

LUZ MÓNICA HERRERA ZAPATA

*Acceso y servicio universal y las  
obligaciones de servicio público*

I. Introducción. A. Acceso/servicio universal como parte del servicio público. B. Concepto. C. Elementos que lo constituyen. D. Qué garantizar. E. El servicio universal en el derecho comparado. F. Sistemas de financiación del servicio universal. 1. Chile. 2. Argentina. 3. Perú. 4. México. 5. Colombia. G. Regulación del servicio universal. H. Otros servicios que deben ser garantizados. II. Referencias normativas anteriores a la Ley 1341 de 2009. III. La Ley de TIC. A. Principios. B. Masificación del Gobierno en Línea. C. Sociedad de la información. D. Intervención del Estado en las TIC. E. Obligaciones de servicio público. F. Las entidades del orden nacional y territorial. G. Del espectro radioeléctrico. H. Transición. IV. Conclusiones

TÍTULO I  
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- OBJETO. La presente Ley determina el marco general para la formulación de las políticas públicas que regirán el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, su ordenamiento general, el régimen de competencia, la protección al usuario, así como lo concerniente a la cobertura, la calidad del servicio, la promoción de la inversión en el sector y el desarrollo de estas tecnologías, el uso eficiente de las redes y del espectro radioeléctrico, así como las potestades del Estado en relación con la planeación, la gestión, la administración adecuada y eficiente de los recursos, regulación, control y vigilancia del mismo y facilitando el libre acceso y sin discriminación de los habitantes del territorio nacional a la Sociedad de la Información.

Respecto a los principios orientadores de la presente Ley:

Artículo 2.- PRINCIPIOS ORIENTADORES. La investigación, el fomento, la promoción y el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones son una política de Estado que involucra a todos los sectores y niveles de la administración pública y de la sociedad, para contribuir al desarrollo educativo, cultural, económico, social y político e incrementar la productividad, la competitividad, el respeto a los derechos humanos inherentes y la inclusión social.

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deben servir al interés general y es deber del Estado promover su acceso eficiente y en igualdad de oportunidades, a todos los habitantes del territorio nacional.

Son principios orientadores de la presente Ley:

1. *Prioridad al acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.* El Estado y en general todos los agentes del sector de las Tecnologías de la Información

y las Comunicaciones deberán colaborar, dentro del marco de sus obligaciones, para priorizar el acceso y uso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la producción de bienes y servicios, en condiciones no discriminatorias en la conectividad, la educación los contenidos y la competitividad.

[...]

7. *El Derecho a la comunicación, la información y la educación y los servicios básicos de las TIC:* En desarrollo de los artículos 20 y 67 de la Constitución Nacional el Estado propiciará a todo colombiano el derecho al acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones básicas, que permitan el ejercicio pleno de los siguientes derechos: La libertad de expresión y de difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, la educación y el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. Adicionalmente el Estado establecerá programas para que la población de los estratos desarrollará programas para que la población de los estratos menos favorecidos y la población rural tengan acceso y uso a las plataformas de comunicación, en especial de Internet y contenidos informáticos y de educación integral.

8. *Masificación del Gobierno en Línea.* Con el fin de lograr la prestación de servicios eficientes a los ciudadanos, las entidades públicas deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el máximo aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el desarrollo de sus funciones. El Gobierno Nacional fijará los mecanismos y condiciones para garantizar el desarrollo de este principio. Y en la reglamentación correspondiente establecerá los plazos, términos y prescripciones, no solamente para la instalación de las infraestructuras indicadas y necesarias, sino también para mantener actualizadas y con la información completa los medios y los instrumentos tecnológicos.

Artículo 3.- SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y DEL CONOCIMIENTO. El Estado reconoce que el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el despliegue y uso eficiente de la infraestructura, el desarrollo de contenidos y aplicaciones, la protección a los usuarios, la formación de talento humano en estas tecnologías y su carácter transversal, son pilares para la consolidación de las sociedades de la información y del conocimiento.

Artículo 4.- INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL SECTOR DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. En desarrollo de los principios de intervención contenidos en la Constitución Política, el Estado intervendrá en el sector las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para lograr los siguientes fines:

[...]

2. Promover el acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, teniendo como fin último el servicio universal.

3. Promover el desarrollo de contenidos y aplicaciones, la prestación de servicios que usen Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la masificación del Gobierno en Línea.

[...]

6. Garantizar el despliegue y el uso eficiente de la infraestructura y la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos escasos, se buscará la expansión, y cobertura para zonas de difícil acceso, en especial beneficiando a poblaciones vulnerables.

[...]

8. Promover la ampliación de la cobertura del servicio.

[...]

10. Imponer a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones obligaciones de provisión de los servicios y uso de su infraestructura, por razones de defensa nacional, atención y prevención de situaciones de emergencia y seguridad pública.

[...]

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente al cumplimiento de los anteriores fines, teniendo en cuenta las necesidades de la población y el avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como el estado de desarrollo de la Sociedad de la Información en el país, para lo cual, se tendrá en cuenta la participación de todos los actores del proceso, en especial a los usuarios. Se exceptúa de la aplicación de los numerales 4 y 9 de este artículo el servicio de radiodifusión sonora.

Artículo 5.- LAS ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL Y TERRITORIAL Y LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, TIC. Las entidades de orden nacional y territorial promoverán, coordinarán y *ejecutarán* planes, programas y proyectos tendientes a garantizar el acceso y uso de la población, las empresas y las entidades públicas a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Para tal efecto, dichas autoridades incentivarán el desarrollo de infraestructura, contenidos y aplicaciones, así como la ubicación estratégica de terminales y equipos que permitan realmente a los ciudadanos acceder a las aplicaciones tecnológicas que benefician a los ciudadanos, en especial a los vulnerables y de zonas marginadas del país.

Parágrafo 1.º. Las entidades de orden nacional y territorial incrementarán los servicios prestados a los ciudadanos a través del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. El Gobierno reglamentará las condiciones en que se garantizará el acceso a la información en línea, de manera abierta, ininterrumpida y actualizada, para adelantar trámites frente a entidades públicas, inclusive en el desarrollo de procesos de contratación y el ejercicio del derecho al voto.

**Artículo 8.- LAS TELECOMUNICACIONES EN CASOS DE EMERGENCIA, CONMOCIÓN O CALAMIDAD Y PREVENCIÓN PARA DICHOS EVENTOS.** En casos de atención de emergencia, conmoción interna y externa, desastres, o calamidad pública, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán poner a disposición de las autoridades de manera gratuita y oportuna, las redes y servicios y darán prelación a dichas autoridades en la transmisión de las comunicaciones que aquellas requieran. En cualquier caso se dará prelación absoluta a las transmisiones relacionadas con la protección de la vida humana. Igualmente darán prelación a las autoridades en la transmisión de comunicaciones gratuitas y oportunas para efectos de prevención de desastres, cuando aquellas se consideren indispensables.

Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán suministrar a las autoridades competentes, sin costo alguno, la información disponible de identificación y de localización del usuario que la entidad solicitante considere útil y relevante para garantizar la atención eficiente en los eventos descritos en el presente artículo.

### TÍTULO III ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

**Artículo 17.- OBJETIVOS DEL MINISTERIO.** Los objetivos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

[...]

1. Diseñar, formular, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en correspondencia con la Constitución Política y la ley, con el fin de contribuir al desarrollo económico, social y político de la Nación, y elevar el bienestar de los colombianos.

2. Promover el uso y apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones entre los ciudadanos, las empresas, el gobierno y demás instancias nacionales como soporte del desarrollo social, económico y político de la Nación. [...]

**Artículo 18. FUNCIONES DEL MINISTERIO COMUNICACIONES.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tendrá, además de las funciones que determinan la Constitución Política, y la Ley 489 de 1998, las siguientes:

[...]

2, Definir, adoptar y promover las políticas, planes y programas tendientes a incrementar y facilitar el acceso de todos los habitantes del territorio nacional, a las tecnologías de la información y las comunicaciones y a sus beneficios, para lo cual debe:

a) Diseñar, formular y proponer políticas, planes y programas que garanticen el acceso y la implantación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el fin de fomentar su uso como soporte del crecimiento y aumento de la competitividad del país en los distintos sectores;

b) Formular políticas, planes y programas que garanticen a través del uso de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad, el acceso a mercados para el sector productivo, y el acceso equitativo a oportunidades de educación, trabajo, salud, justicia, cultura y recreación, entre otras;

c) Apoyar al Estado en el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para facilitar y optimizar la gestión de los organismos gubernamentales y la contratación administrativa transparente y eficiente, y prestar mejores servicios a los ciudadanos;

d) Apoyar al Estado en la formulación de los lineamientos generales para la difusión de la información que generen los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos y efectuar las recomendaciones que considere indicadas para lograr que esta sea en forma ágil y oportuna;

e) Planear, formular, estructurar, dirigir, controlar y hacer el seguimiento a los programas y proyectos del Ministerio.

f) Diseñar y desarrollar estrategias masivas que expliquen a los ciudadanos las utilidades y potencialidades de las TIC.

3. Promover el establecimiento de una cultura de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el país, a través de programas y proyectos que favorezcan la apropiación y masificación de las tecnologías, como instrumentos que facilitan el bienestar y el desarrollo personal y social.

4. Coordinar con los actores involucrados, el avance de los ejes verticales y transversales de las TIC, y el plan nacional correspondiente, brindando apoyo y asesoría a nivel territorial,

[...]

13. Evaluar la penetración, uso y comportamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el entorno socioeconómico nacional, así como su incidencia en los planes y programas que implemente o apoye.

[...]

18. Formular y ejecutar políticas de divulgación y promoción permanente de los servicios y programas del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, promoviendo el uso y beneficio social de las comunicaciones y el acceso al conocimiento, para todos los habitantes del territorio nacional.

[...]

TÍTULO IV  
PROMOCIÓN AL ACCESO Y USO DE LAS TECNOLOGÍAS  
DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

**Artículo 34.** NATURALEZA Y OBJETO DEL FONDO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. El Fondo de Comunicaciones de que trata el Decreto 129 de 1976, en adelante se denominará Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, dotado de personería jurídica y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

El objeto del Fondo es financiar los planes, programas y proyectos para facilitar prioritariamente el acceso universal, y del servicio universal cuando haya lugar a ello, de todos los habitantes del territorio nacional a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como apoyar las actividades del Ministerio y la Agencia Nacional Espectro, y el mejoramiento de su capacidad administrativa, técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones.

**Artículo 35.** FUNCIONES DEL FONDO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. El Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tendrá las siguientes funciones:

1. Financiar planes, programas y proyectos para promover prioritariamente el acceso universal, y del servicio universal cuando haya lugar a ello, a las Tecnologías de la información y las Comunicaciones en los segmentos de población de menores ingresos.  
[...].

3. Financiar planes, programas y proyectos para promover el acceso de los ciudadanos a servicios, contenidos y aplicaciones que usen Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y para la masificación del Gobierno en Línea.

4. Financiar y establecer planes, programas y proyectos que permitan masificar el uso y apropiación de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

[...]

6. Financiar planes, programas y proyectos para promover el acceso de los ciudadanos con limitaciones físicas a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

[...]

8. Realizar auditorías y estudios de impacto de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las comunidades, para verificar la eficiencia en la utilización de los recursos asignados.

El Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones asignará los recursos para sus planes, programas y proyectos de manera competitiva y asegurando que se apliquen criterios de costos eficientes, de modo que se cumpla con las metas establecidas en los planes de desarrollo.

Artículo 36. CONTRAPRESTACIÓN PERIÓDICA A FAVOR DEL FONDO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Todos los proveedores de redes y servicios de Telecomunicaciones pagarán la contraprestación periódica estipulada en el artículo 10 de la presente ley al Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en igualdad de condiciones para el cumplimiento de sus fines.

El valor de la contraprestación a cargo de los proveedores, se fijará como un mismo porcentaje sobre sus ingresos brutos por concepto de la provisión de sus redes y servicios, excluyendo terminales.

[...]

Artículo 38. MASIFICACIÓN DEL USO DE LAS TIC Y CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, revisará, estudiará e implementará estrategias para la masificación de la conectividad, buscando sistemas que permitan llegar a las regiones más apartadas del país y que motiven a todos los ciudadanos a hacer uso de las TIC.

Parágrafo. Las autoridades territoriales implementarán los mecanismos a su alcance para gestionar recursos a nivel nacional e internacional, para apoyar la masificación de las TIC, en sus respectivas jurisdicciones.

Artículo 39. ARTICULACIÓN DEL PLAN DE TIC. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones coordinará la articulación del Plan de TIC, con el Plan de Educación y los demás planes sectoriales, para facilitar la concatenación de las acciones, eficiencia en la utilización de los recursos y avanzar hacia los mismos objetivos. Apoyará al Ministerio de Educación Nacional para:

1. Fomentar el emprendimiento en TIC, desde los establecimientos educativos, con alto contenido en innovación.
2. Poner en marcha un Sistema Nacional de alfabetización digital.
3. Capacitar en TIC a docentes de todos los niveles.
4. Incluir la cátedra de TIC en todo el sistema educativo, desde la infancia.
5. Ejercer mayor control en los cafés Internet para seguridad de los niños.

Artículo 40. TELESALUD. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, apoyará el desarrollo de la Telesalud en Colombia, con recursos del Fondo de las TIC y llevando la conectividad a los sitios estratégicos para la prestación de servicios por esta modalidad, a los territorios apartados de Colombia.



TÍTULO VIII  
DE LA RADIODIFUSIÓN SONORA

Artículo 57. PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE RADIODIFUSIÓN SONORA. [...] En casos de emergencia, conmoción interna o externa calamidad pública, los proveedores de servicios de radiodifusión sonora deberán colaborar con las autoridades en la transmisión de las comunicaciones que aquellas requieran. En cualquier caso se dará prelación absoluta a las transmisiones relacionadas con la protección a la vida humana. Igualmente permitirán las comunicaciones oficiosas de carácter judicial en aquellos sitios donde no se cuente con otros servicios de comunicación o aquellas comunicaciones que determine el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en favor de la niñez, la adolescencia y el adulto mayor. [...]

TÍTULO X  
RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

Artículo 69. TRANSICIÓN PARA LOS ACTUALES PROVEEDORES DE REDES Y SERVICIOS DE TELEFONÍA PÚBLICA BÁSICA CONMUTADA LOCAL (TPBCL) Y LOCAL EXTENDIDA (TPBCLE). Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones establecidos para TPBCL y TPBCLE, destinarán directamente a sus usuarios de estratos 1 y 2, la contraprestación de que trata el artículo 36 de la presente ley por un período de cinco (5) años, contados a partir del momento en que dicho artículo se reglamente. Durante este periodo se continuará aplicando el esquema de subsidios que establece la Ley 142 de 1994.

Autorízase a la Nación a presupuestar los recursos necesarios para pagar el déficit entre subsidios y contribuciones derivados de la expedición de la Ley 812 de 2003. La Nación pagará el ciento por ciento del monto del déficit generado por la Ley 812 en las siguientes tres (3) vigencias presupuestales a la aprobación de la presente ley, para lo cual se tendrá en cuenta la verificación que realice el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del cumplimiento de los límites, en cuanto a subsidios, derivados de la aplicación de la Ley 142 de 1994.

El déficit generado en el período de transición que no sea posible cubrir con el valor de la contraprestación que trata el artículo 36, será cubierto anualmente por el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de acuerdo con los informes presentados en los formatos definidos para tal fin.

Parágrafo 1.º. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones evaluará si el monto total de la contraprestación que le correspondería pagar a las empresas fue destinado a la cobertura del subsidio. En caso de que existiese superávit de recursos estos serán reintegrados al Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Parágrafo 2.º. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, promocionará a través del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunica-

ciones, durante el período de transición al que hace referencia el presente artículo, proyectos de masificación de accesos a banda ancha en estratos 1 y 2 sobre las redes de TPBCL y TPBCLÉ.

## I. INTRODUCCIÓN

La Ley 1341 de 2009 nos brinda la oportunidad de acercarnos al tema objeto de este documento, al incorporar dentro de su articulado el concepto de acceso/servicio universal de manera prioritaria.

Acceso universal y servicio universal, aunque son conceptos que pueden variar y que involucran varios aspectos, son dos términos parecidos, que, como bien lo aclara la Unión Internacional de las Telecomunicaciones, se utilizan *indistintamente* y que sin embargo cuentan con una diferencia, en la definición que se ha construido por este organismo, así:

Servicio universal: significa que todos los hogares del país cuentan con servicio telefónico; en general un teléfono de línea fija por hogar.

Acceso universal: el acceso de todos los miembros de una comunidad a teléfonos que pueden o no estar en sus hogares<sup>1</sup>.

Definiciones de carácter evolutivo, cuyo objetivo ha estado incluido de manera tácita en la normatividad relacionada con los servicios de telecomunicaciones y que por cambios que se han venido dando en el modelo de gestión de las telecomunicaciones, en un principio modelo monopólico a un esquema en competencia, han tomado mayor importancia.

Ahora bien: ¿acceso/servicio universal de telecomunicaciones o acceso/servicio universal de TIC?

La Ley 1341 reconoce el acceso a las TIC, pues así lo consagró catalogándolo como uno de los pilares o bases para la consolidación de la sociedad de la información y del conocimiento.

Esta normativa faculta al Estado dentro de sus labores de intervención en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones para promover el acceso a las TIC, teniendo como fin último el servicio universal, fin último que se traduce en la ampliación de la conectividad brindando disponibilidad de los servicios de las TIC para toda la población como herramienta de desarrollo.

---

1 UNIÓN INTERNACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES (UIT). *Tendencias en las reformas de telecomunicaciones. Promover el acceso universal a las TIC. Herramientas prácticas para los reguladores*, 2003.

Puntualmente, brindar acceso a toda la población a un conjunto de recursos, herramientas, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios que facilitan o permiten que se compile, procese, almacene y transmita la información entre otras como imágenes, datos, voz, video y texto.

Y con el fin de que no se convierta en un simple enunciado plausible, la norma consagra que el Estado pueda tomar parte de los recursos del Fondo de TIC para que efectivamente se lleve a cabo esta iniciativa y sea una realidad dentro de la población, proporcionando los recursos para los planes, programas y proyectos cuyo objetivo principal sea promover de manera prioritaria y preferente el acceso y el servicio universal a las TIC, bajo dos condiciones: una, que el apoyo se oriente para el segmento de la población de menores ingresos, y la otra, que se orienten a la población con condiciones especiales, cuando haya lugar a ello, aspecto que dependerá de los objetivos que definan los gobiernos sobre acceso/servicio universal en cada país.

Después de esta breve introducción, abordaremos aspectos generales del acceso/servicio universal como servicio público, el papel del Estado, el concepto; luego haremos una aproximación al derecho comparado<sup>2</sup> y nos acercaremos a la legislación nacional, para concluir con unas consideraciones y tareas por desarrollar a partir de la Ley de TIC, cuyo objeto hace énfasis en que las TIC deben servir al interés general y que es deber del Estado promover el acceso libre y eficiente a ellas en igualdad de oportunidades, sin discriminación, de todos los habitantes del territorio nacional, a la sociedad de la información<sup>34</sup>.

2 Unión Europea, España y Estados Unidos.

3 La Ley 1341 de 2009 lo consagra en su artículo 1.º como “sociedad de la información”; sin embargo, considero más apropiado “sociedad del conocimiento”. Sobre la diferencia entre sociedad de la información y sociedad del conocimiento se consultó la siguiente página: [[http://es.wikipedia.org/wiki/Sociedad\\_del\\_conocimiento](http://es.wikipedia.org/wiki/Sociedad_del_conocimiento)]. “Las sociedades de la información surgen de la implantación de las *tecnologías de información y comunicación* (TIC) sobre una comunidad. La eficacia de esta tecnología que actúa sobre elementos tan básicos de la persona como son el habla, el recuerdo o el estudio, modifica en muchos sentidos la forma en la que es posible desarrollar muchas actividades propias de la *sociedad moderna*. Sin embargo, la información no es lo mismo que el *conocimiento*. La información se compone de hechos y sucesos, mientras que el conocimiento se define como la interpretación de dichos hechos dentro de un contexto, y posiblemente con alguna finalidad.”

4 En relación con la información y el conocimiento, se consultó la siguiente página: [<http://tecnologiaedu.us.es/edutec/paginas/43.html>], corresponde a documento elaborado por INÉS CISNEROS RODRÍGUEZ, CATALINA GARCÍA e ISABEL MARÍA LOZANO JURADO (alumnas del doctorado de la Universidad de Málaga). “A pesar de que el conocimiento se basa en la información, ésta por sí sola no genera conocimiento. La promesa que, insistentemente se nos hace de acceso global y factible a grandes volúmenes de información desde las nuevas tecnologías no va a ser garantía de mayor conocimiento, ni de mayor educación. Para que esta información se convierta en conocimiento es necesario la puesta en marcha, desarrollo y mantenimiento de una serie de estrategias. En primer lugar, tendremos que discriminar aquella información relevante para nuestro interés. Tras haber seleccionado la información, debemos analizarla

## A. ACCESO/SERVICIO UNIVERSAL COMO PARTE DEL SERVICIO PÚBLICO

La Constitución Política de 1991 determinó, dentro del título del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, en el artículo 334, que la dirección general de la economía está en cabeza del Estado, y en el artículo 365, el servicio público como una actividad de carácter prestacional que busca el bienestar general y mejorar la calidad de vida de los habitantes, en especial de aquellos cuyo nivel de ingreso es bajo frente al resto de la población asegurando el acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. El mandato constitucional estableció que eran inherentes, es decir esenciales a la finalidad social del Estado.

El concepto de acceso/servicio universal pertenece al núcleo del servicio público, cuyo propósito esencial es servir de medio para lograr los fines sociales del Estado, como ya lo habíamos mencionado, para dar bienestar general a la población y mejorar su calidad de vida<sup>5</sup>.

Sometidos a reserva legal, los servicios públicos los puede prestar el Estado directamente, o por comunidades organizadas<sup>6</sup> o por particulares. Por su importancia, es decir por el interés general que está de por medio, el Estado puede regular, controlar y vigilar esta actividad, a tal punto que por razones de soberanía o de interés social el Estado puede llegar a reservarse la prestación

---

desde una postura reflexiva, intentando profundizar en cada uno de los elementos, deconstruyendo el mensaje, para coconstruirlo desde nuestra propia realidad. Es decir en el proceso de deconstrucción vamos a desmontar, comprender, entender las variables, partes, objetivos, elementos, axiomas del mensaje. En el proceso de coconstrucción realizamos el procedimiento inverso. A partir de variables, axiomas, elementos, etc., volvemos a componer el mensaje, desde nuestra realidad personal, social, histórica, cultural y vital. Es decir, desde nuestra perspectiva global del conocimiento y la persona. Sólo y no perdiendo esta perspectiva podemos afrontar y enfrentarnos a la evolución y el progreso de las nuevas tecnologías de tal forma que nos lleve en un futuro a crear una sociedad más humana y justa donde lo tecnológico y lo humano se integren al igual que los distintos puntos de mira de las distintas culturas conformando el crisol de la realidad en la que estamos sumergidos.”

5 Artículo 366 de la Constitución Política colombiana:

“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.”

6 En UNIÓN INTERNACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES (UIT). *Tendencias en las reformas de de telecomunicaciones. Promover el acceso universal a las TIC. Herramientas prácticas para los reguladores*, cit. Ver caso en Bolivia: el servicio de telefonía local es suministrado por cooperativas locales y no por un único operador nacional o por empresas de inversores privados. A través de las cooperativas, los miembros de la comunidad pueden convertirse en accionistas del proveedor de servicios.

de los servicios públicos, indemnizando a las personas que queden privadas del ejercicio de esta actividad lícita, claro está con la reserva legal respectiva<sup>7</sup>.

La actividad prestacional de las telecomunicaciones ha sido y continúa siendo un servicio público, pues así estaba consagrado, como se mencionó, en la Constitución Política, en la normatividad anterior, y se incorporó en igual sentido por la nueva Ley de TIC<sup>8</sup>.

La nueva ley incluyó en su articulado expresamente que se regirían por las normas el derecho privado los proveedores de redes y servicios de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en lo relacionado con los actos y los contratos, incluidos los relativos a su régimen laboral y las operaciones de crédito de los proveedores de las tecnologías de la información y las comunicaciones, cualquiera que sea su naturaleza, sin importar la composición de su capital. Al respecto, sobre la concepción del servicio público, el profesor CARLOS ALBERTO ATEHORTÚA había afirmado en una de sus obras que aunque sigue vigente esta teoría, destaca la vinculación con otras instituciones del derecho privado, y aclara que no significa que se esté renunciando a la teoría del servicio público<sup>9</sup>.

El papel del Estado hoy frente a los servicios públicos de telecomunicaciones no es de prestador sino de garante. El Estado se establece como el responsable de brindar en especial el acceso para todos los habitantes, de la provisión de redes y servicios, sin importar su condición social, capacidad económica y ubicación geográfica. Es decir, el Estado es el responsable de que esas prestaciones que se encuentran en el núcleo del servicio público, es decir que el acceso/servicio universal llegue a quien realmente lo necesita<sup>10</sup>.

7 Por ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara.

8 Ley 1341 de 2009, artículo 10.º, sobre la Habilitación General:

“A partir de la vigencia de la presente ley, la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, que es un servicio público bajo la titularidad del Estado, se habilita de manera general, y causará una contraprestación periódica a favor del Fondo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Esta habilitación comprende, a su vez, la autorización para la instalación, ampliación, modificación, operación y explotación de redes de telecomunicaciones, se suministren o no al público. La habilitación a que hace referencia el presente artículo no incluye el derecho al uso del espectro radioeléctrico.”

9 CARLOS ALBERTO ATEHORTÚA manifiesta al respecto que “[...] La introducción, en el derecho de los servicios públicos, de instituciones propias del derecho privado, en especial del derecho comercial y de la competencia no puede entenderse como una renuncia a la teoría del servicio público sino como su renovación y enriquecimiento con base en disciplinas afines [...]”: CARLOS ALBERTO ATEHORTÚA. *Servicios públicos domiciliarios, proveedores y régimen de controles*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 29.

10 “[...] como punto de partida que estas actividades económicas, en su cariz prestacional, ‘son servicios de interés económico general’, de modo que los poderes públicos no pueden desentenderse de su garantía, bajo unos estándares básicos y en condiciones tasadas de calidad y precio, a todos los ciudadanos. [...] donde falle el mercado para garantizar ciertos niveles de prestación de los servicios cualificados como de ‘interés económico general, los poderes públicos deben intervenir para garantizar el acceso

Como lo trata la profesora MATILDE CARLÓN, la técnica del servicio público, más que entendida respecto de la actividad de telecomunicaciones en su totalidad, hace referencia a la labor de intervención, en el escenario actual de competencia. Sin embargo, ésta no impide que el Estado dentro de sus funciones garantice unas prestaciones mínimas a los habitantes que el mismo mercado no ha de proveer por no representar un negocio rentable<sup>11</sup>. Claro está que será necesaria la intervención estatal con el fin de garantizar estas prestaciones mínimas, pero sólo donde el mercado no haya sido un *espontáneo garante*<sup>12</sup> y sólo en lo precisamente necesario<sup>13</sup>.

Antes de abordar la normatividad colombiana relacionada y la nueva ley, haremos una aproximación al concepto y en general a nociones generales del acceso/servicio universal relacionadas con los elementos que lo constituyen, la prestación, su financiación y los criterios para su regulación.

## B. CONCEPTO

El servicio universal es la categoría más importante dentro del régimen de los servicios públicos. Es por esta razón por lo que son innumerables las definiciones que podemos tener sobre este particular, sin que exista una definición única sobre él, ya que es un concepto que tiene diferentes significados según el contexto que se le pretende dar en cada país<sup>14</sup> o región.

---

de todos los ciudadanos a esos servicios esenciales [...]”: MATILDE CARLÓN. *El servicio universal de telecomunicaciones*, Madrid, Thomson-Cívitas, 2007.

11 *Ibid.*, p. 325. “En el ámbito de las telecomunicaciones, es evidente que la *técnica* más clásica del servicio público, entendida en términos de titularidad pública de la actividad en su totalidad –he ahí la clave–, ha sido desplazada en aras a la apertura a la competencia del correspondiente mercado. Esto no ha impedido, sin embargo, que la garantía de determinadas prestaciones ‘*de mínimos*’ se mantenga articulando un mecanismo de imposición de obligaciones *activas* de servicio universal a determinados operadores que, por poco que se repare en él, se parece mucho al propio sistema concesional que permitió abrir cauce a la gestión indirecta del servicio público más clásico.”

12 *Ibid.*, p. 326.

13 *Ídem*: “[...] la intervención pública para la garantía de ciertas prestaciones a todos los ciudadanos sólo se justifica –en una suerte de microcirugía– en aquello estrictamente imprescindible para no hurtar espacios a la libre competencia”. La autora destaca el doble criterio caracterizador de la noción de servicios públicos de la definición de DUGUIT en su obra *Les transformations du droit public*: “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, porque es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y porque es de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante” (énfasis del texto original).

14 Telecommunications Act of 1996, Pub. LA. n.º 104-104, 110 Stat. 56 (1996), en la que se define al servicio universal en los siguientes términos: “(1) En General.- El servicio universal es un nivel de servicios de telecomunicaciones en el proceso de desarrollo, el cual la Comisión definirá según lo establecido en esta sección y teniendo en cuenta los avances de las tecnologías y de los servicios de

El concepto ha ido cambiando según las vicisitudes que en el campo tecnológico se dan y las variaciones en relación con la concepción de las necesidades básicas de los usuarios. En un sentido estricto, se entiende al servicio universal como la simple prestación al servicio telefónico clásico, y en un sentido más amplio se entiende que el servicio universal entraña la interconectividad en la prestación de todo de tipo de servicio, con toda la complejidad que ésta implica.

En la mayoría de las definiciones se involucran varios aspectos que se ha de tener en cuenta para implementar decisiones que se adoptan en lo relacionado con la prestación del servicio universal, los personales, los geográficos y la asequibilidad<sup>15</sup>. Los autores SÁNCHEZ y AVELLO coinciden en la importancia de estos aspectos involucrados en las decisiones políticas por tomar, que serán efectivamente en las tres direcciones mencionadas<sup>16</sup>.

---

telecomunicaciones e información. La Junta Directiva recomienda y la Comisión establece, que la definición de los servicios respaldados por los mecanismos de soporte del Servicio Universal Federal determinará hasta que punto tales servicios: (A) son esenciales para la educación, salud pública o seguridad pública; (B) han sido elegidos por la considerable mayoría de la clientela residencial, por medio de la operación de suscripción en el mercado por los consumidores; (C) han sido utilizados en las redes públicas de telecomunicaciones por los *carriers* de telecomunicaciones; y (D) concuerdan con el interés, la comodidad y la necesidad pública”.

- 15 A. J. SÁNCHEZ. *Derecho de las telecomunicaciones. Nuevo derecho y nuevo mercado*, Madrid, Dykinson, 2002, quien hace unas definiciones desde varias ópticas, así: *definición básica*, que reconoce que el acceso a los servicios de telecomunicaciones es un derecho primordial de todos los ciudadanos, que les permite comunicarse y que involucra como elemento primario la libertad de expresión; su fundamento es de carácter social y se constituye en una política imprescindible para que todos los habitantes del país tengan acceso a las comunicaciones evitando cualquier tipo de discriminación mediante un acceso generalizado a las comunicaciones; *definición económica*, que hace referencia a una visión económica del servicio universal, como lo precisa SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, quien considera que la prestación de este servicio permite una externalidad económica en las telecomunicaciones, ya que el valor agregado de las comunicaciones a la economía en su conjunto es mayor que la suma de lo que los individuos podrían por sí mismos pagar en el mercado; *definición jurídica*, como la imposición de obligaciones o de cargas de carácter público a los prestadores del servicio de telecomunicaciones; esta imposición obedece a consideraciones políticas que se orientan en tres direcciones o factores: geográficos, personales y de accesibilidad, y pretende que se dé una prestación continua y general del servicio bajo un conjunto de condiciones y permitiendo a los ciudadanos acceder a las prestaciones definidas por la norma jurídica.
- 16 L. AVELLO. *El régimen jurídico de las telecomunicaciones, televisión e internet. Las obligaciones de servicio público. El servicio universal de telecomunicaciones. Garantía a todos los ciudadanos y una oferta mínima de servicios, en todo el territorio nacional*, Navarra, Aranzandi, 2002, pp. 17-47. Autor que hace referencia a las decisiones que se adoptan en lo relacionado a la implementación del servicio universal indicando que “Las decisiones políticas se dirigen hacia tres direcciones que comprenden decisiones de carácter geográfico que se refiere al territorio donde se pretenden imponer este tipo de obligaciones; personales, dirigidas al grupo de personas que se pretenden beneficiar con este conjunto de condiciones, de asequibilidad, que se entiende como la política que se refiere a cuál ha de ser el precio que deben pagar los beneficiarios por la prestación que se pueda considerar como asequible y por último política de servicio en la que se determina cual ha de ser el tipo de servicios que se deben prestar y cuál debe ser el mínimo de calidad que deben tener estos servicios”.

Por otra parte, el profesor AVELLO hace un listado general que aborda todos aquellos aspectos sensibles en relación con la construcción e implementación de este concepto en cualquier país. Son siete ítems, que relaciona así:

- Financiación: todos los operadores de telecomunicaciones deben contribuir a la financiación del Fondo del Servicio Universal, bajo los principios de igualdad, proporcionalidad y razonabilidad.

- Extensión: se debe fomentar paulatinamente la incorporación de nuevos servicios, en especial los más avanzados de telecomunicaciones.

- Promoción social: protección de carácter especial a centros educativos, sanitarios, culturales y los que tengan una importancia social o estratégica.

- Respeto por el interés general: los servicios deben prestarse en condiciones que respondan al principio de interés general, pero atendiendo a los criterios de conveniencia y necesidad públicas.

- Estabilidad: los mecanismos legales preestablecidos para la prestación deben ser suficientes y claros para preservar un concepto avanzado de servicio universal.

- Flexibilidad: los servicios deben amoldarse a las nuevas realidades.

- Calidad: los servicios deben prestarse con excelente calidad a precios justos y razonables.

La filosofía del servicio universal en cuanto a su regulación es la de establecer que el operador prestador del servicio despliegue sus redes en los puntos donde se quiere que exista cobertura (disponibilidad)<sup>17</sup> y fijándose unas tarifas que puedan ser sufragadas por parte de los clientes de escasos recursos (asequibilidad)<sup>18</sup>. Lo que se pretende con esta política de determinación de

---

17 Se entiende por disponibilidad que los servicios comprendidos como obligatorios deben estar en todo el territorio, con independencia de la ubicación geográfica.

18 J. M. SOUVIRON MORENILL. “Las obligaciones de servicio público y el servicio universal en el ámbito de las telecomunicaciones”, en *Derecho, telecomunicaciones y municipio*, febrero de 2005. En línea: [www.localret.es/seminari/docs/10022005.pdf]. Consultado en 17/01/2010. SOUVIRON MORENILL define a la asequibilidad en los siguientes términos: “La asequibilidad responde al tratamiento tarifario, es decir que debe existir tarifas generales para todo el territorio y tarifas especiales para grupos de consumidores que no posean las mismas fuentes de ingreso. El modelo español bajo el sistema previsto en la Ley General de Telecomunicaciones de 1998, como el previsto en la Ley General de Telecomunicaciones de 2003 Ley 32 de 2003 y los mecanismos previstos para su desarrollo determinaron que la asequibilidad debe ser analizada desde dos ópticas o dos mecanismos: a) uno de carácter material: en él se interpreta a la asequibilidad como una garantía a los usuarios de una serie de condiciones consistentes en que los precios sean en las zonas de alto coste y zonas rurales razonablemente comparables a los precios de dichas prestaciones en las zonas urbanas; que se ofrezcan planes con diversidad de precios cuyas cuotas de alta y periódicas fijas de abono no limiten significativamente la posibilidad del usuario acceder al servicio y b) formal consistente en la definición de la asequibilidad de los precios, definición que es adoptada por órgano político, previamente designado por la ley”.



precios bajos, para ciertos sectores que necesitan de este tipo de servicios, es obligar al operador a cobrar tarifas uniformes en todo el territorio independientemente de que el costo de prestar el servicio fuese distinto en una gran ciudad o en un núcleo rural.

### C. ELEMENTOS QUE LO CONSTITUYEN

Se destacan dos elementos esenciales del servicio universal, relacionados directamente con el sujeto<sup>19</sup>: primero, el referente al acceso a todos los usuarios con independencia de su localización geográfica; segundo, el precio asequible. La accesibilidad garantizará el derecho de los habitantes de todo el territorio nacional. El precio asequible persigue garantizar que atendiendo a ciertas condiciones económicas se pueda prestar efectivamente el servicio a ciertos grupos de personas como los son los discapacitados, las personas que vivan en los núcleos rurales, las poblaciones de montaña, entre otros.

La implementación de un sistema de precios bajos permitirá que los servicios que se incluyan en relación con el servicio universal y que sean prestados en zonas de alto costo y de difícil acceso tengan un precio razonable, comparado con el precio de las zonas urbanas; que el costo por el cual debe pagar la comunidad permita que las personas puedan utilizarlos, que la mayoría de habitantes de esa comunidad pueda pagarlos, para satisfacer sus necesidades de comunicación. Aunque esta posibilidad de un precio bajo se ha dado a lo largo del desarrollo de las telecomunicaciones en la telefonía fija, actualmente está en camino de incluirse dentro de esa canasta básica del servicio universal el acceso funcional a Internet.

Para tasar los valores se deberá determinar el costo neto<sup>20</sup> y proyectar los ingresos potenciales, y en caso de que éstos llegasen a ser menores que los costos, prever una forma de compensación para el operador prestador del servicio.

---

19 Se plantean cuatro pilares del concepto legal del servicio universal: dos de carácter objetivo relacionados con la prestación en cuanto a las facilidades que debe contener y localidad, y dos subjetivos respecto de los usuarios sobre la independencia de la localización geográfica y el poder adquisitivo. CARMEN CHICHILLA. "El servicio universal", en *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 32 de 2003*, Madrid, Thomson-Civitas, 2004, p. 369.

20 *Ibid.*, p. 390. Cita el Reglamento de Servicio Universal, que hace referencia a la cuantificación del coste neto. Al respecto señala que el coste neto se halla de la diferencia entre el ahorro a largo plazo que obtendría un operador eficiente si no prestara el servicio y los ingresos directos e indirectos que le produce su prestación, incrementando estos últimos con los beneficios no monetarios derivados de las ventajas inmateriales obtenidas por el operador con tal motivo.

Esta compensación puede estar dada en dinero, también otorgando un periodo de exclusividad en el cual su marca sea reconocida, y a futuro contar con abonados que en principio fueron deficitarios.

#### D. QUÉ GARANTIZAR

El objeto y la calidad<sup>21</sup> son elementos que están dentro de la definición de servicio universal, que se ven reflejados en las leyes expedidas en relación con él y cuya prestación se deberá garantizar en los términos y condiciones indicados por el Gobierno.

Por lo tanto, hay unas prestaciones básicas como la conexión fija a la red de telefonía pública y el acceso para proporcionar la prestación del servicio telefónico fijo<sup>22</sup>. Asimismo una guía pública de los números de los demás usuarios, que debe ser actualizada anualmente, impresa y que corresponda a la circunscripción geográfica. Debe existir una oferta suficientemente amplia de teléfonos públicos de pago, en todo el territorio nacional, con la finalidad de que satisfaga las necesidades de todos los usuarios. Los aparatos que se instalen para suplir esta carencia deben permitir ser utilizados por las personas que posean cualquier tipo de discapacidad y que gratuitamente accedan a las llamadas de emergencia. Además, brindar acceso al servicio telefónico disponible al público y demás facilidades del servicio universal a la población discapacitada. Sumado a lo anterior, dar la posibilidad de paquetes de minutos o de opciones diferentes de las tarifas generales y brindar la posibilidad de acceso al servicio sin contrato a aquellas personas que no cuentan con las condiciones económicas suficientes. Así mismo, estipular un tiempo de espera para que el usuario haga efectivo su derecho de acceso<sup>23</sup>.

21 Ídem, respecto de los pilares del concepto legal del servicio universal, referidos al elemento objetivo.

22 El caso español es el más destacado, en virtud de que en todas sus leyes se ha hecho referencia al tipo de servicios que deben garantizar en relación con el servicio universal, como se vio reflejado en la Ley 11/1998, del 24 de abril, General de Telecomunicaciones, Ley 32/2003, 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, y Real Decreto de 424/2005, del 15 de abril de 2005. La conexión que se le debe dar al usuario debe permitir la posibilidad de emitir y recibir llamadas tanto nacionales como internacionales, y permitir la transmisión de voz, de fax y de datos.

23 JUAN MIGUEL DE LA CUÉTARA y GASPAR ARIÑO ORTIZ. "Servicio público y servicio universal de las telecomunicaciones", en *Revista Ekonomiaz*, n.º 37, Competencia y regulación del mercado, 1997, p. 46. Al respecto, los profesores destacan los siguientes aspectos en relación con la prestación del servicio universal: prestación del servicio de la red pública de telecomunicaciones y de telefonía vocal en todo el territorio, lo que incluye el derecho de acceso de los usuarios que debe ser satisfecho en un tiempo de espera razonable; la calidad del servicio debe estar estandarizada y debe poder ser contrastada; las tarifas deben fijarse en función de los costes, con flexibilidad para atender necesidades sociales específicas, y todo ello debe ser objeto de una información suficiente. En todo caso, el servicio universal

Estas condiciones mínimas que se incluyen dentro del servicio universal no son las únicas, ya que las entidades nacionales encargadas del manejo de las políticas de telecomunicaciones están facultadas para revisar, modificar y adicionar los servicios y el conjunto de garantías incluidos en la ley, atendiendo a los avances tecnológicos, a la demanda que puedan tener los nuevos servicios y en general a los cambios que se puedan gestar en la política social o territorial y las modificaciones que pueden hacer en lo referente al sistema de determinación de precios<sup>24</sup>.

El servicio universal está inmerso en un conjunto de principios que deben ser garantizados en la prestación de los servicios previamente establecidos por el Gobierno y que deben ser desarrollados en el reglamento de la prestación del servicio universal. Estos principios son:

*La objetividad*, cuyo desarrollo debería estar orientado a proveer servicios de telecomunicaciones de calidad comparable a todos los segmentos de la ciudadanía.

*La proporcionalidad*: los servicios deben estar disponibles en todo el territorio nacional a precios justos y razonables, lo cual significa que las tarifas en áreas rurales serán razonablemente comparables con los precios de las zonas urbanas para servicios similares.

*La no discriminación*, en cuanto a que todos los operadores de telecomunicaciones, deben contribuir sobre una base equitativa y no discriminatoria para su desarrollo

*La transparencia* respecto de los mecanismos de financiamiento del servicio universal y sus regulaciones, los cuales no deben beneficiar o afectar a un prestador sobre otro ni privilegiar tecnologías, es decir neutral, fijado por el regulador, y su estructura debe ser conocida por todos.

---

debe incluir las siguientes prestaciones adicionales a la telefonía de voz: guías telefónicas, servicios de información, asistencia de operadora, teléfonos públicos de pago y acceso a los servicios de urgencia. Dado que el contenido del servicio universal es un derecho de los usuarios, deben existir procedimientos de resolución de conflictos accesibles, baratos y rápidos, resueltos por una entidad independiente del operador telefónico.

24 CHICHILLA (“El servicio universal”, cit., p. 398) hace una lectura de los objetivos de la Ley General de Telecomunicaciones de España, en la cual hace una interpretación sistemática de ésta en el contexto integrador de la sociedad de conocimiento, sobre la garantía del cumplimiento de las obligaciones de servicio público, especialmente las de servicio universal, y hace referencia a la necesidad de extender los nuevos servicios de telecomunicaciones, el acceso a éstos y la cohesión territorial, económica y social; y manifiesta además que es una opción hermenéutica acorde totalmente con la directiva comunitaria que permite adicionar servicios, como la autora ya lo había indicado.

Además de estos principios se han previsto unos particulares que han sido incorporados en los ordenamientos legales<sup>25</sup>, como considerar al servicio universal una meta, cuyo contenido es variable en el tiempo, para el cual se debe llegar mediante la provisión de servicios de telecomunicaciones de calidad comparable a todos los segmentos de la ciudadanía, disponibles en todo el territorio nacional a precios justos y razonables, lo cual significa que las tarifas en áreas rurales serán razonablemente comparables con los precios de las zonas urbanas para servicios similares<sup>26</sup>, la instalación de los servicios avanzados de telecomunicaciones, para que estén disponibles en todos los municipios y comunidades, así como en toda instalación de servicios de salud y bibliotecas, entre otros.

Así mismo, la profesora CARLÓN<sup>27</sup> menciona un grupo de principios como garantía para los usuarios, entre ellos la igualdad, la continuidad y la adaptabilidad. También plantea un grupo de directrices que van a garantizar la posición de los operadores en el mercado, como los principios de objetividad y transparencia, no discriminación entre operadores, proporcionalidad, neutralidad y mínima intervención.

CARLÓN relaciona el de igualdad directamente con lo universal, es decir para todos; el de continuidad, atado a la permanencia del servicio, y la adaptabilidad en relación con el carácter evolutivo del servicio.

Por otra parte, respecto de los principios que concibe sobre los operadores, la transparencia<sup>28</sup> para asegurar el principio de concurrencia y la publicidad de las actuaciones de gestión del servicio universal, la no discriminación como trato igual para todos los operadores y la distribución de valores, la proporcionalidad unida a la cuota de participación, con un análisis de lo que se restringe y se sacrifica frente a lo que se logra. Y el de neutralidad y mínima distorsión

---

25 Reglamento General del Servicio Universal de Argentina, Decreto 558 de 2008, entre otros. Define al servicio universal como “el conjunto de servicios y programas, variables en el tiempo, definidos por el *Estado nacional*, destinados a la población en general con una determinada calidad y a precios accesibles, a los que se deberá tener acceso, con independencia de su localización geográfica y sus condiciones sociales, económicas y las referidas a impedimentos físicos. Para efectuar la calificación de los servicios y programas, la Autoridad de Aplicación podrá considerar la totalidad de los servicios de telecomunicaciones, sin importar tecnologías. La Autoridad de Aplicación podrá modificar, adaptar e incorporar servicios y programas, conforme las necesidades de la población lo requieran”. Cuando hace mención de la autoridad de aplicación, ésta corresponde a la Secretaría de Comunicaciones del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

26 Para la prestación de los servicios de salud, y en las bibliotecas, como prioridades principales.

27 CARLÓN. *El servicio universal de telecomunicaciones*, cit., pp. 96 y 97.

28 *Ibidem* 97. Artículo 26.3 del Reglamento de Servicio Universal del 2005 España, que contempla en su apartado b), “objetividad y transparencia en los métodos utilizados para determinar el operador obligado, las ayudas y financiación de la que disfrutara, y el momento y condiciones en que debe producirse”.

del mercado, ligado a la libre competencia y a la necesidad de compensar una carga injustificada.

#### E. EL SERVICIO UNIVERSAL EN EL DERECHO COMPARADO

El servicio universal ha sido objeto de estudio en los distintos ordenamientos, pero en este caso particular analizaremos el tratamiento que se ha surtido en el ordenamiento jurídico de los Estados Unidos, en el derecho comunitario y en el derecho español.

En Estados Unidos de América el concepto de servicio universal se encuentra desde la Communications Act de 1934<sup>[29]</sup>, cuyo objetivo era asegurar este servicio a todos. A partir de la Telecommunications Act de 1996 se determinó al servicio universal como un concepto cambiante<sup>30</sup>.

Dentro de las facultades de la FCC está establecer periódicamente una revisión teniendo en cuenta los avances de las tecnologías y de los servicios. El servicio incluye los servicios de acceso de voz a red pública conmutada; señalización por tonos multifrecuentes; servicio para usuario exclusivo; acceso a servicios de emergencia, de operadora, de larga distancia y de asistencia de directorio; programas Lifeline y Link Up<sup>31</sup> para usuarios de bajos ingresos, acceso a

---

29 SÁNCHEZ (ob. cit., p. 155) cita un fragmento del artículo de L. PRESSLER y K. SCHIEFFER "A proposal for Universal Telecommunications Service", en *Federal Communications Law Journal*, n.º 3, vol. 40, pp. 351, sobre el preámbulo de la Communications Act de 1934 que señalaba: "to make available so far as possible, to all people in the United States, a rapid, efficient, nationwide, and worldwide wire radio Communications service with adequate facilities at a reasonable charge".

Sobre el avance en cobertura, SÁNCHEZ menciona que "se llegó a cubrir en telefonía prácticamente el cien por cien de penetración".

30 Así lo indica SÁNCHEZ (ob. cit., p. 156), en los siguientes términos: "El carácter evolutivo del concepto de servicio universal establecido en la Ley de 1996 en su Secc. 254, b) se resume en los siguientes principios: (1) Equilibrio entre calidad y precio: los servicios de calidad deberían ser prestados a unos precios justos, razonables y accesibles; (2) Acceso a servicios avanzados de telecomunicaciones: el acceso a servicios de telecomunicaciones y los servicios de información (Internet) se deberían prestar en todas las regiones de los Estados Unidos; (3) Acceso a las zonas rurales y de alto coste: los usuarios de todas las regiones del país, incluyendo los usuarios rurales, insulares y de áreas de alto coste, deberían tener acceso a los servicios de telecomunicaciones y de información, incluyendo los servicios avanzados y los servicios de acceso a la información (Internet); (4) Contribución equitativa y no discriminatoria a la financiación del servicio universal. Todos los operadores de telecomunicaciones deberían financiar el servicio universal, e) Mecanismos predecibles de apoyo al servicio universal; (6) Acceso a los servicios avanzados de telecomunicaciones de las escuelas, hospitales, bibliotecas, etc.; (7) Principios adicionales: para preservar el interés general, la conveniencia y necesidad, La Administración determinará lo necesario para proteger el servicio universal adaptándolo a los cambios en la tecnología y el mercado".

31 Programa federal de servicio universal, en el cual se le ofrece al consumidor un descuento en la tarifa para el uso de la línea telefónica de su casa, también descuento para instalar un nuevo servicio telefónico

Internet en escuelas, universidades públicas y bibliotecas. La cobertura de estos servicios es para áreas rurales, insulares y de alto costo.

Se creó en marzo de 1996 el Comité Mixto Federal-Estatal de Servicio Universal cuyo objetivo es hacer recomendaciones para aplicar las disposiciones para implementar el servicio universal de la ley. Este comité mixto está integrado por comisionados de la FCC, comisionados de Estado y un abogado representante de los consumidores.

Para el manejo de los recursos existe el Fondo Federal de Servicio Universal, que hace parte de la FCC. Todos los operadores son obligados a aportar para el servicio universal<sup>32</sup>, bajo principios de equidad y de no discriminación, según los parámetros de contribución establecidos por el Estado. El concepto de servicio universal en Estados Unidos sigue vigente aunque la mayoría de la población cuenta con los servicios de telecomunicaciones.

En la Unión Europea, la definición y consagración del concepto del servicio universal proviene del compromiso suscrito por todos los estados miembros, como se ve reflejado en el Acta Única de Europa de 1986<sup>[33]</sup>, en la que ya se advertía que no era posible excluir a una parte de la población del progreso tecnológico, como se vio reflejado en cada uno de los estudios realizados sobre el servicio público de las telecomunicaciones.

Lo que se ha pretendido en el derecho comunitario es que a partir de la liberalización de las telecomunicaciones se asegure la prestación de los servicios de telecomunicaciones, haciendo especial énfasis en el acceso de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones.

---

en la casa y descuentos adicionales para territorios tribales. Descuentos para consumidores del todo el país, que cumplan con requisitos previos, que pueden variar según el estado. Sin embargo, hay estados que pueden utilizar las categorías federales, en las cuales se tiene como parámetro que el ingreso de la familia destinataria del servicio no supere un porcentaje, o que sean beneficiarios, por ejemplo, de programas de asistencia temporal de familias necesitadas. Fuente: [[www.lifeline.gov/lifeline\\_Consumers.html&prev=](http://www.lifeline.gov/lifeline_Consumers.html&prev=)].

- 32 Aporte de los operadores de servicios interestatales de telecomunicaciones y algunos otros proveedores de servicio interestatal, según el interés público, de acuerdo con lo establecido en la Ley de 1996. Aunque es posible que algunos operadores en vez de pagar la contraprestación puedan aplicar directamente esa subvención a la factura del servicio que paga el usuario.
- 33 El Acta Única Europea, aprobada en 1986 y en vigor desde el 1.º de enero de 1987, supuso la primera modificación de los tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, es decir, el Tratado de París de 1951 creando la CECA, y los tratados de Roma instituyendo la CEE y el Euratom. En esta acta se estableció la obligación de realizar simultáneamente el gran mercado sin fronteras, más la cohesión económica y social, una política europea de investigación y tecnología, el reforzamiento del sistema monetario europeo, el comienzo de un espacio social europeo y de acciones significativas en materia de medio ambiente.

Dentro de la reglamentación del servicio universal en el derecho comunitario, la Directiva 2002/22/CE consagra que el servicio universal corresponde a la prestación de un determinado conjunto mínimo de servicios a todos los usuarios finales a un precio asequible, y la adopción de medidas por parte de los estados miembros que permitan el acceso a las telecomunicaciones a los usuarios con discapacidades o con necesidades sociales especiales a todos los servicios telefónicos disponibles al público desde una ubicación fija<sup>34</sup>.

La directiva consagra dentro de los considerandos que la Comunidad y los estados miembros asumieron compromisos en materia de regulación de las redes y servicios de telecomunicaciones dentro del Acuerdo de la OMC sobre las telecomunicaciones básicas, y al respecto consagra que todo país miembro tiene derecho a definir el tipo de obligación de servicio universal que desee mantener. Además, afirma que no se puede considerar que esas obligaciones que se generen son anticompetitivas, con la condición, claro está, de que sean administradas de manera transparente, no discriminatoria, con neutralidad, y de que no sean más gravosas de lo necesario.

Sobre los aspectos que delimitan el servicio, la directiva se constituye en un contenido que debe ser desarrollado por la ley y el reglamento, en cada país, pues de no ser así, se podrían estar limitando derechos de los usuarios.

La norma comunitaria consagra que el servicio universal lo compone un conjunto mínimo de servicios de calidad especificada, aspecto que debe ser desarrollado con miras en que se establezcan *definiciones y métodos de medida de los parámetros de calidad*, como lo menciona la profesora CHINCHILLA<sup>35</sup> en su artículo, donde señala la necesidad de que se desarrolle lo previsto en la Ley de Telecomunicaciones de España, así como el conjunto de obligaciones del operador a cargo de prestar el servicio, que sería mediante una orden ministerial.

---

34 Normas comunitarias anteriores a la Directiva 2002/22/CE: Resolución COM/93 159, en la que se estableció que el servicio universal sirve para poner en disposición de todos los ciudadanos a un precio asequible un servicio mínimo atendiendo siempre a una determinada calidad. Resolución del 7 de febrero de 1994 y Declaración conexas 94/C48/06, en las cuales se establece que el servicio debe prestarse en las regiones periféricas con poco desarrollo o de muy poco tamaño, pero atendiendo siempre que el servicio debe ser dinámico según los avances tecnológicos, la evolución del mercado y los cambios de demanda de los usuarios. Directiva 97/33/CE, norma comunitaria en la que se deja a la libertad de los estados determinar qué operadores han de prestar el servicio universal y se establece de manera genérica qué mecanismos pueden ser utilizados por parte de los estados miembros para compartir el coste neto de las obligaciones del servicio universal, cuando la obligación no sea equitativa para la empresa que esté a cumplir con las mismas. Directiva 19/96/CE, en la que se establece que se deben garantizar que el reparto de costes entre los distintos operadores se ajuste a criterios objetivos y no discriminatorios, en consonancia con el principio de proporcionalidad.

35 Ob. cit., p. 379.

Se establece como facultad de las autoridades nacionales de reglamentación exigir a las empresas que prestan servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público la publicación de información comparable, pertinente y actualizada sobre la calidad de sus servicios, destinada a los usuarios finales. Claro está que se establece un mecanismo previo para que se consideren las opiniones de las partes interesadas.

Por otra parte, la directiva hace énfasis en la publicidad y la transparencia, para lo cual considera que es tarea de la autoridad nacional de reglamentación y su responsabilidad hacer que los operadores publiquen información que será útil para los usuarios finales, para que puedan disponer de una información transparente y actualizada sobre los precios, tarifas aplicables y servicios y así tomen una decisión acertada.

Respecto de la asequibilidad, desde el punto de vista del consumidor, la directiva se hace énfasis en la importancia de este concepto por estar directamente relacionado con la necesidad de ofrecer a los usuarios servicios cuyos precios estén vinculados a su capacidad de pago y además de ello proporcionar mecanismos para que vigilen y controlen los propios gastos.

El servicio universal en España ha contado con dos grandes etapas regulatorias, a saber: la primera denominada *período de monopolio*<sup>36</sup>, donde los servicios básicos de telecomunicaciones estuvieron desde 1924 hasta 1998 a cargo del Estado (Telefónica, como ente monopolístico de las telecomunicaciones en este período), año en el cual se produce la liberalización de las telecomunicaciones. En este periodo las telecomunicaciones eran un servicio público esencial de titularidad estatal.

La segunda, *liberalización de las telecomunicaciones*: esta etapa se caracteriza por la apertura de las telecomunicaciones a la libre competencia y mercado, para lo cual la nueva reglamentación Ley General de Telecomunicaciones de 1998 y la del 2003 han desarrollado aspectos relativos al servicio universal de telecomunicaciones, a las demás obligaciones de servicio público en la prestación de los servicios y a la explotación de las redes de telecomunicaciones.

El servicio universal adquiere una trascendental importancia, puesto que existe una transformación en la apreciación y el reconocimiento de las telecomunicaciones ya que éstas pasan de ser un servicio público a ser un servicio de interés general prestado en régimen de competencia.

---

36 GRETEL-COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE TELECOMUNICACIONES. *Nuevo diseño europeo de las telecomunicaciones, el audiovisual e Internet*, Madrid, 2000.



La liberalización del mercado de telecomunicaciones y la introducción de la competencia en el mercado traen consigo la transformación del estatus del operador en monopolio, que a partir de la apertura del mercado de las telecomunicaciones pasa a ser considerado como un operador que debe regirse bajo las nuevas reglas del mismo, a semejanza de los nuevos participantes. De ahí se deriva la necesidad de adecuar el servicio universal al nuevo entorno de la competencia, donde el Estado debe garantizar que los sectores con cierto tipo de condiciones como población ubicada en las zonas de difícil acceso por las condiciones geográficas donde estos habitan, sus condiciones económicas y grupos especiales como el caso de los discapacitados, puedan gozar de mecanismos que les permitan acceder a las telecomunicaciones, atendiendo a la nueva clasificación dada en el nuevo paquete de directivas comunitarias a los servicios de interés general, y de alguna manera evitar cualquier tipo de discriminación a los ciudadanos para el ingreso a la sociedad de la información.

Frente al nuevo sistema que se implementó, surgió la necesidad de parte del legislador español de regular la prestación del servicio universal atendiendo a las fallas del mercado y la necesidad de conciliar los intereses de los operadores y de la sociedad<sup>37</sup>.

La reglamentación que se ha establecido en el ordenamiento español acogió los parámetros del derecho comunitario, determinándose que el servicio universal debe responder a un conjunto de servicio de telecomunicaciones atendiendo a calidades específicas, accesibles a todos los usuarios con independencia de su localización geográfica y a un precio asequible, garantizándose la prestación de servicios como acceso a la red telefónica pública, guías telefónicas, teléfonos públicos de pago, acceso a discapacitados y colectivos con necesidades sociales especiales.

---

37 Ob. cit., p. 243. Los aspectos que se tuvieron en cuenta para el desarrollo regulatorio de la prestación del servicio universal: \*Delimitar los servicios incluidos en las obligaciones de servicio universal. \*Especificar la cobertura geográfica y demográfica del servicio universal. \*Fijar y mantener unos parámetros mínimos de calidad de los servicios con carácter de servicio universal. \*Establecer un sistema adecuado de fijación de ingresos y de coste para conocer el impacto económico de la implementación de las obligaciones del servicio universal en los operadores. \*Determinar la rentabilidad de la prestación del servicio universal. \*Establecer los mecanismos de financiación convenientes para sufragar el posible déficit de explotación asociado a la prestación del servicio universal. \*Determinar quién debe contribuir a la financiación y en qué proporción. \*Custodiar la evolución de las tasas de penetración de los servicios considerados universales, para verificar el cumplimiento de los objetivos marcados y, en caso necesario, reorientar la política llevada a cabo. \*Vigilar la demanda de nuevos servicios que pudieran ser incluidos en el servicio universal en función de su tasa de penetración y de su utilidad social. \*Coordinar la definición del servicio universal con los países de UE para homogenizar sus prestaciones en el mercado común de las telecomunicaciones.

Si bien estos son los servicios que deben ser prestados, en la reglamentación dada al servicio universal se estableció que se faculta al gobierno para revisar y ampliar la relación y las condiciones de los servicios que se engloban dentro del marco general del servicio universal de telecomunicaciones, según la evolución tecnológica de las telecomunicaciones, de la demanda de servicios que se presenten en el mercado o de la modificación que se puede presentar en la política social o territorial.

En cuanto a la financiación del sistema, la Ley General de Telecomunicaciones de 1998 incorpora como mecanismo de financiación del servicio universal el Fondo de Telecomunicaciones, criterio que es acogido en igual sentido en la Ley 32/03 y reglamentado en el Real Decreto 424/05<sup>[38]</sup>.

Desde el año de 1993 se han implementado en España planes con la finalidad de extender los servicios de telecomunicaciones a la población dispersa y la que habita en la zona rural, a pesar de las dificultades que se tienen en cuanto a la consecución de la aplicabilidad práctica y real del servicio universal.

En la actualidad y atendiendo a las modificaciones que se han dado en el ámbito tecnológico, es necesario garantizar otro tipo de prestaciones con el objetivo de mejorar la velocidad de transmisión de la red telefónica pública conmutada y de esta manera se le permita al usuario acceder a otras tecnologías como es el acceso a Internet, o a aquellos servicios que se prestaban desde antes con parámetros de mayor calidad.

Para finalizar respecto de España, en mayo del año pasado se expidió el Real Decreto 899 de 2009, que aprobó la Carta de Derechos del Usuario de los Servicios de Comunicaciones Electrónicas, que se constituye en un catálogo de derechos para proteger al usuario, más el procedimiento de resolución de controversias entre usuarios finales y los operadores.

Desde luego, esta norma<sup>39</sup> incluyó, en relación con el servicio universal, los siguientes derechos:

Derecho a obtener una conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija, que posibilite el acceso funcional a Internet, y acceder a la prestación del servicio telefónico, así como al resto de prestaciones incluidas en el servicio universal, con independencia de su localización geográfica, a un precio asequible y con una calidad determinada.

Derecho a prestaciones especiales para personas con discapacidad y de renta baja.

---

38 Real Decreto 424/2005, del 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios.

39 Artículo 4.º del Real Decreto 899 de 2009.

En relación con las prestaciones especiales, incluyó medidas para garantizar la accesibilidad a los servicios por las personas con discapacidad, como solicitar al operador designado planes de adaptación de los teléfonos públicos de pago para facilitar el acceso al servicio a usuarios ciegos, o en silla de ruedas, o a usuarios de talla baja.

También estableció el deber para el operador designado de ofrecer programas de precios que permitan el control del gasto, por el usuario final, como en el caso del abono social, que corresponde a un plan de precios para jubilados y pensionados, claro está, cuya renta familiar no pase de un indicador que se establecerá<sup>40</sup>.

## F. SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DEL SERVICIO UNIVERSAL

El mecanismo de financiación del servicio universal siempre debe orientarse hacia la búsqueda de un difícil equilibrio entre la garantía eficiente del servicio universal y la neutralidad respecto del libre desenvolvimiento del mercado. La obligación de la prestación del servicio universal es de carácter subsidiario, y sólo habrá lugar a su imposición en el caso de que el mercado no asegure eficazmente la prestación de determinado conjunto de servicios a todos los ciudadanos en unas adecuadas condiciones de calidad y precio, y son financiados en la mayoría de las veces por fondos públicos.

La mayoría de países promueve la creación de fondos para el manejo de los recursos destinados para el servicio universal. Los recursos podrán provenir de diferentes fuentes, aspecto que deberá ser objeto de definición. Podría ser financiación pública, privada, o mixta. Respecto de su manejo, podría ser un organismo independiente, dependiente de un ministerio o de la autoridad nacional de reglamentación.

### I. CHILE

El caso de Chile es atípico, teniendo en cuenta que el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones está constituido por los aportes del presupuesto nacional, aspecto que no se constituye en la regla general de los fondos en los diferentes países<sup>41</sup>, los cuales son alimentados por las contraprestaciones que

40 Este indicador lo determina la Comisión delegada del gobierno para asuntos económicos.

41 Otros fondos de la región cuyos recursos provienen de los operadores en su mayoría: Argentina: Fondo Fiduciario del Acceso Universal (FFSU); Brasil: Fondo de Universalización de los Servicios de

tienen a cargo los operadores de telecomunicaciones. En este país, el fondo es administrado por el Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones<sup>42</sup>, y su gestión está encaminada a brindar un subsidio a la oferta de servicios.

La Subsecretaría de las Telecomunicaciones<sup>43</sup> elabora anualmente un banco de proyectos, que ha sido alimentado previamente con los requerimientos de las municipalidades. Tanto los operadores como las autoridades regionales o provinciales, municipalidades, universidades, organismos no gubernamentales, juntas de vecinos o terceros podrán participar. Se pueden postular localidades para que sean beneficiarias de estos proyectos<sup>44</sup>.

## 2. ARGENTINA

Argentina tiene el Fondo Fiduciario de Servicio Universal (FFSU). Este fondo se creó mediante la suscripción de un contrato de fideicomiso, cuyo patrimonio es privado.

Los costos de administración del FFSU en ningún caso podrán superar el 1% del monto que ingrese al FFSU. Los operadores de servicios de telecomunicaciones aportan sobre la base del 1% de los ingresos totales. Existen excepciones, dependiendo de criterios de teledensidad o servicios.

Existen exoneraciones de pago que dependen de criterios de teledensidad, asimismo exenciones de pago para los prestadores que se comprometen a invertir en la prestación del servicio en una o más localidades o programas. Es administrado por un consejo de administración<sup>45</sup>.

---

Telecomunicaciones (FUST); Ecuador: Fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones (Fodetel); y Perú: Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (Fitel).

42 Integrado por el ministro de Transportes y Telecomunicaciones, quien lo preside, los ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Hacienda y de Planificación y Cooperación, tres profesionales con experiencia en el área de telecomunicaciones y vinculados a las diversas regiones del país que son designados por el presidente de la República.

43 Subtel, organismo dependiente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Orienta, coordina, promueve, fomenta y desarrolla las telecomunicaciones en Chile.

44 A teléfonos públicos o centros de llamadas, telecentros comunitarios de información, servicios de telecomunicaciones de libre recepción o de radiodifusión locales, especialmente los servicios de radiodifusión de mínima cobertura, y cualquier otro servicio de telecomunicaciones que beneficie directamente a la comunidad en la que opere. Fuente: [www.subtel.cl/prontus\_subtel/site/artic/20061229/pags/20061229173735.html].

45 Compuesto así: presidente, nombrado por el Ministerio de Economía, a propuesta del secretario de Comunicaciones, por la Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor, uno de la Comisión Nacional de Comunicaciones, dos, por los prestadores, los que deberán rotar cada año, uno, por los operadores independientes, tres, por las provincias, a propuesta del Consejo Federal de Inversiones, y uno, por las asociaciones de consumidores.

### 3. PERÚ

Cuenta con el Fondo de Inversión de Telecomunicaciones (Fitel), cuyos recursos provienen del 1% del monto total anual de los ingresos brutos facturados y percibidos de los operadores de servicios portadores en general y de servicios finales públicos. Es administrado por el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel), como una gerencia de línea.

La asignación de recursos se hace mediante concurso público de ofertas, concurso por invitación y adjudicación directa.

### 4. MÉXICO

México tiene un Fondo de Cobertura Social. Se trata de un fondo temporal constituido por recursos públicos, que se utiliza para financiar proyectos específicos<sup>46</sup>. Es un fideicomiso del plan e-México, como parte de la conectividad social. Lo administra un comité técnico, integrado por los diversos cuerpos del gobierno, operadores y asociaciones de la industria.

Los operadores financian sus obligaciones de servicio universal a través del concurso de aportaciones gubernamentales.

### 5. COLOMBIA

En Colombia, la financiación de estos servicios se llevará a cabo con los recursos del Fondo de las TIC<sup>47</sup>, entre ellos las contraprestaciones que están a cargo de los operadores<sup>48</sup>, contribución que hasta la expedición de la ley correspondía para los operadores de servicios de *trunking* y de valor agregado al 3% sobre los ingresos netos y para los operadores de la larga distancia y telefonía móvil celular en el 5% sobre los ingresos brutos, tratamiento diferencial que la Ley 1341 eliminó. Los artículos 10.º y 36 establecieron que sería una contraprestación periódica, sobre los ingresos brutos, y que estaría a cargo de todos los proveedores de redes

---

46 Fuente: [[http://es.wikitel.info/wiki/El\\_Servicio\\_Universal\\_en\\_las\\_Am%C3%A9ricas](http://es.wikitel.info/wiki/El_Servicio_Universal_en_las_Am%C3%A9ricas)].

47 Fondo de Comunicaciones antes de la Ley de 1341 de 2009. El Fondo de TIC corresponde a una unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio de Comunicaciones, con personería jurídica y patrimonio propio. Para mayor información, consultar en esta publicación el artículo de la profesora MARÍA ISABEL VANEGAS.

48 Sin embargo, dejó plasmado el interrogante citado por LAGUNA para el caso español, que considero pertinente: “¿Por qué se impone esta carga financiera a estas empresas? Desaparecidos los derechos exclusivos –y aun especiales– de comunicaciones electrónicas, ¿no es ésta una tarea de interés general que debería ser financiada directamente con fondos públicos?”.

y servicios de telecomunicaciones, en igualdad de condiciones. La Resolución 290, del 26 de marzo de 2010, fijó el monto de las contraprestaciones en el 2,2% sobre los ingresos brutos causados por la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, excluyendo terminales del respectivo proveedor.

## G. REGULACIÓN DEL SERVICIO UNIVERSAL

El Estado debe garantizar el cumplimiento de unas políticas sociales y económicas que inciden directamente en las telecomunicaciones, y conjugarlo con los beneficios de la libre competencia, cuya libertad de operaciones y las fuerzas del mercado no impiden que cada ciudadano reciba un dividendo representado en el disfrute de prestaciones que son una “*contribución social al Estado bienestar*” (sic)<sup>49</sup>.

El servicio universal se viene a constituir en un pilar fundamental de este nuevo sistema de gestión, y su implementación a través de una política social permitirá el conocimiento de las necesidades y la creación de soluciones, que involucren a todas las partes en especial a la comunidad para que se conviertan en parte de una sociedad más avanzada, cuya transformación trazará un camino que nos conduzca a la sociedad del conocimiento.

El Estado debe garantizar la prestación determinada de un conjunto de servicios en todo el territorio nacional con la finalidad de beneficiar a los sectores menos favorecidos; la asignación de este tipo de obligaciones a los operadores concretos bajo los criterios de objetividad, transparencia y no discriminación; el alcance que se pretende dar al servicio universal debe darse de manera gradual definido de manera prudente para que se pueda garantizar la disponibilidad geográfica y no se ponga en riesgo la asequibilidad.

El operador a quien se le imponga la obligación de la prestación del servicio universal tiene derecho a percibir una compensación por el importe del costo neto que esta obligación le ocasione; en cuanto a la financiación, se debe definir

---

49 ANTONIO ELÍAS PUSTE. “Financiación del servicio universal”, en *Políticas Públicas y Regulación*, BIT, n.º 142, diciembre-enero de 2003. El término en cursiva fue tomado del escrito del profesor PUSTE, consejero de la CMT, que a propósito de la finalidad del servicio universal, afirma: “[...] la idea de servicio universal (S. U.) se propone para seguir garantizando a todos los ciudadanos, independientemente de la situación de su domicilio, y en una situación de mercado liberalizado, unos mínimos de prestaciones (telefonía, Internet de baja velocidad, densidad de teléfonos públicos etc.) a un precio asequible. Prestaciones, que por otra parte, son una contribución social al estado bienestar, y que resultan fácilmente alcanzables en una situación de monopolio estatal de la compañía operadora de las redes y servicios de telecomunicación, *precisando, sin embargo, una cierta regulación en una situación de mercado* [...]” (énfasis nuestro). Fuente [www.coit.es/publicac/publbit/bit142/elias.pdf], publicación del Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicaciones.

cuál debe ser el sistema de financiamiento, ya sea a través de fondos públicos o mediante la fijación de una tasa o contribución sobre las redes o servicios de telecomunicaciones que deben ser sufragados por parte de los usuarios, o en lo posible la creación de un efectivo mecanismo de financiación que combine estas dos formas.

Respecto de la manera como se debe regular el servicio universal, debe existir una garantía pública de prestaciones esenciales frente a posibles insuficiencias del mercado, que generaran vacíos de cobertura y atención<sup>50</sup>.

Es decir que la imposición de prestaciones a los operadores con el fin de proporcionar el acceso a las telecomunicaciones sólo podría asignarse en caso de que tales prestaciones resulten necesarias y proporcionadas para lograr los objetivos de interés general. Prestaciones que deberán ser ejecutadas a favor de los destinatarios, sin importar su situación geográfica, sus ingresos, la rentabilidad que puedan representar para el operador, en condiciones de calidad y precio.

Entre los aspectos fundamentales que ha tener en cuenta el Gobierno están conocer las necesidades de la población, delimitar qué prestaciones debe incluir la oferta de servicios, verificar cuáles serían los costos, determinar si es abordable y en qué medida, y la manera de lograr que la aplicación sea dinámica y oportuna<sup>51</sup>.

Reglamentariamente será indispensable que se determine la prestación que se ofrecerá al usuario brindando una conexión, a la residencia o ubicación principal del usuario final<sup>52</sup>, sin imponer restricciones en cuanto a los medios técnicos utilizados.

Además, es necesario, por el principio de transparencia, en relación con quien debe ejecutar estas prestaciones, determinar la forma en que se llevará a cabo para su escogencia, para imponer estas obligaciones. Al respecto, se deberá establecer si hay interés de varios operadores; de ser así, su selección sería mediante un proceso licitatorio. Si hay interés de algún operador en participar, sería por medio de un pronunciamiento de la administración. Y también estaría la posibilidad a través de la norma<sup>53</sup>.

---

50 JOSÉ CARLOS LAGUNA DE PAZ. *Telecomunicaciones: regulación y mercadeo*, Thomson Aranzadi, 2004, p. 229. Al respecto el autor afirma que “Hay prestaciones que no son rentables y que, por tanto, sin una adecuada intervención pública, no llegarían todos los ciudadanos en condiciones de calidad y a precios razonables”.

51 Ob. cit., p. 233: “debe adaptarse a la evolución tecnológica, el desarrollo del mercado y las modificaciones en la demanda de los usuarios”.

52 Ob. cit., p. 234.

53 *Ibid.*, pp. 231 y 232.

En lo correspondiente a la regulación, la jurisprudencia constitucional colombiana, dentro del análisis que se efectuó de la Ley 142 de 1994 y de las particularidades en ella incorporadas a través de la Sentencia C-150 de 2003<sup>[54]</sup>, manifestó que ella debe estar

[...] orientada constitucionalmente al logro de unos fines sociales también específicos como los de redistribución y solidaridad en el ámbito de los servicios públicos domiciliarios (artículo 367 C. P.) o el de acceso universal en todos los servicios (artículo 365 C. P.).

En el aparte 4.2.2 de la citada sentencia, la Corte señaló:

[...] Al margen de las controversias doctrinarias sobre el paso de un “Estado interventor” a un “Estado regulador”<sup>55</sup>, es claro que el Constituyente de 1991 concibió la regulación en general y la regulación de los servicios públicos en particular, como un tipo de intervención estatal en la economía al cual le dedicó un capítulo especial de la Constitución, el Capítulo 5 del Título XII “Del régimen económico y de la hacienda pública”. Ello se aprecia al interpretar armónicamente los artículos de la Carta al respecto, principalmente los artículos 1º, 2º, 150 num. 22 y 23, 189 num. 22, 333, 334 y 365 a 370. Este tipo de intervención en los servicios públicos se distingue por varios elementos característicos sobre los cuales resulta pertinente recabar.

Puntualmente, en el análisis de los elementos característicos de la regulación manifiesta:

[...] a este mayor margen de configuración del legislador corresponden unos límites de orden sustantivo orientados a asegurar que la regulación de los servicios públicos responda a los principios constitucionales fundamentales, en especial a los principios que fundamentan el Estado social de derecho (arts.: 1º, 334, 366 y 367 de la C. P.) y la democracia participativa (arts. 1º, 13, 2º, 40, 78 y 369 de la C. P.). Tales límites sustantivos no se concretan exclusivamente en criterios de orden material, como los de solidaridad, eficiencia o redistribución, sino que trascienden bajo la forma de procedimientos decisorios específicos a los órganos competentes de regular tales servicios, de conformidad con la ley. Quinto, a pesar de estas características, la regulación de los servicios públicos tiene fines sociales semejantes a los de la intervención estatal en la dirección de la economía, como por ejemplo, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes

---

54 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-150, del 25 de febrero de 2003 (MP: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA).

55 Por ejemplo, sobre la conceptualización de la Comunidad Europea como un Estado regulador. Ver GIAN-DOMENICO MAJONE. *La Communauté Européenne: un État regulateur*, Paris, Montchrestien, 1996.



y el acceso de las personas de menores ingresos a los servicios básicos, los cuales son inherentes a la finalidad social del Estado (art. 365, inc. primero de la C. P.).

#### H. OTROS SERVICIOS QUE DEBEN SER GARANTIZADOS

A diferencia de los casos anteriores en que se debe garantizar unos servicios obligatorios en el marco general del servicio universal, en relación con el servicio público se ha establecido por parte de los ordenamientos legales otro tipo de obligaciones que se imponen en función de la necesidad de protección de la defensa nacional, la seguridad pública y los servicios básicos como son la educación, la sanidad y la cultura.

En el marco normativo español encontramos, antes de la Ley 32 de 2003, las siguientes categorías: servicios obligatorios de telecomunicaciones<sup>56</sup> y otras obligaciones de servicio público. A partir del 2003, esta clasificación se simplifica y queda recogida en una sola como *otras obligaciones de servicio público*, que incluye las cargas que se pueden imponer a los operadores de telecomunicaciones por diferentes motivos, entre ellos seguridad, salud pública y orden público que viene a recoger las otras obligaciones.

Así mismo, obligaciones en relación con el secreto de las comunicaciones, la protección de datos de carácter personal, encaminamiento y localización de llamadas de servicios de emergencia.

La característica principal de estos servicios es la posibilidad de imponer o no estas cargas por parte de la administración atendiendo al análisis del caso en concreto, todo ello atado a razones siempre de interés general.

Para la imposición de cargas a los operadores, en primer lugar se deberá analizar si éstas se constituyen en obligaciones exageradas para el operador que debe asumirlas; así mismo, corresponderá buscar mecanismos que faciliten dar un trato no discriminatorio a los operadores<sup>57</sup>, y velar por que los costos relacionados con la prestación de esos servicios sean los mínimos necesarios.

El Estado tiene un papel preponderante frente al interés general, por lo tanto deberá garantizar su prevalencia. Para ello, debe velar por una efectiva

---

56 Los servicios de télex, los telegráficos, acreditación del contenido del mensaje remitido o de su remisión o recepción, así como los servicios de seguridad de la vida humana en el mar y los que afecten, en general, a la seguridad de las personas, a la seguridad pública y a la protección civil.

57 ANTONIO MARTÍ DEL MORAL y LOURDES DE LA TORRE MARTÍNEZ. “Las obligaciones de servicio público”, en TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO (dir.). *Derecho de la regulación económica*, tomo IV: Telecomunicaciones, Justel, 2009. Como lo afirman los autores en su artículo, “[...] mantener el equilibrio en el mercado de forma tal que ningún operador obtenga ventajas o desventajas en su actuación en el mercado, como consecuencia de las obligaciones impuestas [...]”.

y transparente imposición de obligaciones, involucrando según el caso a las entidades territoriales y demás entidades del ejecutivo.

## II. REFERENCIAS NORMATIVAS ANTERIORES A LA LEY 1341 DE 2009

La Ley 72 de 1989<sup>[58]</sup> definió nuevos conceptos y principios sobre la organización de las telecomunicaciones en Colombia y el régimen de concesión de los servicios, y además confirió facultades extraordinarias al presidente de la República para establecer las funciones del Ministerio de Comunicaciones en atención a los adelantos tecnológicos en el sector de las telecomunicaciones. Además de ello, estableció la estructura administrativa del Ministerio de Comunicaciones, para cumplir las funciones asignadas, como ente encargado de la planeación, la regulación y el control de todos los servicios del sector de comunicaciones, entre otras<sup>59</sup>. Su objeto estaba orientado a convertir a las telecomunicaciones en el mecanismo más eficiente y óptimo para la consecución del desarrollo económico, social y político del país, con la finalidad de elevar el nivel y la calidad de vida de los habitantes.

Las telecomunicaciones, en virtud de esta ley, se definieron como un servicio público, prestado por el Estado directamente o a través de concesiones, que se podría otorgar en forma exclusiva a personas naturales o jurídicas colombianas, claro está, reservándose, en todo caso, la facultad de control y vigilancia, como estaba previsto en el artículo 5.<sup>o</sup><sup>[60]</sup>.

En cuanto a los conceptos de acceso y servicio universal, esta norma como tal no los incluyó; temas como cobertura, calidad y asequibilidad, tratamiento especial para aquellos habitantes de zonas apartadas o marginadas o con menores ingresos no fueron contemplados.

Sin embargo, posteriormente, como producto del desarrollo normativo, y bajo las facultades extraordinarias que fueron conferidas al presidente de la República, se expide el Decreto Ley 1900 de 1990, cuerpo normativo que plasmó la importancia de las telecomunicaciones como instrumento para impulsar el

---

58 Ley 72 de 1989, por la cual se definen nuevos conceptos y principios sobre la organización de las telecomunicaciones en Colombia y sobre el régimen de concesión de los servicios y se confieren unas facultades extraordinarias al presidente de la República. Diario Oficial n.º 39.111, del 20 de diciembre de 1989.

59 Esta norma revistió al presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de ocho meses, para que, dentro del marco general de esta ley, reformara el cuerpo normativo existente en materia de telecomunicaciones.

60 Artículo 5.º de la Ley 72 de 1989, sobre la calidad del servicio público y la forma de prestación.

desarrollo político, económico y social del país<sup>61</sup>, cuyo propósito consistía en elevar el nivel y la calidad de vida de los habitantes del país.

Las telecomunicaciones, con el propósito de ser utilizadas de manera responsable, deberían contribuir a la defensa de la democracia, a la promoción de la participación de los colombianos en la vida de la nación y de esta manera garantizar los derechos fundamentales, tales como el derecho a la igualdad, derecho a la intimidad, derecho a la libertad de expresarse y difundir su pensamiento y opiniones, informar y recibir información veraz e imparcial, y fundar medios masivos de comunicación, para asegurar la convivencia pacífica, conceptos y principios de los cuales se deriva el libre acceso al uso de los servicios de telecomunicaciones.

El Decreto Ley 1900 de 1990 contempló aquellos aspectos que guardan relación directa con los conceptos de servicio y acceso universal, consagró la necesidad imperiosa de que los servicios de telecomunicaciones tuvieran una cobertura nacional, siendo necesaria su modernización, y la posibilidad de acceso a su disfrute, por los sectores más débiles o minoritarios de la sociedad. Entre ellos, grupos de población de menores ingresos económicos, los residentes en áreas urbanas y rurales marginales o de frontera, y las etnias culturales, por estar relacionado directamente y con gran importancia en el desarrollo socioeconómico de una comunidad, la expresión de su cultura y la integración a la vida nacional.

Además, el estatuto de telecomunicaciones consagró en el artículo 10.<sup>o</sup>[62] obligaciones de servicio público que habrían de ser impuestas a los operadores de los servicios de telecomunicaciones en casos de emergencia, conmoción interna o externa, o calamidad pública, sumándole al operador una carga de diligencia y apoyo con las autoridades en caso de ser necesario en la transmisión de las comunicaciones que las entidades requirieran, dando prelación a las transmisiones relacionadas con la protección de la vida humana.

Estas normas de telecomunicaciones anteriores a nuestra Constitución de 1991 no estaban en contravía de los principios constitucionales de la nueva carta política, sobre los servicios públicos. En primer lugar, el mandato constitucional consagró como tarea del legislativo expedir leyes que rigieran la prestación de los servicios públicos; por otra parte, contempló dentro de las funciones del presidente de la República ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos. Respecto de las entidades territoriales, en especial las ubicadas en zonas fronterizas, les dio la facultad para que se apoyaran en la

---

61 Artículo 3.<sup>o</sup> del Decreto Ley 1900 de 1990.

62 Artículo 10.<sup>o</sup> del Decreto Ley 1900 de 1990, sobre comunicaciones en caso de emergencia, conmoción o calamidad.

entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, para el desarrollo de programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar la prestación de servicios públicos.

Por otra parte, consagró que los departamentos podrían utilizar capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal diferentes de las señaladas en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la prestación de los servicios públicos de acuerdo con el entorno, y considerando múltiples aspectos, como son población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas, claro está, por medio de ley.

También a nivel municipal se les encarga la prestación de los servicios públicos<sup>63</sup> a estas entidades territoriales, para promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Consagró de forma clara y directa, en relación con la prestación de los servicios públicos<sup>64</sup>, la facultad de intervención del Estado, con el propósito de brindar un servicio al alcance de los ciudadanos, que mejorara la calidad de vida de los habitantes, y cuya finalidad estuviera orientada a una distribución equitativa de las oportunidades, lograr los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano para todos.

En la época en que el régimen de gestión era monopolio, se brindaba el servicio telefónico fijo local, que era subsidiado por el servicio de larga distancia, sin un análisis previo sobre a quién iba dirigido este beneficio en la población, y que además tornaba en asequibles las tarifas de manera artificial, pues no estaban orientadas a costos; como lo afirma el profesor EDGAR GONZÁLEZ<sup>65</sup>, se estaba ante un monopolio natural, en el que el Estado debería garantizar su prestación a todos los ciudadanos.

El Decreto Ley 1900 de 1990 y la Constitución Política daban una aproximación a los conceptos de acceso/servicio universal, al destacar la importancia de prestar el servicio a todos sin importar su ubicación geográfica, de manera permanente, sin interrupciones, con la infraestructura que así lo permita y con un trato igualitario para todos los usuarios.

Posteriormente, con el cambio normativo que permitió la liberalización de las telecomunicaciones, que dio la autorización general para prestar la TPBC<sup>66</sup>,

---

63 También con reserva legal.

64 La Constitución contemplo expresamente la importancia de los servicios públicos, como una prestación inherente e inseparable a la finalidad social del Estado.

65 EDGAR GONZÁLEZ. *Regulación básica de las telecomunicaciones*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, pp. 32 y ss.

66 Telefonía pública básica conmutada, de la Ley 142 de 1994.

la privatización de las empresas prestadoras, la aparición de nuevos actores en el mercado, el concepto acceso/servicio universal viene a tener una mayor relevancia dentro de un régimen en competencia.

Lo anterior, teniendo en cuenta que se trata de un concepto imprescindible en el nuevo sistema de gestión, pues, como tal, el acceso/servicio universal ampara a aquella parte de la población que por aspectos asociados a sus condiciones como su capacidad adquisitiva, limitaciones físicas y ubicación geográfica no es objeto de interés dentro de los planes de negocio de los proveedores de servicios de telecomunicaciones.

La evolución normativa de la incorporación y el reconocimiento del servicio universal y las obligaciones derivadas se fue concretando en 1994 con la expedición de la Ley 142 de 1994<sup>[67]</sup>, en la cual se determinó el régimen de los servicios públicos domiciliarios, cuyo contenido reflejaba la intervención estatal, consagrada en la Carta Política de 1991<sup>[68]</sup> por medio del esquema de subsidios y contribuciones.

Vale la pena mencionar que dicha intervención del Estado se justifica, entre otros fines, para garantizar la ampliación permanente de la cobertura de las telecomunicaciones, mediante sistemas que compensaran la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios, la falta de mecanismos que garantizaran a los usuarios el acceso a los servicios, siendo necesario establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad<sup>69</sup>.

Esta norma estableció un mecanismo, que desarrollaba el principio Constitucional de la solidaridad<sup>70</sup>. Como lo precisa el profesor ATEHORTÚA<sup>71</sup>,

67 Ley 142 de 1994, expedida el 11 de julio, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

68 ALBERTO MONTAÑA PLATA (*El concepto de servicio público en el derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002) precisa que la jurisprudencia se ha ocupado del tema, lo anterior según sentencias C-176 de 1996 (MP: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO) y C-478 de 1992 (MP: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ), que aluden a la intervención estatal y la necesidad que tiene el legislador de establecer pautas generales y principios, y del ejecutivo de desarrollarlas de manera puntual y específica.

69 Artículo 2.º numeral 9 de la Ley 142 de 1994.

70 El artículo 1.º de la Constitución Política establece: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general [...]”.

El artículo 367 de la Constitución política establece:

“La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos”.

71 En su texto *Servicios públicos domiciliarios, proveedores y régimen de controles*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006, pp. 78 y 79. CARLOS ALBERTO ATEHORTÚA es docente del Departamento

[...] un sistema de solidaridad y redistribución de ingresos que busca que los sectores sociales con mayor capacidad de pago contribuyan económicamente para que los sectores más pobres de la población puedan acceder a los servicios.

La norma constitucional incluyó el mencionado principio en relación con las tarifas y también dio la posibilidad a la Nación, a las entidades territoriales y a las entidades descentralizadas de destinar un monto de su presupuesto, para que las personas de menores ingresos pudieran pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios y estos cubrieran sus necesidades básicas<sup>72</sup>.

La Ley 142 de 1994, en su artículo 87<sup>[73]</sup>, correspondiente al régimen tarifario, contempló los criterios para su determinación, como la eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia. Específicamente el numeral tercero del artículo 87, sobre solidaridad y redistribución, corresponde a la base legal del esquema de subsidios y contribuciones así:

Por solidaridad y redistribución se entiende que al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a “fondos de solidaridad y redistribución”, para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas.

El esquema de subsidios y contribuciones consistía en que se incluía un factor en las facturas de usuarios de inmuebles residenciales de los estratos 5 y 6, y en las de los usuarios industriales y comerciales, contribución que sería destinada a subsidiar los servicios prestados a los estratos 1 y 2 y, si alcanzaba, al 3.

Este esquema no fue sostenible, teniendo en cuenta que los ingresos que se generaban no eran suficientes para asumir los costos que requería la prestación del servicio. Por otra parte, generaba un trato asimétrico entre los agentes del sector, pues los operadores de la TPBC no tenían que pagar una contraprestación con base en sus ingresos, sino que tenían obligaciones de cobertura y de instalación de redes. Lo anterior con base en este esquema, que, por ser desbalanceado, no

---

de Derecho de las Telecomunicaciones de la Universidad Externado de Colombia en los programas de posgrado.

72 Artículo 368 de la CP.

73 Además, el artículo 87 en su numeral 9 de la Ley 142 de 1994, dio la posibilidad a las empresas de servicios públicos de recibir aportes de entidades públicas, con el fin de beneficiar con subsidios a los usuarios de los estratos más bajos. El valor de los aportes en bienes o servicios recibidos no podría ser tenido en cuenta en el cálculo de las tarifas que se habría de cobrar a los usuarios de los estratos beneficiarios de los subsidios.

sería sostenible a largo plazo, por reducirse además la base de usuarios de esos estratos altos, por sustituir en gran parte el uso del teléfono fijo por la telefonía móvil celular, circunstancia que traería una disminución en los valores facturados. Además, frente al destinatario del servicio se proporcionaba una subvención de manera general, sin determinar si ya había necesidades satisfechas.

Continuando con la normatividad relacionada, en el año 2001, mediante la expedición de la Ley 671 de 2001, se incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano, el cuarto protocolo anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios<sup>74</sup> con la lista de compromisos específicos de Colombia, en los que se destaca la necesidad de que exista cierto tipo de obligaciones de servicio universal y las implicaciones que se derivan de su reconocimiento, indicándose que

todo miembro tiene derecho a definir el tipo de obligación de servicio universal que desee mantener. No se considerará que las obligaciones de esa naturaleza son anti-competitivas per se, a condición de que sean administradas de manera transparente y no discriminatoria y con neutralidad en la competencia y no sean más gravosas de lo necesario para el tipo de servicio universal definido por el miembro.<sup>75</sup>

Por otra parte, el Plan de Desarrollo 2003- 2006 “Hacia un Estado comunitario”, incorporado a través de la Ley 812 de 2003, consagró como una de sus prioridades la masificación del uso de las tecnologías de la información, las telecomunicaciones en zonas urbanas y rurales de bajos ingresos, y contempla como tarea del gobierno, fortalecer y desarrollar programas comunitarios dentro de las *políticas de acceso y servicio universal*, continuando con el desarrollo de los programas de la Agenda de Conectividad<sup>76</sup>.

El Plan de Desarrollo 2006- 2010, “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, de acuerdo con la Ley 1151 de 2007, incluyó que el gobierno adelantaría acciones para promover el acceso y servicio universal a las TIC mediante programas comunitarios. Al respecto, sobre la forma de financiación incluyó que

---

74 El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios es uno de los acuerdos multilaterales anexos del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio, hecho en Marrakesh el 15 de abril de 1994; fue aprobado mediante la Ley 170 de 1994 y entró en vigor para Colombia el 30 de abril de 1995.

75 Sobre el servicio universal, según numeral 3 del anexo del documento de referencia, Ley 671 de 2001.

76 Es una política de Estado, que fue consagrada en el Conpes 3072 de 2000. Esta política estaba dirigida a contribuir con un sector productivo más competitivo, un Estado moderno y una comunidad con mayores oportunidades para el desarrollo, al aprovechar las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías.

Para garantizar niveles apropiados de servicios y acceso a las telecomunicaciones, se promoverá la redefinición de la estructura de financiación de las telecomunicaciones sociales bajo los principios de simplicidad, eficiencia y sostenibilidad.

La importancia del tema se evidencia en los planes de desarrollo citados y en la construcción de un plan estructurado para la consecución del mencionado objetivo como lo es el Plan Nacional de TIC<sup>77</sup>. Por lo tanto, se considera que los criterios que fueron recogidos en esta política fueron los que debieron inspirar al sector en la Ley de TIC y los que deberán estar presentes en la reglamentación que se expida, acorde con estos postulados.

La recién expedida Ley de TIC contempla en relación con los planes de desarrollo:

El Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones asignará los recursos para sus planes, programas y proyectos de manera competitiva y asegurando que se apliquen criterios de costos eficientes, de modo que se cumpla con las metas establecidas en los planes de desarrollo.

Así mismo, el documento “Visión Colombia II Centenario: 2019” también reconoce desde su inicio la importancia de las telecomunicaciones y en especial la búsqueda de una cobertura adecuada y acceso universal para toda la población con el fin de lograr “[...] *una sociedad informada, conectada e integrada al entorno global* [...]”.

Luego viene el Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2008-2019, que se constituye en una guía necesaria, en un documento de política pública que dentro de sus diferentes aristas hace énfasis en la importancia de trabajar en el acceso universal a Internet, con el fin de lograr la inclusión digital y así mejorar el bienestar social.

El Gobierno en su plan considera estratégicas las TIC y para lograr el uso de estas herramientas plantea que deberá desarrollar acciones<sup>78</sup> para ofrecer

77 Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2008-2019.

78 En el Plan Nacional de TIC se proponen políticas, acciones y proyectos, en ocho ejes, así: cuatro transversales y cuatro verticales. “Los ejes transversales cubren aspectos y programas que tienen efecto sobre los distintos sectores y grupos de la sociedad. Los ejes verticales se refieren a programas que ayudarán a lograr una mejor apropiación y uso de las TIC en sectores considerados prioritarios para este PNTIC. Los ejes transversales son: (1) comunidad; (2) marco regulatorio; (3) investigación, desarrollo e innovación; (4) Gobierno en Línea. Los cuatro ejes verticales son: (1) educación; (2) salud; (3) justicia; (4) competitividad empresarial. Estas acciones y programas se describen en este Plan y soportan otra serie de acciones que ya vienen realizándose en el país desde hace algunos años. A los objetivos y acciones del PNTIC se les hará seguimiento a través del establecimiento de metas finales e intermedias, con la ayuda de indicadores específicos y globales.”



recursos tecnológicos que realmente permitan utilizar las TIC a todos los colombianos, claro está en igualdad de oportunidades, con niveles de servicio de clase mundial, a precios de acuerdo con su nivel socioeconómico; de allí que se reconociera como un documento de la política sectorial, como se vio reflejado en la Ley de TIC.

Dentro del eje transversal de comunidad se prevén acciones cuyo objetivo es “lograr el acceso universal a las TIC y promover una cultura de uso y aprovechamiento de estas tecnologías para la sociedad”. Acciones que lidera el programa Compartel<sup>79</sup>, del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones<sup>80</sup>, complementado con mecanismos para incentivar que los operadores difundan los servicios con modelos de empaquetamiento<sup>81</sup> para medianas y pequeñas empresas y para los ciudadanos.

El Ministerio de TIC continúa con la tarea de tomar las medidas para que todos los operadores proporcionen su aporte para apoyar las comunicaciones sociales en condiciones iguales, con el fin de lograr que aquella población con los ingresos más bajos pueda acceder a los servicios. Además, parte de los recursos del Fondo de Comunicaciones, hoy Fondo de las TIC, sigue orientada a promover el acceso para todos, a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Por lo tanto, debe la administración enfocar parte de sus esfuerzos a la verificación de las necesidades de las regiones, de manera previa, a la asignación de los subsidios en los servicios de telecomunicaciones, hoy servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones<sup>82</sup>.

### III. LA LEY DE TIC

La exposición de motivos de la Ley 1341 de 2009 concibió a la política de acceso y servicio universal como uno de sus apartes principales, en primera medida respecto al porcentaje de contribución, aspecto que limitaría la aplicación de las

---

El plan hace énfasis en tres aspectos fundamentales que hay que realizar a corto plazo por el efecto que pueden ejercer sobre la masificación de las TIC en la sociedad: “el acceso a la infraestructura, ayudar a la masificación de las TIC en las MiPymes y consolidar el proceso del gobierno en línea”.

79 Programa que inicia en 1999 como una solución orientada a facilitar el acceso universal de comunidades marginadas hacia las nuevas tecnologías y a expandir la cobertura de los servicios de telecomunicaciones en zonas rurales y urbanas de bajos ingresos en todo el territorio nacional, garantizando el acceso a telefonía e Internet para todos los colombianos de menores recursos, además de difundir y masificar el uso de tecnologías de la información. Fuente: Programa Compartel, Ministerio de TIC.

80 Ministerio de Comunicaciones, antes de la Ley 1341 de 2009.

81 Conectividad, *software*, *hardware* y capacitación.

82 A partir de la Ley 1341 de 2009 se deroga la Ley 142 de 1994 en lo referente a la categoría de servicios de telecomunicaciones domiciliarios.

políticas sociales y condicionaría la asequibilidad de los servicios de tecnologías de la información. Reconoció el tratamiento asimétrico entre los operadores, respecto de la contribución que ya no tendría esfuerzos diferenciales para los actores del sector. Las razones se justifican en un modelo de financiación en el cual todos los operadores contribuyen bajo los mismos parámetros y en general todos tienen que asumir la carga de llevar un servicio a aquellas zonas donde no es rentable. Se propugnó una política de universalización del servicio *neutra en el plano de la competencia*<sup>83</sup>.

El fundamento de esta norma reconoce el deber del Estado de liderar la masificación de la Internet de banda ancha para toda la población, con el fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>84</sup>. Así mismo, considera que el acceso de los sectores marginados a las tecnologías de la información y las comunicaciones permitirá su inclusión a la sociedad del conocimiento.

El acceso/servicio universal y otras obligaciones de servicio público son conceptos que consagran en su esencia un alto contenido social y de intervención estatal, que se encuentran involucrados a lo largo de la ley como un pilar necesario para la consolidación de la sociedad de la información y del conocimiento, así como en los principios orientadores sobre la prioridad al acceso y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y el derecho a la comunicación, la información y la educación y los servicios básicos de las TIC.

Dentro de las funciones de intervención del Estado en el sector de las TIC está la de promover su acceso, teniendo como fin último el servicio universal a partir de la búsqueda de la expansión y cobertura para zonas de difícil acceso, para beneficio de poblaciones vulnerables.

La solidaridad, como parte del Estado social de derecho, es un concepto vigente en la nueva ley, por ser la condición para que una parte de la población disfrute de prestaciones básicas y esenciales que en un sector donde el mercado está en competencia, este no asume. El profesor ATEHORTÚA<sup>85</sup> manifiesta respecto del servicio público:

---

83 Exposición de motivos, Ley 1341 de 2009.

84 *Fomentar la Alianza Mundial para el Desarrollo* es uno de los Objetivos del Milenio. Y dentro de las 18 metas, relacionadas con las TIC: *En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.*

Para mayor información: [[www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG\\_Report\\_2009\\_SP\\_r3.pdf](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2009_SP_r3.pdf)].

85 *Servicios públicos domiciliarios, proveedores y régimen de controles*, cit., p. 30.

La solidaridad mantiene su rol en el ámbito de los servicios públicos. La construcción del concepto servicio público ha estado íntimamente relacionada con el concepto de solidaridad, término inherente a los Estados democráticos de derecho y a las democracias de participación. La solidaridad se mantiene y renueva en el sector de los servicios, y debe mirar en el Estado un factor de equilibrio entre social y el garante del crecimiento permanente en su cobertura, con el fin de atender a la totalidad de la población y al mismo tiempo incorporar las nuevas tecnologías que permitan brindar al ciudadano el mayor grado posible de bienestar.

El concepto de solidaridad ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional, en la cual se destaca que el Estado debe brindar las condiciones mínimas de vida necesarias para que las personas se desarrollen, claro está, sin caer en un Estado protector<sup>86</sup>.

#### A. PRINCIPIOS

Sobre los aspectos generales de la ley en el título primero, esta norma incluye dentro de su objeto principal un mandato que debe verse reflejado desde la política pública en el sector de las TIC, en especial sobre la cobertura, la calidad del servicio, cuya finalidad es facilitar el libre acceso a los servicios telecomunicaciones y en general de TIC. Claro está, sin relegar a aquellos que por su condición social, económica y ubicación en condiciones de mercado no serían atendidos por constituirse en un grupo no atractivo para aquellos que proveen las redes y los servicios a las diferentes regiones del territorio nacional.

Sobre los principios orientadores de la ley<sup>87</sup>, es decir los valores que encauzan el desarrollo normativo, que orientarán los programas y actividades que

---

86 Sobre la solidaridad, la sentencia del Consejo de Estado de referencia 15001-23-31-000-2004-10838-01(AP), del 19 de julio de 2006 (CP: FREDDY IBARRA MARTÍNEZ), cita la sentencia de la Corte Constitucional C-237 del 20 de mayo de 1997 (MP: CARLOS GAVIRIA DÍAZ) en la que se señala: “El deber de solidaridad del Estado ha de ser entendido como derivación de su carácter social y de la adopción de la dignidad humana como principio fundante del mismo. En virtud de tal deber, al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social (lo cual explica la prioridad que dicho gasto tiene sobre cualquiera otra asignación, dentro de los planes y programas de la nación y de las entidades territoriales, art. 366 C. P.), o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Es claro, entonces, que el Estado no tiene el carácter de benefactor, del cual dependan las personas, pues su función no se concreta en la caridad, sino en la promoción de las capacidades de los individuos, con el objeto de que cada quien pueda lograr, por sí mismo, la satisfacción de sus propias aspiraciones [...]”.

87 Artículo 2.º de la Ley 1341 de 2009.

serán el medio para hacer realidad este mandato del acceso/servicio universal, podemos puntualmente extractar lo siguiente: en nuestro país, la investigación, el fomento, la promoción y el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones son política de Estado que comprende a todos los sectores y niveles de la administración pública y de la sociedad, con la finalidad de aportar al desarrollo social, político, económico, educativo y cultural, aumentar la productividad, la competitividad, el respeto a los derechos humanos inherentes y en especial la inclusión social para reducir la brecha que genera distancia y un menor desarrollo aquellas comunidades que se encuentran en zonas apartadas o de las que son de bajos ingresos.

En concordancia con los fines constitucionales, el Estado deberá impulsar de manera eficiente y en igualdad de oportunidades el acceso a las TIC a todos los habitantes del territorio nacional, y éstas deberán servir al interés general, que se traduce en el bien común, en el cual se funda nuestro Estado social de derecho.

El Estado, y en especial los agentes del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, tienen el deber de colaborar para que sea prevalente dentro de sus deberes dar el acceso y uso de las TIC a todos los habitantes. Es indispensable brindar a la comunidad la entrada, la facilidad y la real posibilidad de utilización de las TIC con la tarea de por medio de orientarlas hacia la producción de bienes y servicios, que mejore su calidad de vida, en condiciones no discriminatorias salvo que sea por la necesaria diferenciación de carácter positivo<sup>88</sup> que implica el querer cumplir las finalidades del Estado, frente a grupos de población que por sus características especiales deben ser destinatarios de un tratamiento singular, respecto de la conectividad<sup>89</sup>, la educación, los contenidos y la competitividad.

Por otra parte, la ley incorporó un catálogo de derechos inherentes a la personas como el derecho a la comunicación, a la información<sup>90</sup> y la educación<sup>91</sup> y a los servicios básicos de las TIC. El derecho a acudir a los servicios básicos de las

88 La Constitución Política señala en el artículo 13: “[...] *El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptara medidas en favor de grupos discriminados o marginados*”.

89 UIT. *Tendencias en la reformas de las telecomunicaciones, 2004/2005*. Se consultó el glosario sobre el significado de *conectividad*: la capacidad de proporcionar a los usuarios conexiones a Internet o a otras redes de comunicación.

90 CP, artículo 20: “*Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación*”.

91 CP, artículo 67: “*La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura [...]*”.

TIC no fue consagrado de manera expresa en nuestra Constitución Política. Sin embargo, sí lo está implícitamente, pues el tener acceso a un servicio básico de TIC como Internet, por ejemplo, es una herramienta que permite proporcionar bienestar general y mejorar la calidad de vida de la comunidad, cumpliendo así la finalidad social del Estado.

Por lo tanto, será tarea del Estado velar por que se brinde de manera efectiva a todos los habitantes, no solo a los colombianos, el derecho al acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones<sup>92</sup> básicas, que permitan el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, a difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, la educación y el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

## B. MASIFICACIÓN DEL GOBIERNO EN LÍNEA

La masificación del Gobierno en Línea se constituye en un principio orientador cuyo fin está encaminado a prestar servicios eficientes a la ciudadanía, para permitir que la comunidad haga un seguimiento de las acciones del Estado, y permitirá también que los habitantes participen en la implementación de las políticas públicas en lo que le afecte directamente y al país en general. Para ello, las entidades públicas deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la mayor utilización de las TIC en el desarrollo de sus funciones y en la relación con el ciudadano.

El desarrollo de este principio requiere que se establezcan plazos y etapas que se habrán de seguir para que progresivamente se lleve a cabo el proceso de cambio en la forma como interactúa la administración en su interior y con el ciudadano.

---

92 Definiciones consultadas en la siguiente página: [[www.fao.org/rdd/definicion\\_es.asp](http://www.fao.org/rdd/definicion_es.asp)]. *Las tecnologías de la información y las comunicaciones* (TIC): constan de equipo, programas informáticos y medios de comunicación para reunir, almacenar, procesar, transmitir y presentar información en cualquier formato (es decir: voz, datos, texto e imágenes). *Gestión de la información*: se refiere a las distintas etapas del tratamiento de la información, desde la producción y el acopio hasta el almacenamiento, la recuperación y la difusión. La información puede hallarse en casi cualquier formato y provenir de cualquier fuente. En el programa, la gestión de información se refiere principalmente a enfoques tecnológicos. *Comunicación para el desarrollo*: es el uso planificado de técnicas, actividades y medios de comunicación que permite a las personas realizar cambios y disponer de más capacidad para orientar las decisiones que repercuten en su vida. Un intenso intercambio de ideas entre todos los sectores de la sociedad puede conducir a un mayor compromiso de la población con una causa común, requisito fundamental para lograr un desarrollo sostenible.

El Decreto 1151 de 2008<sup>[93]</sup> reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005<sup>[94]</sup>, estableciendo los lineamientos generales de la estrategia de Gobierno en Línea en nuestro país. Este decreto establece unos principios por tener en cuenta para aplicar la estrategia, como un gobierno centrado en el ciudadano, tener una visión unificada del Estado, proporcionar acceso equitativo y multicanal<sup>95</sup>, garantizar la protección de la información del individuo<sup>96</sup>, dentro de un marco de credibilidad y confianza en el Gobierno en Línea<sup>97</sup>. Será necesario que la administración revise el cronograma que este decreto contempla y analice si los plazos están acordes con la realidad en los entes territoriales, si es necesario definir si requiere de un nuevo planteamiento, y por otra parte, analizar cuáles serían los mecanismos que se tienen a disposición para lograr el efectivo cumplimiento de la norma.

La fase de interacción estaba programada para culminar en diciembre de 2009, no debe aun estar surtida en todos los niveles. Sería importante preguntarnos si estamos preparados para trabajar en la siguiente etapa. La fase de interacción es aquella en la cual se habilita la comunicación de dos vías entre entidades y ciudadanos y empresas con las consultas en línea e interacción con servidores públicos.

Por otra parte, será de vital importancia, dentro de la gestión estatal en el proceso de masificación del Gobierno en Línea, llegar a todos los habitantes, posibilitando la transformación de la forma y el contenido de las relaciones de los ciudadanos de nuestro país con el gobierno nacional, regional y local,

---

93 Mediante el cual se establecen los lineamientos generales de la estrategia de Gobierno en Línea, que son de obligatorio cumplimiento para las entidades que conforman la administración pública en Colombia.

94 Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. En el numeral 4 del artículo 1.º se establece que será de obligatoria observancia el fortalecimiento tecnológico, como uno de los principios rectores de la política de racionalización, estandarización y automatización de trámites, que busca evitar exigencias injustificadas a los administrados. Principio rector orientado a “*articular la actuación de la Administración Pública y de disminuir los tiempos y costos de realización de los trámites por parte de los administrados, se incentivará el uso de medios tecnológicos integrados, para lo cual el Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones, orientará el apoyo técnico requerido por las entidades y organismos de la Administración Pública*”.

95 Significa que el proceso de gestión del respectivo trámite o servicio puede involucrar diferentes medios entre ellos el virtual, el telefónico y el presencial.

96 Los municipios deberán utilizar mecanismos de acceso y seguridad que garanticen la confidencialidad y privacidad de las comunicaciones electrónicas con los ciudadanos.

97 *Cartilla de Gobierno Electrónico*, 2005, realizada en convenio entre la Unesco y la Universidad Externado de Colombia. En relación con las entidades territoriales y el gobierno en línea, este documento destaca que al momento de implementar las herramientas deberá garantizar la calidad, viabilidad, permanencia y eficacia de los servicios que incorpore a la estrategia de gobierno electrónico.

eliminando diferencias y destacando la acción de la administración, quien velará por el cumplimiento de los principios rectores que la actuación administrativa debe tener en cuenta y que sin duda en este nuevo escenario *mundo virtual*<sup>98</sup> se deben mantener, como son el de legalidad, igualdad, transparencia, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad en la gestión administrativa, que debe estar presentes en cada una de las etapas de desarrollo del gobierno electrónico a todos los niveles.

### C. SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Brindar el acceso a las TIC será requisito indispensable para que se consolide la sociedad de la información<sup>99</sup> y del conocimiento<sup>100</sup>, además del reconocimiento que hace la norma de la importancia del acceso a las TIC, la importancia del despliegue, evolución de las instalaciones y en general de las infraestructuras.

Dentro de la sociedad de la información, la brecha digital se convierte en un concepto que deberá ser medido y analizado cualitativa y cuantitativamente. En un mercado en competencia es tarea obligada del regulador medir la diferencia entre la penetración real del servicio y el nivel de penetración posible en un mercado liberalizado<sup>101</sup>, y deberá determinar y analizar la población sin servicio y la población que recibe el servicio, y la diferencia entre ellos, aun cuando el mercado funciona efectivamente<sup>102</sup>.

En zonas rurales la velocidad de la banda nos mostrará la posible dificultad frente a la posibilidad de llevar a estas zonas información que es y será necesaria para que sean útiles las aplicaciones que brinda la sociedad de la información, para los negocios, el comercio de bienes y servicios, y la salud, entre otros<sup>103</sup>.

---

98 Ídem.

99 Aquella asociada a brindar a la comunidad la posibilidad de generación, almacenamiento y procesamiento de todo tipo de información, donde las TIC se convierten en las herramientas de progreso, impulsoras del desarrollo.

100 Respecto de la sociedad el conocimiento, se centra en la relación de la colectividad con la información orientada a su uso, finalidad y propósito de la mano con el mejoramiento de la calidad de vida de manera particular y de su entorno.

101 Esa medición corresponde al término de brecha de eficiencia en el mercado. Concepto desarrollado en el texto de la UIT *Tendencias en las reformas de de telecomunicaciones. Promover el acceso universal a las TIC. Herramientas prácticas para los reguladores*, cit.

102 La brecha de acceso. Ídem.

103 Para mayor información, ver documento sobre la regulación de las telecomunicaciones como factor de desarrollo o estancamiento de la sociedad de la información, de la Asociación de Internautas de España. Indica cómo la media de velocidad en las zonas rurales es de menos de 512 Kbps, mientras que en las zonas urbanas se está acercando e incluso superando los 1Mbps, lo que permite el uso

## D. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LAS TIC

La intervención del Estado es un aspecto de gran relevancia para materializar el acceso a las TIC, incluido dentro del título primero de las disposiciones generales de la ley y en especial en el aparte de los principios generales, facultades consagradas constitucionalmente, de dirección en la economía<sup>104</sup>, puntualmente en lo que atañe a la prestación de los servicios públicos, cuyo desarrollo está sujeto a la reserva legal, además frente al espectro electromagnético, recurso que pertenece a la Nación<sup>105</sup>, cuya gestión y control está a cargo del Estado.

Esa intervención en el sector de las TIC, que se sujeta a los parámetros constitucionales, debe estar orientada a promover el acceso a las TIC teniendo como fin último el servicio universal, concepto que se encuentra en evolución, pues, como fue definido por la UIT, en principio se tenía como un teléfono fijo en cada hogar. Sin embargo, acorde con los cambios tecnológicos y su desarrollo en cada país, y sus condiciones locales, sumado a esto la velocidad con que cada país se acoja a los cambios tecnológicos, esa canasta básica irá cambiando, pues el crecimiento de la Internet y del servicio de acceso de banda ancha y la importancia de su aprovechamiento para el desarrollo de un país harán que los gobiernos estudien la forma de incorporar estos servicios en la definición tanto del acceso<sup>106</sup> como del servicio universal, pues deberá estar acorde si lo que se quiere prestar es un servicio individual o uno compartido.

---

de una rica variedad de servicios y generando un brecha mayor. En línea: [[www.internautas.org/archivos/pdf/regulacion\\_Telec\\_SI.pdf](http://www.internautas.org/archivos/pdf/regulacion_Telec_SI.pdf)].

- 104 CP, artículo 334: “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”.
- 105 Pertenece a los colombianos. CP, artículo 75. Espectro electromagnético: bien público sujeto a gestión y control del Estado. Artículo 76, intervención del Estado en el espectro utilizado para los servicios de televisión, a través de un organismo de derecho público con personería jurídica, hoy Comisión Nacional de Televisión. CP, artículo 102: El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, es decir el espectro, entre otros, pertenecen a la Nación.
- 106 UNIÓN INTERNACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES. *Tendencias en las reformas de de telecomunicaciones. Promover el acceso universal a las TIC. Herramientas prácticas para los reguladores*, cit. Se consultó en el glosario la definición de acceso universal: “Acceso comunitario a teléfonos disponibles para el público, aunque no necesariamente en sus hogares. El acceso Universal puede ponerse a disposición a través de teléfonos de pago, teletienda, telecentros comunitarios polivalentes o incluso empresarios individuales que comercializan el servicio de telefonía móvil llamada por llamada”.



La Ley 1341 contempla una tarea en cabeza del Estado, que consiste en el deber de promover el desarrollo de contenidos y aplicaciones, la prestación de servicios que usen las TIC y la masificación del Gobierno en Línea. Para que se cumpla este cometido será necesario que el gobierno le dé toda la importancia desde la política pública al idioma y al alfabetismo<sup>107</sup>, pues no hay duda, y así lo confirman estudios de la UIT, de que estas dos condiciones serán del mayor relieve para el uso de las TIC y condiciones para que los contenidos se conviertan en el impulsor de los servicios que cada día serán más desarrollados y modernos, por lo tanto será vital que los usuarios de dichos servicios puedan entender el contenido y así mismo se identifique con ellos para obtener el mayor provecho para su propia vida<sup>108</sup>.

Por otra parte, el Estado deberá garantizar el despliegue y el uso eficiente de la infraestructura y promover igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos escasos, orientado a lograr un ensanchamiento y mayor alcance geográfico para zonas de difícil acceso, en especial ayudando a comunidades con poblaciones con necesidades especiales, sea por sus características de ubicación, por su nivel de alfabetización, por su condición de edad, sexo, raza, etc.

Además de la cobertura en redes, también se debe orientar a un gran aumento en la prestación de los servicios, siempre teniendo en cuenta las necesidades de la población y el avance de las TIC, así como el estado de desarrollo de la sociedad de la información en el país, vinculando a todos los actores del proceso, en especial a los usuarios.

## E. OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO

Respecto de las obligaciones de servicio público, será necesario que se reglamenten las obligaciones o deberes, ojalá de aplicación directa, que deben asumir los diferentes operadores de redes y servicios de telecomunicaciones, en cuanto a

---

107 “Idioma: Forma de comunicación que puede ser verbal o escrita característico de un país o una comunidad étnica.” “Alfabetismo: El alfabetismo, o más bien su contrario, el analfabetismo, sirve como indicador de conocimientos de un país; es un factor más a tener en cuenta en cuanto al grado de desarrollo. Se mide el número de personas adultas que no han logrado los niveles mínimos de alfabetización. Esta cifra incide en la capacidad de producir riqueza, en acceso a nuevas oportunidades y en la igualdad social.” Fuente: [<http://es.wikipedia.org/wiki/Alfabetizaci%C3%B3n>].

108 UIT, 2003, p. 49. *Los usuarios en línea deberán poder recurrir a sitios web en idioma local, que ofrezca entre otras, informaciones locales, noticias e informaciones oficiales y comunitarias. Si no se abordan los problemas que plantea el contenido local, ello podría afectar muy adversamente a las políticas de acceso/servicio universal. Es importante promover el contenido local y considerar las cuestiones de desarrollo local, educación y capacitación en las TIC, a fin de aumentar el número de usuarios de Internet en los países en desarrollo.*

provisión de servicios y uso de la infraestructura, sea por razones de defensa nacional, atención y prevención de situaciones de emergencia y seguridad pública. Y será necesario que se determinen estas obligaciones, su alcance, la manera como se designa al operador u operadores que deben asumirlas y establecer la pauta para determinar su costo y si éste debe estar atado a un mecanismo de financiación específico, la forma como en caso dado se debe establecer primacía de un evento sobre otro<sup>109</sup>.

Continuando en otras obligaciones de servicio público<sup>110</sup>, para los casos de emergencia, conmoción o calamidad y prevención para dichos eventos, en especial para la atención de la emergencia, conmoción interna y externa, desastres o calamidad pública, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán poner a disposición de las autoridades, de manera gratuita<sup>111</sup> y oportuna, las redes y servicios, y darán prelación a dichas autoridades en la transmisión de las comunicaciones que ellas requieran. Sería ideal que el sistema implementado como lo contempla la norma española brindara a las autoridades información sobre la ubicación de las llamadas para facilitar el proceso de ayuda<sup>112</sup>.

Respecto de la entrega de las frecuencias para la defensa y seguridad nacional, ellas tendrán un carácter reservado; para su asignación, el Ministerio de TIC deberá tener en cuenta las necesidades de los diferentes organismos de seguridad del Estado.

109 En España, este tipo de obligaciones está bajo la categoría de *otras obligaciones de servicio público*. Ley 32 de 2003, Real Decreto 425 de 2005. Esta norma consagra que “El Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, podrá imponer obligaciones de servicio público distintas del servicio universal por necesidades de la defensa nacional, de la seguridad pública o de la seguridad de las personas o de protección civil”.

110 Categoría que se utiliza en España para este tipo de obligaciones de servicio público.

111 Como lo consagra la norma española, Ley 32 de 2003, artículos 22 y 25. Numeral 4 del artículo 25: “En cualquier caso, la obligación de encaminar las llamadas a los servicios de emergencia sin derecho a contraprestación económica de ningún tipo deberá ser asumida tanto por los operadores que presten servicios telefónicos disponibles al público como por los que exploten redes telefónicas públicas. Esta obligación se impondrá a dichos operadores respecto de las llamadas dirigidas al número telefónico 112 de atención a emergencias y a otros que se determinen mediante real decreto, incluidas aquellas que se efectúen desde teléfonos públicos de pago, sin que sea necesario utilizar ninguna forma de pago en estos casos. Asimismo, se establecerán las condiciones para que pongan a disposición de las autoridades receptoras de dichas llamadas la información relativa a la ubicación de su procedencia, en la medida en que ello sea técnicamente viable [...]”.

112 La ley 1341 resalta en estos casos la protección de la vida humana, también da prioridad a aquellas comunicaciones que se generen entre las autoridades y la comunidad para la prevención de desastres, cuando se consideren indispensables. También será tarea de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones suministrar a las autoridades –claro está, sin remuneración alguna– información de identificación y localización del usuario, que la entidad solicitante considere necesaria para que se garantice la atención eficiente en los casos anteriores.

En cuanto a la radiodifusión sonora<sup>113</sup>, la norma consagra un deber de colaboración en la prestación de los servicios, en los casos de emergencia, conmoción interna o calamidad pública.

Los proveedores de servicios de radiodifusión sonora deberán trabajar con las autoridades en la transmisión de las comunicaciones que éstas necesiten. Y como ya lo habíamos mencionado, en cualquier caso se deberá dar prioridad absoluta a las transmisiones relacionadas con la protección de la vida humana.

Además, y en cumplimiento de la Constitución Política, la norma contempla un tratamiento especial<sup>114</sup> respecto de las comunicaciones de grupos vulnerables como los niños, los adolescentes y los adultos mayores, y estará en manos del Ministerio de TIC el determinar bajo qué condiciones se debe dar tratamiento especial a las comunicaciones objeto de esta protección. Los proveedores de servicios de radiodifusión respecto de estos grupos deberán permitir comunicaciones oficiosas de carácter judicial en aquellos sitios donde no se cuente con otros servicios de comunicación.

#### F. LAS ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL Y TERRITORIAL

En relación con las entidades de orden nacional y territorial, su participación será de inmensa importancia por la mayor cercanía con los diferentes actores que promuevan, coordinen y ejecuten planes, programas y proyectos encaminados a garantizar que la población, las empresas y las entidades públicas tengan acceso a las TIC y además puedan usarlas. Así mismo, las autoridades tienen que incentivar a los operadores para que inviertan en infraestructura, contenidos y aplicaciones, así como la ubicación estratégica de terminales y equipos que permitan realmente a los ciudadanos acceder a las aplicaciones tecnológicas que los benefician, en especial a los más vulnerables ubicados en zonas marginadas del país. Lo anterior sumado a la masificación del Gobierno en Línea, en donde cada entidad territorial trabajará en el incremento de los servicios prestados a los ciudadanos por medio de las TIC, cuya información se proporcionará de manera abierta, ininterrumpida y actualizada, para adelantar trámites con las entidades públicas, contratar con el Estado, participar en la rendición pública

---

113 Artículo 57 de la Ley 1341 de 2009.

114 Discriminación positiva. Desarrollo de la aplicación del principio de igualdad material, el cual propende a que ésta sea real y efectiva, y permite que se adopten medidas a favor de grupos discriminados o marginados, protegiendo a aquellas personas que por su condición física, mental o económica se encuentren en *debilidad manifiesta*.

de cuentas, brindar un espacio para la socialización e integración de los sistemas de información, como mecanismo de participación y control, y a futuro el ejercicio del derecho al voto electrónico<sup>115</sup>.

El párrafo del artículo 38 señala que las autoridades territoriales deberán implementar y llevar cabo medidas para poner en funcionamiento los mecanismos para gestionar recursos a nivel nacional e internacional, para apoyar la masificación de las TIC en sus respectivas jurisdicciones, claro está, según lo que esté a su alcance. Un aspecto que bien vale la pena tener en cuenta es la exigencia de que estos procesos de gestión de recursos se lleven a cabo bajo que parámetros claros, con limitantes, requisitos y demás aspectos que dentro de la función pública deben estar bajo los principios en especial de publicidad, responsabilidad y transparencia<sup>116</sup>.

La masificación del uso de las TIC y cierre de la brecha digital es un proceso que debe continuar de la mano del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, como lo ha venido haciendo. Las tareas del Ministerio deberán estar orientadas a revisar, estudiar e implementar estrategias para la masificación de la conectividad, examinando, estudiando y proyectando sistemas o procedimientos que permitan llegar a las regiones más apartadas del país y que realmente generen una conciencia en la colectividad que motive a todos los ciudadanos a hacer uso de las TIC<sup>117</sup>.

Actualmente el Ministerio viene fortaleciendo la estrategia de *territorios digitales*, cuyo objetivo a nivel local y territorial es llevar estrategias de desarrollo social y económico haciendo uso de las TIC, iniciando su uso por la misma administración, que debe incorporar estas tecnologías en las actividades del gobierno, las empresas, la educación, la salud y el entretenimiento<sup>118</sup>.

115 Desarrollo de la democracia electrónica. El Decreto 1151 de 2008 establece los lineamientos generales de la estrategia de Gobierno en Línea, y contempla en su artículo 5.º las fases del gobierno en línea cuya fase final está la *e-democracia*, prevista para las entidades públicas del orden nacional el 1.º de diciembre de 2010, y para las entidades territoriales el 1.º de diciembre de 2012.

116 Carga de diligencia sobre el origen de los recursos; control y vigilancia sobre su destinación específica; además, proyección de sostenibilidad a corto, mediano y largo plazos.

117 El actual Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2008-2019 se refiere al tema, así: “*Colombia no puede quedarse rezagada del proceso de adopción y masificación de estas tecnologías porque, si lo hiciera, correría el riesgo de aislarse del mundo [...]*”. En él se destaca cómo se debe dar prioridad a los grupos menos favorecidos dentro de los programas de masificación, para que no se queden relegados, ni sean discriminados negativamente, de la adopción y el uso de las TIC, porque de esta manera se acrecienta la disparidad social.

118 La estrategia de territorios digitales busca lograr los siguientes objetivos: integración económica y social, generación de empleo e ingresos y avance progresivo hacia una sociedad más equitativa.

## G. DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

La ley contempla un mandato en relación con el acceso/servicio universal, pues ordena que se asegure la disponibilidad del espectro para *lo social y público*. Por lo tanto, es tarea del Estado, en cabeza del Ministerio, maximizar su uso eficiente. El Ministerio tiene la misión de administrar su uso y velar por que se asegure que este sea apto para nuevas tecnologías<sup>119</sup> y servicios, y debe procurar que se mantenga la flexibilidad para su aplicación a las nuevas necesidades del mercado, de tal forma que sea de manera equitativa, oportuna y eficiente en la autorización de los permisos.

Proporciona a la administración una herramienta vital al darle la oportunidad de otorgar permisos de uso del espectro de manera directa, en el caso donde prime la continuidad del servicio, aspecto singular que está atado de manera vital a hacer realidad el acceso y el servicio universal<sup>120</sup>.

La norma consagra mayor flexibilidad en la gestión del espectro, y ofrece la posibilidad a la innovación<sup>121</sup>, que sin duda beneficiará al usuario final<sup>122</sup>. Además, el Gobierno podrá establecer bandas de frecuencias de uso libre de acuerdo con las recomendaciones de la UIT, y también determinar unas bandas exentas del pago de contraprestaciones para programas sociales del Estado, aspecto de vital importancia y que será factor determinante al momento de establecer los costos y la viabilidad de los proyectos de carácter comunitario para un colectivo con necesidades especiales.

## H. TRANSICIÓN

Respecto del esquema de subsidios y contribuciones<sup>123</sup> que permitía un subsidio en el valor de la factura para los estratos 1 y 2, tal como había sido concebido

---

119 Ojalá tecnologías baratas, adaptables y sólidas para proporcionar el acceso en las zonas rurales y de bajos ingresos. UNIÓN INTERNACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES. *Tendencias en las reformas de de telecomunicaciones. Promover el acceso universal a las TIC. Herramientas prácticas para los reguladores*, cit.

120 Artículo 72 inciso final de la Ley 1341 de 2010. La Sentencia C-403 de 2010 declaró inexecutable las expresiones “el interés general” y “o la ampliación de la cobertura” (MP: MARÍA VICTORIA CALLE). Se considera que en los países en desarrollo como el nuestro los servicios inalámbricos y el espectro desempeñarán un papel muy importante en lo que respecta al suministro de servicios a los usuarios finales.

121 Innovación que permita aumentar la penetración de la banda ancha.

122 De igual manera, dicha liberalización permitirá aumentar la penetración de la banda ancha, lo que beneficia en general a los países en desarrollo y a los desarrollados. Fuente: UNIÓN INTERNACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES (UIT). *Tendencias en las reformas de de telecomunicaciones, 2004/05. Las licencias en la era de la convergencia*, p. 113. UNIÓN INTERNACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES, 2004.

123 En la Ley 142 de 1994 se consagraban unos criterios para definir el régimen tarifario. Entre otros, estaba el de la solidaridad y redistribución. Se entiende que al poner en práctica el régimen tarifario

en la Ley 142 de 1994, fue derogado por la Ley 1341, previendo un régimen de transición<sup>124</sup> para los actuales proveedores de redes y servicios de telefonía pública básica conmutada local (TPBCL) y local extendida (TPBCLE). Al respecto, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones establecidos para TPBCL y TPBCLE destinarán directamente a sus usuarios de estratos 1 y 2 la contraprestación de que trata el artículo 36 de esta ley por un período de cinco años<sup>125</sup>. Los proveedores deberán autoliquidar la contraprestación por la habilitación general a partir del 31 de enero de 2010.

Con respecto al posible déficit que se genere en el período de transición, y que no sea posible de cubrir con el valor de la contraprestación del artículo 36 de la Ley 1341, será cubierto por el Fondo de TIC anualmente<sup>126</sup>. Los subsidios se financiarán con la contraprestación periódica que tendrá a cargo la empresa prestadora. En caso de déficit, éste será cubierto como se mencionó previamente. Lo anterior, según la Circular 007 de 2009 del Ministerio de Comunicaciones.

Por otra parte, el déficit que se pueda generar entre las contribuciones y los subsidios, de la Ley 812 de 2003<sup>[127]</sup>, será pagado por la Nación. El pago

---

se adoptarían medidas para asignar recursos a “fondos de solidaridad y redistribución”, para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales ayudaran a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas.

124 Título X, artículo 69, Ley 1341 de 2009.

125 La contraprestación del artículo 36 fue reglamentada por la Resolución 290 de 2010 y adicionada por la Resolución 486 de 2010. Se fijó el monto de la contraprestación en 2,2% sobre los ingresos brutos causados por la provisión de redes o servicios de telecomunicaciones.

126 Corresponde a una de las tareas por desarrollar que deja la ley, cuyo plazo en principio se venció el 30 de enero del presente año. Artículo 36 de la Ley 1341 de 2009. “Parágrafo. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones reglamentará lo pertinente, previa la realización de un estudio, en un término máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley”.

127 Ley 812 de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario. Artículo 116, sobre subsidios para estratos 1, 2 y 3: “La aplicación de subsidios al costo de prestación de los servicios públicos domiciliarios de los estratos socioeconómicos 1 y 2 a partir de la vigencia de esta ley y para los años 2004, 2005 y 2006, deberá hacerse de tal forma que el incremento tarifario a estos usuarios en relación con sus consumos básicos o de subsistencia corresponda en cada mes a la variación del Índice de Precios al Consumidor.

Las Comisiones de Regulación ajustarán la regulación para incorporar lo dispuesto en este artículo. Este subsidio podrá ser cubierto por recursos de los Fondos de Solidaridad, aportes de la Nación y de las Entidades Territoriales.

Parágrafo 1.º. Para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios se aplicarán de acuerdo con la disponibilidad de recursos de los entes que los otorguen, de tal forma que en ningún caso será superior al cuarenta por ciento (40%) del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al setenta por ciento (70%) para el estrato 1. Parágrafo 2º. En todos los servicios públicos domiciliarios, se mantendrá el régimen establecido en las Leyes 142 y 143 de 1994 para la aplicación del subsidio en el estrato 3”.

correspondería al 100% del monto del déficit generado, y el desembolso se realizaría en las tres vigencias presupuestales, posteriores a la aprobación de la Ley 1341. Así mismo, se tendrá en cuenta la verificación que realice el Ministerio del cumplimiento de los límites, en cuanto a subsidios, derivados de la aplicación de la Ley 142 de 1994.

Finalmente, al Ministerio de TIC, como ente rector del sector, le corresponde hacer un gran esfuerzo, en especial durante el período de transición, en el cual deberá generar y promocionar proyectos de masificación de accesos a banda ancha en estratos 1 y 2 sobre las redes de TPBCL y TPBCLE.

Al respecto, el Decreto 5052 de 2009 encargó al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones el diseño de un proyecto de masificación de accesos a banda ancha en estratos 1 y 2 sobre las redes de servicios de TPBCL y de TPBCLE, durante el período de transición.

De igual manera, el Ministerio de TIC, a través de los planes bianuales, desde el año 2002 ha orientado esfuerzos a la ampliación y reposición de redes aptas para prestar banda ancha en los estratos 1 y 2. Sin embargo, y teniendo en cuenta lo contemplado en el decreto, este proyecto debe ser objeto de planeación por parte del programa Compartel, enfocado a los servicios de TPBCL y TPBCLE, para su continuidad durante el periodo de transición.

Quién prestara el servicio, podrá determinarse mediante procesos licitatorios, si es del caso escoger al proveedor de redes y de servicios para que los ejecute. Ahora bien: los operadores de telecomunicaciones podrían proponer proyectos, diseñados por ellos mismos, en los cuales el operador solicitaría una subvención mínima por parte del Estado para hacerlos realidad.

## I. CONCLUSIONES

1. En cuanto a la organización institucional, corresponde a nuestro Ministerio de TIC, como máxima autoridad del sector, procurar alcanzar las metas propuestas en la ley en relación directa con el acceso y servicio universal. Deberá diseñar, formular, adoptar y promover las políticas, los planes, programas y proyectos del sector de las TIC, de acuerdo con la Constitución Política y la ley, cuya finalidad sea elevar el bienestar de los colombianos, por medio del aporte al desarrollo económico, social y político de la Nación. Además, deberá promover el uso y la apropiación de las TIC entre los ciudadanos, las empresas, el gobierno, involucrando a otras instancias nacionales<sup>128</sup>.

---

128 Ramas legislativa y judicial.

2. Corresponde al Ministerio de TIC, dentro del ejercicio de las funciones administrativas, buscar la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de acuerdo con la Constitución Política, anteponiendo el interés general. El ente rector de este sector deberá ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que le fueron asignados por la Ley de TIC.

3. Dentro de sus funciones principales, el Ministerio debe hacer respetar las reglas de juego, entre los actores del sector. El Libro Azul para la Unión Europea pone de relieve cómo los poderes públicos deben, dentro del ejercicio de sus funciones, hacer respetar las reglas de juego entre los diferentes actores y el cubrimiento de las necesidades más básicas de telecomunicaciones de la población como el acceso/servicio universal<sup>129</sup> en un mercado en competencia.

4. El actuar del Ministerio debe estar guiado por los siguientes principios: respecto de los servicios públicos, en cuanto fueren armónicos con su naturaleza y régimen, la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.

5. El ente rector deberá definir y adoptar políticas en relación con el acceso a las TIC, y deberá examinarlas periódicamente, con el fin de que éstas reflejen las necesidades de la población, como lo resalta el documento citado de la UIT del año 2003, en el cual se señala que los reguladores y las autoridades deben iniciar un diálogo positivo<sup>130</sup> con los grupos interesados que viven en las zonas rurales, apartadas y de bajos ingresos, con el fin de que se fijen objetivos de forma concertada. Este documento destaca la importancia del papel de la comunidad en estos procesos, para la elaboración de las políticas de acceso universal.

6. El Ministerio deberá facilitar el acceso de todos los habitantes del territorio nacional a las tecnologías de la información y las comunicaciones y a

---

129 COMISIÓN INTERAMERICANA DE TELECOMUNICACIONES, ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS Y UNIÓN INTERNACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES. *Libro Azul sobre políticas de telecomunicaciones para las Américas*, 2005. Al respecto, señala que “[...] en la Unión Europea los servicios de interés general ocupan un lugar destacado en el debate político. En efecto, atañen a una cuestión crucial, la de determinar el papel que corresponde a los poderes públicos en una economía de mercado para garantizar, por una parte, el buen funcionamiento del mercado y el respeto de las reglas del juego por parte de todos los agentes implicados y, por otra, para salvaguardar el interés general, especialmente la satisfacción de las necesidades esenciales de los ciudadanos y la preservación de los bienes públicos, cuando el mercado, por sí solo, no puede asegurar estos aspectos”.

130 Artículo 18 de la Ley 1341 de 2009. Al respecto, el numeral 13 señala que le corresponde al Ministerio, dentro de las funciones que le fueron asignadas, “evaluar la penetración, uso y comportamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el entorno socioeconómico nacional, así como su incidencia en los planes y programas que implemente o apoye”.



sus beneficios, fomentar su uso como soporte del crecimiento y aumento de la competitividad del país en los distintos sectores, para que se fomente el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad, el acceso a mercados para el sector productivo y el acceso equitativo a oportunidades de educación, trabajo, salud, justicia, cultura y recreación, entre otras.

7. Así mismo, proporcionar acceso y uso de las TIC facilitará y optimizará la gestión de los organismos gubernamentales y la contratación administrativa transparente y eficiente, y prestará mejores servicios a los ciudadanos, a través de la masificación del Gobierno en Línea, del cual ya hablamos, siendo necesario diseñar y desarrollar estrategias masivas que expliquen a los ciudadanos las utilidades y potencialidades de las TIC, pues no solo será importante, como lo menciona el libro de UIT de 2003, proporcionar acceso, llevar la infraestructura, conectar redes entre sí, sino conectar a las redes con las personas, y más aún, que las personas entiendan el contenido que pasa por esas redes y, mejor, que se identifiquen con ellos<sup>131</sup>.

8. Otra importante tarea para el Ministerio consiste en coordinar con los actores involucrados el avance de los ejes verticales y transversales de las TIC<sup>132</sup>, y el plan nacional correspondiente, brindando apoyo y asesoría a nivel territorial.

9. En definitiva, a lo largo de la Ley 1341 se hace énfasis en la importancia de brindar el acceso de las TIC a toda la población, como se encuentra consagrado desde su inicio, indicando que se deberá promover el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones teniendo como fin último el servicio universal.

10. De igual forma, este mandato social se reitera en los once títulos que conforman la ley, artículo 4.º sobre intervención del Estado en las TIC, declarando como fin último la prestación del servicio universal, en el artículo 34 relacionado con la naturaleza y objeto del fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones, cuya naturaleza es financiar los planes, programas y proyectos para facilitar prioritariamente el acceso universal, y del servicio universal cuando haya lugar a ello, de todos los habitantes del territorio nacional a las tecnologías de la información y las comunicaciones.

---

131 El documento de la UIT de 2003 señala que “es necesario tomar en consideración factores como problemas de género, el nivel de alfabetización, los problemas físicos, y de idioma para alcanzar los objetivos del acceso /servicio universal”.

132 Ver cita 21. Ejes verticales y horizontales. El Plan de TIC considera que a corto plazo se debe trabajar en la mejora del acceso a la infraestructura, ayudar a la masificación de las TIC en las Mipymes y consolidar el proceso del gobierno en línea, todo ello por el efecto que estas acciones pueden tener sobre la masificación de las TIC en la sociedad.

11. También, como recursos adicionales del Fondo<sup>133</sup> están los que se destinan en el presupuesto nacional, para garantizar el acceso universal<sup>134</sup> a las TIC; las metas del Plan de Desarrollo<sup>135</sup> serán la guía de los objetivos, y los proyectos, programas y planes deben ser desarrollo de este plan, de la mano con el Plan de Tecnologías de la Información y la Comunicación.

12. En consecuencia, corresponde al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones una tarea crucial como ente rector y agente dinámico dentro del ejecutivo para involucrar a las demás entidades en este proceso de modernización, cuya esencia lo hace incluyente socialmente<sup>136</sup>.

13. La ley puntualmente encarga la tarea al Ministerio de TIC de apoyar al Ministerio de Educación Nacional para fomentar el emprendimiento en TIC desde los establecimientos educativos, con alto contenido en innovación, elaborando un sistema nacional de alfabetización digital<sup>137</sup>, asimismo capacitar a los docentes en el uso y aprovechamiento de las TIC, incluir la cátedra de TIC en todo el sistema educativo desde la infancia y ejercer un mayor control en los cafés internet para seguridad de los niños.

14. Así mismo, deberá coordinar la articulación del Plan de TIC<sup>138</sup> con el Plan de Educación<sup>139</sup> por medio del Ministerio de Educación, y los planes sectoriales, para alcanzar las metas y así cumplir con los objetivos<sup>140</sup>.

133 Tema tratado por MARÍA ISABEL VANEGAS, objeto de estudio en otro capítulo.

134 La norma dispone que por presupuesto nacional se destinen unos recursos para garantizar el acceso a las TIC, e indica que deben ser crecientes.

135 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”. Dentro de la infraestructura para el desarrollo, plantea que el gobierno nacional adelantará acciones orientadas a promover el acceso y servicio universal a las TIC mediante programas comunitarios.

136 Artículo 39 de la Ley 1341 de 2009.

137 Al respecto, se consultó la página [[www.colombiaaprende.edu.co/html/investigadores/1609/article-72457.html](http://www.colombiaaprende.edu.co/html/investigadores/1609/article-72457.html)], donde se encuentra un estudio publicado en el *Journal of Technology, Learning and Assessment* realizado por HAROUNA BA y KALLEN TSIKALAS, en el cual se define *alfabetización digital*, concepto que relacionan de manera directa con la brecha digital, y se destaca que más que un problema de acceso es la falta de conocimiento, del uso de las TIC: “[...] una mejor definición de alfabetización digital se refiere a los hábitos de los niños en su interacción con las tecnologías de información para el aprendizaje, el trabajo y la entretención. Específicamente, los hábitos tienen que ver con: habilidades para enfrentar problemas técnicos con los computadores; la variedad de formas en que aprovechan la computación; habilidades para usar herramientas comunes, como procesadores de texto, *e-mail* y buscadores de internet; habilidades para usar *e-mail*, *instant messaging* y otras herramientas para comunicarse con sus amigos; y habilidades para buscar, guardar y evaluar información proveniente de la *web*”.

138 En el capítulo III del Plan Nacional de TIC 2008/2019 se encuentra una descripción de los actuales programas y políticas orientados a la masificación de TIC, que corresponden al eje de “Todos los colombianos conectados informados”, programas dentro de los que se destacan Compartel, Computadores para Educar, Gobierno en Línea, etc. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones viene trabajando cuatro ejes desde el año 2006: Todos los colombianos, conectados

15. En relación con Telesalud<sup>141</sup>, el Ministerio de TIC deberá reglamentar el tema, y así mismo concatenar sus acciones con las del Ministerio de Protección Social<sup>142</sup>, con el fin de brindar la conectividad a las zonas para facilitar la prestación del servicio de salud<sup>143</sup> en Colombia. Al respecto, el programa Compartel está apoyando con conectividad a doce instituciones de salud del Programa de Telemedicina del Ministerio de Protección Social<sup>144</sup>.

---

e informados; Consolidación y modernización institucional que genere un sector estratégico para el país; Desarrollo y competitividad de la industria de TIC; y Una política de televisión y radio públicas sostenibles y de impacto para los colombianos.

139 El Plan Nacional Decenal de Educación 2006–2016 (PNDE) se define como “un pacto social por el derecho a la educación, y tiene como finalidad servir de ruta y horizonte para el desarrollo educativo del país en el próximo decenio, de referente obligatorio de planeación para todos los gobiernos e instituciones educativas y de instrumento de movilización social y política en torno a la defensa de la educación, entendida ésta como un derecho fundamental de la persona y como un servicio público que, en consecuencia, cumple una función social”.

Entre otros, uno de sus propósitos se plantea en torno a que la educación como política de Estado debe “materializarse en políticas, planes, programas, proyectos y acciones que promuevan la cultura, la investigación, la innovación, el conocimiento, la ciencia, la tecnología y la técnica, que contribuyan al desarrollo humano integral, sostenible y sustentable, a través de la ampliación de las oportunidades de progreso de los individuos, las comunidades, las regiones y la nación”.

140 El Plan Nacional de TIC desde el inicio hace conciencia del deber de evolucionar en el tiempo para así lograr los objetivos. Por ello, en su contenido está previsto hacer una revisión constante, hacer los ajustes, además con la respectiva publicación del documento con una periodicidad de dos años, para que se convierta en un documento guía, que esté a tono con el entorno mundial y del país y los desarrollos tecnológicos. También se ha dispuesto implementar un sistema de indicadores de gestión, que sustentarán el seguimiento y evaluación del mismo. En línea: consultado el 17 de enero de 2010. Disponible en [[www.colombiaplantic.org](http://www.colombiaplantic.org)].

141 Artículo 40, Ley 1341 de 2009.

142 Principios que orientan la protección social y la seguridad social: la universalidad, para garantizar la protección sin ninguna discriminación en todas las etapas de la vida; la solidaridad, que permite la ayuda mutua entre las personas, las generaciones y las comunidades; la integridad, para ampliar la cobertura a todas las contingencias en salud, ingresos y condiciones de vida; la unidad, que permite la articulación de políticas, instituciones, regímenes procedimientos y prestaciones; y la participación de la comunidad en la organización, gestión, control y fiscalización de las instituciones y del sistema. En línea: [[www.minproteccion-social.gov.co/VBeContent/newsdetail.asp?id=8752&idcompany=3&ItemMenu=0\\_250](http://www.minproteccion-social.gov.co/VBeContent/newsdetail.asp?id=8752&idcompany=3&ItemMenu=0_250)]. Consultada en febrero de 2010.

143 La página del Observatorio de Sociedad y Gobierno y Tecnologías de la Información de la Universidad Externado de Colombia hace una inducción al tema, resaltando cómo las TIC han sido herramientas utilizadas en la aplicación sanitaria desde su creación [[www.observatic.edu.co](http://www.observatic.edu.co)].

Define la telemedicina como una manera de hacer y organizar los servicios de salud, y describe las aplicaciones asistenciales como la teleconsulta, el telediagnóstico y la telemonitorización en áreas como la radiología, la oftalmología y la atención psiquiátrica. Así mismo, respecto de los profesionales de la medicina y la administración y gestión de pacientes, se generan comunidades virtuales de médicos y pacientes para debatir aspectos relacionados con el tratamiento de enfermedades y el manejo de historias clínicas. Por otro lado, la utilidad de las TIC en un proceso de prevención y control de enfermedades a través de páginas virtuales, catálogos, publicaciones y bibliotecas digitales. Por lo anterior, esta reseña señala que algunos prefieren utilizar el término “telesalud” más que “telemedicina”.

144 Cuyo objeto principal es optimizar los servicios a de la Red Nacional de Urgencias, implementando

16. La Ley 1341 de 2009 tiene un gran contenido social, dentro del concepto del servicio público, al contemplar en gran parte de su articulado aspectos cuya relación es directa con las nociones de acceso universal y servicio universal. En definitiva, el acceso/servicio universal es un concepto que se encuentra en el núcleo de los servicios públicos.

17. Gracias a que el gobierno nacional consideró estratégicas las TIC para fomentar la competitividad y la igualdad de oportunidades en Colombia, se generó el Plan de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2008-2019<sup>[145]</sup>, instrumento de política pública que sumado a nuestra Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones trazan un rumbo y el norte, que incluirá a nuestro país en la sociedad del conocimiento.

18. Actualmente el acceso a las TIC por medio del programa Compartel del Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones ha reducido la brecha existente en nuestro país, aumentando la penetración de telefonía e Internet en zonas rurales y urbanas. Así mismo, avanza en la difusión y masificación del uso de las tecnologías de la información.

19. Por otra parte, se sigue incentivando a los operadores a prestar servicios en las regiones más apartadas de nuestra geografía. También fomenta la Internet social y la conectividad para instituciones públicas, sumado a la labor de formación de facilitadores y promotores comunitarios para los telecentros.

20. En suma, los proyectos del programa Compartel, como telefonía rural comunitaria, conectividad en banda ancha para instituciones públicas, ampliación y reposición de redes, telecentros, están llegando a donde se necesita y están cumpliendo la finalidad para la cual fue creado dicho programa, así mismo, a futuro cuando esté en funcionamiento el cable submarino de fibra óptica para San Andrés, Providencia y Santa Catalina, proyecto que permitirá proveer una solución para el uso de las TIC e incrementar la cobertura de servicios de telecomunicaciones en este departamento-archipiélago.

21. Por último, y para evaluar hacia dónde ir, citamos el informe Infodev-UIT del año pasado, que contiene unos términos y metas en relación con la evolución del acceso universal, como ciberintegración<sup>146</sup>, en relación a las TIC, planteado

---

la telemedicina como una modalidad en la prestación de los servicios de salud, con el fin de contribuir a la prevención de enfermedades y capacitación del recursos humano. Fuente: información proporcionada por el Programa Compartel del Ministerio de TIC.

145 El principal objetivo del Plan previsto para el 2019: “*todos los colombianos estén conectados e informados haciendo uso eficiente de las TIC para mejorar la inclusión social y la competitividad*”.

146 SONJA OESTMANN y ANDREW DYMOND. *Acceso y servicio universal. Módulo 4. Conjunto de herramientas para la reglamentación de las TIC*. Documento Infodev-UIT, 2009. Al respecto el objetivo de la política de ciberintegración busca llenar “[...] las lagunas registradas en la utilización y promoción del empleo

en la Unión Europea en su Declaración Ministerial sobre Ciberinclusión<sup>147</sup>, en el cual se hace importante mención de las consecuencias sociales de no tener acceso a las TIC, más aún *cuando estas tecnologías se transforman en elementos esenciales de la economía, el sector público y la vida personal*, y al respecto plantea las siguientes metas:

- Utilizar las TIC para abordar las necesidades de los trabajadores de más edad y las personas de edad avanzada.
- Reducir las brechas digitales geográficas.
- Fomentar la ciberaccesibilidad y la capacidad de utilizar las TIC en favor de personas con todo tipo de aptitudes.
- Mejorar la alfabetización y las competencias digitales.
- Utilizar las TIC para promover la diversidad cultural.
- Fomentar un cibergobierno integrador.

22. En relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>148</sup>, se planteó el objetivo de *fomentar la alianza mundial para el desarrollo*, y para su consecución está la meta en la cual la colaboración con el sector privado va a ser indispensable para dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

23. Este informe señala cómo la telefonía móvil celular se ha vuelto un canal de comunicación nuevo, y destaca que los teléfonos móviles han aumentado el acceso a las comunicaciones de voz básicas, y el uso de aplicaciones como el servicio de mensajes breves, transacciones bancarias móviles y comercio móvil, así como en la gestión de desastres. Se planteó, y los hechos lo demuestran, que en los países en desarrollo la telefonía móvil desempeña una función cada día más importante en el acceso de alta velocidad a Internet. Este servicio tiene en el mundo tres veces la penetración de la telefonía fija<sup>149</sup>.

24. El acceso a Internet, así como está plasmado en el informe, ayudará a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular en las áreas de salud, educación y la eliminación de la pobreza en las regiones en desarrollo.

25. La prestación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, sin importar su ubicación geográfica, nivel de ingresos y a precios asequibles,

---

de las TIC, para superar la marginación, y mejorar el rendimiento económico, las oportunidades de empleo, la calidad de la vida y la participación y cohesión sociales [...]"

147 Declaración adoptada en RIGA, junio de 2006.

148 Del Informe del 2007 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Bajo la dirección del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de Naciones Unidas.

149 En el año 2007 había más de 2 mil millones de suscripciones a teléfonos celulares móviles, frente a 700 millones de suscriptores de telefonía fija.

dentro de un sector en competencia, permitirá que se garantice unos mínimos esenciales que elevarán la calidad de vida de los habitantes de Colombia.

Como lo afirma el profesor ANTONI ELÍAS PUSTE<sup>150</sup>, las TIC “[...] son una contribución social al Estado de bienestar [...]”.

Sobre la sociedad del conocimiento, afirma el profesor ROBERTO DROMI que ella “se plasma en nuevas relaciones en el campo del trabajo, del estudio, del entretenimiento, de la cultura, etc.”. DROMI considera que la comunicación, en su sentido más amplio, está exigida hoy por “[...] El acceso universal a la sociedad del conocimiento y la incorporación común de la ‘tecnociencia’, la ‘cibertecnología’ y la ‘ciber-ciencia’, que requieren transmisión, información y capacitación de conocimientos tecnológicos para consagrar el “derecho universal a la educación’ ”<sup>151</sup>.

Para concluir, la evolución del acceso/servicio universal es manifiesta, en un principio entendido como una simple obligación de suministrar un servicio telefónico fijo, hoy, y en atención al desarrollo tecnológico y las necesidades de la población, orientada al disfrute de *servicios convergentes que mejoraran la calidad de vida y el bienestar general de la población de un país*, lo que generará una nueva cultura de apropiación y de masificación.

#### BIBLIOGRAFÍA

ATEHORTÚA, CARLOS ALBERTO. *Servicios públicos domiciliarios, proveedores y régimen de controles*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006

AVELLO, L. *El régimen jurídico de las telecomunicaciones, televisión e internet. Las obligaciones de servicio público. El servicio universal de telecomunicaciones. Garantía a todos los ciudadanos y una oferta mínima de servicios, en todo el territorio nacional*, Navarra, Arazandi, 2002.

<sup>150</sup> PUSTE. “Financiación del servicio universal”, cit., p. 78.

<sup>151</sup> Sobre tecnociencia: se consultó un *blog* de ciencia, tecnología, información, documentación y conocimiento, en el cual se hace mención de la obra de JAVIER ECHEVERRÍA sobre la revolución tecnocientífica (libro del Fondo de Cultura Económica de Madrid), en la cual manifiesta:

[...] Podríamos decir que la *tecnociencia* representa la plena absorción de la ciencia y la tecnología por parte del capitalismo, al que transforma. Actúa como *fuerza productiva* fundamental y característica de la *sociedad informacional* que ella misma ha creado en buena medida: una sociedad donde más que ciudadanos hay clientes, usuarios, consumidores.

[...] La *tecnociencia*, según Echeverría, surge de un cambio profundo en la estructura de la actividad científica, pero no por una revolución metodológica o epistemológica (Kuhn), sino por una modificación de la manera en que se practica la investigación y se gestiona el conocimiento. La *tecnociencia* es una nueva modalidad de actividad científico-técnica que queda institucionalizada como *fuerza productiva* fundamental y característica de la sociedad de la información y el conocimiento [...].”  
Fuente: [<http://martinej.wordpress.com/2007/04/17/%C2%BFque-es-la-tecnociencia/>].

- CARLÓN, MATILDE. *El servicio universal de telecomunicaciones*, Madrid, Thomson-Civitas, 2007.
- CHICHILLA, CARMEN. “El servicio universal”, en *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 32 de 2003*, Madrid, Thomson-Civitas, 2004.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE TELECOMUNICACIONES, ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS y UNIÓN INTERNACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES. *Libro Azul sobre políticas de telecomunicaciones para las Américas*, 2005.
- CUÉTARA, JUAN MIGUEL DE LA y GASPAR ARIÑO ORTIZ. “Servicio público y servicio universal de las telecomunicaciones”, en *Revista Ekonomiaz*, n.º 37, Competencia y regulación del mercado, 1997.
- LAGUNA DE PAZ, JOSÉ CARLOS. *Telecomunicaciones: regulación y mercadeo*, Thomson Aranzadi, 2004.
- GRETEL-COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE TELECOMUNICACIONES. *Nuevo diseño europeo de las telecomunicaciones, el audiovisual e Internet*, Madrid, 2000.
- MAJONE, GIANDOMENICO. *La Communauté Européenne: un État regulateur*, París, Montchrestien, 1996.
- MARTÍ DEL MORAL, ANTONIO y LOURDES DE LA TORRE MARTÍNEZ. “Las obligaciones de servicio público”, en TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO (dir.). *Derecho de la regulación económica*, tomo IV: Telecomunicaciones, Iustel, 2009.
- MONTAÑA PLATA, ALBERTO. *El concepto de servicio público en el derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- OESTMANN, SONJA y ANDREW DYMOND. *Acceso y servicio universal. Módulo 4. Conjunto de herramientas para la reglamentación de las TIC*. Documento Infodev-UIT, 2009.
- PUSTE, ANTONIO ELÍAS. “Financiación del servicio universal”, en *Políticas Públicas y Regulación*, BIT, n.º 142, diciembre-enero de 2003.
- SÁNCHEZ, A. J. *Derecho de las telecomunicaciones. Nuevo derecho y nuevo mercado*, Madrid, Dykinson, 2002.
- SOUVIRON MORENILL, J. M. “Las obligaciones de servicio público y el servicio universal en el ámbito de las telecomunicaciones”, en *Derecho, telecomunicaciones y municipio*, febrero de 2005. En línea: [[www.localret.es/seminari/docs/10022005.pdf](http://www.localret.es/seminari/docs/10022005.pdf)].
- UNESCO-UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. *Cartilla de Gobierno Electrónico*, 2005.

UNIÓN INTERNACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES (UIT). *Tendencias en las reformas de de telecomunicaciones. Promover el acceso universal a las TIC. Herramientas prácticas para los reguladores*, 2003.

UNIÓN INTERNACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES (UIT). *Tendencias en las reformas de de telecomunicaciones. Sobre las licencias*. UIT 2004/2005.

#### LEGISLACIÓN COLOMBIANA

Constitución Política de la República de Colombia.

Decreto Ley 1900 de 1990.

Decreto 1151 de 2008.

Decreto 5052 de 2009.

Ley 72 de 1989.

Ley 142 de 1994.

Ley 671 de 2001.

Ley 812 de 2003.

Ley 1151 de 2007.

Ley 1341 de 2009.

Ley 812 de 2003.

Plan Nacional de TIC 2008-2019.

Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016.

Resolución 1732 de 2007.

#### JURISPRUDENCIA COLOMBIANA

CONSEJO DE ESTADO. Sentencia 0838-01(AP) de 2006 (CP: FREDDY IBARRA MARTÍNEZ).

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-478 de 1992 (MP: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ).



CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-176 de 1996 (MP: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO).

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-237 de 1997 (MP: CARLOS GAVIRIA DÍAZ).

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-150 de 2003 (MP: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA).

#### NORMATIVIDAD INTERNACIONAL

Acta Única Europea de 1986.

Decreto 37, del 26 de junio de 2009, de Panamá.

Decreto 764/000, anexo III, Argentina.

Declaración conexas 94/C48/06.

Directiva 19/96/CE.

Directiva 97/33/CE.

Directiva 2002/22/CE.

Ley 11/1998, General de Telecomunicaciones, del 24 de abril, de España.

Ley 32/2003, del 3 de noviembre General de Telecomunicaciones, de España.

Ley 25873 de 2004, de Telecomunicaciones, de Argentina.

Ley 59, de Telecomunicaciones, del 11 de agosto de 2008, de Panamá.

Real Decreto 424, del 15 de abril de 2005, de España.

Real Decreto 899, del 22 de mayo de 2009, de España.

Reglamento 5151 sobre Servicio Universal, aprobado por la Junta de Telecomunicaciones de Puerto Rico, del 28 de enero de 1998.

Resolución COM/93.

Resolución de la Unión Europea del 7 de febrero de 1994.

Telecommunications Act of 1996, de Estados Unidos de América.

PÁGINAS VIRTUALES

[[www.fao.org/rdd/definition\\_es.asp](http://www.fao.org/rdd/definition_es.asp)]

[[www.internautas.org/archivos/pdf/regulacion\\_Telec\\_SI.pdf](http://www.internautas.org/archivos/pdf/regulacion_Telec_SI.pdf)]

[<http://es.wikipedia.org/wiki/Alfabetizaci%C3%B3n>]

[[www.colombiaplantic.org](http://www.colombiaplantic.org)]

[[www.minproteccionsocial.gov.co/VBeContent/newsdetail.asp?id=8752&idcohttp://mpany=3&ItemMenu=0\\_250](http://www.minproteccionsocial.gov.co/VBeContent/newsdetail.asp?id=8752&idcohttp://mpany=3&ItemMenu=0_250)]

[[www.observatics.edu.co](http://www.observatics.edu.co)]

[[www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG\\_Report\\_2009\\_SP\\_r3.pdf](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2009_SP_r3.pdf)]

[[www.coit.es/publicac/publbit/bit142/elias.pdf](http://www.coit.es/publicac/publbit/bit142/elias.pdf)]

[[http://es.wikel.info/wiki/El\\_Servicio\\_Universal\\_en\\_las\\_Am%C3%A9ricas](http://es.wikel.info/wiki/El_Servicio_Universal_en_las_Am%C3%A9ricas)]

[<http://martinej.wordpress.com/2007/04/17/%C2%BFque-es-la-tecnociencia/>]