles.

Encuentran asidero estas concepciones en las apreciaciones que Meller<sup>90</sup> hace sobre el tema, pues el sistema de regulación tarifaria que fuera aplicado con injerencia directa del legislativo era uno que protegía a los monopolios, debido a que la consideración era

---

<sup>89</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. Op.Cit.2003. P.3.

<sup>90</sup> MELLER, Patricio. Revista Perspectivas. Universidad de Chile. Santiago de Chile. P. 5.

universalizar el acceso, -aún sin consultar el mercado-, pero ahora, que el mercado y sus condiciones son diferentes se necesita de un marco regulatorio que estimule y limite la competencia. Necesidad que en evidencia no puede comprender el proceso legislativo para las tarifas debido no sólo a la tecnicidad de la materia (procurar reglas técnicas de mercado) que deben blindarse del debate político, sino también, a la celeridad con que deben ejecutarse tales reglas, situación también prevista, en el libro verde de la Comisión de Comunidades Europeas<sup>91</sup> sobre el papel cambiante de las instituciones del Estado en relación con el mercado; y finalmente, en la noción originaria que da fundamento (por lo menos en lo técnico porque el fundamento histórico y el sistema son diferentes) a la creación de la Comisiones de Regulación en las Comisiones del sistema Anglosajón que se caracterizan por su autonomía<sup>92</sup>, elemento último que, adecuado a las condiciones propias del sistema puede separar de manera definitiva y asegurar en este caso sí, la delegación completa de las competencias en materias de Servicios Públicos.

Para completar este panorama de interpretación sobre el origen y límite de las funciones de los actos de regulación, se entiende que el balance constitucional había sido definido por la Corte Constitucional (A pesar de la reticencia inicial del Consejo de Estado) con su jurisprudencia de autorización para asignación de competencias, que ese mismo año se ratificó por el tribunal constitucional en la Sentencia C- 955 de 2007<sup>93</sup> que reafirma el que la ley puede crear órganos para regular y asignarles competencias; una interpretación que actualizó la opinión de ese año (2007) -aunque no de manera completa-, esta actualización llegaría en la sentencia del Consejo de Estado de abril de 2009<sup>94</sup> que finalmente permite a las comisiones regular sobre servicios públicos por la habilitación constitucional del art 150. Lo importante de estas interpretaciones jurisprudenciales es

---

<sup>91</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Libro verde. Bruselas: 2003. P.8.

<sup>92</sup> MONTERO PASCUAL JUAN JOSÉ. La desregulación estadounidense y la última crisis del servicio público en Europa. Boletín Mexicano de Derecho Comparado Nueva Serie Año XXXI Número 94 enero-abril. 1999. p 3-5.

<sup>93</sup> CORTE CONSTITUCIONAL.M.P. MONROY CABRA, Marco Gerardo. Sentencia C - 955 de noviembre 4 de 2007.

<sup>94</sup> CONSEJO DE ESTADO.M.P. OSTAU DE LAFONT PIANETA, Rafael E. Sentencia de abril 30 de 2009

que ubican la discusión ya no en la posibilidad de asignar (alguna corte con una propuesta más avanzada que la otra), sino en ***cómo el legislador debe armonizar la asignación***, pues hablan de la libertad del mismo (el legislador) para configurar la administración.

Este análisis jurisprudencial y doctrinal de configuración para la asignación de la competencia en general, tiene su último capítulo en la redistribución de las mismas que hiciera el legislador al modificar todo el sistema de regulación para la televisión y las telecomunicaciones con las recientes actuaciones legislativas de las leyes 1341 de 2009, el acto legislativo 02 de 2011 y la Ley 1507 de 2012 (Que además de la asignación y redistribución de competencias crean la Agencia Nacional del Espectro y eliminan la Comisión Nacional de televisión). Modificaciones que pueden entenderse bajo el esquema presentado para las instituciones de regulación en servicios públicos que comprende una asignación más ordenada y técnica por parte del legislativo (debe decirse también que no del todo, pero que sí mejora el sistema) por cuanto se entiende ahora (En el caso de televisión) ***que esta maraña de asignaciones es una que debe cumplir con el principio de colaboración armónica constitucional.***

#### 3.2.1.4 LA TELEVISIÓN: ¿SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO?

Una vez revisadas las características de los servicios públicos -en general-, los servicios públicos domiciliarios y su regulación -en específico-, como soporte para entender la regulación de televisión. Falta aclarar si el servicio de televisión podría encuadrarse en esta categoría (la de domiciliario). Pues se trata de la prestación de un servicio que comprende una red para su emisión, que llega a los destinatarios finales en sus residencias y que cuenta con servicios más allá de su simple distribución, en donde también se establece un pago mensual como contraprestación del usuario, entre otras características que le hacen cercano a la categoría de domiciliario. La relevancia de determinar si corresponde o no a un servicio público se encuentra en la regulación de la

actividad, la delimitación de las autoridades competentes para hacerlo y la libertad que se le otorga a la misma. Pues así se puedan aplicar instituciones semejantes, las intervenciones regulatorias deben contar con herramientas precisas para lograr las finalidades que el Estado se propone para las particularidades de cada mercado.

Dos motivos específicos ha encontrado la doctrina para negar que la televisión es un servicio público domiciliario: en primer lugar, encontramos que el Constituyente quiso apartar su regulación de la genérica para este tipo de actividades, consagrando una norma expresa que le confiere su regulación a un órgano autónomo la cual, como veremos, fue modificada, y en segundo lugar, la razón de fondo, consistente en que los signos que se transmiten mediante la televisión de modalidad abierta, no se dirigen a usuarios ciertos y determinados (situación distinta para la modalidad cerrada, y que para la de tipo abierta está por cambiar, según el planteamiento final de este texto), lo cual la excluye de la aplicación de la Ley 142 de 1994 correspondiente a los servicios públicos<sup>95</sup>.

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que:

“(…) al margen de los sorprendentes avances tecnológicos en la materia, la televisión continúa siendo uno de los medios masivos de comunicación con mayor grado de penetración en la sociedad contemporánea y en particular en el foro colombiano, al menos en las circunstancias actuales. Su relevancia en el proceso comunicativo es tal que tiene la potencialidad de incidir en la cotidianidad, en la formación de la opinión pública e incluso impactar de manera positiva o negativa en los procesos de *“consolidación o debilitamiento de las democracias”*<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> PALACIOS MEJÍA, Hugo. Op.Cit. 1999. P. 61 y 183.

<sup>96</sup> CORTE CONSTITUCIONAL M.P. PALACIO PALACIO, Jorge Iván, Sentencia C – 170 de 2012. Ver también las Sentencias C – 350 de 1997. M.P. MORÓN DÍAZ, FABIO; C - 497 de 1995. M.P.CIFUENTES MUÑOZ, EDUARDO y C - 1001 de 2007. M.P. CEPEDA ESPINOSA, MANUEL JOSÉ.

En el mismo sentido, sostuvo que:

“(…) para garantizar la autonomía e independencia de la Comisión Nacional de televisión, consagrada expresamente en los artículos 76 y 77 de la Carta Política, en la parte resolutive del presente fallo, la Corte procederá a declarar la exequibilidad del párrafo único del artículo 4° de la Ley 1341 de 2009, pero condicionando su alcance, en el sentido que se entienda, que la facultad atribuida al Gobierno Nacional para reglamentar lo pertinente al cumplimiento de los fines de intervención en el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, no se extiende al Servicio Público de televisión, por estar radicada dicha facultad reglamentaria, por expreso mandato constitucional, en la Comisión Nacional de televisión.”<sup>97</sup>

Lo anterior trae como consecuencia el reconocimiento del carácter excepcional que tienen los medios de comunicación y la independencia que demandan. En la actualidad, la incidencia que ostentan ha hecho que se cataloguen los medios informativos como la cuarta rama del poder. Así, el Tribunal insiste estableciendo que:

“(p)ara la Corte (sic), lo anterior, en modo alguno supone desconocer la importancia y necesidad de que el servicio público de televisión y, en general, todos los medios masivos de comunicación que de una u otra manera tienen la capacidad de incidir en la vida en comunidad para fortalecer o debilitar los procesos democráticos, sean regulados de manera que se garantice el ejercicio transparente e independiente, esto es, al margen de intereses económicos o políticos y en procura del interés general y del bien común. Solamente implica reconocer que el Constituyente confió en el Legislador la regulación de esa materia, para lo cual deberá tener en cuenta los principios

---

<sup>97</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. MENDOZA MARTELO, GABRIEL EDUARDO. Sentencia C – 570 de 2010.

democráticos y de separación de poderes, como también la totalidad de los valores, principios, derechos y deberes que en ella subyacen.”<sup>98</sup>

Haciendo a un lado el tema regulatorio, que se expone a continuación, encontramos que la televisión reporta una importancia fundamental para la sociedad y la democracia, lo cual lleva a que se le otorgue una independencia necesaria que tiene su impacto en, precisamente, la regulación de la actividad. Esta independencia llevó a que se excluyera de la regla general de los servicios públicos domiciliarios y se estableciera un régimen autónomo, lo cual no implica que deje de ser un servicio público. No obstante, más allá de su calificación como un servicio público – la cual le ha otorgado la Corte en múltiples decisiones<sup>99</sup> e incluso el legislador<sup>100</sup>-, queda claro que no corresponde a un servicio público domiciliario y, por tanto, queda excluido de su régimen jurídico y regulatorio.

#### 3.2.1.5 REGULACIÓN DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN.

Como se vio, la Constitución de 1991 le asignó una entidad específica y autónoma para que realizara la regulación de esta actividad. Inicialmente, se estableció la Comisión Nacional de televisión, la cual fue la máxima autoridad para este servicio como se vio en la Sentencia C – 570 de 2010 de la Corte Constitucional. Sin embargo, tras diversos cuestionamientos en el desarrollo de las funciones de la entidad, se promulgó el Acto Legislativo 2 de 2011, el cual modificó los artículos 76 y 77 de la Constitución, por medio del cual se derogó desde su origen constitucional esta Comisión, que la llevó a liquidación. Durante su vigencia, el legislador reguló la actividad por medio de:

- Ley 014 de 1991,

---

<sup>98</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. PALACIO PALACIO, JORGE IVÁN. Sentencia C – 170 de 2012.

<sup>99</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Op.Cit. Sentencias C – 170 de 2012. M.P. Jorge Iván PALACIO PALACIO; C – 570 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo MENDOZA MARTELO; C – 593 de 2012. M.P. María Victoria CALLE CORREA; y C – 351 de 2004. M.P. Marco Gerardo MONROY CABRA.

<sup>100</sup> Ley 1507 de 2012. Artículo 1. “(...) la televisión es un servicio público de competencia de la Nación (...).

- Ley 182 de 1995 (Que define todo el marco legal de televisión),
- Ley 335 de 1996,
- Ley 506 de 1999 y, finalmente,
- Ley 680 de 2001.

Recordemos que, previo a esta modificación, la Constitución era la norma que le otorgaba competencias a la comisión reguladora. El precitado Acto Legislativo trasladó al legislador la regulación de esta materia. La Corte Constitucional estableció que dicha transferencia no contrariaba la Carta Política, pues la independencia que requiere la televisión no está circunscrita a la exclusividad de su entidad reguladora, por el contrario, le impone al legislador la carga de observar los principios democráticos y separación del poder, así como los valores, principios, derechos y deberes que subyacen de esta actividad para poder darle un tratamiento conforme a la Constitución<sup>101</sup>. (Es en este entendido que cobra relevancia la discusión del capítulo anterior sobre los límites y competencias regulatorias de las entidades con tales asignaciones).

En cumplimiento de lo dispuesto en el mencionado Acto Legislativo, se profirió la Ley 1507 de 2012, mediante la cual se creó la entidad sustituyente de la Comisión Nacional de televisión, denominada Autoridad Nacional de televisión, la cual es “(...)una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, la cual formará parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones. (...)”<sup>102</sup>, cuyo propósito consiste en

“(...) brindar las herramientas para la ejecución de los planes y programas de la prestación del servicio público de televisión, con el fin de velar por el acceso

---

<sup>101</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. . M.P. PALACIO PALACIO, JORGE IVÁN.OP.CIT. Sentencia C – 170 de 2012

<sup>102</sup> Ley 1507 de 2012. Art. 2.

a la televisión, garantizar el pluralismo e imparcialidad informativa, la competencia y la eficiencia en la prestación del servicio, así como evitar las prácticas monopolísticas en su operación y explotación, en los términos de la Constitución y la ley. La ANTV será el principal interlocutor con los usuarios del servicio de televisión y la opinión pública en relación con la difusión, protección y defensa de los intereses de los televidentes y dirigirá su actividad dentro del marco jurídico, democrático y participativo que garantiza el orden político, económico y social de la Nación.

El alcance de su autonomía tiene como fin permitirle a la Autoridad desarrollar libremente sus funciones y ejecutar la política estatal televisiva. (...)”<sup>103</sup>.

Es claro que el legislador, en atención a la autonomía requerida, optó por sustituir el órgano regulador por otro y blindar la regulación de los medios de comunicación de una inminente politización (discusión ya superada sobre la existencia de las agencias regulatorias).

En conclusión, la televisión corresponde a un servicio público en general, se excluye de los servicios públicos domiciliarios, cuenta con autonomía en su regulación y, en la actualidad, el principal órgano encargado de dirigir la política del servicio es la Autoridad Nacional de televisión creada recientemente por la Ley 1507 de 2012, en coordinación con las entidades que asumieron la competencia de la desaparecida Comisión Nacional de televisión, lo que le aparta de las disposiciones de la Ley 142 de 1994 y demás disposiciones para los servicios domiciliarios pues no le son aplicables. Con la aclaración de que los principios regulatorios y de armonización de competencias de estos, sirven para fundamentar los del servicio de acceso al sistema de aplicaciones digitales. (En las

---

<sup>103</sup> Ibid.Art 2.

modalidades que se verán más adelante en la propuesta, en especial con el desarrollo del mercado para facilitar el Servicio Universal a los servicios digitales).

#### 3.2.1.5.1 Modalidades del Servicio de televisión

Sobre las formas o modalidades, en las que se ofrece el servicio de televisión, pueden identificarse dos grupos para su clasificación (según el tipo de acceso, existen otras clasificaciones legales, como las de contenido o el tipo de tecnología), en el tipo de acceso, el primero de ellos, es el de televisión abierta, según se extrae de las disposiciones encontradas en las leyes 182 de 1995 y 335 de 1996, y el segundo grupo, que tiene origen en clasificación doctrinal<sup>104</sup>, se establece en oposición a la clasificación de televisión abierta y se denomina como televisión cerrada. Estos grupos a su vez, están divididos en subgrupos como a continuación se enuncian:

Sobre la televisión abierta:

Se define ésta, en relación con los usuarios del servicio y la destinación de las señales emitidas por aquellos que son operadores o concesionarios. La ley 182 de 1995 en su artículo 20 la define como "aquella en la que la señal puede ser recibida por cualquier persona ubicada en el área de servicio de la estación, sin perjuicio de que, de conformidad con las regulaciones que al respecto expida la Comisión Nacional de televisión, determinados programas se destinen únicamente a determinados usuarios". (-Subrayado no incluida en el original- Entender las menciones relacionadas con la Comisión nacional de televisión, como referidas a la nueva autoridad nacional de televisión). Mientras existió la mencionada comisión, su desarrollo regulatorio clasificó a este grupo en los siguientes tipos:

---

<sup>104</sup> BELTRÁN CURREA, Mary Liliana. Procedimientos administrativos en la función de control y vigilancia en la prestación del servicio público de televisión. Bogotá: Universidad del Rosario. 2002. P. 24.

Canales nacionales de operación pública: se refieren a los espacios asignados en los canales 1, y canal A (Desaparecido como A, luego canal institucional). La doctrina<sup>105</sup> hace mención a la forma en la que indistintamente la ley 182 de 1995 utiliza el término para referirse tanto a los canales de operación pública, como a los espacios asignados que operan en ellas. La referencia real debe entenderse como hecha a los espacios concesionados para la televisión que permite operar en estos canales.

Canales nacionales de operación privada: su clasificación se origina en la ley 335 de 1996, que establece en su literal d, Numeral 2 del artículo 24 "televisión nacional de operación privada. Es aquella autorizada como alternativa privada y abierta al público para cubrir de manera permanente las necesidades del servicio y la prestación eficiente y competitiva del mismo en todo el territorio nacional (...)". Esta clasificación, hace referencia a los canales conocidos comúnmente como privados, de los que debe destacarse tienen como característica principal la de ser abiertos (al público) pero su operación, se da por particulares.

Canales regionales: este tipo de servicio, será por los operadores de canales en los espacios regionales en los que se divide el territorio nacional, su condición de servicio abierto implica que las señales son transmitidas para que sean captadas de forma libre y abierta. La ley 335 de 1996 en su artículo 24, numeral dos, literal c, los define como "televisión regional. Este servicio de televisión que cubre un área geográfica determinada, formada por el territorio del distrito capital o inferior al territorio nacional sin ser local".

Canales locales con y sin ánimo de lucro: la extinta Comisión nacional de televisión, reglamentó su prestación diferenciando las modalidades entre aquellas que tienen un fin lucrativo y aquellas que persiguen un fin social y comunitario. Su fundamento legal se encuentra en la ley 182 de 1995, en el artículo 47, que establece "del acceso a los canales

---

<sup>105</sup> Ibid.P.24.

comunitarios y/o locales. Los interesados en prestar el servicio de televisión en los canales comunitarios y/o locales deberán acceder a la concesión mediante el procedimiento de licitación y el de audiencia pública. La Comisión otorgará las licencias con base en los criterios de selección objetiva previstos en la ley y con las normas que sobre el particular se expidan por la junta directiva de la Comisión nacional de televisión". Sobre este tipo de canales Beltrán establece en la distinción doctrinal que también pueden pertenecer al grupo de televisión cerrada, sin embargo, debido a la definición legal del artículo mencionado, se considera en este documento que su esencia es pública, en especial cuando se denominan como comunitarios.

Canales de interés público: esta clasificación será al canal de desarrollo cultural y educativo del Estado. La ley 335 de 1996 en su artículo 16 lo contempla así "la señal del canal cultural, educativo y recreativo del Estado o señal Colombia de Inravisión, será de carácter y cubrimiento nacional en las bandas ofrezca las mejores condiciones técnicas de calidad y cubrimiento" y su artículo 20 que contempla "la cadena tres emitirá la televisión educativa, de acuerdo con la programación definida por Inravisión, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Educación nacional y las funciones establecidas por la Comisión nacional de televisión". (Subrayado no incluida en el original). Hay que anotar que Inravisión desaparece en el año 2004 para dar paso a la entidad Radio televisión Nacional de Colombia, que este año - 2013-, integra en la marca Señal Colombia la oferta de contenidos multiplataforma en radio y televisión -sin que cambie la personería jurídica-.

Canal nacional del Congreso de la República: este canal contemplado en el artículo 19 de la ley 335 de 1996 según se menciona "la Comisión nacional de televisión a asignar a un canal de televisión nacional para el Congreso de la República. (...) La señal originada por el canal del Congreso será subida al satélite, con recepción por cualquier persona". Al desaparecer el canal A, se crea el canal institucional que no solamente transmite las

sesiones del Congreso de la República, sino que también oferta una programación diseñada para dar a conocer planes y proyectos del gobierno nacional.

Sobre la televisión cerrada:

Como se comentaba al iniciar este aparte, la doctrina corrige un error en la clasificación que la legislación estableció, así pues Beltrán<sup>106</sup> comenta que "equivocadamente el artículo 20 de la ley 182 de 1995 la asimila al de televisión por suscripción que apenas es una modalidad de la misma". El error se nota en el artículo 20, de que la autora destaca<sup>107</sup> "(...) La comisión clasificará servicio en: a. televisión abierta: (...) B. televisión por suscripción: es aquella en la que la señal, independientemente de la tecnología de transmisión utilizada y con sujeción a un mismo régimen jurídico de prestación, está destinada a ser recibida únicamente por personas autorizadas para la recepción". Haciendo la advertencia del error legislativo, y estableciendo a este tipo de televisión como el opuesto al abierto los tipos de televisión cerrada son los siguientes:

Televisión por suscripción: definir en la ley 182 de 1995 en su artículo 19 literal b que establece "es aquella en la que la señal de televisión llega al usuario a través del medio físico de distribución, destinado exclusivamente a esta transmisión, o compartido para la prestación de otros servicios de telecomunicaciones de conformidad con las respectivas concesiones y las normas especiales que regulan la materia. No hacen parte de la televisión cableada, las redes internas de distribución colocadas en un inmueble a partir de una antena o punto de recepción". Sobre este tipo de televisión, se comenta la fuerte campaña de formalización de operadores no autorizados que permitió el acceso al servicio por suscripción de buena parte de la sociedad.

---

<sup>106</sup> Ibid. P. 28

<sup>107</sup> Ibid.P. 28.

Televisión satelital: la televisión satelital directa al hogar se definió en el artículo 21 de la ley 335 de 1996 de la siguiente forma "el servicio de televisión satelital denominado (DBS) o televisión directa al hogar, o cualquier otra denominación que se prepara este sistema como deberá prestarse por permiso otorgado por la Comisión nacional de televisión y bajo las normas que para tal efecto dicha entidad establezca", definición que complementa la inicialmente por el artículo 19 de la ley 182 de 1995.

Sobre las señales incidentales: se consideran estas como parte del grupo de televisión cerrada, y se definen en la ley 182 de 1995, artículo 25, así "se entiende por señal incidental de televisión aquella que se transmite vía satélite y que esté destinada a ser recibida por el público en general de otro país, y cuya radiación puede ser captada en territorio colombiano sin que sea necesario el uso de equipos decodificadores. La recepción de señales incidentales siempre que esté destinada al disfrute exclusivamente privado o a fines sociales y comunitarios".

En relación con la clasificación por la tecnología empleada, se tienen como medios para transmitir la televisión los sistemas de:

Transmisión radiodifundida: que utilizan el espectro radioeléctrico para transmitir la señal directamente a los receptores en los Televisores, en este grupo se hace distinción entre el uso de la tecnología analógica o digital.

Transmisión por cable: que utilizan la tecnología para transmitir a través de hilos (cables de cobre, fibra óptica o energía), que luego llegan a decodificadores (set up boxes en inglés) para conectar al Televisor, también en ellos se hace la distinción entre tecnología analógica y digital.

Transmisión por satélite: el uso de la radiofrecuencia se da desde el satélite a antenas dispuestas por usuario (o grupos de ellos), para que se conecte un decodificador que transfiere al televisor. En este caso se emplea la tecnología digital.

Esta distribución en tipos o sistemas diferentes para transmitir los contenidos televisivos aporta un elemento más a la característica de complejidad. Sin embargo, no es la única, a continuación se trata una que causa discusión en la actualidad: la televisión en internet.

Sobre la televisión en Internet: de manera general, el servicio de Internet puede ser prestado por los medios que se enunciaron anteriormente (en el grupo de radioeléctrico, a través de la telefonía móvil y los sistemas de nueva generación inalámbricos, en los otros, como se ha venido ofertando en los últimos años, con la inclusión del sistema satelital que en la subasta de 4G se planea implementar por uno de los operadores) . Sin embargo, la discusión más interesante se da en la consideración de si la transmisión de contenido televisivo por Internet debe ser considerada como televisión, sobre este punto, deben establecerse dos distinciones, la primera basada en el tipo de servicio para televisión por Internet, y la segunda sobre la consideración de contenidos televisivos y de video que no lo son.

Sobre la primera distinción, existe una clasificación entre el servicio de WebTV, que consiste en la transmisión (o retransmisión de los canales normalmente encontrados en la televisión tradicional), y el IpTV, en donde, se transmite contenido televisivo, pero como si se tratase de un nuevo canal, sólo que a través de la Internet; sobre la segunda distinción, está basada en la diferencia entre el contenido producido por y para los canales de televisión, y los videos de plataformas como youtube que no lo son.

En Colombia no existe en la actualidad definición clara para establecer esta diferenciación; el acto regulatorio más próximo se dio en la resolución 2119 de 2009<sup>108</sup> de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, que consideró a la IpTV como un servicio que no era de televisión, esta resolución causó discusión con la Comisión Nacional de televisión, quien consideraba la Comisión de Regulación se abrogaba su competencia.

Una lectura de la discusión tiende a generar una interpretación de corte más político, pues comparte este documento el hecho de ser la CNTV quien ostentaba las competencias para regular los contenidos -sin importar el medio en el que se transmitiese-, y para establecer la clasificación de modalidades. Ahora, con la reasignación de competencias de que trata el aparte siguiente, se tiene que corresponde a la Comisión de Regulación de Comunicaciones definir las modalidades para la prestación del servicio de televisión. Como parte de este esfuerzo de reorganización regulatoria, la Comisión tiene un plan de trabajo denominado Agenda Regulatoria (Correspondiente al Diagnóstico del sector de televisión en Colombia y consulta pública para una agenda convergente), que incluye elementos del fenómeno de convergencia<sup>109</sup>, y cuyo cronograma de actividades establece el año 2013 para generar las definiciones de clasificación para televisión, bajo el tópico de 'servicios convergentes en la industria audiovisual'.

Del panorama general de clasificación de la Comisión presentado en la consulta pública, se rescatan las participaciones de algunos actores de la industria, que sobre el particular comentan:

Sobre la clasificación de televisión:

---

<sup>108</sup> COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Resolución 2119 de 2009.

<sup>109</sup> Que se relaciona con oferta de servicios múltiples debido a las nuevas tecnologías. Ver la definición detallada en el capítulo de la propuesta.

El operador ETB : “recomienda que se hable de manera genérica de “Servicios audiovisuales” diferenciados por el tipo de medio que se utiliza para transmitirlo, recibirlo y disfrutarlo. Así las cosas la categorización de servicios podría ser la siguiente, aclarando que ninguna de ellas responde al tipo de tecnología que se utiliza ni pretende de manera automática generar reglas distintas pero sí busca identificar las características de cada una de las categorías, tanto para determinar similitudes como diferencias que sirvan para tomar decisiones de índole regulatorio:

Por medio de transmisión: i) Servicios audiovisuales transmitidos por redes fijas ii) Servicios audiovisuales transmitidos por redes inalámbricas y iii) Servicios audiovisuales transmitidos por redes móviles

Por el medio de recepción: i) Receptores móviles y ii) Receptores fijos

Por la forma de disfrutarlos (Tomado de la directiva europea): i) Servicios lineales y ii) Servicios no lineales.”<sup>110</sup>

Y la intervención de Telefónica sobre los nuevos servicios: “TELEFÓNICA plantea que los servicios de IPTV, Mobile TV, OTT encajan dentro del marco legal previsto en la Ley 1341 de 2009. En cuanto a los servicios de TDT de pago, por sus características comparten los mismos elementos de la TV por suscripción y en consecuencia deberían ser aplicables las mismas reglas. Para este proveedor, frente a nuevos servicios, el papel del Regulador debería limitarse al monitoreo del desarrollo de estos nuevos productos, para detectar de manera oportuna si se requiere algún tipo de intervención, ya sea ex - ante y de carácter general, o ex - post a cargo de la autoridad de competencia.”<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Propuesta de proyectos regulatorios para televisión. Mayo de 2012. P. 11.

<sup>111</sup> Ibid.P.12

Que muestran la necesidad de una clasificación acorde con los avances tecnológicos y un desacuerdo todavía sobre qué régimen aplica. En este documento se considera que la clasificación resultante debe ser una que actualice el esquema de la Ley 182 de 1995, y que incluya a todas las modalidades de televisión bajo una misma autoridad para contenido y otra para la regulación técnica, situación ahora posible pues ya no existe la discusión de corte político, pues, como se verá más adelante, en las definiciones de política de Tecnologías, el Estado coordina a través del Ministerio TIC.

### 3.2.1.5.2 Funciones asignadas para el desarrollo del sistema de televisión

Como se mencionaba en los apartes anteriores, con la desaparición de la Comisión Nacional de televisión, la ley estableció una asignación de competencias entre distintas entidades para el desarrollo de la Política Pública de televisión. La disposición legal contempla: “ARTÍCULO 10. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN MATERIA DE POLÍTICA PÚBLICA. Sin perjuicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, todas las autoridades a que se transfieren funciones en virtud de la presente Ley, ejercerán, en el marco de sus competencias, la función que el literal a) del artículo 5o de la Ley 182 de 1995 asignaba a la Comisión Nacional de televisión”<sup>112</sup>. Así entonces, se entiende que existe un universo de entidades de cuyo trabajo armónico se debe generar toda la política pública en el tema.

Se destacan entre las funciones legales asignadas a la Autoridad Nacional de (enmarcadas en el desarrollo de la política de televisión) las siguientes<sup>113</sup>:

“ARTÍCULO 3o. FUNCIONES DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN (ANTV). De conformidad con los fines y principios establecidos en el artículo

---

<sup>112</sup> Ley 1507 de 2012. Op.Cit. Art. 10

<sup>113</sup> Ibid. Art. 3.

2o de la Ley 182 de 1995 (Subrayado no incluida en el original), la ANTV ejercerá las siguientes funciones, con excepción de las consignadas en los artículos 10, 11, 12, 13, 14 y 15 de la presente ley:

(...)

b) Adjudicar las concesiones y licencias de servicio, espacios de televisión, de conformidad con la ley;

c) Coordinar con la ANE los asuntos relativos a la gestión, administración y control del espectro radioeléctrico;

f) Asistir, colaborar y acompañar en lo relativo a las funciones de la ANTV, al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la preparación y atención de las reuniones con los organismos internacionales de telecomunicaciones en los que hace parte Colombia;

g) Asistir al Gobierno Nacional en el estudio y preparación de las materias relativas a los servicios de televisión;

i) Velar por el fortalecimiento y desarrollo de la TV Pública;

j) Promover y desarrollar la industria de la televisión (...)"

Teniendo claro que es resorte de la Autoridad Nacional de televisión el desarrollo de la política general de televisión (Como soporte a toda la política de telecomunicaciones del Estado de la Ley 1341 de 2009), así como su control y vigilancia, además de las concesiones para frecuencias del espectro, quedan faltando las asignaciones con que cuentan la Agencia Nacional del Espectro y la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Conjunto que, con el desarrollo armónico de sus funciones permite presentar la propuesta del capítulo final de este texto. Las asignaciones relacionadas con elementos de prácticas restrictivas de la competencia e integraciones empresariales entre entidades del sector, aunque se asignaron a la Superintendencia de Industria y Comercio en la misma Ley, no son materia de estudio de este texto.

Las funciones a que hacen referencia la legislación para la Agencia Nacional del Espectro en virtud de la Ley 1507 de 2012 son:

“ARTÍCULO 15. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN MATERIA DEL ESPECTRO. La intervención estatal en el espectro electromagnético destinado a los servicios de televisión, estará a cargo de la Agencia Nacional del Espectro (ANE) de conformidad con lo determinado en la Ley 1341 de 2009 y el Decreto-ley 4169 de 2011. En particular, la ANE ejercerá las funciones previstas en los artículos 24, 26 y 27 de la Ley 182 de 1995.

La ANTV será la encargada de asignar las frecuencias que previamente haya atribuido la Agencia Nacional del Espectro (ANE) para la operación del servicio de televisión.”<sup>114</sup>

Y finalmente, a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en esta asignación de competencias le correspondió:

“ARTÍCULO 12. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN MATERIA DE REGULACIÓN DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN. La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) a que se refiere la Ley 1341 de 2009 ejercerá en relación con los servicios de televisión, además de las funciones que le atribuye dicha Ley, las que asignaban a la Comisión Nacional de televisión el Parágrafo del artículo 18, el literal a) del artículo 20, y el literal c) del artículo 5o de la Ley 182 de 1995, con excepción de los aspectos relacionados con la reglamentación contractual de cubrimientos, encadenamientos y expansión progresiva del área asignada, y de los aspectos relacionados con la regulación de franjas y contenido de la programación, publicidad y comercialización, que

---

<sup>114</sup> Ibid. Art. 15

corresponderán a la ANTV. En particular, la CRC tendrá la función de establecer las prohibiciones a que se refiere el artículo 53 de la Ley 182 de 1995, salvo cuando se relacionen con conductas que atenten contra el pluralismo informativo, caso en el cual tales prohibiciones serán establecidas por la ANTV (...)”<sup>115</sup>.

Para facilidad de lectura, el siguiente cuadro explica de manera más clara las menciones legales de dichas asignaciones:

<b>POLÍTICA PÚBLICA DE TELEVISIÓN</b>		
<b>ENTIDAD</b>	<b>ASIGNACIÓN</b>	<b>ARTICULACIÓN CON POLÍTICA DE ESTADO</b>
<b>AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN. ANTV.</b>	1. La dirección de la política general de televisión (En coordinación de Ministerio TIC y Comisión de Regulación de Comunicaciones).  1. Control y vigilancia del servicio.  2. Asignación de las frecuencias (concesiones) y vigilancia del uso del espectro (En coordinación con Agencia Nacional del Espectro).	En coordinación con la Política Pública de Telecomunicaciones que debe llevar el Ministerio de
<b>COMISIÓN DE REGULACIÓN DE</b>	1. Definiciones técnicas y teóricas para regulación de la	

<sup>115</sup> Ibid. Art. 12

<b>COMUNICACIONES. CRC.</b>	televisión. 2. Supervisión del mercado y estipulaciones para intervención del mismo.	las Tecnologías de Información y Comunicaciones (Unida a la potestad reglamentaria del Presidente).
<b>AGENCIA NACIONAL DEL ESPECTRO. ANE.</b>	1. Definiciones técnicas y asignaciones para uso del espectro en Telecomunicaciones (Autoriza uso para luego asignar frecuencias con ANTV).	
<b>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. SIC.</b>	1. Supervisa las prácticas de competencia e integración de entidades.	

### 3.2.2 CAPÍTULO 5.

#### LA TELEVISIÓN COMO ACTIVIDAD ECONÓMICA.

La televisión, además de ser un medio de comunicación que se ha convertido en esencial para la sociedad, la democracia y en general, para el Estado, consiste en una verdadera actividad económica: con un negocio que según el reporte de ingresos consolidados para operadores del año 2012<sup>116</sup> alcanzó cifras de 113,625,065,504 millones de pesos, requiere una estructura de cierta complejidad que en contrapeso, tiene un costo de operación de igual proporción. Para el estudio de esta dinámica es necesario, en primer lugar, abordar los costos de operación, acto seguido, las características del negocio y en segundo lugar, debemos estudiar de qué manera se obtienen utilidades por los operadores; Para, finalmente, analizar las formas contractuales empleadas en este medio.

##### 3.2.2.1 CARACTERÍSTICAS Y COSTOS DE OPERACIÓN DEL MEDIO.

###### 1. Diferencia entre género y especie.

Para comenzar la descripción de este negocio, debemos dejar claro que no es posible tratar como sinónimos las telecomunicaciones y la televisión. La primera de ellas, se refiere a un sistema de comunicación, bien sea telegráfico, telefónico, radiotelegráfico<sup>117</sup> o televisivo, mientras que la segunda, en su acepción clásica se refiere a la transmisión de imágenes a distancia mediante ondas hercianas<sup>118</sup>. Una vez más, estamos en presencia de una relación de género y especie, pues la televisión no es más que un sistema de comunicación audiovisual, es decir, uno de los sistemas de telecomunicaciones. Ha de anotarse que aunque ha sido el concepto clásico el empleado en las regulaciones

---

<sup>116</sup> AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN. Informe de Ingresos para operadores año 2012.

<sup>117</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Ed. 23. "Telecomunicación". Versión Online: <http://lema.rae.es/drae/?val=televisi%C3%B3n>

<sup>118</sup> Ibid. "Televisión".

actuales, la tecnología ha generado cambios en la parte técnica que redefinen el concepto, sin que esta nueva definición le aparte de ser uno más de las formas de telecomunicaciones.

## 2. Gran impacto social.

Basta recordar que las plazas públicas han sido cambiadas por los televisores no sólo en las campañas políticas, también los gobiernos optan por este medio para la difusión de sus actividades y la oposición de ellos sus inconformidades. La televisión, por su carácter masivo, es una vía de comunicación muy eficaz, lo que significa que dicha información consigue tener un impacto, cualquiera sea este, en la audiencia. Nos hemos referido con anterioridad a múltiples decisiones de la Corte Constitucional que reconoce esta característica<sup>119</sup>, consolidando este servicio como un bastión imprescindible para la consolidación de cualquier democracia pues, como dijimos, es la plaza pública de la actualidad donde se materializan distintos derechos políticos tal como la oposición.

## 3. Un sistema de gran complejidad

Para conseguir que a los hogares llegue la señal de televisión, múltiples entidades componen la red que lo hace posible, es decir, millares de personas son necesarias para ello. El proceso consiste en la producción y la postproducción tanto de los programas como de la publicidad, con su posterior distribución.

En la producción y postproducción intervienen las grandes cadenas de televisión, los canales y entidades productoras de televisión que subsisten de la venta de sus productos a los canales. Sin embargo, detrás de ello encontramos agencias de casting, estudios de

---

<sup>119</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C – 170 de 2012. M.P. Jorge Iván PALACIO PALACIO. Ver también las Sentencias C – 350 de 1997. M.P. Fabio MORÓN DÍAZ; C - 497 de 1995. M.P. Eduardo CIFUENTES MUÑOZ y C - 1001 de 2007. M.P. Manuel José CEPEDA ESPINOSA.

edición, animación, locución, agencias de publicidad, empresas de luminotecnia, logística, etc.<sup>120</sup>. En la distribución, encontramos la intervención de las cadenas, los canales, las empresas de televisión por cable, satelital y, en la actualidad, internet<sup>121</sup>. Finalmente, encontramos las entidades reguladoras de la actividad que también representan un esfuerzo económico y laboral que, en la mayoría de casos, lo encontramos en el Estado.

Podemos concluir que es un negocio que opera sistemáticamente, del que se puede describir es un sistema (Compuesto por varios y complejos elementos). La excepción, que comienza a ser la regla general en la actualidad, la conforma la producción y transmisión por Internet, la cual, tiene elementos propios de la nueva economía, pues facilita el proceso y lo deja al alcance de la población en general, en especial nuevos productores y emprendedores.

#### 4. El uso del espectro electromagnético.

El negocio de la televisión tradicional, opera mediante el espectro electromagnético, específicamente en el componente radioeléctrico. En un sentido técnico, consiste en una fuerza productiva activada por la electricidad con la propiedad de atraer señales con sonido, imágenes y datos, es decir, opera como un imán que permite el transporte de los datos en mención<sup>122</sup>. El uso de este bien requiere de esfuerzos económicos grandes como se menciona en el esbozo sobre costos que a continuación se trae a colación. Esbozo que no pretende sino establecer de manera general detalles que muestran lo elevado de la producción televisiva en el esquema tradicional que se emplea hasta el momento.

---

<sup>120</sup> BLUMENTHAL, Howard y GOODENOUGH, Oliver The Business of Television, The standards guide to the Television industry. 2006. Parte 9: Producción.

<sup>121</sup> Ibid. Parte 1: Distribución.

<sup>122</sup> Legislación colombiana de Medios Audiovisuales. El Espectro Electromagnético. Versión Online: <http://legismediosinstel.wordpress.com/2013/01/19/el-espectro-electromagnetico/>.

## 5. Implica grandes inversiones.

La infraestructura necesaria para producir televisión, en su modo tradicional, es muy grande: Oficinas, personal que las atienda, estudios y equipos de grabación y edición, las instalaciones, además de los costos que surgen a partir de cada producción en particular como lo son viajes a otras locaciones, salarios para los actores, dobles y extras, etc. En la actualidad, un solo episodio de una serie extranjera que se encuentra en el horario estelar puede llegar a costar dos millones de dólares<sup>123</sup> en gastos de producción, sin contar con otros de realización como remuneraciones a actores.

La doctrina en el tema ha identificado que en el modelo clásico (de transmisión de imágenes a un receptor) las producciones de bajo presupuesto no tienen acogida, no a causa de una exhaustiva investigación del televidente sobre el presupuesto de cada uno de los programas que sintoniza, sino porque la audiencia prefiere grandes puestas en escena que implican, necesariamente, costos<sup>124</sup>.

### 3.2.2.2 FUENTES DE UTILIDAD DE LA TELEVISIÓN.

Desde la inauguración del servicio público de televisión en Colombia, a partir del 13 de junio de 1954, esta ha sido prestada por el Estado y, con el paso de los años, se abrió la posibilidad para que particulares con capital privado emitan televisión por medio del espectro electromagnético nacional. Este carácter dual, público y privado, del servicio televisivo hace que cada uno de ellos tenga particularidades en su funcionamiento. El estudio que aquí se pretende no demanda un alto grado de minucia, pues se quiere bocetar el panorama general del funcionamiento del negocio de la televisión para, al final

---

<sup>123</sup> Ibid. P. 114 – 115.

<sup>124</sup> BLUMENTHAL, Howard y GOODENOUGH, Oliver. Op.Cit. P. 112.

del texto y partiendo de las dinámicas actuales de la actividad, establecer cuáles son las diferencias con nuestra propuesta.

Podría pensarse que es la audiencia el origen de los recursos, lo cual es parcialmente cierto, pues la fuente directa de ellos se encuentra en la publicidad y la venta de los programas que, como veremos, está ligado a los índices de audiencia que reporten los programas.

Encontramos diversos mecanismos de negociación de publicidad. El primero de ellos, cuyo auge lo encontramos en la década de los sesenta, consiste en un patrocinio completo, en donde el canal le confiere toda la publicidad a una sola empresa patrocinadora en el espacio de cada programa. La práctica llevó, incluso, a incluir en el título del programa la marca de su patrocinador; Ejemplo de ello son los programas *The Bell Telephone Hour*, o también el *Kraft Music Hall*<sup>125</sup>.

El segundo, denominado patrocinio por participación, consiste en que un grupo publicistas adquieren toda la publicidad de un programa o parte de ella, lo cual permite que se obtengan beneficios más allá del tiempo para comerciales como banners, billboards o publicidad simultánea al programa en recuadros aislados<sup>126</sup>. Esta es la dinámica empleada en grandes eventos deportivos, en donde los publicistas fungen como intermediarios entre el canal y las marcas.

Y en último lugar, encontramos el método de publicidad más empleado en la actualidad que consiste en la compra de horarios específicos para transmitir los comerciales<sup>127</sup>, lo cual permite que marcas en ascenso logren pautar. Esta modalidad permite ofrecer otros beneficios cuando se contrata con grandes cadenas televisivas, con quienes se contratan

---

<sup>125</sup> Ibid. P. 73.

<sup>126</sup> Ibid.P. 73.

<sup>127</sup> Ibid. P. 73.

paquetes de horarios para que salgan en varios canales simultáneamente. Sin embargo, en la práctica han surgido nuevos métodos publicitarios como la utilización de determinados productos por los actores cuya marca se deja visible, las pautas comerciales que realizan los presentadores de noticias y *talk shows* durante el curso del programa o el patrocinio de secciones específicas de los programas y noticieros.

Apartándonos de la publicidad, la compra y venta de programas constituye otra forma de obtención de recursos<sup>128</sup>. Antes de explicar las diversas modalidades de estas transacciones, debemos establecer que el mercado de estos bienes va a depender del formato y el público al cual va dirigido. Encontramos programas locales, cuyo nicho poblacional se limita al doméstico debido a los contenidos allí tratados. Es el caso de los *talk shows* de las mañanas, donde se abordan temáticas propias de la cultura local que no tendrían acogida en mercados foráneos.

Dicho lo anterior, estas modalidades de transacción van a estar sujetas al bien que se vende y, segundo, al mercado que se destina. En cuanto a la primera, encontramos que los canales pueden vender la producción completa, como ocurre con las novelas que son retransmitidas en otro país; También es posible vender los libretos, con el fin de producir la misma historia en una versión local; Finalmente, puede venderse la historia en abstracto, para que el comprador realice tanto los libretos de la misma como la producción. En el segundo escenario, encontramos producciones locales que son vendidas a otros canales locales para su retransmisión; Producciones locales que, por su gran formato, son vendidas internacionalmente; En último lugar, encontramos producciones de gran formato realizadas para ser comercializadas en las grandes cadenas televisivas.

---

<sup>128</sup> Ibid. P. 117 y ss.

De esta forma, resta analizar la dinámica del negocio atendiendo a la naturaleza de canal. En primer lugar, tratándose de la televisión privada colombiana, son verdaderas corporaciones estructuradas para conseguir, además de su funcionamiento, utilidades para sus propietarios. Esto implica una mutación de la televisión, convirtiéndose en un verdadero negocio. Estos canales basan su funcionamiento en la venta de publicidad y programas. No resulta dificultoso salir al mercado internacional debido a la utilización de grandes formatos y la creatividad de las historias. En la medida que su actividad depende de las pautas que se realicen en su programación, procuran tener una oferta atractiva que eleve el *rating*, se popularice su audiencia para, con ello, lograr ser atractivos para los clientes en busca de publicidad.

Para lograr establecer cuál es el canal atractivo para pautar o, incluso, el horario más concurrido en el cual la publicidad tiene un mayor impacto, se emplean estudios estadísticos mediante el muestreo. Esto permite arrojar el porcentaje de la audiencia total que televisa determinado canal o programa. Su medición se realiza mediante *puntos de rating* que no son otra cosa que el porcentaje establecido<sup>129</sup>. De esta manera, las agencias de publicidad acuden a estas mediciones para, conforme a su estudio de mercado, elegir el medio y momento indicado para transmitir sus anuncios publicitarios.

Teniendo en cuenta la cifra del informe sobre ingresos de operadores privados en el sistema abierto y de televisión cerrada -que se comentara anteriormente<sup>130</sup>-, los ingresos más importantes se generan por pautas y por suscripciones, en la televisión de operación pública, se presentan dos fenómenos, el pago de pautas en los programas de los concesionarios de espacios, y los subsidios ofrecidos por el Estado y por los fondos que se nutren con cobros a operadores para respaldar la operación pública (Como el Fondo para

---

<sup>129</sup> Ibid. P. 69 - 70.

<sup>130</sup> AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN. Op.Cit.2012.P.1

el Desarrollo de la televisión (FONTV) de la Ley 182 de 1995, que entre otras soporta la operación de la ANTV).

### 3.2.2.3 LA TECNOLOGÍA DE LA TELEVISIÓN.

Siempre ha sido evidente la conexión existente entre la televisión y el progreso de la tecnología en general. En un rápido barrido de su evolución, encontramos un primer momento donde se convierte en un medio de masas (1930 – 1940), posteriormente se logró realizar la televisión a color (1950 – 1970), en la década de los setenta se comenzó a producir accesorios para la televisión como receptores de cable y satelitales, consolas de videojuegos y para los ochentas, surgieron los video reproductores rematando con la incursión de la internet en la televisión<sup>131</sup>.

Esta vertiginosa e incansable evolución tecnológica ha llevado a su vez, a la popularización de los instrumentos necesarios para la producción de la televisión y la reducción de los precios de estos. Tradicionalmente, se requerían equipos costosos de producción, postproducción y transmisión: Cámaras, equipos de edición y transmisores que, por regla general, debían ser rentados debido a la imposibilidad de ser adquiridos. En la actualidad, encontramos en el mercado equipos a precios asequibles y, con el desarrollo de la Internet, la transmisión ha perdido complejidad y costos: Ahora es posible transmitir en vivo, a través de la cámara incorporada en los ordenadores, por estos medios sin costo alguno<sup>132</sup>.

Este nuevo panorama ha abierto las puertas a negocios de pequeña escala que vienen en ascenso, los cuales consisten en la transmisión o distribución de diversos tipos de

---

<sup>131</sup> Ibid. P. 204 – 207.

<sup>132</sup> Ibid.P. 205

programación a población o regiones específicas; También puede consistir en el desarrollo y distribución de videos por pedido vía internet, en donde se construyen canales completos o programas en particular para clientes, principalmente para el mercadeo. Por ello, es posible que la particularidad de los gustos del público lleve la televisión a inclinarse por este tipo de dinámicas, desenfocando un poco el protagonismo de las grandes cadenas que reinan en la actualidad<sup>133</sup>.

#### 3.2.2.4 PANORAMA INTERNACIONAL DE LA TELEVISIÓN.

Hoy por hoy, podemos evidenciar diversos sistemas empleados para el funcionamiento de la televisión. En algunos países, el Estado o una agencia poseen y operan las cadenas de televisión, en otros casos, permiten las cadenas privadas pero, únicamente, cuando están asociadas con el gobierno y, finalmente, escenarios donde el papel del Estado es regulatorio y permite el desarrollo privado del negocio participando en él como un particular más<sup>134</sup>.

En Latinoamérica, encontramos un mercado mediano dominado por México y Brasil, siendo el primero el más grande proveedor de televisión en habla hispana para Estados Unidos. No obstante, al igual que en Asia y África, el mercado ha venido creciendo y sus sistemas se han sofisticado, consiguiendo un puesto importante en el plano internacional atrayendo la mirada de las grandes potencias de la actividad hacia estos escenarios<sup>135</sup>.

Para lograr estándares dentro del mercado de estos servicios, se han propuesto diversos sistemas:

---

<sup>133</sup> Ibid.P.205

<sup>134</sup> Ibid. P. 432 – 435.

<sup>135</sup> Ibid. 433.

- NTSC (National Television System Comitee), el cual aplica para Estados Unidos, Canadá y gran parte de Asia.
- PAL, empleado en el Reino Unido, Europa occidental y la mayor parte de Suramérica.
- SECAM, desarrollado por Francia, es empleado en este país y en todo el medio oriente. Europa del este, es decir, el territorio de la antigua Unión Soviética se ha acogido a una versión modificada de estos estándares.

Estos tres sistemas fueron formulados para la televisión análoga, pues la televisión digital ha sido estandarizada por medio del DVB-T/COFDM, empleado en la mayor parte del mundo, y el ATSC/8-VSB usado en Estados Unidos. Sin embargo, es claro que los avances tecnológicos antes expuestos y la proliferación de pequeñas cadenas y producciones han llevado a que la televisión tenga múltiples estándares que, cada vez más, irán flexibilizándose<sup>136</sup>.

#### 3.2.2.5 FORMAS CONTRACTUALES EMPLEADAS PARA ASIGNAR EL RECURSO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO.

Una vez se ha logrado determinar que la televisión es un servicio público a cargo del Estado, por lo menos respecto a su regulación, y es el espectro electromagnético por medio del cual viaja su señal, corresponde al Estado asignar la utilización del espectro, lo que suscita la incógnita de cuál es el medio idóneo para realizarlo, no obstante, es claro que al tratarse de la disposición de un recurso público como es dicho espectro, deberá recurrirse a la contratación estatal para lograr asignar su uso a un particular (Que aplica para los dos grandes modalidades para ofrecer el servicio de televisión).

La gestión del espectro electromagnético:

---

<sup>136</sup> Ibid. 434.

La doctrina<sup>137</sup> ha identificado que existen tres principales modelos para la gestión del espectro electromagnético a saber (que varían en la característica de ser más o menos regulado -dependiendo del objeto a regular-):

El primero de ellos, que propende por la mayor regulación, es el denominado modelo administrativo o de "Command and Control", que se caracteriza por regulaciones rígidas en relación con las licencias, tecnologías y servicios ofertados a través del espectro. Este método es el más utilizado, pues coincidió con el origen de la concesión de licencias. En él el regulador establece reglas y limitaciones sobre cómo, dónde y quién tiene acceso al espectro. Cabello<sup>138</sup> observa sobre este modelo ventajas y desventajas: "ventajas: es una buena forma de controlar la interferencia, aunque dichos métodos frecuentemente son lentos y no ofrecen respuesta a nuevas oportunidades tecnológicas", considera el autor que el control de la interferencia es uno de los retos principales en la gestión del espectro para que la transmisión se de manera correcta, y sobre las desventajas, "limitaciones: asignación del espectro Regina con restricciones ex ante, poco útil para servicios convergentes. Presupone un nivel de conocimientos y de previsión que regulador puede no poseer" (Subrayado no incluida en el original) sobre este punto, conviene resaltar la problemática que el derecho tiene al regular aspectos de tecnología, pues una regulación con poca previsión puede quedar obsoleta en muy poco tiempo.

El segundo modelo, denominado de orientación al mercado, propende por una regulación intermedia que posibilite modificar los usos y las tecnologías, así como los mecanismos de transferencia de derechos para el uso del espectro. Se considera este modelo como el más apropiado para generar un balance entre las necesidades del mercado y los fines buscados en la política pública del Estado para el uso del espectro. Cabello consiguiera entre otras las siguientes características: "1. Los métodos de mercado brinda flexibilidad

---

<sup>137</sup> CABELLO, Sebastián. Evaluación del impacto de políticas públicas (diapositivas). Brasilia: DIRSI, 2010.P.20.

<sup>138</sup> Ibid.P.21

para a punto cambiar la titularidad del espectro (mediante subastas por ejemplo) y 2. Para la utilización del espectro de acuerdo a su elección (sic) (cambios tecnológicos contemplados), (...) 3. La comercialización del espectro contribuye a un uso más eficiente porque una transacción comercial sólo se realizaría si el espectro tiene más valor para el nuevo usuario que para el usuario anterior, 4. Esto no será así si el costo de transacción es demasiado alto, si se presenta un comportamiento anticompetitivo o surge una interferencia perjudicial, y 4. Existen una serie de mecanismos que pueden utilizarse: A. Negociación bilateral, B. Subastas, C. Intermediación, y D. Intercambio.).

El tercer modelo, establece la implementación del menor tipo de regulación, y se denomina como modelo de espectro no licenciado, definiéndose por la doctrina<sup>139</sup> como uno en el que "(...) el acceso al espectro es libre y no se encuentra regulado". Los dispositivos que utilizan el espectro en este modelo, están libres de un control centralizado y por lo general la reglamentación se da en estándares sobre la tecnología que permita limitar la interferencia, ejemplo de ellos son los dispositivos que usan la banda inalámbrica de 2.4 GHZ (Teléfonos entre los más comunes).

En relación con la política y planificación del espectro, Cabello<sup>140</sup> también hace referencia a unos interrogantes que deben hacerse en la estructuración de todo tipo de proyecto relacionado con la gestión del espectro.

En la parte de planificación, los interrogantes son los siguientes:

- "1. ¿Cuáles son las necesidades de espectro?.
2. ¿Cuánto espectro hay disponible?.
3. ¿Qué opciones de planificación hay?.

---

<sup>139</sup> Ibid.P.20.

<sup>140</sup> Ibid.P.25

4. ¿Cómo aplicar las opciones que hay?."

Y sobre la política, presenta los siguientes:

- "1. ¿Cuánto espectro debería ser utilizado y cómo debe regularse?.
2. ¿Qué entidades comerciales puede utilizar el espectro y a qué costo?.
3. ¿Cómo proporcionar espectro suficiente para utilización del gobierno?."

Finaliza este entorno sobre la gestión del espectro, con la recomendación doctrinal<sup>141</sup> de utilizar los principios de flexibilización, neutralidad (tanto tecnológica-la referida a utilizar cualquier tecnología-, como la de servicio-para utilizar cualquier tipo de comunicación electrónica-) y de consultas públicas para ajustar los procesos de asignación del espectro según la demanda con elementos de viabilidad técnica y económica.

Métodos para la asignación de las frecuencias del espectro:

Como anteriormente se vio, el uso real del espectro serán los espacios denominados frecuencias, el Estado que es en quien recae la potestad de asignación de las mismas, utiliza los mecanismos que la ley le establece para hacer las asignaciones. De manera general este aparte del capítulo presentará los modelos establecidos para la asignación y los referentes legales que le soportan.

La doctrina ha identificado a tres métodos de asignación como los de uso más común:

Audiencias comparativas: siguiendo el criterio de asignación administrativa, los solicitantes se presentan en concursos por medio de la propuesta a la que se evalúan diversos criterios según la estructuración particular del proyecto de asignación. Se

---

<sup>141</sup> Ibid.P.27.

considera que con este modelo los beneficios generados en exceso por la operación se los queda el operador y no el Estado.

Las subastas: en este método -que sigue la asignación de mercado-, los competidores presentan ofertas en donde se adjudican las frecuencias a aquel que ofrezca la más costosa de ellas, se considera que los beneficios en exceso se los quedan el Estado.

El mercado secundario: este método, sigue también la asignación de mercado. Se da la venta o alquiler del espectro por parte de los titulares del derecho de uso del mismo.

En Colombia, estos aspectos se abordan en los medios de selección y contratación del Estado, de conformidad con los postulados de la Ley 80 de 1993, las modificaciones de la Ley 1150 de 2007 y los Decretos 066 y 2474 de 2008, así como el Decreto 2025 de 2009, que corresponden a la regulación de la licitación pública. El proceso ha contado con la evolución mencionada anteriormente para la asignación del espectro, en donde se ha pasado de un sistema de tipo administrativo, a uno más cercano al mercado. De manera particular se define la concesión por la Corte Constitucional<sup>142</sup> como: “Definición: En términos generales, para la doctrina la concesión tiene por objeto otorgar a una persona la facultad legal suficiente, para la prestación, por su cuenta y riesgo, de un servicio que es responsabilidad de la administración; la concesión de servicios públicos es un acto complejo, en el cual el concesionario se equipara a un agente público, cuyas obligaciones están determinadas por disposiciones de carácter legal y reglamentario, pero cuyos derechos y obligaciones se determinan contractualmente (...), (...) Cómo se otorga la concesión de servicios públicos: la concesión de un servicio público se otorga, previo un proceso de selección que bien puede ser por invitación para efectuar una contratación directa, o por licitación, a través de la celebración de un contrato administrativo del Estado(...), (...) La concesión implica a favor del concesionario una delegación de las

---

<sup>142</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C - 350 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz

respectivas facultades por parte de la Administración pública, quien conserva la dirección y el control. La delegación convencional de atribuciones no significa un traspaso definitivo de las mismas”.

De la misma forma, la doctrina en Laudo arbitral<sup>143</sup> de 2008, establece una diferencia entre concesión y autorización, otorgándole a la primera la característica de entregar un Derecho cuya titularidad es del Estado, y del cual el concesionario otorga un contraprestación al mismo, mientras que en la autorización, existe ya un derecho previo que se ratifica con un acto de carácter declarativo. En la concesión también, distingue dos tipos, uno que puede darse por licencia, como producto de un acto unilateral, o con un contrato de concesión propiamente dicho, que es un acto bilateral. Particularmente, las concesiones en la asignación de televisión se conservan, mientras que la industria de Telecomunicaciones ha implementado otros mecanismos como la subasta, contemplada en la Ley 1341 de 2009.

Se complementan además, estas disposiciones con las disposiciones sobre competencias que enmarcan el sector y que se dan por lo dispuesto en las Leyes 1341 de 2009 y 1507 de 2012, que establecen la articulación para la reasignación de las mismas y ejecución de la política estatal de televisión, según se mencionara en el aparte correspondiente de este capítulo.

---

<sup>143</sup> CARACOL VS CNTV. Laudo arbitral de abril 29 de 2008 En: COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN. El Derecho de televisión. Bogotá: Avance jurídico. 2009.

## 4 PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN

### 4.1 TÍTULO 3.

#### PARTE ESPECIAL.

LA VISIÓN DE UNA NUEVA TELEVISIÓN, PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN PARA DESARROLLO DE CONTENIDOS DIGITALES EN APLICACIONES DE TELEVISIÓN DIGITAL.

#### 4.1.1 CAPÍTULO 6.

LA TECNOLOGÍA. FACTOR DETERMINANTE PARA EVOLUCIÓN DEL MODELO CLÁSICO DE TELEVISIÓN.

El modelo de televisión planteado desde su origen en los años 50 y que fuera presentado en capítulos anteriores de este texto, es objeto de cambios que van a modificar la forma en la que se concibe la forma de consumir la televisión y así también, los negocios que se desarrollan con ella. Dos de los factores que más han impactado esta transformación se relacionan con avances en la tecnología y se refieren a<sup>144</sup>: 1. La digitalización y 2. La convergencia tecnológica<sup>145</sup>. Estos elementos, iniciados como avances de las tecnologías computacionales encontraron su forma de aplicación en los aparatos y medios relacionados con la televisión.

Para entender más el fenómeno, estos adelantos y su afectación al modelo de televisión, se presentan continuación:

---

<sup>144</sup> BURNS John et al. Study on Spectrum Management in the field of Broadcasting. FINAL REPORT. Implications of Digital Switchover for Spectrum Management. European Commission. Bruselas. Luxemburgo. 2004. P.5.

<sup>145</sup> En el caso colombiano la formulación de la ley 1341 de 2009 actualiza el marco legal para implementar estos nuevos conceptos como se verá más adelante.

#### 4.1.1.1 SOBRE LA DIGITALIZACIÓN DE LA TELEVISIÓN.

##### 4.1.1.1.1 Avances que afectan las rentas en los sistemas de difusión de comunicaciones televisadas.

En capítulos anteriores se vio que las rentas en televisión se originaban en el concepto de control sobre un bien escaso (en el uso del espectro radioeléctrico) sin embargo, a lo largo de este aparte, se planteará cómo las rentas de difusión en televisión pasan del control sobre los medios de transmisión, al control del contenido.

##### 4.1.1.1.1.1 La televisión digital. El cambio en la naturaleza de la teledifusión.

La digitalización es un concepto que reúne una serie de cambios tecnológicos en donde se reemplaza las señales análogas (las señales que utilizan la electricidad para comunicarse con otros dispositivos con códigos de uno a nueve), por señales digitales (las señales que utilizan la electricidad para comunicación con otros dispositivos con códigos de uno a cero). Lo que permite procesos más eficientes, en capacidad de almacenamiento, capacidad de procesamiento, capacidad de transmisión y así una reducción de costos como también la expansión de los servicios que se pueden prestar.

De manera particular el impacto de la digitalización en la teledifusión se ha dado en los siguientes desarrollos<sup>146</sup>:

1. Uso de tecnologías de grabación y producción digitales: estas tecnologías reducen los costos de grabación y edición de contenido y permiten mejoras en la calidad

---

<sup>146</sup> SEABRIGHT, Paul. The Economic regulation of the broadcasting markets. Evolving Technology and the challenges for policy. Cambridge University Press. 2007 P. 48 y SS.

del video. Estas técnicas permiten mejores presentaciones que con aquellas utilizadas en los métodos anteriores.

2. La compresión digital: esta tecnología permite que más canales sean transmitidos en un espacio de banda del espectro radioeléctrico asignado. Con la tecnología analógica, la capacidad de transmisión es reducida (como resultado de la escasez del espectro y el consumo que requería la transmisión con esta tecnología). Cuando se permite transmitir mucha más información sobre el mismo ancho de banda son muchos más los contenidos que se pueden transmitir. Por ejemplo la televisión digital terrestre soporta docenas de canales y las plataformas satelital y de cable (todas digitales) cientos. Todos con el mismo ancho de banda.

Sobre el fenómeno, Seabright<sup>147</sup> comenta "con la distribución de decodificadores digitales, señales de televisión infectadas pueden ser usadas (...), a los usuarios se les puede cobrar directamente por ver la televisión, por suscripciones que hagan a servicios especiales (Como cómo pague por ver), o más sofisticados como contenidos a la medida del televidente".

3. Los grabadores digitales personales (Digital personal Video Recorders PVRs): que le dan más control al televidente al permitirle grabados contenidos que quiera, a usarlos y adelantar el contenido no solicitado como el de publicidad. Éste tipo de tecnología ha impactado especialmente en la forma en la que los televidentes ven televisión, pues ya no necesariamente se ven los contenidos en un tiempo específico, y además, ha generado la pregunta de cómo crear nuevas alternativas para qué la publicidad llegue al televidente.

#### 4.1.1.1.1.2 El fenómeno de la convergencia.

---

<sup>147</sup> Ibid. P. 48.

Aunque no existe una definición general de convergencia, generalmente se entiende ésta como<sup>148</sup>: la habilidad de diferentes redes para ofrecer los mismos servicios, por ejemplo voz sobre IP, televisión sobre IP, entre otros servicios de telecomunicaciones, todos, servicios igualmente ofrecidos por redes canales de transmisión distintos, como ADSL - Asynchronous Digital Subscriber Line- y de cable o satélite), o la habilidad para ofrecer distintos servicios a través de una sola red, como los llamados servicios de triple Play (Internet, teléfono y televisión).

La convergencia se ha acelerado en los últimos años y así las redes existentes se han modificado para ofrecernos servicios (por ejemplo la mejora de las redes telefónicas de cobre para ofrecer ADSL, o el caso de las redes eléctricas para ofrecer servicios de Banda ancha, entre otros). Como resultado de su implementación, diferentes redes pueden proveer ahora distintos servicios, situación que antes no se presentaba. Por ejemplo, los operadores de cable pueden ofrecer servicios de voz acceso Internet y de televisión en la misma red como parte de un mismo paquete de servicios con un precio mensual único. De la misma forma un ruedo de servicios móviles puede ofrecer datos y servicios de video a la vez que los tradicionales servicios de dos con productos interactivos.

El siguiente cuadro<sup>149</sup> muestra la forma en la que las redes pueden proveer servicios con este fenómeno (el cuadro es solamente indicativo, pues la tecnología permite ofrecer mucho más servicios).

<b>PROVISIÓN VARIADA DE SERVICIOS POR DIFERENTES REDES</b>			
<b>INFRAESTRUCTURA</b>	<b>VOZ</b>	<b>DATOS</b>	<b>VIDEO</b>

<sup>148</sup> INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION ITU. ICT Regulation Toolkit. Impact of convergence. 2013.P.3

<sup>149</sup> Ibid. Table. 4-1. P.3.

<b>Fibra óptica</b>	VoIP	FTTx	IPTV, televisión estándar y de Alta Definición(HD), VOD.
<b>Cable</b>	VoIP	Cable módem	televisión estándar y de Alta Definición(HD), VOD
<b>Móvil</b>	2G,3G,4G (LTE)	2.5G, 3G y 4G (LTE)	DVB y otros tipos de TV móvil terrestre
<b>Línea de cobre</b>	PSTN	ADSL	IPTV, VOD
<b>Inalámbrica Fija</b>	Algunas (VoIP)	3G, Wimax	DVB y otros tipos de TV móvil terrestre

Esta combinación de servicios sobre la misma plataforma, ha relativizado las percepciones sobre las mejores formas de regular los servicios de tecnología de información y telecomunicaciones TIC. Pues tradicionalmente los marcos regulatorios estaban diseñados para funciones perfectamente diferenciadas sobre redes y servicios.

En este nuevo entorno, la doctrina ha identificado, las tendencias más importantes para la regulación de la convergencia, según se exponen a continuación<sup>150</sup>:

1. Neutralidad: una de las herramientas más importantes para entender el fenómeno se encuentra en el concepto de neutralidad tecnológica<sup>151</sup>, que permite accesos y

<sup>150</sup> INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION ITU. ICT Regulation Toolkit. Technologies for universal Access and service. Op.Cit. 2013. P.5.

<sup>151</sup> El concepto se encuentra consagrado en las leyes 1341 de 2009 de manera general, y 1450 de 2011 (Ley del Plan), para Internet, cuya aplicación se da en la Resolución 3502 DE 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Este principio se relaciona de manera doctrinal, como un desarrollo del principio constitucional de libertad de expresión y acceso a la información, que, para tecnologías como internet y los servicios de televisión se hacen fundamentales. Ver: ESPINOSA, Carles Alonso. Información en la red y el

usos equitativos para diferentes tipos de infraestructura (Generalmente se encuentra en control de distintos proveedores). En el caso regulatorio la neutralidad se aplica para que en los prestadores de redes puedan ofertar diversos servicios con una sola autorización que le permite ser usar distintas infraestructuras. (Nota de página no incluida en el original).

2. Simplificación: la simplificación se relaciona también con la neutralidad y permite a los prestadores de servicio con una sola autorización la prestación de distintos servicios.
3. Flexibilidad: el dinamismo del sector de TIC ha generado que las regulaciones se construyan con bases flexibles. Las dos tendencias anteriores son ejemplos claros de cómo con una sola licencia se pueden prestar servicios que anteriormente requerían permisos individuales. Lo que implicaba que con la implementación de una tecnología toda una nueva serie de procedimientos burocráticos debían surtir de nuevo.
4. Reducción de las trabas administrativas: en línea con los procesos de flexibilidad las administraciones deben adoptar medidas tendientes a la reducción de trabas y requerimientos formales para que se pueda entrar obras en un servicio en el mercado de las TIC.

---

principio de neutralidad tecnológica: libertad de expresión y la difusión de la información administrativa. Revista de Derecho del Estado N. 22. Bogotá: Universidad Externado. 2009.

Sobre la incorporación de estas nociones, la ley 1341 de 2009 comenta de manera clara sobre las necesidades que llevaron a actualizar todo el marco legal del sector de TIC en Colombia. Así pues la doctrina en Guerra De la Espriella<sup>152</sup> comenta que:

"(...) existe consenso a nivel internacional sobre el hecho de que la adopción de marcos legales y de política que facilita la convergencia entre las telecomunicaciones, los medios de comunicación y los servicios informáticos mejoran contundentemente el impacto de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el desarrollo socio-económico. En esta línea, una amplia literatura del Banco Mundial, dentro de la cual resalta el artículo de Singh y Raja (2008), señala que la convergencia es un fenómeno tecnológico con importantes consecuencias en la estructura y el comportamiento de los agentes que confluyen en el mercado de las TIC.

Como se ha descrito anteriormente, en la convergencia resultará significativa la disminución de barreras de entrada, el surgimiento de nuevos modelos de negocio, la reducción de costos de prestación del servicio y la ampliación de la gama de servicios ofrecida a los usuarios".

Se entiende así pues, que estos fenómenos tecnológicos han sido decantados y aplicados a las regulaciones vigentes en nuestro país. Y que ahora, con la articulación de políticas en las reasignaciones del anterior Comisión nacional de televisión de que hablaba el capítulo anterior, se aplica de manera directa a la televisión.

---

<sup>152</sup> GUERRA DE LA ESPRIELLA, María del Rosario et al. La ley de tecnologías de la información y las comunicaciones (L1341/ 09). Actualización de un marco legal para el sector en constante evolución. Bogotá. Editorial Universidad del Rosario. 2010. P. 12

#### 4.1.1.2 UNA NUEVA VISIÓN DEL NEGOCIO DE LA TELEVISIÓN. LA PROPUESTA DEL ECOSISTEMA PARA EL DESARROLLO APLICACIONES DIGITALES.

##### 4.1.1.2.1 Ubicación temática.

###### 4.1.1.2.1.1 El uso de redes de nueva generación.

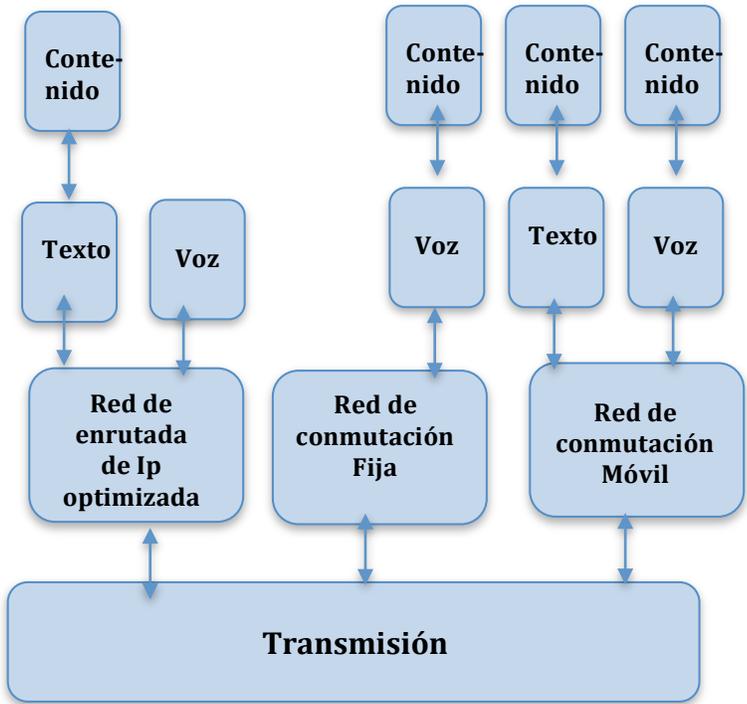
La aplicación de los conceptos técnicos anteriores (digitalización y convergencia), se ve reflejada en la migración de las tecnologías anteriores de comunicaciones a nuevas redes que permitan el uso de los avances tecnológicos. En el pasado servicios diferentes tenían que ser soportados por diferentes redes, mientras que ahora las redes de nueva generación soportan diferentes servicios independientemente de la red en la que se dé la transmisión.

Así pues, el término red de nueva generación se utiliza para cobijar a las nuevas tecnologías y servicios que permiten diferentes capas continuas para transmitir información según se aprecia en el esquema a continuación<sup>153</sup>:

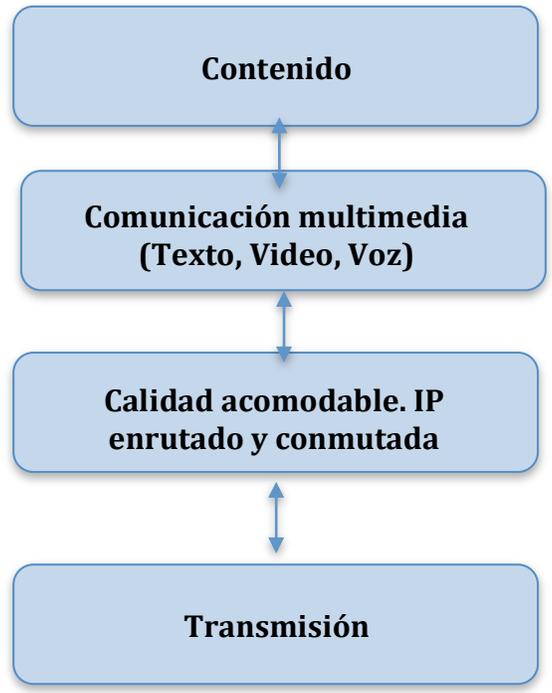
---

<sup>153</sup> Ibid.P.17.

Distribución de capas para Redes



Redes de arquitectura tradicional



Redes de Nueva Generación

Este esquema implica que los prestadores de otros servicios de telecomunicaciones (diferentes a los de televisión) estén incursionando en la prestación de múltiples servicios, incluido el de televisión. Situación que genera inquietudes sobre la viabilidad de los sistemas de transmisión tradicionales para la difusión televisiva, como se ve a continuación.

#### 4.1.1.2.1.2 ¿El uso de estas tecnologías implica una sustitución de la radiodifusión televisiva?

A lo largo de las páginas de este capítulo, se aprecia cómo los fenómenos de digitalización y convergencia han afectado la forma en la que la televisión radiodifundida ofrece sus servicios. Existen inclusive opiniones de la doctrina<sup>154</sup>, en la que se muestran a las tecnologías que también permiten la transmisión de televisión como reemplazantes del sistema de radiodifusión (este es la que utiliza el espectro radioeléctrico en la forma tradicional).

Sin embargo, el planteamiento que se genera en esta propuesta, contradice dicho argumento y pretende repotencializar el esquema con la implementación de nuevas tecnologías, que hacen uso de la digitalización para la generación de un ecosistema de televisión digital en donde sea posible la creación de aplicaciones de contenido ofrecidas a través de los canales que se crean con los sistemas de digitalización de contenidos (Entre ellos la televisión Digital Terrestre) y que además se complementa con las operaciones de cable y satelitales. Un esquema que inclusive pueden competir en un futuro con los desarrollos sobre IP.

Un impulso para la idea presentada, se tiene en la conferencia mundial sobre telecomunicaciones internacionales (WCIT) del año 2012<sup>155</sup> que introduce la discusión sobre los retos que enfrenta la industria con el siguiente planteamiento "enfrentar los retos de la convergencia y la economía digital requiere de la cooperación entre todos los sectores. Los reguladores no pueden enfocarse más en los servicios de telecomunicaciones clásicos, por el contrario, necesitan entender un ecosistema de TIC mucho más amplio. Una perspectiva amplia puede permitir en su orden, moverse lejos de

---

<sup>154</sup> INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION ITU. ICT Regulation Toolkit. Technologies for Universal Access and Service. Substitution for Broadcasting. Op.Cit.2013.P.5.

<sup>155</sup> WICT 2012. Dubai 3-14 December 2012. WCIT Background Brief. P. 1.

la aproximación a la red como centro, a una en donde se abarquen los servicios, el contenido y los derechos y obligaciones de los consumidores". Comprendiendo que a la industria de la televisión le llegó también el momento de aplicar los avances tecnológicos, en este caso, lo que se está dando es una oportunidad en lugar de una amenaza para la industria.

#### 4.1.1.2.1.3 Sobre la interacción en TV (TVI -televisión Interactiva-).

La televisión interactiva o TVI (o iTV en inglés), se define como aquella en la que el receptor de la información (televidente) cambia de ser un actor pasivo a uno activo. La revolución tecnológica generada por los desarrollos digitales y de convergencia abre un nuevo campo para el desarrollo de acciones diferentes a las tradicionalmente conocidas para la televisión generando así espacio para nuevas industrias. El entendimiento de las interacciones mencionadas son el núcleo esencial del desarrollo de aplicaciones que trae la propuesta de este documento, por eso se hace necesario conocer las características primordiales de la TVI.

##### 4.1.1.2.1.3.1 Clasificación general en ITV.

Desde la implementación de los sistemas de digitalización en Europa y Norteamérica, la interacción en televisión cobró bastante relevancia. Sin embargo, los estudios que se realizaron mostraron dificultades al identificar de manera unificada las clasificaciones sobre los tipos de interacción que podrían ofrecerse en la televisión. Según Prado<sup>156</sup> "en la actualidad, el término TVI es disperso y polisémico y si aplica indistintamente a tecnologías, programas o servicios", sin embargo, el trabajo propuesto por esta autora genera una aproximación para entender de mejor forma la clasificación sobre ITV en

---

<sup>156</sup> PRADO, Emili et al. Tipología funcional de la televisión interactiva y de las aplicaciones de interacción con el televisor. Universidad autónoma de Barcelona. Julio de 2008. P. 11.

relación con los servicios, así pues, dos estudios permiten ejemplificar estos para mejor comprensión de lo querido en este documento.

El primero de ellos, el Report on televisión Services de la Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTTC 2002)<sup>157</sup> (que es posterior al informe de 2001 de la Independent Television Comisión (ITC) del Reino Unido), supone tres categorías, según los servicios prestados: " (...): Non-traditional stand-alone ITV services, Enhanced programming ITV e Internet over TV services. Las dos primeras eran similares a las de la ITC. Así, los servicios incluidos dentro de lo que llamaba Enhanced programming ITV podían requerir una vía de retorno para facilitar la comunicación bidireccional y se caracterizaban porque se relacionaban con la programación . También podían proveer funciones interactivas adicionales a través del aparato receptor. En la categoría Nontraditional stand-alone service, la CRTTC incluía los servicios a los que 'nunca se hubiera podido acceder mediante el televisor convencional" y que son independientes de la programación. Estos servicios eran los portales de TV (similares en apariencia a los website de Internet pero ofrecidos por una plataforma televisiva) y los virtual channels (contenidos independientes, y en su unicidad similares a los de un programa televisivo, pero que se diferenciaban en que su formato era textual, gráfico o sonoro). Finalmente, la CRTTC incluía la categoría Internet over TV services para diferenciar dos formas de acceso: A.- la que conducía a contenidos de Internet, B.- la que conducía a contenidos similares en apariencia a los de Internet pero ofertados por la plataforma (TVportals o walled gardens)." ( Subrayado no incluido en el original).

El segundo informe, es el presentado por Cunninham<sup>158</sup> que considera a la TVI como una sombrilla que cubre las formas en las que los espectadores se relacionan con los contenidos de televisión. La clasificación la hacía teniendo en cuenta la disponibilidad de

---

<sup>157</sup> Ibid. P.15.

<sup>158</sup> Ibid. P.16.

la infraestructura y los factores económicos relacionados con su montaje (que finalmente afectan la prestación de los servicios). Así pues, la clasificación se daba en tres grupos: "Pre-existing interactivity, 24/7 services y Enhanced programming. Según el autor, había servicios de televisión que necesitaban una tecnología cara (aparatos receptores específicos, vías de retomo y una red de transmisores digitales, sea para cable o para satélite) y otros que no necesitaban inversión económica. En estos, la tecnología ya estaba asimilada por las audiencias y se podía aplicar a la televisión (SMS, telefonía, e-mails y websites). A este último conjunto de aplicaciones las llamó Pre-existing interactivity. Por otra parte, Cunningham llamó 24/7 services a las aplicaciones que requerían de tecnología específica: estaban siempre disponibles, eran independientes de la programación de televisión y, en general, eran adaptaciones televisivas de servicios ya existentes en Internet. Finalmente, llamó Enhanced TV a los servicios ofrecidos de manera concurrente al flujo televisivo o que eran de programación predeterminada".

A pesar de la diferencia en el origen de la clasificación (uno directamente por los servicios prestados y el otro por la infraestructura para ofrecerlos) los dos informes coinciden en la forma en la que la prestación llega a los usuarios. La propuesta de ese documento, parte entonces, de la posibilidad de interacción de estos usuarios con cualquiera de las plataformas y servicios que permitan generar espacios adicionales a los de la televisión tradicional.

Y estos espacios se generan, cuando se da la interacción. Ésta existe según la doctrina<sup>159</sup> "cuando se trata de una acción recíproca entre los elementos, fenómenos, factores o sistemas". Y se clasifica en dos grupos a saber: la interactividad situacional, en donde no existe vía de retorno (tecnológicamente hablando), pero hay interactividad porque existe una acción mutua entre puntos de la comunicación, y el segundo grupo, (que es el que interesa para la realización de las aplicaciones de que trata este documento), que es la

---

<sup>159</sup> Ibid. P.17.

interactividad tecnológica, cuya principal característica es la vía de retorno, y que a su vez se divide en dos tipos como comenta Prado<sup>160</sup>” La vía de retorno puede ser intrínseca, cuando el sistema mismo la puede habilitar contando con sus propios recursos; (...). O bien extrínseca, cuando la esencia del sistema en su configuración ordinaria no permite la habilitación de una vía de retorno y se recurre al uso complementario de otra tecnología para implementarla (...). En el desarrollo de las aplicaciones cualquiera de los sistemas de interactividad tecnológica se muestran como propicios, mientras cumplan con la condición esencial debía de retorno.

Finalmente, para entender cómo se articulan los servicios en un sistema de televisión interactiva, en el siguiente cuadro la doctrina califica los contenidos por tipo de servicios y posteriormente la tipología de los programas ofrecidos<sup>161</sup>:

<b>Articulación de los servicios dentro de un sistema de televisión Interactiva</b>		
Servicios de televisión Interactiva	SIA: Servicios Interactivos Autónomos	
	SIAP: Servicios Interactivos Asociados a Programas	
	PAI: Programas Audiovisuales Interactivos	PAIF: Programas Audiovisuales Interactivos de Flujo
		PAIS: Programas Audiovisuales Interactivos de Shock
Servicios de Telecomunicaciones	SN: Servicios de Navegación	
	SCE: Servicios de Comunicación Electrónica	

<sup>160</sup> Ibid. P.17.

<sup>161</sup> Ibid.P.19.

¿Qué son las aplicaciones de las que trata la propuesta?.

Las aplicaciones que se proponen en este documento, son piezas de software que permiten el desarrollo de los contenidos de interactividad. Desde el punto de vista de la ingeniería, éstas se han analizado ampliamente, en Colombia, existen ya grupos de seguimiento a estos desarrollos<sup>162</sup>, la doctrina brasileña<sup>163</sup> incluso ha establecido limitantes en la programación del software inicialmente promovido para las principales aplicaciones interactivas, y ha desarrollado marcos nuevos para las mismas. De estos marcos de desarrollo de software (que en realidad se hacen infinitos por la posibilidad de hacer cuanto se quiera) los programadores han trabajado de manera intensiva en las siguientes categorías (se rescata de manera principal la propuesta de FrameIDTV de autores brasileños por permitir tender un puente entre el análisis de programación y la regulación):

1. TCommerce: para comprar productos y servicios. (Importante para e-business en general).
2. THomebanking: para transacciones bancarias desde casa. (Importante para implementar la política de bancarización del país).
3. Enhaced TV: que extiende los tipos normales de información suministrada para los programas de TV.
4. Conversational TV services: relacionados con los sistemas de telecomunicaciones del cuadro anterior.

---

<sup>162</sup> MONTOYA, Juan Carlos. Experiencias de la televisión digital interactiva en Colombia-centro de investigación e innovación de excelencia ARTICA (alianza regional de TIC aplicadas).I jornadas de difusión y capacitación de aplicaciones y usa habilidad de la televisión digital interactiva RedAUTI. 2012.

<sup>163</sup> PEQUEÑO, Henrique S.L. et al. FrameIDTV: a framework for developing interactive applications on Television Enviroments.Elsevier: journal of Network and Computer applications. 2010. P. 509 - 510 .

Otra interesante categoría, se encuentra en el desarrollo de:

5. Juegos. Sobre este punto existe un análisis de programación para desarrollo de juegos<sup>164</sup>, que tiene como origen el entorno colombiano de aplicaciones educativas.

Para otras categorías y posibles aplicaciones desarrolladas a partir de servicios, que se repite, no limitan la capacidad de generación de las mismas, pero sí permiten entender su panorama general ver Prado<sup>165</sup>.

#### 4.1.1.2.2 ¿Qué hace importante al desarrollo de aplicaciones para televisión digital?

Además del desarrollo del entorno de interactividad para los consumidores, desde el punto de vista económico, el tema cobra bastante relevancia con los desarrollos de portales en otras plataformas digitales que han revolucionado el consumo de electrónica. En esta revolución se habla de la oportunidad para productores de contenidos (grandes y pequeños) de distribuir sus desarrollos de manera instantánea y global, apuntando a la personalización según nichos de mercado. Es un concepto que la doctrina<sup>166</sup> ha denominado como de “long tail”, en donde el contenido digital se oferta en un gran número de servicios (largo, para entender su denominación en inglés) a nichos de mercado grandes o pequeños interesados en cosas específicas. Un ejemplo claro de este tipo de conceptos se desarrolla en la tienda de aplicaciones de Apple de la que se

---

<sup>164</sup> ABADÍA QUINTERO, Iván. Juegos serios para televisión digital interactiva: revisión de literatura y definiciones. Revista S&T.10(22). Memorias quinto encuentro internacional de investigación en Diseño-Diseño +. P. 150 - 151.

<sup>165</sup> PRADO, Emili et al. Tipología funcional de la televisión interactiva y de las aplicaciones de interacción con el televisor. Universidad autónoma de Barcelona. Op.Cit.2008. P. 19 - 30.

<sup>166</sup> INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION ITU. ICT Regulation Toolkit. Context. Op.Cit. 2013. P. 7.

comenta<sup>167</sup>: "La tienda de aplicaciones para iPhone de Apple provee otro ejemplo de cómo pequeños desarrolladores están encontrando gran éxito apuntándole al "long tail". Después de que un desarrollador completa un relativamente simple proceso de desarrollo y tiene aprobación para una nueva aplicación, los suscriptores de iPhone son capaces de buscar y de bajar a través del sistema estas aplicaciones especializadas con cargos establecidos por el desarrollador. Para el final del año 2009, hubo más de 125,000 desarrolladores en el programa de desarrolladores del iPhone de Apple y los suscriptores [del sistema] bajaron cerca de 2 billones de estas aplicaciones". (Subrayado y contenido entre paréntesis no en el original).

Otro ejemplo de cómo el tema cobra bastante relevancia, tiene que ver con la reciente implementación de política pública en China que pretende el desarrollo del mercado de proyectos interactivos de alta definición para televisión<sup>168</sup>, del que la Administración estatal de radio, películas y televisión ha planeado invertir la suma de 2.3 billones RMB (Yuan Chino), aproximadamente unos 37.504 (treinta y siete mil quinientos cuatro) millones de dólares del año 2012.<sup>169</sup>

Sin embargo, esta bonanza en la revolución digital debe verse con cuidado, la doctrina<sup>170</sup> ya ha decantado algunos elementos que fueron propios a las fases iniciales de implementación digital en los países desarrollados, en el fenómeno que se llamó 'la utopía del pasado' que caracteriza como "un medio con servicios interactivos sofisticados y modelos de negocio completamente innovadores" para dar paso a concepciones "más simples y con objetivos más concretos"<sup>171</sup>, en un análisis para ir poco a poco llegando a la tan anhelada revolución. Poniendo especial atención a esta indicación, se considera en

---

<sup>167</sup> Ibid. P. 7.

<sup>168</sup> ZENG, Fanbing. Triple Play and Interactive Digital Pay TV. Journal of Management and Strategy. Vol3. N. 4. Remming University, China. 2012. P. 15.

<sup>169</sup> Cambio aproximado calculado en junio de 2012. Por la herramienta de cambio de Google. Para políticas de la información resultado. Ver el documento de políticas de uso de la herramienta.

<sup>170</sup> LEÓN, Bienvenido et al. Comunicación y sociedad. Vol XXI. Núm. 1. 2008. P. 15.

<sup>171</sup> Ibid. P. 16.

este documento que los primeros pasos para evitar los sueños de la utopía, están ya cimentados en los desarrollos de tecnología y aplicaciones en otros medios de los últimos cinco años (del año 2008, fecha de la observación, al año 2013, momento en el que se presenta este documento). Por eso, se considera éste, como el momento propicio para la ***implementación de un sistema articulado inicialmente por el Estado en una evolución de sus facultades regulatorias*** que permita el desarrollo de las aplicaciones digitales, para incentivar la participación de los actores relacionados en un sistema, o mejor, utilizando el argot técnico- un ecosistema-, que articule estos actores para la generación de dichos entornos.

#### 4.1.1.2.3 La propuesta para el desarrollo de aplicaciones en televisión Digital.

##### 4.1.1.2.3.1 El desarrollo del Ecosistema para la generación de aplicaciones de contenidos digitales en televisión digital.

En el entorno económico anteriormente descrito, con las oportunidades de negocio que abre, y teniendo presente la situación de cambio de rentas en publicidad (que se mencionó en apartes anteriores de este documento -al hablar sobre el cambio de un modelo de mercado desde la publicidad, a uno de de los consumidores-), se entiende cómo el modelo necesita de un impulso para generar los espacios para el desarrollo de aplicaciones en estos modelos de negocio interactivo. Así pues, se plantea la propuesta de este documento para la creación de un ecosistema en donde la regulación actualmente vigente en Colombia permita el estímulo a la creación de negocios sobre desarrollo electrónico y la posterior aprehensión de sus beneficios por parte de la sociedad. Las secciones siguientes del documento establecen entonces las partes que compondrán este sistema, los puntos de una estrategia para la implementación (junto a los fundamentos teóricos que le dan cimiento), y su relación con la política pública de TIC en Colombia para la generación de dichos espacios.

4.1.1.2.3.1.1 En la creación de ecosistemas de tecnología el desarrollo electrónico debe darse con una visión holística.

El desarrollo electrónico o e-development, entiende que en las tecnologías de la información y la comunicación se puede dar una revolución para promover el desarrollo social y económico. El desarrollo en Tecnologías de la Información -TIC- está abriendo nuevos caminos de crecimiento y nuevas oportunidades para resolver problemas del desarrollo que vienen presentándose de tiempo atrás. Por eso, entender las concepciones propias de las creaciones en las tecnologías de la información permite generar elementos de competitividad para los países que las implementen. En palabras de Hanna<sup>172</sup> "las tecnologías de la información y las comunicaciones están transformando industrias y servicios de manera tan fundamental están cambiando las ventajas competitivas de los países".

Esos desarrollos deben crearse en sociedades (o sistemas) de información económica, denominados ecosistemas. Los ecosistemas constan de una visión holística (esto es, una visión que coordina todos los puntos de una actividad) que le definen: 1. la visión, 2. la coordinación de actores involucrados y 3. traza la ruta de relaciones y formas en las que se relacionan estos actores.

El Banco Mundial<sup>173</sup> ha planteado que estos ecosistemas deben enmarcarse en una estrategia de política nacional de desarrollo electrónico. Esa estrategia genera una guía para: 1. Políticas, 2. Inversiones y 3. La implementación de mecanismos para alcanzar los objetivos de desarrollo en los sectores propuestos en estos países.

---

<sup>172</sup> HANNA, Nagy K. Transforming government and empowering communities. The Sri Lankan Experience with e-Development. Washington D.C. The World Bank. 2008. P.1.

<sup>173</sup> Ibid. P. 9.

La propuesta concreta de este documento pretende generar un ecosistema para apoderar la participación de los creadores y usuarios de software en proyectos de emprendimiento de aplicaciones en medios de televisión digital. Para generar este desarrollo, la doctrina ha establecido como punto de referencia la creación de ecosistemas en tecnologías de la información y comunicaciones TIC <sup>174</sup> a partir de políticas públicas de desarrollo electrónico o E-Development.

Se considera así <sup>175</sup> que el E-Development requieren los siguientes elementos para estructurarse: 1. Establecimiento de la política y desarrollos institucionales, 2. Infraestructura de información competitiva, 3. Una industria dinámica y competitiva, 4. Educación amplia en TIC y 5. Inversión en TIC para modernizar el sector público y la articulación de estos engranajes que debe darse con líderes de instituciones de desarrollo electrónico, aplicándose estos enfoques en componentes específicos del ecosistema.

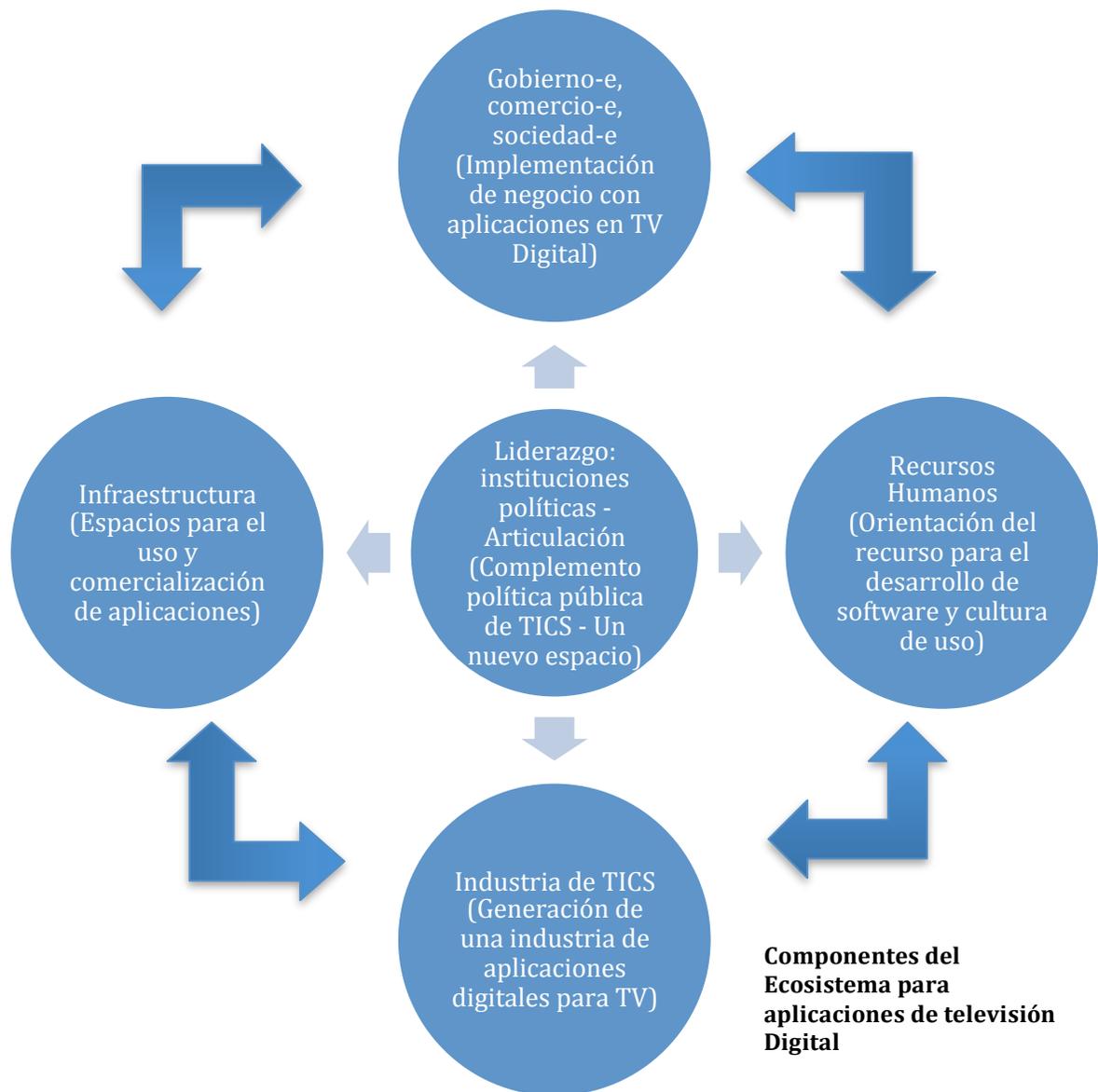
Corresponde así al articulador la implementación de la estructura en el esquema de ecosistema que a continuación se muestra: <sup>176</sup>:

---

<sup>174</sup> Ibid.P.3.

<sup>175</sup> Ibid. P.2.

<sup>176</sup> Ibid. P.3.



#### 4.1.1.2.3.1.2 Las sinergias para el funcionamiento de los ecosistemas:

La coordinación adecuada de todo el ecosistema resultado no sólo indispensable para el desarrollo de éste. En los desarrollos electrónicos estas coordinaciones se denominan

sinergias y generan aprovechamiento de las interdependencias creadas en el sistema. Estudios de competitividad<sup>177</sup> (OECD 2004) muestra el vínculo entre crecimiento y producción, inversión en TIC y competitividad. Como resultado de **las interacciones coordinadas** entre la inversión en TIC, desarrollo infraestructura, generación de habilidades y política propicia. Que para un país en desarrollo son incluso más relevantes que para aquellos con un nivel significativamente alto de economía de la información, pues en esos el impacto del elemento de E-Development tiene más peso para romper el círculo que causa la pobreza en TIC, lo que permite avances significativos en desarrollo social y económico<sup>178</sup>.

Tradicionalmente se ha considerado el gobierno electrónico como es el primer elemento para generar acceso a los seres desarrollos de E-Development al ser el gobierno quien puede formar interdependencias en el ecosistema. Este documento sin embargo, parte de los desarrollos avanzados de la política de TIC en Colombia (Que ya tienen base en el gobierno digital), y añade el elemento faltante a la ecuación: propone la articulación del ecosistema que ha permitido la consolidación de sociedades digitales con un componente comercio electrónico o E-Business (específicamente en las aplicaciones de software para televisión digital).

#### 4.1.1.2.3.1.3 Comercio electrónico para aplicaciones, el porqué de la inclusión y su enfoque.

Esta inclusión, como parte de la propuesta de generar estrategias más amplias de E-Development en el fenómeno denominado la revolución en la información y la comunicación, requiere de inversiones en recursos humanos, cambios institucionales y nuevas políticas. (Que apalanquen la participación de las sociedades electrónicas o e-

---

<sup>177</sup> OECD En: Ibid. P.3

<sup>178</sup> Ibid.P.3.

societies en comercio electrónico, fenómeno que se denomina empoderamiento digital). Para ello, se requiere de una estrategia que permita la articulación del ecosistema, y sirva de guía para su funcionamiento, esto es, no es sólo poner a marchar el sistema, sino que también se pretende dar un marco con principios de aplicación que orienten el actuar en él, no le asfixien en el desarrollo del negocio, pero que también limiten posibles desfases del mismo.

En lo que corresponde la estrategia, el enfoque se orientará en los siguientes puntos:

1. Mejora de la gobernabilidad (El nuevo rol del gobierno).
2. Comprensión de los postulados para orientar a las instituciones en la organización del ecosistema de aplicaciones digitales, (La base en los principios de Internet y del mercado de telecomunicaciones)
3. Uso del recurso para inclusión social electrónica (Finalidad de Empoderamiento digital).
4. La reducción de los costos de transacción para la generación del ecosistema. (Uso de los criterios de eficacia y eficiencia sociales como límites al mercado).

Este esquema, permite un desarrollo coherente de la estrategia que tiene más ventajas sobre las típicas prácticas de gobiernos y agencias de ayuda en el desarrollo y aplicación de TIC. La creación de ecosistemas tecnología permite la implementación de estrategias para crear condiciones mucho más amplias, y vincula a los realizadores de políticas y líderes públicos en la construcción de una agenda que responda a las prioridades de desarrollo establecidas en las políticas públicas nacionales. En palabras de Hanna<sup>179</sup> "puede catalizar reformas en educación y movilizar conocimiento y otros recursos para inclusión social. Líderes ilustrados en el tema empiezan a relacionar y a formar esta visión construyendo consensos en cambios institucionales y en transformaciones económicas".

---

<sup>179</sup> Ibid.P.5.

#### 4.1.1.2.3.1.4 Puntos de la estrategia para la implementación de la propuesta.

##### 4.1.1.2.3.1.4.1 Mejora de la gobernabilidad.

###### 4.1.1.2.3.1.4.1.1 Cambiar la perspectiva en el rol del gobierno.

Al principio, el Estado tenía una función de autoridad en donde debía adquirir funciones que le permitieran atender las necesidades de la comunidad. Esta visión inicial como se vio en los primeros capítulos de este trabajo, cambió por un papel en donde el gobierno tuviese menos funciones y desarrollara alianzas con otros actores, entre ellos los actores económicos. Este último cambio que tuvo que ver con el tipo de Estado regulador, cambia ahora por unos nuevos requerimientos que se presentan en la atención de las nuevas necesidades de la sociedad. La doctrina define estos cambios según el siguiente postulado "(...) Este cambio en la política pública sobre qué debe hacer el Estado, tiene un cambio consecuencial de cómo el Estado tiene que actuar"<sup>180</sup>.

Hay que reforzar el papel de articulador de políticas del Estado -que no se diluye en la liberalización del llamado fenómeno de huida de derecho administrativo-, pues generalmente en ese caso, la intervención se ve en la participación directa de la actividad económica, en su papel de garante para que los particulares presten sus servicios o en el papel regulatorio para que funcione el mercado, pero un elemento que comúnmente no se ve en la intervención del Estado está representado en la participación activa del mismo como articulador político del sistema (que influye y soporta las otros tipos de intervenciones), función primordial de su actuar. Sin embargo, el asumir este papel, requiere de un nuevo entendimiento, como se verá a continuación.

---

<sup>180</sup> BATLEY, Richard et al. The changing role of government. The reform of public services in developing countries. Hounsmills, Basingtoke, Hampshire. United Kingdom. Palgrave Macmillan. 2004. P.2.

#### 4.1.1.2.3.1.4.1.2 La capacidad del Estado para desarrollar los nuevos roles de gobierno.

En medio de los cambios de Estado propios de la liberalización económica, también se estableció -como se mencionaba anteriormente-, que para cumplir sus funciones en el nuevo entendido estatal, la reducción del Estado era fundamental. Sin embargo, existe una teoría, la teoría de los roles de gobierno, que lo que plantea como fundamental -en lugar de la reducción del Estado como elemento principal de la organización estatal-, **es una redefinición de los papeles que éste cumple.** (Afirmación que no se opone a la reducción, pero no la ve como el elemento principal para trabajar.) Así pues, la teoría ha establecido que las funciones (papeles) de atención para los servicios que oferta el Estado se dividen en dos grupos<sup>181</sup>: el primero, el de provisión directa, en donde el Estado directamente produce, crea o mantiene un servicio y el segundo, el de provisión indirecta en donde el Estado se encarga de garantizar que el servicio esté disponible. El reconocimiento de funciones y los límites del Estado para prestar los servicios es el enfoque para analizar en esta teoría.

Para Ricardo<sup>182</sup>, "los gobiernos siempre han desarrollado roles indirectos, pero estos se han vuelto más importantes con las recientes reformas en políticas públicas. En este caso el cambio se ha dado por la incapacidad de los gobiernos de prestar servicios (...)" El punto importante aquí es que estos conceptos no pongan en entredicho la capacidad de los gobiernos para prestar los servicios (Por un elemento de validez política del sistema social), sino que se vea como una evolución natural de la relación de él con los asociados.

Por eso, se hace necesario tener las indicaciones que permitan establecer roles directos e indirectos en donde se sepa cómo el Estado deba realmente intervenir, y después de definido, se determine si la capacidad del Estado es suficiente para atender esos servicios,

---

<sup>181</sup> Ibid. P.14.

<sup>182</sup> Ibid.P.16.

y así se generen estrategias con herramientas flexibles que permitan una colaboración de parte de los otros actores de la sociedad (inclusive en los de prestación directa), en donde la limitación de lo que es sólo del Estado y sólo de los actores no está rígidamente definido, es esto a lo que se le denomina la redefinición del rol.

Estos son los roles que se identifican inicialmente en la función del gobierno<sup>183</sup>:

1. “Roles directos:

1. Elaboración de políticas y normativa: análisis de políticas, identificación de la necesidad para intervención en los mercados, asesoramiento a los ministerios, establecimiento de marcos, monitoreo de efectos de las regulaciones.
2. Reforzamiento de la ley.
3. Regulación de los mercados: mantener las condiciones competitivas o asegurar la eficiencia en ausencia de la competencia.
4. Habilitar proveedores: facilitar la provisión por el mercado usuarios y grupos, financiar y apoyar a los productores, y proveer información para los productores y los consumidores.
5. Contratar proveedores independientes: diseñar, manejar y monitorear contratos que aseguren que los objetivos de la política son alcanzados.

2. Roles indirectos del gobierno:

---

<sup>183</sup> Ibid.P.17.

1. Administrar el servicio de prestación a través de administraciones descentralizadas y mecanismos de mercado al interior del gobierno.
2. La directa prestación de los servicios por la administración del gobierno.”

Establecidos los roles en los que el gobierno puede funcionar, es importante definir cuál es el límite de capacidad para generar la necesidad de redefinición. (Debe recordarse que el cambio de rol se da a partir de la extralimitación en la capacidad).

#### 4.1.1.2.3.1.4.1.3 ¿A qué hacen referencia estos conceptos de capacidad?

La doctrina<sup>184</sup> define la capacidad bajo el entendido de "El concepto de capacidad adoptado aquí refleja diferentes dimensiones y es cercano a la aproximación presentada por Hilderbrand y Grindle (1995) quienes definen la capacidad como la habilidad para desarrollar funciones de manera apropiada eficientemente, efectivamente y de manera sostenible (...)".

Trasladando esta teoría en el ámbito del gobierno, el contar con la capacidad implica poder cumplir con las finalidades que le son asignadas al Estado. Nuevamente Ricardo realza la importancia de definir el límite al comentar que “los gobiernos deberían únicamente tomar parte en tareas de reforma organizacional en los que ellos tengan la capacidad de actuar: deben enfocarse primero en las actividades del Estado que copen con su capacidad”<sup>185</sup>. La forma que adquiere esa herramienta, después de identificar la limitación de prestación, es el tema de la próxima sección.

---

<sup>184</sup> Ibid.P.18.

<sup>185</sup> Ibid.P.20.

#### 4.1.1.2.3.1.4.1.4 La regulación y la habilitación del sector privado.

Cuando la capacidad se sobrepasa, el rol del Estado cambia, como se estableció en el aparte anterior, y deben elaborarse herramientas que permitan generar mejores procesos para esas prestaciones (directas o indirectas). La regulación, es el típico elemento de la concepción del Estado hasta antes de la definición de capacidad, pues la teoría establecida de regulación se concentra en el control tradicional de la legislación (para cualquier circunstancia) lo que torna en muchas ocasiones paquidermia a los sistemas (algo que no puede pasar especialmente en las materias relacionadas con tecnología). Es aquí donde la herramienta posterior a la evaluación de capacidad entra en aplicación, para la propuesta de desarrollo del ecosistema, se hace uso del concepto de habilitación (enabling en inglés) que tiene el enfoque hacia el incentivo para la participación de actores en el mercado. (Es importante comentar en este punto que una parte de la doctrina considera que los nuevos enfoques de regulación aplica el concepto de habilitación. En el documento de esta propuesta los dos conceptos se consideran de manera independiente). Así, se parte de las instituciones de regulación ya establecidas para entrar en una etapa de implementación de políticas de habilitación, que, como se dijo anteriormente es posterior a aquella (aunque trabaja con el marco que le establece).

La siguiente tabla permite identificar las formas típicas de regulación y el ámbito de aplicación de la habilitación<sup>186</sup>:

<b>FORMA DE REGULACIÓN O DE HABILITACIÓN (HABILITACIÓN)</b>	<b>RAZÓN</b>	<b>EJEMPLOS DE LAS MEDIDAS</b>	<b>TÍPICA AGENCIA (QUE CUMPLE LA FUNCIÓN DE REGULAR O</b>
---	--------------	--------------------------------	---

<sup>186</sup> Ibid.Table. 8.1. P.182.

<b>SÓLO AL FINAL) (Información en Paréntesis no incluido en el original)</b>	<b>HABILITAR)</b>		
<b>Regulación anti mercado.</b>	Limitación de la esfera de mercado	Prohibición o dirección a productores privados.	Comisiones para planeación estatal, ministerios.
<b>Regulación económica o de entrada.</b>	Control o ejercicio del poder de monopolio.	Condiciones de entrada por:  1. Competencia en el mercado y control por medio de contratos.  2. Licencias: control e incentivo a través de regulación de rendimientos, precios y calidades.	Departamentos del gobierno como contratistas o reguladores independientes.
<b>Política de Anti Trust</b>	Evitar la posición dominante en el mercado o su abuso.	Imposición de límites a la participación en el mercado, y a la integración entre	Comisiones de competencia o de precios.

		empresas.	
<b>Regulación social o de producto.</b>	Mejoramiento de la operación del mercado estableciendo estándares para los productos.	Estándares en temas de salud, seguridad y servicio impuestos a los productores.	Agencias de salud, seguridad y educación, cuerpos de consumidores y profesionales.
<b>Regulación de los efectos externos.</b>	Protección de los efectos negativos por externalidades o la promoción de efectos positivos por externalidades.	Sanciones a los productores con imposición de costos, regulación de sistemas de evaluación para asegurar estándares comunes.	Juntas de control de polución, sistemas nacionales de evaluación.
<b>Políticas de habilitación</b>	Fortalecimiento de la eficiencia y equidad en los mercados.	Información y apoyo a los actores de mercado: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Información a consumidores.</li> <li>2. Información y soporte a productores.</li> </ol>	Organizaciones de consumidores, Ministerios, Agencias de entrenamiento, investigación, exportación, promoción e inversión.

Así pues, el concepto que se busca para la creación del ecosistema, es el de habilitación o concepto de servicios de soporte para los negocios, según se enuncia a continuación:

## **Aproximación a la habilitación.**

Por lo general en las teorías recientes de corte liberal, los tipos de regulación necesarios para impulsar una industria se entienden como amigables al mercado, lo que se traduce en un enfoque para corregir las fallas de mercado, pero, que no genera innovación de mercado dentro de la política de planeación estatal. Esta limitante se entiende como falta de capacidad para cumplir con la finalidad de desarrollo económico y social a través de los mercados. En cambio, las políticas de habilitación implican intervención para que se extienda la capacidad de los consumidores o productores de participación en el mercado o la toma de decisiones de consumo.

La doctrina<sup>187</sup> explica la forma que pueden adaptar estas políticas de habilitación con los siguientes ejemplos:

“Del lado del consumidor, puede ser:

1. Incrementa la información sobre las escogencia es, la calidad y el precio de los servicios y proveedores.
2. Apoyar organizaciones de consumidores.
3. Incrementar la capacidad de los consumidores para pagar por los servicios, con subsidios o incentivos a los consumidores y productores.

En el lado del proveedor, las políticas pueden ser:

1. Mejorar las prácticas de trabajo tecnología y entrenamiento
2. Incrementar información acerca de las oportunidades de mercado y los precios

---

<sup>187</sup> Ibid.P.204.

3. Ofrece certificaciones o acreditaciones sobre la cual y la calidad de los productos y los proveedores
4. Dar acceso a recursos de crédito subsidios o exenciones tributarias.”

Debido a que el mercado generalmente no encuentra al principio ningún tipo de utilidad en los servicios por iniciarse (salvo aquellos que están destinados a la inversión en riesgo, cuya esencia permite solicitarlos desde el inicio), el rol del gobierno debe concentrarse en generar los primeros pasos para el desarrollo de los ecosistemas (en este caso el ecosistema de aplicaciones digitales para televisión).

Sobre este desarrollo, se encuentra que los beneficios sociales van más allá de los económicos y que, después se traduce en los mismos económicos con elementos como un mercado más competitivo y más informado (pues ya se ha madurado el mercado y va en línea con la política pública general del Estado en donde se aplica). Al lograr avances en acceso a la información, más tecnología y recursos, se incrementa la oportunidad para que los productores asuman el riesgo y las oportunidades de ingresar al mercado. Además los consumidores pueden beneficiar por el incremento de opciones y competencia. Elementos que permitan el incremento en la actividad económica.

Llegar a este punto en la presentación de la propuesta es importante, porque muestra que la falta de capacidad no implica que el Estado deje de actuar, por el contrario, reconoce la implementación de nuevas herramientas en la concepción del nuevo rol que debe cumplir.

#### 4.1.1.2.3.1.4.1.5 Entonces, ¿Quiénes en el Estado deben ejercer las funciones de soporte para los negocios?

Existen dos tipos de organizaciones que se han identificado como claves para el cumplimiento de las funciones en el rol de generación de oportunidades desde la habilitación: la primera de ellas, las agencias de facilitación y la segunda, las agencias de promoción.

Las agencias de facilitación generan entrenamiento y asesoramiento para los actores que se pretenden habilitar. Las agencias de promoción tienen como finalidad proveer información y orientación a exportadores e inversores, organizando ruedas de negocios y campañas de mercadeo en otros países. El éxito de este tipo de agencias radica en la posibilidad de generar ingresos que le permitan autonomía política y financiera para contratar con salarios competitivos (en relación con el sector privado) asesores de las más altas condiciones. Y además generar espacios para la incubación de nuevas ideas que avizore los problemas actuales y futuros del sector en donde se están implementando.

#### 4.1.1.2.3.1.4.2 Comprensión de los postulados para orientar a las instituciones en la organización del ecosistema de aplicaciones digitales.

Partiendo precisamente del problema de obsolescencia jurídica (aquel en el que la norma se queda atrás de los avances tecnológicos que pretende regular) se propuso la herramienta de la habilitación para la creación y articulación del ecosistema. Esta herramienta, permite que se tengan marcos de actuación para el negocio sin las ataduras propias de los procesos de creación legal (La paquidermia limitante). Sin embargo, sí se hace claro que la habilitación no puede partir de ceros, y que dependen las creaciones legales previas (regulaciones), por lo que para su uso, es necesario entender los principios

regulatorios y características del mercado del que se parte para implementarla. Ahora bien, resulta que el mercado de aplicaciones digitales para televisión es uno que no se ha desarrollado en nuestra legislación, por lo que se hace necesario extraer estos principios necesarios para la habilitación del mercado que se hace más cercano: el mercado de Internet y las telecomunicaciones. A continuación entonces, se verán los postulados que funcionan para la organización de Internet y algunos necesarios que aplican para todas las telecomunicaciones.

#### 4.1.1.2.3.1.4.2.1 La regulación del Internet. El ecosistema natural de las aplicaciones.

##### Modelos y conceptos trasladables a la propuesta.

Apenas se están fortaleciendo los mecanismos de creación de contenidos en aplicaciones digitales en el país, y como se explicó anteriormente, estos provienen de software para Internet. Para entender qué principios permite la regulación del entorno de Internet, conviene comprender algunos conceptos preliminares sobre la red de redes.

Lo primero que se puede decir sobre el Internet, es que le es aplicable la teoría del caos<sup>188</sup>, esta teoría que originalmente viene la ciencia de la Física, plantea que los sistemas (cualquiera de ellos, como por ejemplo sociales o los tecnológicos) están sujetos a irregularidades que son inconstantes y no periódicas y que no permiten predecir de manera lineal los cambios a futuro, variando el concepto tradicional que se tiene de la teoría Newtoniana. Esta característica propia de la Red, lo es también de su regulación, en palabras de Muñoz<sup>189</sup> "(...) en un análisis que pretende reflexionar sobre la regulación de la red, su estructura caótica es una característica que interesa sobremanera destacar. Las normas han tenido siempre funciones que parecen incompatibles con el desorden y el descontrol. Tienen que ver más bien con un orden racional y habitualmente jerarquizado.

---

<sup>188</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago. La regulación de la red. Poder y Derecho en Internet. TAURUS:Madrid.2000.P.34

<sup>189</sup> Ibid.P.34

Por consiguiente, puede adivinarse que (...) el tipo de regulación posible de la red, si existe alguno, tiene que ser tan variado y plural como lo es la propia estructura de aquella (...)."

Este concepto que inicialmente va en contravía de los fundamentos jurídicos de la teoría clásica heredada de los desarrollos legales franceses (con mayor énfasis en la regulación de los acontecimientos sociales), empieza a dar cuenta de la preocupación sobre la obsolescencia. Sin embargo, sí se hace necesario establecer algunos mínimos que permitan tener reglas de juego claras para todos. Bajo este entendido la doctrina considera que en la regulación de Internet requiere de una **organización mínima**<sup>190</sup>.

### **¿Qué se debe entender por una organización mínima?**

Como vimos en apartes anteriores, la teoría moderna de la regulación (liberatoria en los mercados), considera que con una regulación mínima (estructura u organización se toman como sinónimos de regulación) se pueden suplir las fallas de mercado; vimos cómo estos planteamientos formaron el actual sistema de regulación e intervención económica del Estado, que encontró adeptos a lo largo de toda la década de los años 90 y 2000, entre otros los planteamientos de Fukuyama<sup>191</sup> quien en sus escritos sobre el fin de la historia, plantea que la democracia liberal permite el gobierno estable para resolver los problemas de convivencia y que la economía resuelve aquéllos relacionados con el capital. Sin embargo, los últimos acontecimientos ocurridos desde el año 2008 (relacionados con la crisis económica mundial), han demostrado que esta organización mínima se hace insuficiente -no sólo en la falta de previsión regulatoria-, sino también por causa de los avances en tecnología (tema que nos compete en este documento) y como no es de interés de organizaciones sociales de esta época el volver a sistemas estrictamente regulados (porque además muestran su inconveniencia en el aspecto tecnológico), o el

---

<sup>190</sup> Ibid.P.37.

<sup>191</sup> FUKUYAMA, Francis. El fin de la Historia y el último Hombre. Nueva York: Avon Books. 1992.

volver al liberalismo más puro (como se verá más adelante en una reinterpretación de los principios de eficacia y eficiencia), debe entonces definirse una nueva forma de mínimos que sea complementada por un mecanismo ágil que alienta los mercados, he ahí la importancia de la habilitación propuesta.

Una forma de entender el concepto del mecanismo a aplicar (la habilitación) después de unos mínimos, se da con la comprensión de los nuevos papeles que afronta la Ciencia del Derecho por causa de las tecnologías como Internet, según la Doctrina una aplicación del tipo de juez Hermes de la Teoría del Derecho, denominación explicada así por Ost<sup>192</sup>: “(...) Los modelos (De jueces) en cuestión, pueden simbolizarse en Júpiter, Hércules y Hermes. Júpiter representa el Derecho continental europeo clásico, caracterizado por un fuerte positivismo que sitúa a la ley en el centro del sistema. La norma es ordenada desde el Olimpo y se impone a todos. Hércules es el modelo realista; el hallazgo de las soluciones jurídicas no es aplicación automática de la ley sino que requiere que los jueces, como aquél (sic) semidiós, se sometan a serios trabajos de indagación y creativos antes de juzgar (...) Frente a los dos anteriores, Hermes es el mediador universal, el gran comunicador, se sitúa en medio de un flujo de influencias y de datos de procedencias múltiples entre los que tiene que arbitrar respuestas y soluciones” (Contenido en paréntesis no incluido en el original), en este caso, el Derecho marca unos elementos mínimos de trabajo (Los definidos por el Estado, en nuestro caso el concepto del Estado Social de Derecho), pero da la libertad para que se apliquen los conceptos propios de las otras ciencias, esenciales para que con la habilitación se desarrolle el ecosistema.

Así pues, la habilitación para el ecosistema de aplicaciones digitales en televisión que complementa esa organización mínima, debe entenderla primero (en este caso, basada en

---

<sup>192</sup>OST, Francois. En: MUÑOZ MACHADO, Santiago. La regulación de la red. Poder y Derecho en Internet. Op.Cit.2000. P. 41

la regulación de Internet y de manera específica la de comercio electrónico, así como las instituciones legales pertinentes que le complementen).

#### 1. El comercio electrónico, la estructura conceptual de base.

El paso conceptual de un sistema a otro (de aplicaciones de Internet, a aplicaciones de televisión digital) se entiende por la definición misma que la doctrina tiene el comercio electrónico, que dista mucho de relacionarse tan sólo con las compras hechas por consumidores en Internet y comprende en un espectro mucho más amplio las relaciones entre empresarios (Que son fundamentales para el funcionamiento del Ecosistema). En este entendido, Rincón<sup>193</sup> caracteriza al comercio electrónico como un nuevo tipo de comercio con características especiales a saber: "a. Las operaciones se realizan por vía electrónica o digital, a través de mensajes de datos. b. el lugar donde se encuentran las partes, es en principio irrelevante, c. No quedan rastros del acuerdo o del pago en papel- en principio-, d. El día en que se importa no pasa por ninguna aduana ni inspección (en el caso del denominado comercio electrónico directo), e. Se disminuyen los intermediarios, y f. Cada empresa, por pequeña que sea, puede tener presencia mundial, pues su acceso y presencia en los diferentes mercados es ilimitada". Todas características importantes para entender el concepto de aplicaciones digitales es también uno completamente nuevo que pertenece al género del de comercio electrónico.

De manera específica, en el artículo 2 de la ley 527 de 1999, el legislador definió con amplio criterio el concepto referido así: "comercio electrónico. Abarca las cuestiones suscitadas por toda relación de índole comercial, sea o no contractual, estructurada a partir de la utilización de uno o más mensajes de datos o de cualquier otro medio similar. Las relaciones de índole comercial comprenden, sin limitarse a ellas, las siguientes

---

<sup>193</sup> RINCÓN CÁRDENAS, Erick. Manual de Derecho de Comercio Electrónico y de Internet. Bogotá: Universidad del Rosario. 2006. P. 24.

operaciones: toda operación comercial de suministro o intercambio de bienes o servicios; todo acuerdo de distribución; toda operación de representación o mandato comercial; todo tipo de operaciones financieras, bursátiles y de seguros; de construcción de obras; de consultoría; de ingeniería; de concesión de licencias; todo acuerdo de concesión de explotación del servicio público; de empresa conjunta y otras formas de cooperación industrial o comercial (...)" . Debido a la amplitud de la definición legal, se encuentra que el concepto no se aplica únicamente al Internet, por lo que este mismo concepto y las regulaciones que le son propias en la ley se aplica de igual manera a los desarrollos de aplicaciones digitales queridos para televisión.

Es más, el comercio electrónico tiene una estructura propia para su regulación técnica (que le permite ajustarse a los efectos jurídicos resultantes en él), así pues Rincón<sup>194</sup>, establece los elementos conceptuales que se hacen necesarios para ejercer dicha tarea:

“Elementos objetivos:

- 1) El mensaje de datos o archivo electrónico
- 2) La norma técnica de estructuración
- 3) La firma digital
- 4) Sistema de información
- 5) Las redes de interconexión de redes(Internet)
- 6) Intercambio electrónico de datos

Elementos subjetivos:

- 1) El iniciador o signatario del mensaje de datos
- 2) El destinatario

---

<sup>194</sup> Ibid.P.28

- 3) Los intermediarios
- 4) Entidad de certificación”

En los elementos anteriormente mencionados, cambiaría tan sólo el medio para la transmisión de los datos, que en este caso no sería Internet, sino, el espacio de radiofrecuencia, o transmisión digital correspondiente.

En esta relación entre legislación y funcionalidad tecnológica, la doctrina<sup>195</sup> también ha identificado unos principios (que se hacen fundamentales para cualquier tipo de implementación en tecnología), estos principios son:

1. La equivalencia funcional de los actos electrónicos: este principio hace referencia a que los medios electrónicos por los que se celebren actos jurídicos, cumplen exactamente la misma función que sus padres escritos u orales.
2. La neutralidad tecnológica: este principio hace referencia a que las normas comprendan las tecnologías presentes y futuras que pretenden ser reglamentadas.
3. La buena fe: la incorporación de este principio ratifica los fundamentos que estructuran las relaciones jurídicas en el Derecho.
4. La libertad contractual: este principio contempla la posibilidad de establecer relaciones jurídicas en cualquiera de las formas autorizadas por la ley, en este caso las formas que utilizan los medios electrónicos.
5. La no alteración o modificación del régimen de derecho de obligaciones y contratos vigente: este principio es acorde con el postulado de que con las TIC no

---

<sup>195</sup> Ibid.P.33.

se altera el derecho vigente y que entonces las mismas son medios válidos para establecer relaciones jurídicas.

Además de la estructura que le es propia al comercio electrónico en la adaptación legal de la ley 527 de 1999, existen otros aspectos relacionados con el desarrollo de este tipo de comercio que se deben tener en cuenta para el ecosistema aplicaciones:

1. La seguridad en el comercio electrónico: la protección de los datos que viajan a través de las redes y sistemas de tecnología, es una de las principales preocupaciones para el desarrollo del comercio electrónico. La desconfianza generada hacia el uso de nuevas tecnologías será precisamente por las implicaciones que pueda tener el mal uso de la información que sirve para las transacciones.

Sobre este punto Rincón<sup>196</sup> considera son los siguientes los principales aspectos a tener en cuenta sobre seguridad: "Identidad. En las transacciones electrónicas es necesario contar con un sistema que asegure las partes la identidad de la persona con la que se comunica (...), Confidencialidad. El sistema de seguridad debe contener especificaciones técnicas que aseguran que los mensajes de datos generados, enviados recibidos en la transacción electrónica sólo pueden ser conocidos por las partes intervinientes en la misma (...), Integridad. Es importante tener en cuenta que los mensajes de datos que se generen, envíen o reciban por medio de sistemas informáticos, no puede ser objeto de modificación o mutación alguna por tercero no autorizado durante el proceso de comunicación, No repudio. Mediante los sistemas de identificación del iniciador o destinatario del mensaje de datos, se asegura que las partes intervinientes de la transacción no puede negar su intervención en ella y la autoría de su mensaje, Control de acceso. Debe lograrse

---

<sup>196</sup> Ibid.P.217.

restringir el acceso a las redes por parte de usuarios no autorizados". El control de estos aspectos permite generar confianza en los futuros usuarios de las aplicaciones y de los medios de transmisión de las mismas.

2. Construcción sobre el proceso de gobierno electrónico en Colombia: precisamente la propuesta de este documento, no podía presentarse, sin que de manera previa hubiese existido un recorrido en las políticas públicas sobre manejo de tecnologías, así pues el país embarcó en esta línea desde hace algunos años con programas diversos en las administraciones presidenciales de algo más de una década para la construcción de la línea de gobierno electrónico (al año 2013); y aunque la propuesta de este documento, no pretende ahondar en el tema, sí se considera que es este es un desarrollo del mismo para generar estados posteriores de aprehensión digital en el país.

Sobre esta idea, que es común a todos aquellos que apoyan la línea de 'los optimistas digitales'<sup>197</sup>, existe gran potencial para el desarrollo de la sociedad basado en los avances de tecnología, nuevamente la doctrina<sup>198</sup> hace mención sobre la idea así "existe amplio consenso sobre el potencial para el desarrollo social de aplicaciones como la telemedicina, el aprendizaje a distancia, el teletrabajo, las bibliotecas digitales, entre otras. Las TIC, y en especial la red Internet, pueden contribuir -y en muchos países ya lo están haciendo- a mejorar los niveles de salud, educación y capacitación de la población, así como aumentar la transparencia las decisiones y acciones de los agentes públicos y privados, al apoyar la comunicación entre la sociedad civil, las instituciones del Estado y las del mercado, aunque la penetración, el uso y el impacto de Internet sean, a su vez, determinados por variables económicas y sociales", por eso, las experiencias de servicio al usuario implementadas por la política del gobierno en línea dan luces sobre falencias y aciertos para llegar a al objetivo de empoderamiento digital. Sobre este último punto, será una

---

<sup>197</sup> Bill Gates, Robert E. William, Nicholas Negroponte, entre otros, que ven en las nuevas tecnologías el futuro de la economía y el desarrollo social.

<sup>198</sup> RINCÓN CÁRDENAS, Erick. Op.cit. 2006. .P.331.

preocupación para que la interactividad se cause con elementos bidireccionales, y no unidireccionales, que no permitirían el desarrollo de aplicaciones realmente útiles para la generalización del ecosistema.

Puede verse de los puntos que hasta ahora comprenden el capítulo, que la regulación base, esto es aquella no relacionada con elementos directamente técnicos, ya se encuentra en la legislación, y que los principios mencionados para la implementación de comercio electrónico trae las instituciones jurídicas tradicionales a estos nuevos entornos, por lo que para el desarrollo de las aplicaciones de la propuesta de este documento, no se requieren nuevas creaciones legales, sino elementos de integración con la regulación que existe. Dejando espacio para articular el sistema, que es el objetivo de la habilitación propuesta.

Además de los conceptos de base, se debe tener en cuenta (en lo aplicable), los preceptos propios de la regulación del mercado de telecomunicaciones, pues se recuerda, el mercado de aplicaciones digitales pertenece al sistema de televisión (a su vez uno de telecomunicaciones), y cualquier variación en él puede afectar la operación del ecosistema. Una comprensión adecuada de los mínimos y de los aspectos que a continuación se van a tratar, permiten aplicar sus postulados y experiencias para el naciente ecosistema.

#### 4.1.1.2.3.1.4.2.2 Características generales del mercado de telecomunicaciones.

A pesar de no ser el foco esencial de este texto, sí conviene determinar algunas características que definen el mercado de telecomunicaciones (estas características son propias de la ciencia económica) y que pueden afectar el desarrollo del ecosistema. La doctrina establecido que el mercado de telecomunicaciones es uno de aquellos que se

consideran de competencia imperfecta<sup>199</sup>, así pues no siempre es claro si la intervención del regulación se necesita o si las reglas que existen son suficientes para garantizar una función apropiada del mercado<sup>200</sup>. El elemento diferenciador con otros tipos de mercado es el uso de las redes que como ya se explicó en apartes anteriores permite la transmisión de información.

Sumado a lo anterior, el mercado de las telecomunicaciones, también comparte características identificadas en otros tipos de mercado. Estas características son (sobre ellas debe identificarse la propuesta de habilitación para la creación del ecosistema pues no todas le compete por eso le son aplicables)<sup>201</sup>:

1. Costos irrecuperables (en inglés Sunk Costs): referidos estos altos costos de entrada para la generación de estructura o del negocio. Estos costos iniciales, por lo general altos, no se recupera si la empresa deja de manera temprana el mercado.
2. Costos de cambio para consumidor (en inglés Consumer switching costs): estos costos hacen referencia a la imposibilidad que tiene consumidor de cambiarse a otros proveedores (ya sea por desconocimiento o porque le sale efectivamente mucho más costoso). Situación que aprovechan las empresas que inician el mercado pues aprovechan por más tiempo el consumo de parte de los usuarios de su servicio.
3. Diferenciación de producto: la diferenciación de producto según la teoría económica, se divide en dos tipos: 1. Diferenciación de producto horizontal, que

---

<sup>199</sup> La competencia imperfecta se define en oposición a la competencia perfecta. En ella pueden existir los tipos de monopolio oligopolio o competencia monopolística. Para más información ver MANKIW, Gregory. Principios de Economía. Principios de Economía. Madrid: Mc Graw Hill. 2002.

<sup>200</sup> DE BIJL, Paul. Op.Cit. 2004.P.26.

<sup>201</sup> Ibid.P. 26 a 32.

consiste en la identificación de características más o menos similares entre productos, o 2. La diferenciación del producto vertical que trata sobre las mejoras de calidad entre productos.

4. La no existencia de precios lineales (En inglés Non-linear pricing): se consideran precios lineales aquellos que en los que el precio por unidad depende de la cantidad total que se demande de un bien. En telecomunicaciones se aplica un sistema de tarifas de dos partes, en donde generalmente una primera tarifa da acceso al sistema y otra cubre los costos de consumo.
5. Empaquetamiento de productos (en inglés Product Bundling): cuando se habla esta característica, se está hablando de la posibilidad de vender diversos bienes o servicios por un solo precio. Cuando además se ofrecen servicios o productos empaquetados y de manera individual se habla de empaquetamiento mixto.
6. Relaciones verticales: se refieren estas a si cuando un producto o servicio llega al usuario final después de haber pasado por una combinación de esfuerzos e intervenciones de diferentes empresas. Normalmente estas intervenciones generan incrementos en los precios que llegan al usuario final.
7. Externalidades y compatibilidad de la red: la red de telecomunicaciones se componen por diversos elementos que se complementan el uno a otro. Cuando se debe hacer un paso de una red a otra se genera ciertos cobros, si estos cobros no se encuentran en rangos similares se considera que hay incompatibilidad económica entre la redes. Éste problema es uno de aquellos que pretende solucionar la neutralidad tecnológica, pues esta no se refiere sólo a la compatibilidad técnica sino que también, finalmente, a la económica.

#### 4.1.1.2.3.1.4.2.3 Sobre la habilitación de los contenidos en televisión digital. Puntos para tener en cuenta.

La estrategia de habilitación para la generación y articulación del ecosistema en televisión digital, debe concentrar su atención en dos puntos: el primero, sobre los cambios en la forma de concebir el negocio, y el segundo, sobre algunas preocupaciones propias de los mercados de televisión digital.

Sobre el primer punto, se tiene en cuenta que en Colombia, la televisión se sigue considerando como servicio público, y a diferencia del Reino Unido, en donde se quiso excluir a los televidentes que no pagaran por el servicio (y se creó un sistema de licencias de pago para apoyar la televisión abierta) nuestra discusión con la revolución digital, se debe centrar en la sostenibilidad del ecosistema a través de una televisión abierta con aplicaciones de pago según las necesidades particulares de los consumidores. (Nótese que a partir de este momento en el documento, al consumidor se le denominará como consumidor, por comprender este concepto una noción mucho más amplia que la del sólo papel de ser usuario de televisión).

Completa la visión de la nueva forma de concebir el negocio, entender particularidades en el campo de difusión del contenido digital a través de las redes de televisión, así que se debe tener en cuenta que:

1. Las señales de difusión digital pueden ahora encriptarse, lo que implica poder diferenciar entre niveles de acceso a contenidos en los usuarios. Mientras no se restringe el acceso unos mínimos. (Debido a la consideración de servicio público que se mantiene).

2. La digitalización de la señal permite niveles mucho mayores de compresión de contenido en el espectro disponible. La escasez del espectro ya no es una limitante significativa en los procesos de difusión del contenido.
3. La digitalización también permite características de contenido sobre los que los televidentes están mucho más atentos como la calidad, la línea de tiempo, la riqueza de contenido multimedia, entre otros. Dependiendo mucho menos de las plataformas en las que contenido se trasmite y sin más en el tipo de contenido.
4. El procesamiento y la transformación del contenido por los consumidores se ha vuelto mucho más sofisticado. Lo que pone relevancia a las disposiciones sobre protección de derechos de autor, y así los tipos de negocios efectivos que con las nuevas tecnologías se pueden implementar, y que dejan atrás los paquidérmicos modelos clásicos con los que se ha sostenido el sistema.
5. La reducción en los costos de procesamiento computacional han reducido dramáticamente los costos técnicos de realizar producciones. Éste es un elemento importante, pues permite el acceso a generación de contenidos de parte de emprendedores en el sector. Lo que se alinea con la finalidad de emprendimiento social con producciones que están iniciando (punto a tratar en el aparte siguiente).

En el segundo punto, que se relaciona con las preocupaciones de mercado por particularidades identificadas en el sistema digital, así pues, se debe tener en cuenta:

1. La encriptación para el acceso de contenidos suele tener los problemas de piratería y derechos de autor en el software. Por eso las aplicaciones deben generar modelos de incentivo para el consumo.<sup>202</sup>

---

<sup>202</sup> Modelos exitosos como el referido anteriormente de la tienda de aplicaciones de Apple.

2. El hecho de que existan mejores aprovechamientos del espectro radioeléctrico, no implica que aquellos que manejen los sistemas de difusión pierda su capacidad de poder del mercado. Lo que implica generar estímulos para que puedan acceder las propuestas de emprendimiento en aplicaciones al ecosistema.
3. El hecho de que grandes productores de aplicaciones y en general productores consolidados puedan generar economías de escala, debe ser tenido en cuenta para el ingreso de nuevos interesados en el desarrollo de las aplicaciones. Por cuanto los productos de aquellos que inicialmente no cuentan con la capacidad financiera pueden resultar mucho más costosos que aquellos producidos por quienes ya están posicionados.
4. El fenómeno de que los mercados de consumidores están reemplazando a los mercados de publicistas<sup>203</sup>: el modelo tradicional implicaba que los publicistas comparaban espacios para los productos que representaban y éstos eran impuestos a los televidentes. El nuevo modelo implica que los consumidores pueden escoger cuando y donde ver las ofertas publicitarias. Este fenómeno no implica la desaparición de la publicidad pues herramientas como la identificación de hábitos y consumos permite detectar con mayor precisión contenidos que para interesar a los consumidores.

#### 4.1.1.2.3.1.4.3 El uso del recurso para desarrollo social.

Hemos visto los apartes anteriores, como se han venido generando expectativas relacionadas con la nueva economía que trae la sociedad de la información. El campo de las TIC trae toda una serie de relaciones económicas y sociales, junto a innovadoras

---

<sup>203</sup> DE BIJL, Paul. Regulation and entry into telecommunications markets. Cambridge: Cambridge University Press.2004. P. 62.

formas de desarrollar las actividades que ya se tenían, así como muchas otras nuevas. Sin embargo, este proceso no puede verse como uno de únicamente desarrollo económico, sino que también, debe contemplarse como que comprenda las finalidades de inclusión social.

Es así, como de manera significativa la planeación de políticas públicas en los países Europeos y Estados Unidos han generado elementos de inclusividad social relacionados con la innovación, la creación de trabajos, el crecimiento y las preocupaciones de uso energético y de los recursos naturales<sup>204</sup>. Y estos fenómenos de inclusión son entendibles, pues las TIC ofrecen grandes posibilidades de transformaciones sociales. Se ha comprobado que contribuyen a aumentar la productividad, la competitividad, el crecimiento, la creación de riqueza y la reducción de pobreza, elementos que permiten a una sociedad participar de los desarrollos económicos mundiales, siendo este fenómeno no es exclusivo de los países desarrollados. Por ejemplo, el director de la unión internacional de telecomunicaciones UIT (ITU en inglés) manifestó sobre el fenómeno de acercamiento de las tecnologías a la sociedad lo siguiente<sup>205</sup> "el siglo XXI el acceso asequible a banda ancha de Internet se está volviendo tan vital para el desarrollo social y económico como las redes de transporte agua y energía. La banda ancha y las nuevas generaciones de infraestructura van a banda ancha relacionadas con ella, son claves para permitir el crecimiento social y económico.(...) La banda ancha lo permite todo. Permite no sólo nuevas aplicaciones como VoIP o IPTV, sino también la oferta de servicios esenciales, desde salud-e, educación-e, comercio-e, hasta gobierno-e (E-referidas a modalidades electrónicas). Y la banda ancha está ayudándonos para ser grandes progresos hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, y está mejorando la calidad de vida de incontables personas alrededor del mundo".

---

<sup>204</sup> INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION ITU. ICT Regulation Toolkit. Context. Op.Cit. 2013.P. 2.

<sup>205</sup> Ibid. P. 3.

De manera clara, se ve como las TIC impactan a las sociedades, sin embargo, sus beneficios sólo puede materializarse, se repite, mientras que cuenten con herramientas y objetivos para la inclusión de todos los estamentos de la sociedad (y no sólo a las clases más favorecidas). Es esto, a lo que se denomina inclusión electrónica o E-inclusion. Y que para efectos de este documento, se ve reflejado en el concepto de Servicio Universal o SA, que es posterior al tradicionalmente conocido de Acceso universal o AU.

Antes de entrar en los conceptos de Acceso Universal y Servicio Universal, conviene entender los objetivos que se deben trabajar en un marco de inclusión electrónica<sup>206</sup>:

Los objetivos a continuación mencionados hacen parte de los informes con los que en la Unión Europea desarrolló su política de manejo del espectro radioeléctrico para la implementación de televisión digital en el año 2004, y como lo fueron ese momento, ahora, estos objetivos siguen siendo adecuados para enmarcar la política de inclusión para cualquier desarrollo electrónico.

Objetivos de política para difusión de información:

1. Diversidad de contenido, incluyendo la diversidad lingüística y cultural.
2. Alta calidad de contenido.
3. Pluralidad en la propiedad de los medios.
4. Libertad de expresión.

---

<sup>206</sup> BURNS, John et al. Study on Spectrum Management in the field of broadcasting. Final Report. Bruselas Luxemburgo. Junio de 2004. P. 54

5. Imparcialidad en la presentación de las noticias.
6. Protección al consumidor (de contenido ofensivo o malintencionado).
7. Universalidad en la provisión de servicios esenciales (Core Services).

Estos elementos se hacen especialmente relevantes en la propuesta, por cuanto se considera que en el modelo tradicional de ganancias generadas en la publicidad tradicional va a cambiar. Lo que pone mayor fuerza en los actores del mercado (en lo que tradicionalmente se ha denominado poderes de mercado) para la prestación de los servicios del sistema. Sobre este punto, debe prestar especial atención los desarrollos de políticas regulatorias, y la posterior aplicación de la habilitación para el ecosistema (según se comenta en este documento) con el objetivo de que se cumplan las finalidades de inclusión social.

#### 4.1.1.2.3.1.4.3.1 El paso al concepto de ASU (Acceso y Servicio Universal) en la televisión.

Aún sin haber definido todavía los conceptos de acceso universal y de servicio universal, conviene empezar este aparte del capítulo comentando que estos conceptos han venido aplicándose tradicionalmente a los otros servicios de telecomunicaciones (en telefonía, por ejemplo). Sin embargo, el fenómeno de convergencia ha generado una inclusión de la televisión en la aplicación de estos conceptos. Aunque el tema todavía está en desarrollo<sup>207</sup> (por lo novedoso de la inclusión), la propuesta de este documento, aporta una de las definiciones (la de servicio universal) con una interpretación para el desarrollo académico vigente y la une con la de acceso y servicio universal. Cabe también mencionar como el concepto es mucho más entendible en Colombia por cuanto el servicio de

---

<sup>207</sup> INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION ITU. ICT Regulation Toolkit. Universal Access: an overview. Op.Cit. 2013. P. 7.

televisión se considera como un servicio público, según se vio en los capítulos aparte anteriores de este documento.

El acceso universal -AU- (Universal Access en inglés), se define como la posibilidad de acceder a un servicio de manera comunitaria y pública para que los integrantes de la comunidad se beneficien con esa prestación. En este caso lo más importante es la posibilidad de que el servicio llegue a la comunidad, así sea a través de infraestructuras no individualizadas (de corte comunitario como cabinas de telefonía o de acceso a Internet). Este tipo de acceso es el más común para el desarrollo de políticas públicas de cobertura para Servicios públicos. Mientras que el concepto de servicio universal SU (Universal Service en inglés), se refiere a la individualización del servicio para la aprehensión del mismo. Este concepto es posterior al de acceso universal, pues pretende que el usuario interiorice el uso del servicio como parte de su vida cotidiana. Para efectos de la inclusión de que trata este documento, el concepto que debe orientar la habilitación para generar el ecosistema de aplicaciones debe darse precisamente en la posibilidad de la aprehensión de las mismas (las aplicaciones), por lo que es indispensable que se busquen herramientas el ecosistema para garantizar el servicio universal. Cabe también mencionar, que como los conceptos se relacionan de manera intrínseca, la doctrina y en general los desarrollos de políticas públicas han optado por establecer objetivos de acceso y servicio universal ASU (Universal and Service Access) como parte de un mismo elemento de planeación.

Así entonces, se tendrá que el concepto ASU para televisión es la herramienta que permite el objetivo de inclusión electrónica de este documento. Y es que el concepto de ASU para la televisión, cobra relevancia por la identificación que tiene con otras tecnologías por efecto de la convergencia -y las implicaciones que para la sociedad lleva esto (el tribunal francés de casación considera por ejemplo, el acceso a Internet como un derecho humano)- porque sirve como herramienta para la superación del analfabetismo digital; concepción que se complementa perfectamente con la definición de servicio

público que se tiene en Colombia, y que con la línea de propuesta hecha por este trabajo, se da como un paso posterior a la sola concepción de cobertura, para uno que involucra a la sociedad en las TIC (en la aprehensión o empoderamiento de los servicios digitales).

La política de ASU en telecomunicaciones, ha tenido una evolución rápida, -que corresponde también a la evolución de las tecnologías implementadas para ofrecer los servicios-. Es así, como en materia de telecomunicaciones la política cuyo enfoque consistía en otorgar subsidios y ampliación de la red de telefonía, tenía asidero inicial en la Ley 142 de 1994, que aplicaba los postulados al servicio de telefonía local y en la constitución del Fondo de Comunicaciones (Actual Fondo de Tecnologías de Información y Comunicaciones), sin embargo, el cambio tecnológico generó también modificaciones al enfoque: es así como -debido al fenómeno de convergencia y generación de un mercado con competencia-, se cambiaron los servicios amparados por políticas de ASU.<sup>208</sup>

Este nuevo enfoque se recoge en la Ley 1341 de 2009, en palabras de la doctrina<sup>209</sup> “(...) La Ley 1341 de 2009 brinda una respuesta pertinente a los desafíos derivados de la convergencia tecnológica en materia de telecomunicaciones sociales.(...), (Enfoque en el que rescata los siguientes retos:) (...), Primero, la convergencia tecnológica diversifica las plataformas tecnológicas sobre las cuales se pueden implementar las estrategias de masificación del acceso/servicio universal, por lo cual la política debe facilitar la diversidad de participantes en la implementación de planes y proyectos. (...), (y) (...), segundo, la convergencia permite que las redes fijas, que en el pasado fueron desplegadas con el criterio de universalización del servicio esencial de telefonía fija, presten hoy nuevas funcionalidades técnicas y se conviertan en plataforma para el despliegue de Internet de banda ancha. (...) (y) (...) Tercero, la innovación tecnológica característica de las TIC hace que los programas de acceso/servicio universal migren hacia el despliegue de

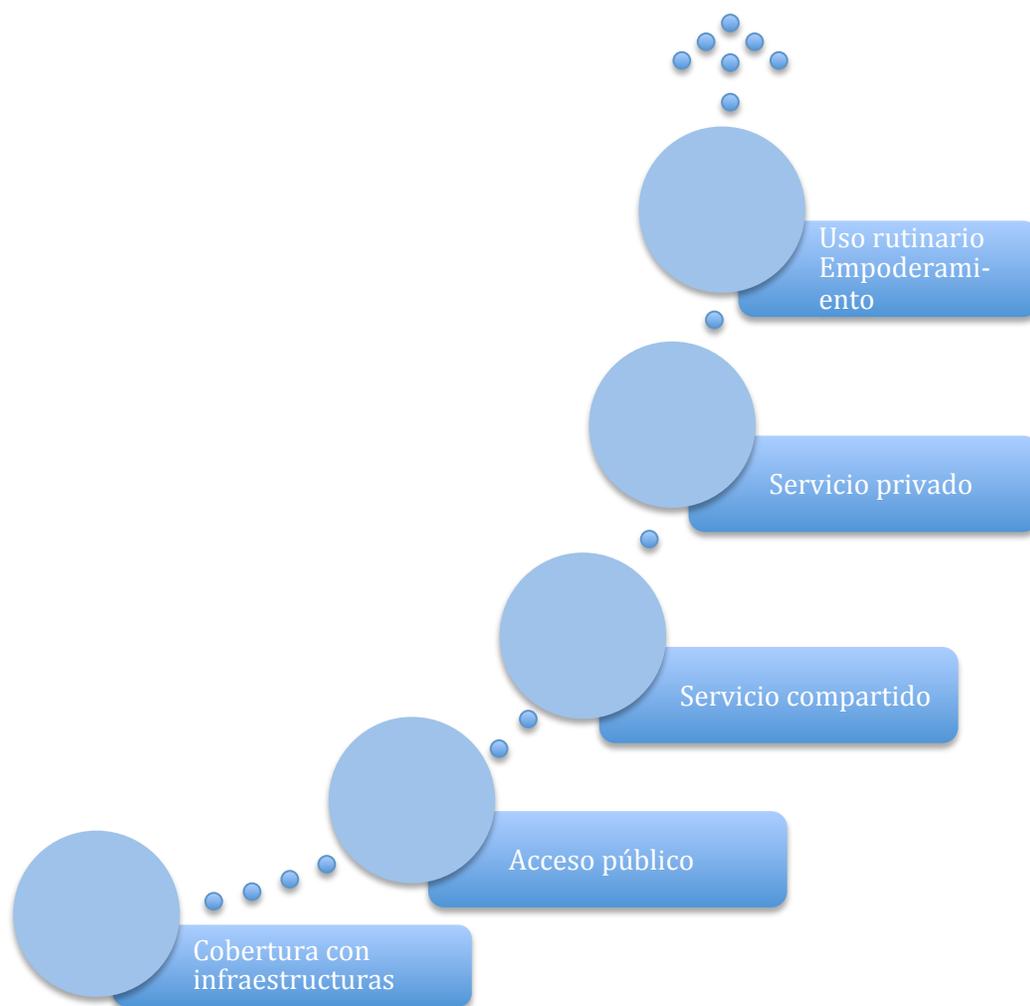
---

<sup>208</sup> GUERRA DE LA ESPRIELLA, María del Rosario et al.Op.Cit.2010. P. 175.

<sup>209</sup> Ibid.P. 195 y ss.

infraestructura pasiva de banda ancha, sobre la cual se implementan las estrategias de masificación de contenidos y aplicaciones, así como de apropiación tecnológica de la población vulnerable.” (Contenido en paréntesis y subrayado no incluido en el original). Estos retos comprenden la orientación del artículo 35 de la Ley 1341, que establece incentivos y facilidad en accesos, para la sociedad, en especial las poblaciones vulnerables.

El siguiente esquema muestra de manera gráfica los pasos para lograr el mencionado empoderamiento del servicio digital<sup>210</sup>.



<sup>210</sup> INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION ITU. ICT Regulation Toolkit. Universal Access: an overview.Op.Cit.2013.P. 11.

#### 4.1.1.2.3.1.4.3.2 El empoderamiento digital. Aspectos específicos de la habilitación para el ecosistema.

Es importante aquí resaltar algunos aspectos específicos que tienen que ver con la facilitación de los desarrollos de aplicaciones como facilitadores sociales y económicos, según se relacionan a continuación:

#### 4.1.1.2.3.1.4.3.3 ¿Todos los proyectos son pertinentes para lograr la inclusión?

En un empeño por focalizar esfuerzos (tanto económicos como humanos) -que se caracterizan por su escasez-, y para darle vigor al espacio de creación del ecosistema con contenido social, la propuesta de este documento propone dos preguntas para determinar la pertinencia de los proyectos que se propongan para darle paso al objetivo de priorizar la inclusión. (Tomadas ellas, de los esfuerzos guía de la unión internacional de telecomunicaciones para orientar el proceso de inclusión electrónica).

La primera de ellas, ¿a la luz de los desarrollos económicos, sociales y tecnológicos, la habilidad para usar el servicio se vuelve esencial para generar un desarrollo económico uniforme en el país o de inclusión social? Y la segunda de ellas, ¿son las fuerzas del mercado incapaces de hacer que el servicio se dé para todos dentro de una escala de tiempo acorde con una contribución del servicio que se alinee con los objetivos de desarrollo del milenio?.

La respuesta a sus inquietudes permitirá enfocar los esfuerzos escasos en proyectos que permitan el objetivo de inclusión.

Debe además, acompañaron la política de inclusión trabajos específicos para los siguientes grupos poblacionales:

1. Mujeres (o madres cabeza de familia) que generalmente en los países en vías de desarrollo tienen menos ingresos y obstáculos sociales que las excluyen del uso de TIC.
2. Comunidades étnicas que tradicionalmente han sufrido discriminación o negligencia. Población desempleada cuyo acceso a estos servicios de las aplicaciones permitan el desarrollo de nuevas habilidades y generación de espacios de empleo.
3. Jóvenes, que usualmente tienen poco o ningún ingreso pero por lo general son implementados los tempranos de nuevas tecnologías, y que pueden generar procesos de expansión de su uso a quienes le rodean.

#### 4.1.1.2.3.1.4.3.4 La barrera económica como impedimento general para la adopción de los servicios digitales.

Es éste uno de los principales enemigos de la inclusión electrónica (y el posterior desarrollo para el apoderamiento digital), pues los precios de adopción de las tecnologías por lo general son altos. Sin embargo, los desarrollos de aplicaciones de qué que trata la propuesta de este documento, parten de tres factores que ya se hacen comunes en sociedades en vía de desarrollo como la colombiana (de los que en efecto todavía falta pero que se identifican como presentes<sup>211</sup>) y que corresponden a 1. Creciente tendencia en TIC, 2. Crecimiento de la industria en TIC, 3. Mayor uso de las TIC. Estos factores, se identifican según la doctrina<sup>212</sup> como facilitadores sociales y económicos para la migración a la sociedad de la información.

---

<sup>211</sup> GUERRA DE LA ESPRIELLA, María del Rosario et al. Op.Cit.2010. P. 37-39

<sup>212</sup> Ibid. P. 23

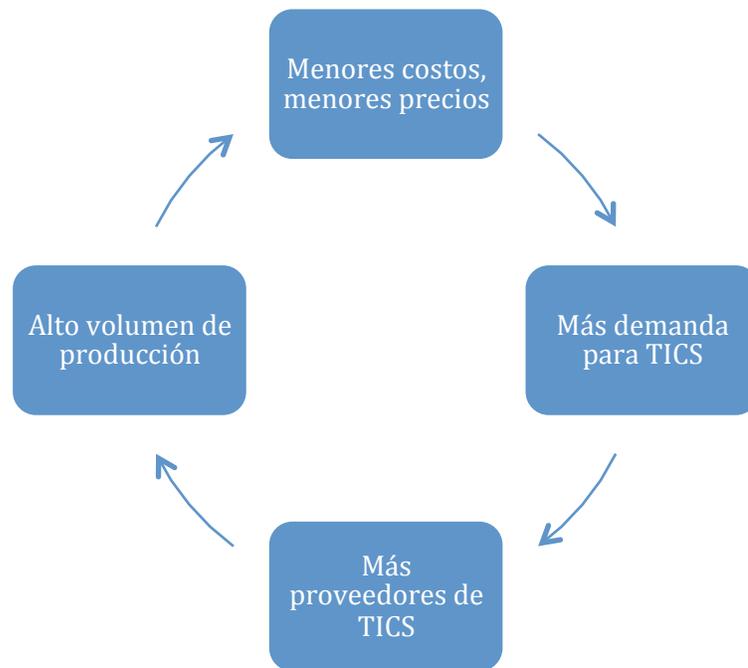
En relación con el crecimiento del ecosistema, y teniendo en cuenta que en la principal barrera de acceso a tecnologías sigue siendo el costo, se hace imperioso generar estrategias en la herramienta de habilitación para el desarrollo de aplicaciones que permita mayor demanda de sus servicios, en el concepto que la doctrina<sup>213</sup> denomina como círculo virtuoso para hacer crecimiento de tecnologías de información y comunicaciones. Aunque esta afirmación, es evidente en la teoría económica, conviene ponerla como punto importante para combatir la barrera de acceso.

Este círculo virtuoso se ve de manera más clara en la siguiente gráfica<sup>214</sup>:

---

<sup>213</sup> Ibid. P. 25.

<sup>214</sup> Ibid.P.25.



#### 4.1.1.2.3.1.4.3.5 Integración con otros programas de políticas en el Estado.

Éste último apartado permite conectar la visión de apoderamiento digital, con los desarrollos de políticas públicas del estado que de manera recíproca apalancan los procesos de desarrollo en actividades consideradas neurálgicas para la competitividad:

1. Educación
2. Gobierno electrónico
3. Microfinanzas y banca electrónica

Siendo las anteriores apenas ejemplos que complementan lo dicho anteriormente para el desarrollo de aplicaciones. Otras ideas sobre el particular pueden encontrarse en las guías internacionales de la conferencia mundial de sociedad de la información y en los objetivos del milenio sobre el desarrollo. Documentos que completan la misión de la que trata este

punto y que se hace complementaria al desarrollo de los negocios electrónicos, pero con una necesaria orientación social, que debe caracterizar a la habilitación del ecosistema.

#### 4.1.1.2.3.1.4.4 La reducción de los costos de transacción para la generación del ecosistema.

Reducir los costos de transacción, sí, pero basándose en los principios de eficacia y eficiencia administrativa en el marco de las finalidades propias del Estado Social de Derecho.

El ecosistema de E-Development para desarrollo de emprendimiento requiere de principios que sean aplicables a todo el sistema. Los principios de eficacia y eficiencia en la administración se muestran como idóneos por su relación con los temas económicos y su desarrollo para los fines del Estado social de Derecho. Así pues, en el tratamiento de generar utilidades para la industria de televisión y a la vez cumplir con los fines constitucionales devolución del Estado social, se aplica los principios referidos como instrumentos que proporciona partes y criterios para la reducción de los costos de transacción y así lograr el desarrollo de este componente, al ser articulados en el sistema.

#### 4.1.1.2.3.1.4.4.1 La relación con los costos de transacción.

Teniendo como premisa el estímulo a la generación de utilidades por parte de los empresarios de la industria, pero los límites aplicaciones para el desarrollo de la sociedad, se debe entender su aplicación. En este caso, esta perspectiva lleva el análisis desde el Derecho hacia las otras ciencias –en el sentido de articulación política de que se ha venido hablando- y no como tradicionalmente se hizo (en donde el Derecho estuvo sometido a los análisis de otras ciencias como la economía y la administración). Debe entenderse entonces, el papel complementario con el que se caracteriza cada ciencia y que en este

caso, se enmarca dentro de la finalidad social del Estado, un concepto que es típicamente político.

Partiendo de este primer entendido, se comenta que los conceptos de eficacia y eficiencia, que son propios de la economía, son definiciones de carácter extralegal, lo que no implica que el Derecho no pueda comprenderlos para aplicaciones propias de sus instituciones. Así entonces, tenemos que la eficiencia se define como "la ausencia de despilfarro o utilización de los recursos económicos que reporta el máximo nivel de satisfacción posible con los factores y la tecnología dados"<sup>215</sup> mientras que la eficacia consiste en obtener los fines y "se relaciona con el logro de los fines sociales de forma tal que cuando se logre un fin específico se califica la acción como eficaz"<sup>216</sup>.

Estos conceptos de la ciencia económica, se complementan con aportes de la ciencia administrativa pues el primero (eficacia), se refiere al cumplimiento de las finalidades propuestas, en cambio, el segundo (eficiencia) se refiere a las formas en las que se llega a esas finalidades. Además, la ciencia administrativa los toma como elementos para tener en cuenta en la organización, así pues, trata sobre los recursos humanos económicos y técnicos que se tienen a la consecución de las metas de las organizaciones. En el caso que nos compete como la reducción de costos implica que las entidades y más allá que las entidades, los actores dentro del ecosistema pueden actuar en el mercado, de tal forma que les permita subsistir en el escenario económico<sup>217</sup>.

4.1.1.2.3.1.4.4.2 ¿Cómo entender entonces la aplicación jurídica de estos elementos extra jurídicos?.

---

<sup>215</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. En: ZÁRATE PÉREZ, Aníbal Rafael. La incorporación constitucional de los principios de eficacia y eficiencia administrativa. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2004. P. 63.

<sup>216</sup> Diccionario Enciclopédico de Economía Planeta. En: Ibid. P. 65.

<sup>217</sup> Ibid.P.66.

Para la jurisprudencia de la Corte Constitucional <sup>218</sup> la eficacia es referida al cumplimiento de los objetivos de la administración, en cambio, la eficiencia se relaciona con la escogencia de los medios más adecuados para el cumplimiento de sus objetivos. Su realización será en la forma de la gerencia pública y eficiencia económica, ajustando los recursos públicos según su disponibilidad y adaptando el Estado la mejor forma posible para la administración de los mismos. En términos de la doctrina, esta configuración siempre va a atender a que la eficacia se considere de manera automática como una eficacia-eficiente<sup>219</sup>. Según se entiende de la Jurisprudencia, estas definiciones siguen unidas a la aplicación de las ciencias económicas y administrativas.

Para encontrar entonces el elemento que permite al Derecho fungir como ciencia en igualdad de condiciones a las otras (y que la habilitación se dé con el marco de articulación política fundamentado en el Estado Social de Derecho), debemos remitirnos a la razón de existencia del Estado. En este caso la guía está en el hecho de que la política pública se desarrolle a través de normativas como expresión del fundamento político del Estado, que en Colombia se circunscribe a la función social que deben marcar los elementos regulatorios (de control dirección vigilancia regulación y protección del mercado) para con ellos genera ahí sí la óptima eficiencia en los recursos de los que dispone el sistema. Este postulado no pretende suplir las especificidades propias de cada ciencia, pero sí pretende, poner en su sitio la defensa de la configuración política del Estado que se da a través del Derecho, para que éste sirva como pilar delimitación para los conceptos económicos y administrativos, y además le sirva a ellos para expresarse en las aplicaciones que corresponden al Estado.

Partiendo del anterior postulado entendemos entonces, que la aplicación de reducción de costos debe aplicarse para la supervivencia de las empresas y de los negocios que se creen

---

<sup>218</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-068 del 5 de marzo de 1998. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>219</sup> ZÁRATE PÉREZ, Aníbal Rafael. Op.Cit.2004. P. 77.

en el ecosistema pero con limitaciones propias que permitan el uso de sus avances en mecanismos para la distribución de estos a nivel social. Se comparte así el ánimo de lucro de las empresas (pues el emprendimiento surge con esta motivación), sin que se les vuelva éste un obstáculo para el cumplimiento de los fines sociales del modelo de Estado vigente.

Esta afirmación se fundamenta en el modelo económico constitucional del año 91 que propende por una armonía entre las libertades económicas y la intervención del Estado en la economía, al generar incentivos para el libre mercado y al establecer mecanismos para corregir las disfuncionalidades propias del sistema. Cabe anotar claro está, que con la planificación de la actividad económica de parte del Estado, se hace una restricción a la libertad económica en el marco de la finalidad Social de que hablábamos antes, ejemplos como ejercer el control público a través de obligaciones jurídicas para las empresas privadas es el concepto ya aplicable (y por lo tanto no extraño) para mostrar sobre este punto.

4.1.1.2.3.1.5 La aplicación de la propuesta como aporte a la política pública de tecnología en Colombia.

4.1.1.2.3.1.5.1 Ubicación y relevancia de la propuesta de implementación del ecosistema en la política pública de tecnología.

Partiendo de las ideas anteriores que mencionan la existencia de desarrollos previos en política pública para el tema de este documento, corresponde a esta sección presentar de manera puntual esa política y la ubicación que corresponde para la articulación de la propuesta en el sistema. Así pues, la presentación que a continuación se hará contiene tres puntos a saber: el primero de ellos, la exposición de la política pública en tecnologías vigente, el segundo, que corresponde a los aspectos específicos en los que la propuesta es

complementaria a esta política y que de manera especial resalta momentos de la actual coyuntura que permiten su aplicación y el tercero, establece una línea general de articulación según la competencia de las entidades para la implementación de la propuesta.

La política pública de tecnología en Colombia. Para hablar de la actual política pública de tecnología en el país, es conveniente hacer mención a los desarrollos que le fueron previos y que corresponden también a la temática de desarrollo en TIC de las administraciones nacionales. A pesar de existir un interés permanente de las administraciones para acompañar e impulsar los procesos de implementación en tecnología, no es sino hasta la llegada de los años 90 del siglo XX, que la administración empieza a generar estrategias para el desarrollo de tecnologías basados en los conceptos de de acceso universal AU y las estrategias propias para la generación de los negocios de telecomunicaciones (es más generalmente en servicios públicos domiciliarios) propios de la época. Debido al enfoque, los planes gubernamentales se mostraron siempre orientados hacia el desarrollo de la infraestructura y menos hacia la apropiación de las TIC<sup>220</sup>. Al finalizar la década de los 90, la situación no cambia mucho, ejemplo de ello, fueron los programas Compartel, Agenda de conectividad y Computadores para educar, cuyos trabajos que puede catalogarse como de AU muestran el enfoque comentado.

El enfoque cambia, con la concepción del proyecto que más adelante se convertiría en la ley 1341 de 2009, con ella, se modifica la forma y así también, la estructura con la que se va de allí en adelante el sector de la tecnología, en palabras de Guerra<sup>221</sup> “(...) se consideró crítico transformar el ministerio de comunicaciones el ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones; fortalecer la capacidad de política y regulación del estado en materia de TIC, para garantizar la competencia con base en un esquema de

---

<sup>220</sup> GUERRA DE LA ESPRIELLA, María del Rosario et al. Op.Cit. 2010. P. 25.

<sup>221</sup> Ibid.P.25

redes y mercados; y establecer una política de espectro radioeléctrico que garantizará la seguridad jurídica y fuera concomitante con el marcado énfasis en el desarrollo de redes y servicios inalámbricos que ha tenido el desarrollo tecnológico sectorial”. Así pues, se definió en la visión Colombia II centenario-2019, y en el asentamiento legal del Plan Nacional de desarrollo 2006- 2010 una nueva concepción para trabajar con el sector de TIC que involucra el concepto de convergencia y desarrollos técnicos más recientes, para concentrarse no sólo en la cobertura y masificación del servicio, sino también en su apropiación. En la actualidad la política pública que sigue estos lineamientos se denomina Vive Digital; la cual, establece como objetivo principal el impulso a la masificación del uso de Internet<sup>222</sup> a través de un modelo de trabajo denominado ecosistema digital.

Los componentes principales del modelo de ecosistema digital con el que se desarrolla la política pública de tecnología, son 1. Infraestructura, que se refiere a los elementos físicos para proveer la conectividad digital, 2. Servicios, que son las actividades ofertadas por los operadores que utilizan la estructura, 3. Aplicaciones, referidas estas a componentes que usan los servicios para interactuar con el usuario final y 4. Usuarios, que son quienes utilizan las aplicaciones para acceder a los servicios ofertados.

Interesan además, los programas de gobierno en línea y de contenidos digitales e innovación social basada en TIC. De manera específica, para los desarrollos de aplicaciones digitales de este documento, el Ministerio de TIC tiene una política de contenidos digitales para el desarrollo de las aplicaciones del ecosistema; como parte de esta política se ha generado desde el año 2011 un programa denominado Apps.co que pretende acompañar los procesos de emprendimiento para el desarrollo de aplicaciones en el Ecosistema Digital.

---

<sup>222</sup> MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Vive Digital. Plan vivo del documento. Febrero de 2011.P. 20

Aspectos específicos de la política pública y de los procesos en TIC para televisión en los que la propuesta completa el Ecosistema Digital.

1. Estrategia de aplicación como complemento al objetivo específico de desarrollo de aplicaciones digitales en TV. La Política general de 'Vive Digital' cuenta con una subpolítica denominada 'Política Nacional para el desarrollo de la industria de Contenidos Digitales' que obedece a los planes de desarrollo de aplicaciones digitales, y establece además un objetivo de trabajo para aplicaciones de televisión digital terrestre, la propuesta hecha en este texto, completa los desarrollos propuestos en el objetivo mencionado (Que van en línea con la subpolítica) debido a que el desarrollo del propósito cuenta con algunas dificultades a saber: 1. No ha sido aprovechado su potencial, en el año 2013 tan sólo se ha propuesto un desarrollo de 6 aplicaciones para servicios del gobierno<sup>223</sup> (explicables en parte por la demora en la implementación del sistema de televisión Digital – cuyas metas de cubrimiento se están cambiando<sup>224</sup> - y 2. Un marcado enfoque de desarrollo digital con prioridad en dispositivos tradicionales de acceso a Internet, que no aplica el concepto de convergencia (La televisión puede con los nuevos canales de datos generar interacciones que complementarias a los servicios de Internet tradicionales), esta idea se refuerza en afirmación de que los dispositivos de recepción tendrían tan sólo la capacidad de comunicación en un sentido (Downstream)<sup>225</sup>. Si por el contrario se tiene en cuenta que los nuevos dispositivos para televisión pueden además generar envíos de información por canales de retorno fundados en distintas modalidades (Entre otras puntos de acceso a internet, o comunicación satelital) se vería con mayor claridad la necesidad de trabajar también en este punto.

---

<sup>223</sup> Avance sobre iniciativas del Plan Vive Digital. Ver: <http://www.mintic.gov.co/index.php/vive-digital-iniciativas/aplicaciones/iniciativas/1827-vive-digital-iniciativas-aplicaciones-5>

<sup>224</sup> AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN. Documento de proyecto para modificación del artículo décimo primero del Acuerdo 002 de 2012. Documento de Desarrollo. Diciembre de 2012.

<sup>225</sup> MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Op.Cit. 2011. P. 56.

Por eso, la propuesta del ecosistema de este documento entra como guía que complementa el desarrollo querido, ocupándose de un espacio no atendido con una estrategia que parte de las particularidades de la industria de TIC.

2. Identificación de procesos propicios para la ejecución de la propuesta. Una vez definido el punto en el que la propuesta de habilitación completa la política, se hace necesario establecer cuál de los procesos vigentes relacionados con televisión se muestra como propicio para iniciar los contenidos de la misma (la propuesta).

En la actualidad, el proceso de implementación de la televisión digital terrestre en el país, se presenta como el más adecuado para trabajar en la construcción del ecosistema a través de la habilitación (aunque no es el único).

Para entender en qué consiste este proceso, a continuación se explica y además, se pone de presente su principal consecuencia que sirve para la implementación querida:

La televisión Digital Terrestre o TDT, se define en palabras de la Comisión de Regulación de Comunicaciones<sup>226</sup> como un servicio de televisión radiodifundido digital; este concepto -según se viera en las definiciones de capítulos anteriores-, corresponde a un servicio que emplea una de las tecnologías existentes (la de radiodifusión) para transmitir contenidos digitales de televisión (inicialmente), con formatos de comunicación entre los dispositivos llamados estándares.

La TDT se creó para reemplazar en el sistema radiodifundido a la tecnología analógica, y debido al mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico con el sistema digital (el sistema usa menos espacio del espectro para ofrecer más servicios), quedan espacios

---

<sup>226</sup> COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Definición de las especificaciones técnicas de la TDT en Colombia. Documento amarillo. Regulación de Infraestructura. Septiembre de 2012.P.4.

libres de uso en las frecuencias, teniendo como consecuencia un fenómeno denominado como dividendo digital.

Colombia decidió desde el año 2010 implementar el servicio de TDT con el estándar europeo, (conocido como DVB-T) en el acuerdo 008 de 2010 de la desaparecida Comisión Nacional de televisión (este acuerdo fue modificado por los acuerdos 004 de 2011, para actualizar el estándar a DVB-T2 y 002 de 2012, que estableció el marco de despliegue de la TDT en el país), para los servicios de televisión que no son TDT, los estándares están asignados según el consorcio de Transmisión de Video Digital o DVB (Digital Video Broadcasting). En los acuerdos para TDT además se estableció que para el 31 de diciembre del año 2019 todo el país debe estar utilizando el servicio digital, en otro hecho que se conoce como apagón analógico. Esta implementación afecta de manera directa a los canales nacionales y regionales (de operación pública o privada), con y sin ánimo de lucro, de la televisión abierta, y a los de comunitarios de la televisión cerrada, pues a los de televisión cerrada en la categoría de televisión por suscripción y satelital, no aplica (Debido a que la transmisión se hace por tecnologías diferentes), para ellos, la distinción debe hacerse entre quienes cuentan ya con tecnología digital y los que no, a estos últimos cabe resaltar les afecta el apagón analógico.

Así pues, la implementación de la propuesta puede darse en dos procesos distintos, el primero, en los servicios relacionados con el acaecimiento del fenómeno del dividendo digital, que debe iniciarse en los procesos de planeación relacionados para el operador público (en donde se puede aprovechar la estructuración de las licencias de operación de espacios que se vencen el 31 de diciembre de 2013) y en la que se puede ofrecer también para los operadores privados y comunitarios espacios de aprovechamiento de las frecuencias asignadas (o por asignar, como en el caso del tercer operador privado), que tendrán posterior refrendación (con una evaluación sobre aciertos y errores) en los posteriores procesos de renovación de concesiones y licencias respectivamente; y el

segundo, con los operadores de televisión cerrada que ya cuentan con tecnología digital, para hacerlo posteriormente con los que la adopten como parte del apagón, en este grupo aprovecharse la reciente generación de Licencia Única para la prestación del servicio de televisión por suscripción, que les permite a los operadores de suscripción hacer uso de distintas tecnologías para ofrecer los servicios.

Finalmente, conviene establecer una fecha límite de cronograma en la planeación de los procesos de habilitación que vaya en línea con la fecha del apagón analógico, teniendo como finalidad el que en ese momento el ecosistema deba estar lo suficientemente maduro como para avanzar a las etapas posteriores del proceso de empoderamiento digital.

3. Entidad para la creación y articulación de la propuesta. Como se observó en capítulos anteriores, con la aparición de las leyes 1341 de 2009 y 1507 de 2012, quedaron distribuidas las competencias para establecer las regulaciones y políticas que componen el sistema para televisión, sin embargo, queda una duda relacionada con la asignación inicial que se da a la ANTV para los desarrollos de contenidos no audiovisuales en televisión (pues la asignación para aquellos que lo son está ya definida): esta asignación no queda clara en el caso de las aplicaciones de otro tipo, pues éstas, son un tipo de contenido que no es de televisión, pero que se transmite por los nuevos canales de datos que usa aquella.

La respuesta a la inquietud planteada se da en la interpretación a las asignaciones generales que la legislación ordenó, así pues, se entiende que después de definirse la política general de parte del Ministerio de TIC para aplicaciones digitales, la Comisión de Regulación de comunicaciones establece las reglamentaciones técnicas y de mercado para su desarrollo en las plataformas aplicables y la ANTV recoge estos elementos para

armonizarlos con la política de desarrollo de la televisión, sin que sea ella la que defina qué aplicaciones se generen o las que condiciones técnicas que tengan.

Debido a que al Ministerio de TIC corresponde el desarrollo del entorno de aplicaciones, la habilitación del ecosistema para las aplicaciones digitales en televisión es también parte de su competencia<sup>227</sup>. Sobre este punto, es importante comentar que el Ministerio cuenta ya con un programa denominado Apps.co que tiene como finalidad el desarrollo de aplicaciones digitales para entornos diferentes al de televisión, como el programa está ya estructurado en esos entornos, se confirma que es ésta la entidad encargada de tomar los componentes de desarrollo de aplicaciones para televisión, pero, no lo es para la propuesta de este documento, de crear y articular el ecosistema para televisión. En este caso específico (y debido a las particularidades regulatorias del sector), la creación y articulación del Ecosistema de aplicaciones debe iniciarse con un acto administrativo del Ministerio de TIC para la creación del ente habilitador, que articule los otros actores involucrados, generando entonces un círculo de armonización que inicia en el Ministerio de TIC (con el diseño de la política general de TIC), se fundamente en los elementos técnicos y regulatorios de la CRC, para luego pasar por la ANTV (en los aspectos de política para televisión) y regresa al Ministerio con el programa mencionado, que hace uso de la herramienta propuesta.

---

<sup>227</sup> Según se tiene de la estipulación para funciones del Ministerio TIC en la L. 1341 de 2009, en el art. 18 N. 19, literal a. y de los principios que orientan su actuar, en el art. 2.

## 5 CONCLUSIONES

Las conclusiones del presente documento se dividen en grupos temáticos para facilitar la ubicación de los mismos, así pues, se presentan a continuación las siguientes:

### **Sobre la discusión entre el origen político de las políticas públicas y su componente técnico:**

El origen político de las propuestas que más adelante serán encausadas en los componentes técnicos para la elaboración de políticas públicas, es uno necesario porque corresponde a la orientación de la misma, y posterior interpretación.

Bajo este entendido, se tiene que incluso la técnica está supeditada a las finalidades del Estado en donde se aplica; también se concibe que para ratificar ese marco deben intentarse mecanismos que legitimen el actuar de la administración -en confirmaciones del Contrato Social-, y que aunque no puedan utilizarse estos, siempre habrá una alineación primigenia que corresponde a la definición de Estado. Para el caso Colombiano, esta definición es la del Estado Social de Derecho. Así, se entiende que éste da el principio y marco de la política para cualquier configuración en que ella se manifieste.

También se concluye que el carácter político si bien es esencial, no puede manipular los elementos técnicos con los que se aplica la propuesta, pues la parte política se aplicó en la comprensión de la finalidad estatal, no en el vaivén de las coyunturas. Así pues, buscar los elementos de independencia de los gestores de las políticas se hace indispensable para garantizar su correcta aplicación.

En este caso, la propuesta de articulación que hace el habilitador para el Ecosistema se ve como una que encuentra los elementos técnicos y los reúne en el marco político que le es

propio a las políticas públicas. Bajo este entendido, se da solución al problema del neoinstitucionalismo, que concibe la comunión de las ciencias, pero es consciente de la manipulación por la influencia política, y pone como referente metafórico a la figura del juez Hermes, que en este caso se puede considerar como articulador Hermes.

**Sobre la relación de la teoría de servicios públicos con la propuesta:**

La colaboración armónica institucional, y los procesos propios que se estudiaron en el caso de interpretación jurisprudencial y doctrinal de la regulación para servicios públicos domiciliarios permite generar puntos de soporte para la implementación de la propuesta, de ella se concluye que:

Aunque pareciera en principio que con la reasignación de funciones de las leyes 1341 de 2009 y 1507 de 2012, se zanjara el problema de competencias para la intervención del Estado en materia de televisión, existe desacuerdo sobre el régimen aplicable para las transmisiones de televisión por internet, situación que muestra una necesidad de generar una clasificación que actualice el esquema de la Ley 182 de 1995, y que incluya a todas las modalidades de televisión bajo una misma autoridad para contenido y otra para la regulación técnica. Clasificación que a su vez tenga en cuenta las particularidades de la industria de aplicaciones digitales -que difieren en esencia al contenido de televisión (contenido audiovisual tradicional), pero se transmiten por sus nuevos canales de datos-, para definir si son o no competencia de la autoridad correspondiente (ya sea en la parte técnica o de contenido), pues evidentemente, aquellas aplicaciones con contenido de televisión deben ser reguladas por la autoridad que trata sobre el tema. Se finaliza afirmando que, para esta actualización, se requiere entonces hacer uso de la interpretación que hiciera la jurisprudencia y la doctrina sobre las competencias de servicios públicos domiciliarios (Que parten de la coordinación de política de los ministerios), para entender unas instituciones que intervienen en distintos niveles como

parte de un todo armónico, en este caso, en las definiciones de política de Tecnologías, que el Estado coordina a través del Ministerio TIC.

**Se desprenden también de los análisis previos de las instituciones de servicios públicos en general, y domiciliarios en particular, que la regulación para el desarrollo del Ecosistema debe aplicar principios establecidos en ellos, así pues, se toman como los mínimos (organización mínima) -previa a la habilitación-, los siguientes:**

Los principios del Estado Social de Derecho: que como se comentaba anteriormente, enmarcan la actuación y no dejan que se desvíe por otros objetivos como el mero económico.

Los principios de mercado: principios tales como la libertad de empresa, la libertad de mercado, el control de la competencia y la protección al usuario que permiten el desarrollo del mismo.

En este punto cabe poner el ejemplo de los principios para la regulación tarifaria, que pretenden generar espacios de Acceso Servicio Universal, para luego generar el Servicio Universal; en el caso de la propuesta, la referencia se da por la discusión de tarifas posibles para acceder a los servicios de las aplicaciones, pues hay que recordar que como se dijo en el aparte correspondiente, en casos como el del Reino Unido existen barreras de entrada para el acceso al servicio de televisión, cuestión que va en contravía con la finalidad de empoderamiento social de la propuesta.

Así como se tomaron principios del género de servicios públicos para la propuesta, también se concluye que ya existen otras herramientas para ser tomadas de otras instituciones de Derecho, así pues, se toman los principios de Comercio Electrónico para el

núcleo del mercado de aplicaciones, y, más importante que estos, pero consecuencia directa de esa toma, la incorporación de las figuras tradicionales de Derecho.

Se tiene así que el marco regulatorio esencial está ya establecido, y que lo que a continuación se requiere es la implementación de la habilitación para tomar esos elementos básicos, establecer los que faltan y emprender el desarrollo del Ecosistema.

Finalmente, existe un punto para tratar sobre la relación entre televisión y Servicios Públicos Domiciliarios que no se resuelve en el documento presentado (Por no ser parte de su objetivo de trabajo principal). Según se expuso en el capítulo correspondiente, el elemento que la doctrina considera como primordial para establecer la separación de la televisión como servicio público no domiciliario de los domiciliarios, está en que la transmisión no se da a usuarios ciertos y determinados (modalidad que sí hace parte de la definición de los domiciliarios), sin embargo, con el cambio de modelo a uno que sí permite estos elementos, ¿podría contemplarse que posteriormente le aplique la designación de domiciliario?, de la respuesta que se dé a este interrogante pueden generarse afirmaciones como el de la aplicación de la legislación particular de este tipo de servicios, y también, el de otras no contempladas, como la internet.

Como punto de partida de esta discusión, aunque ya no cuenta con el rango constitucional que le separaba de los domiciliarios, el servicio público de televisión cuenta con los elementos propios de los primeros, pero, hasta que legislador no considere en la normativa dicha asignación, no podrá ser considerado como tal. Recuérdese por ejemplo el fin de empoderamiento de la propuesta, pero, puede que el mismo no se vea como primordial en la finalidad de Acceso Universal de los conceptos tradicionales de normativa para los servicios públicos.

### **Sobre la transformación de las instituciones:**

Como se expuso en los apartes del documento que presentaron el tema, los fenómenos tecnológicos que están cambiando la industria, no deben ser considerados como amenazas, por el contrario, la visión de esta propuesta las contempla como oportunidades. Ejemplos de esta afirmación, se dan en que se propone a la televisión - gracias a los fenómenos de digitalización y convergencia- como una alternativa para prestar los servicios que otras tecnologías como la internet o los móviles prestan en la actualidad.

Así también, se puede decir que el enfoque dado en este documento, es uno que corresponde a una tendencia que ve cómo la nueva economía (aquella venida de las nuevas tecnologías), cambiará los preceptos que vienen de instituciones tradicionales. Fenómeno del cual también se vaticina, -que al igual que como las especies menos adaptables-, la instituciones no adaptables, tenderán a desaparecer. El caso se da por ejemplo, en la concepción del modelo de negocio de rentas en televisión, que pasará de uno por el uso del espectro radioeléctrico a uno por el control de contenidos (Se recuerda la televisión ya no sólo se transmite por este medio, y el consumidor decide cómo y cuándo hace uso de los servicios).

De la misma manera, se encuentra también que este fenómeno de adaptación se da en el Derecho, dos aspectos de los elementos estudiados permiten llegar a esta conclusión: el primero de ellos, la noción que concibe la ley 1341 de 2009, que se entiende como una actualización del marco legal para un sector que evoluciona (En palabras de la doctrina), y el segundo, en la preocupación cada vez mayor por no incurrir en el fenómeno de obsolescencia jurídica por causa de los avances tecnológicos con el uso de principios propios de la tecnología que completan la regulación, en este sentido, véase cómo esta propuesta de habilitación va por ese mismo querer.

### **Sobre la propuesta de habilitación:**

Aunque se consideró en el momento de concepción del modelo regulatorio que el Estado se debía convertir en fuerte regulador para promover el desarrollo del mercado (propendiendo por la competencia como objetivo económico), se expuso cómo el papel del Estado era insuficiente al limitarlo tan sólo a este objetivo, generando una falta de capacidad en las funciones que inicialmente se le tienen asignadas, de esta forma, se propuso como necesario establecer un nuevo rol del Estado como articulador político del sistema, este rol de habilitador permite un mecanismo ágil para completar los mínimos regulatorios, y se considera como un desarrollo a las facultades regulatorias (Aunque no lo sean).

Bajo este entendido se tiene que la habilitación es posterior a la regulación, pero se debe enmarcar en ella. En una lectura inicial de esta visión del componente articulador que, como se dice es una evolución de la regulación, propone la sujeción de las otras ciencias participantes a la propuesta del Derecho, sin embargo, la conclusión a la que se llega es que la participación debe ser complementaria: mientras la interpretación política parte del concepto jurídico de Estado Social de Derecho sirve de base y marco para el Ecosistema, la implementación de la habilitación se da en campos propios de las otras ciencias, en este punto el Derecho sirve de puente para armonizar sus conceptos en las instituciones propias del Estado, pero, estos conceptos son trabajos originados en ellas.

Finalmente, se concluye que la herramienta jurídica en la que el ente articulador - encargado de generar el proceso habilitador- nace, es un acto administrativo de creación expedido por el Ministerio TIC (cuya autorización legal se funda en los artículos 2 y 18 de la L. 1341 de 2009 ) que debe incluir funciones para permitir la articulación de los otros actores involucrados, generando así, el círculo de armonización comentado, que reúne los

elementos políticos, técnicos, y jurídicos necesarios para el desarrollo del negocio propuesto para el Ecosistema.

Se comprende así la armonización propia del querer en la propuesta, pues se puede generar un negocio, que genere lucro, pero que comprenda los límites en las finalidades del Estado Colombiano, que se preocupan por lo social.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

1. ABADÍA QUINTERO, Iván. Juegos serios para televisión digital interactiva: revisión de literatura y definiciones. Revista S&T.10(22). Memorias quinto encuentro internacional de investigación en Diseño- Diseño +.
2. ARAQUE GARCÍA, Lucas. La constitucionalidad de la regulación y las comisiones de regulación de servicios públicos. Revista diálogos de derecho y política. Nº 4. 2010.
3. ARROYAVE ALZATE, Santiago. Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. Revista Fórum Nº 1. Universidad Nacional de Colombia – sede Medellín.
4. AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN. Documento de proyecto para modificación del artículo décimo primero del Acuerdo 002 de 2012. Documento de Desarrollo. Diciembre de 2012.
5. AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN. Informe de Ingresos para operadores año 2012.
6. BANCO DE LA REPÚBLICA. Introducción al análisis económico: el caso colombiano. Siglo del hombre editores.1988.
7. BATLEY, Richard et al. The changing role of government. The reform of public services in developing countries.Hounsmills, Basingtoke, Hampshire. United Kingdom. Palgrave Macmillan.2004.
8. BELTRÁN CURREA, Mary Liliana. Procedimientos administrativos en la función de control y vigilancia en la prestación del servicio público de televisión. Bogotá: Universidad del Rosario. 2002.
9. BLUMENTHAL, Howard y GOODENOUGH, Oliver The Business of Television, The standards guide to the Television industry. 2006.
10. BURNS John et al. Study on Spectrum Management in the field of Broadcasting. FINAL REPORT. Implications of Digital Switchover for Spectrum Management. European Commission. Bruselas. Luxemburgo. 2004.

11. CABELLO, Sebastián. Evaluación del impacto de políticas públicas (diapositivas). Brasilia: DIRSI, 2010.
12. CARACOL VS CNTV. Laudo arbitral de abril 29 de 2008 En: COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN. El Derecho de televisión. Bogotá: Avance jurídico. 2009.
13. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Libro verde. Bruselas: 2003. P.8.
14. COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Definición de las especificaciones técnicas de la TDT en Colombia. Documento amarillo. Regulación de Infraestructura. Septiembre de 2012.
15. COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Propuesta de proyectos regulatorios para televisión. Mayo de 2012.
16. COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Resolución 2119 de 2009.
17. CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA. Rothschild c. Larcher et Administration del Postes. Sentencia del 6 de diciembre de 1855 ; Bandry c. Ministre de la Guerre. Sentencia del 1 de junio de 1861.
18. CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. M.P. BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Sentencia de noviembre 10 de 1997.
19. CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA.M.P. BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Sentencia de Septiembre 25 de 1997.
20. CONSEJO DE ESTADO.M.P. OSTAU DE LAFONT PIANETA, Rafael E. Sentencia de abril 30 de 2009.
21. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA.
22. CORTE CONSTITUCIONAL. M. P. ESCOBAR GIL, Rodrigo. Sentencia C - 199 de 2001.
23. CORTE CONSTITUCIONAL. M. P. PRETELT CHALJUB, Jorge Ignacio. Sentencia T-553 de 2011.
24. CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. BARRERA CARBONELL, Antonio. Sentencia C-630 de 2000.
25. CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. Sentencia C-150 de 2003.

26. CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. CIFUENTES MUÑOZ, Eduardo. Sentencia C 535 de Octubre 23 de 1997.
27. CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. CÓRDOBA TRIVIÑO, Jaime. Sentencia C- 041 de Enero 28 de 2003.
28. CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. HERNÁNDEZ GALINDO, José Gregorio. Sentencia C 1162 de Septiembre 6 de 2000.
29. CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. MARTÍNEZ CABALLERO, Alejandro. Sentencia T-068 de 1998
30. CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. MARTÍNEZ CABALLERO, Alejandro. Sentencia C 272 de Junio 3 de 1998.
31. CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. MENDOZA MARTELO, GABRIEL EDUARDO. Sentencia C – 570 de 2010.
32. CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. MONROY CABRA, Marco Gerardo. Sentencia C-763 de 2007.
33. CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. MONROY CABRA, Marco Gerardo. Sentencia C - 955 de noviembre 4 de 2007.
34. CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. MORÓN DÍAZ, Fabio. Sentencia C - 350 de 1997.
35. CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. MORÓN DÍAZ, Fabio. Sentencia C 580 de Noviembre 5 de 1992.
36. CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. PALACIO PALACIO, Jorge Iván. Sentencia C – 170 de 2012.
37. CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. PRETELT CHALJUB, Jorge Ignacio. Sentencia C-263 de 2011.
38. CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. SIERRA PORTO, Humberto Antonio. Sentencia C – 186 de 2011.
39. DE BIJL, Paul. Regulation and entry into telecommunications markets. Cambridge: Cambridge University Press.2004.P.26.

40. DUSSAN HITSCHERICH, Jorge. El régimen de los servicios públicos domiciliarios. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá: 2005.
41. EYSSAUTIER DE LA MORA, Maurice. Metodología de la investigación. Desarrollo de la inteligencia. Cuarta edición. México: ECAFSA, Thomson Learning. 2002.
42. FUKUYAMA, Francis. El fin de la Historia y el último Hombre. Nueva York: Avon Books. 1992.
43. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás – Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo. I. Ed. Thomson Civitas. 2006.
44. GIRALDO ÁNGEL, Jaime. Metodología y técnicas de la Investigación Sociojurídica. Obras completas. Vol. 2. Ibagué: Universidad de Ibagué, 2012.
45. GUERRA DE LA ESPRIELLA, María del Rosario et al. La ley de tecnologías de la información y las comunicaciones (L1341/ 09). Actualización de un marco legal para el sector en constante evolución. Bogotá. Editorial Universidad del Rosario.2010.
46. HANNA, Nagy K. Transforming government and empowering communities. The Sri Lankan Experience with e-Development.Washington D.C. The World Bank. 2008.
47. INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION ITU. ICT Regulation Toolkit. Impact of convergence. 2013.
48. INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION ITU. ICT Regulation Toolkit.Technologies for universal Access and service.2013.
49. INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION ITU. ICT Regulation Toolkit. Technologies for Universal Access and Service. Substitution for Broadcasting. 2013.
50. INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION ITU. ICT Regulation Toolkit. Context. 2013.
51. INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION ITU. ICT Regulation Toolkit. Universal Access: an overview. 2013.
52. JÈZE, Gastón. Principios Generales del Derecho Administrativo. Tomo II. Ed. Depalma. 1949.

53. LAMPREA MONTEALEGRE, Everaldo. Los servicios públicos domiciliarios y el Estado regulador. Revista Jurídica Precedente. Universidad Icesi. Edición 2004. diciembre, 2006.
54. LEÓN, Bienvenido et al. Comunicación y sociedad. Vol XXI. Núm. 1. 2008.
55. LINDBLOM, Charles E. El proceso de elaboración de políticas públicas. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1991.
56. LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo. El derecho de los jueces. Uniandes Bogotá: 2000.
57. MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro. Vivir en policía, Una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano. Ed. Universidad Externado de Colombia. 2007.
58. MANKIW, Gregory. Principios de Economía. Madrid: Mc Graw Hill. 2002.
59. MANRIQUE REYES, Alfredo. Fundamentos de la organización y funcionamiento del Estado colombiano. Centro editorial Universidad del Rosario. 2010.
60. MARTÍNEZ FAJARDO, Carlos E. Neoinstitucionalismo y teoría de gestión. Revista de ciencias administrativas y sociales N° 18. 2002.
61. MELLER, Patricio. Revista Perspectivas. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
62. MELO SALCEDO, Ileana Marlitt,. Los órganos autónomos e independientes. Revista electrónica Científica Civilizar N° 5. Universidad Sergio Arboleda. 2003. Ver [http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/archivo\\_publicacion\\_5.htm](http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/archivo_publicacion_5.htm)
63. MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES. Avance sobre iniciativas del Plan Vive Digital. Ver: <http://www.mintic.gov.co/index.php/vive-digital-iniciativas/aplicaciones/iniciativas/1827-vive-digital-iniciativas-aplicaciones-5>
64. MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Vive Digital. Plan vivo del documento. Febrero de 2011.
65. MOLINA BENTACUR, Carlos Mario y otros. Derecho Constitucional General. Universidad de Medellín. 2006.

66. MONTERO PASCUAL JUAN JOSÉ. La desregulación estadounidense y la última crisis del servicio público en Europa. Boletín Mexicano de Derecho Comparado Nueva Serie Año XXXI Número 94 enero-abril. 1999.
67. MONTOYA, Juan Carlos. Experiencias de la televisión digital interactiva en Colombia-centro de investigación e innovación de excelencia ARTICA (alianza regional de TIC aplicadas).I jornadas de difusión y capacitación de aplicaciones y usa habilidad de la televisión digital interactiva RedAUTI. 2012.
68. MÚNCH GALINDO, Lourdes et al. Métodos y Técnicas de investigación. México: Trillas, 2005.
69. MUÑOZ MACHADO, Santiago. La regulación de la red. Poder y Derecho en Internet. TAURUS:Madrid.2000.
70. PALACIOS MEJÍA, Hugo. El Derecho de los servicios públicos. Ed. Biblioteca Vigente. 1999.
71. PARADA, Ramón. Derecho Administrativo, Parte General. Tomo I. Ed. Marcial Pons. 2007.
72. PAREJO ALFONSO, Luciano. En: ZÁRATE PÉREZ, Aníbal Rafael. La incorporación constitucional de los principios de eficacia y eficiencia administrativa. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2004.
73. PARRA RAMÍREZ, Esther. Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas. Revista Administración & Desarrollo 3751. ESAP. 2009. P. 157
74. PEQUEÑO, Henrique S.L. et al. FrameIDTV: a framework for developing interactive applications on Television Enviroments.Elsevier: journal of Network and Computer applications. 2010.
75. PERSONS, Wayne. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Políticas públicas.
76. PRADO, Emili et al. Tipología funcional de la televisión interactiva y de las aplicaciones de interacción con el televisor. Universidad autónoma de Barcelona. Julio de 2008.

77. RAMOS PEREZ, Arturo. Globalización y neoliberalismo: ejes de la reestructuración del capitalismo mundial y del Estado en el fin del siglo XX. Editores Plaza y Valdés. 2001.
78. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA. Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Ed. 23.
79. RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. “La respuesta del derecho administrativo a las transformaciones recientes del Estado social de derecho”. El derecho Administrativo en los Albores del Siglo XXI. Universidad del Rosario.2007.
80. RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Adaptación del modelo de Estado y del derecho nacional a la globalización económica y compatibilización con la vigencia del estado social de derecho. Opción jurídica Vol 11. Universidad de Medellín. 2012.
81. RINCÓN CÁRDENAS, Erick. Manual de Derecho de Comercio Electrónico y de Internet. Bogotá: Universidad del Rosario. 2006.
82. SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo, Introducción. Ed. Universidad Externado de Colombia. 2007.
83. SEABRIGHT, Paul. The Economic regulation of the broadcasting markets. Evolving Technology and the challenges for policy. Cambridge University Press. 2007.
84. SUBIRTAS, Joan. Análisis y gestión de políticas públicas. Ed. Ariel. 2008, P. 10.
85. TORRES RIVERA, Lina M.. Ciencias sociales sociedad y cultura. Ed. Thompson. 2004.
86. UPRIMNY SALAZAR, Catalina. Las comisiones de regulación: el punto medio de las agencias independientes en Colombia. Revista Universitas Estudiantes N° 3. Pontificia Universidad Javeriana. 2006.
87. VALENCIA AGUDELO, Germán Darío. Metamorfosis del Estado: de empresario a regulador: El caso de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Revista Ecos de Economía No. 18. Universidad EAFIT. Medellín, abril 2004. P. 14.
88. VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo Bogotá: Ed Temis. 1994.
89. WICT 2012. Dubai 3-14 December 2012. WCIT Background Brief.

90. ZÁRATE PÉREZ, Aníbal Rafael. La incorporación constitucional de los principios de eficacia y eficiencia administrativa. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2004.
91. ZENG, Fanbing. Triple Play and Interactive Digital Pay TV. Journal of Management and Strategy. Vol3. N. 4. Remming University, China. 2012.