

SANDRA MILENA ORTIZ LAVERDE*

*El regulador convergente. Ventajas y desventajas.
La revisión de la experiencia del modelo del Reino Unido,
México y Argentina de cara al nuevo regulador colombiano*

SUMARIO

Introducción. 1. Las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el estudio elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2. Instituciones y agentes económicos relevantes. 2.1. Comisión de Regulación de Comunicaciones. 2.2. Autoridad Nacional de Televisión. 3. El modelo comparado. 3.1. El caso de OfCOM (modelo del Reino Unido). 3.2. El caso del Instituto Federal de Telecomunicaciones (modelo de México). 3.3. El caso del Ente Nacional de Comunicaciones (modelo de Argentina). 4. Una propuesta de regulador convergente para Colombia. 4.1. Independencia. 4.2. Estructura interna. 4.3. Atribuciones y competencias. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN

En el 2014, producto de las recomendaciones dadas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para el sector de las telecomunicaciones, dentro del proceso que está adelantado Colombia para el ingreso a esta organización, se consideró la conveniencia y la oportunidad de crear un órgano convergente para el sector de las comunicaciones electrónicas, no limitándolo al sector de las telecomunicaciones o al sector audiovisual exclusivamente, dando respuesta al fenómeno de la convergencia regulatoria desde el punto de vista institucional, siendo uno de los últimos aspectos a tener en cuenta para garantizar el desarrollo y evolución del sector TIC, como un sector convergente, el cual es transversal a todas las actividades económicas del país.

Por lo anterior, es necesario revisar desde el punto de vista institucional las implicaciones que traería para el sector TIC colombiano la creación de un solo ente regulador que cuente con independencia, autonomía y con unas competencias claramente definidas para este sector, así como las ventajas y desventajas derivadas de su creación, como lo son las modificaciones al modelo institucional vigente, para lo cual es necesario revisar el modelo comparado en aquellos países que han considerado oportuno crear un regulador convergente que integre a los sectores de telecomunicaciones y el sector audiovisual, así como la reciente experiencia del Reino Unido, México y Argentina que han creado reguladores convergentes y cuál sería el modelo más óptimo para Colombia.

PALABRAS CLAVE: convergencia regulatoria, independencia, telecomunicaciones, sector audiovisual, Comisión de Regulación de Comunicaciones, Autoridad Nacional de Televisión, actividades de regulación.

* Abogada con especialización en Regulación y Gestión de las Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías de la Universidad Externado de Colombia. Magister en Arts Derecho, Economía y Políticas Públicas del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, España. Máster en Derecho Público, especialidad Derecho Administrativo y doctora en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, España. Docente investigadora del Departamento de Derecho de las Telecomunicaciones de la Universidad Externado de Colombia, docente de la Maestría en Derecho del Estado con énfasis en Regulación y Gestión de las Telecomunicaciones y de la Maestría en Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: sandra.ortiz@uexternado.edu.co

En los últimos años Colombia emprendió un proceso de adecuar su regulación a las tendencias internacionales y las mejores prácticas en materia institucional, de allí que en 2009 se expidiera la Ley de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, Ley TIC, como un instrumento normativo que reclamaba el sector para dinamizar la competencia, eliminar las barreras de entrada, garantizar la inversión, sumado a un fortalecimiento del regulador sectorial Comisión de Regulación de Comunicaciones, ampliando sus competencias y funciones para el TIC. Pero dicho marco tuvo la particularidad de excluir el servicio de televisión, como el de radiodifusión, que debido a su importancia y los derechos inmersos como el derecho a la información, a la creación de medios de comunicación y a su consagración constitucional, ameritaban contar con un régimen normativo independiente y de un órgano encargado de la dirección de la política en materia de televisión, como de la regulación del servicio, en este caso concreto en cabeza de la Comisión Nacional de Televisión.

En el 2012, se consideró conveniente por parte del Ejecutivo ajustar el marco normativo en materia del servicio de televisión, dando respuesta al fenómeno de la convergencia y a las buenas prácticas internacionales donde se consideró conveniente confluir en un solo regulador al sector TIC y el audiovisual, pero dicha reforma no fue asertiva y ha derivado en un entorno con multiplicidad de entidades encargadas del diseño de la política pública y de la regulación de acuerdo con la distribución competencial realizada por la ley, trayendo consigo un aumento en las facultades del regulador sectorial de TIC en el servicio de televisión.

La revisión del modelo institucional en el marco de la convergencia y la posibilidad de crear un regulador convergente, se dan en el marco del proceso de ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y del estudio elaborado por parte del Departamento Nacional de Planeación, donde se consideró la conveniencia y la oportunidad de efectuar una reforma al modelo institucional vigente para el sector TIC en su integridad incluyendo al sector audiovisual, como el mecanismo más óptimo y eficiente para la inversión y para el desarrollo del mercado en el sector, el cual se encuentra inmerso en permanentes transformaciones provenientes de las transformaciones tecnológicas que inciden en el modelo de negocio, en la comercialización de los servicios y, por consiguiente, como la regulación debe afrontar estos desafíos.

El presente documento, que se encuentra, estructura en cuatro partes, en las que se efectúa una revisión de las recomendaciones dadas a Colombia, un análisis del marco institucional vigente particularmente en lo que respecta a la competencias y atribuciones otorgadas tanto por la Ley 1341 de 2009 y Ley 1507 de 2012 a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones y la Autoridad Nacional de Televisión, para, posteriormente, considerar algunos modelos que adoptados por la fórmula del regulador convergente para finalmente hacer una propuesta en cuanto al modelo a seguir por Colombia en su diseño institucional, particularmente en sus competencias y atribuciones, estructura interna y en su independencia del ejecutivo como de los agentes del sector como garantía para el cumplimiento de sus objetivos y del desarrollo eficiente del mercado convergente.

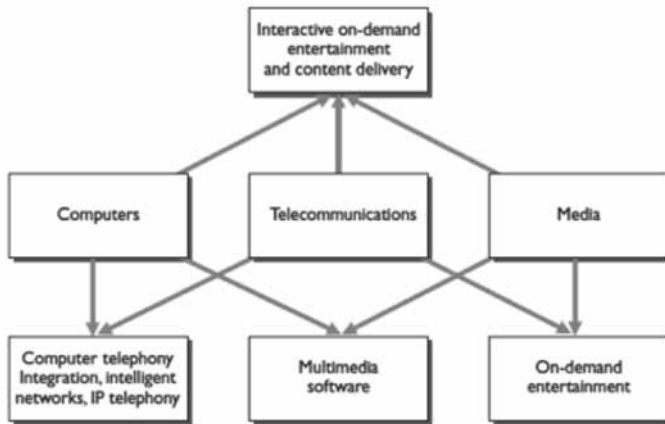
Para tal efecto, en el presente documento se efectuará un estudio de tipo descriptivo y analítico comparado de algunos de los países que han optado por un modelo de regulador convergente, para tal efecto, se analizará, en primera media, la situación actual de los regu-

ladores en Colombia de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE y del estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación, para posteriormente efectuar una revisión de las legislaciones de Reino Unido, México y Argentina que han adoptado por modelos de reguladores convergentes. Finalmente, y teniendo como referente la experiencia de los países seleccionados, se analizará las ventajas y desventajas que puede derivar para Colombia contar con un regulador convergente, así como los pasos a seguir en el entendido que el legislador optó por este modelo de regulador.

I. LAS RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACIÓN
PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)
Y EL ESTUDIO ELABORADO POR EL DEPARTAMENTO NACIONAL
DE PLANEACIÓN (DNP)

Uno de los fenómenos que ha incidido en la dinamización del sector TIC es la convergencia¹, la cual ha implicado que sectores que se consideraban como modelos de negocio independientes y que se regulaban de forma separada, como lo eran el sector de las telecomunicaciones, el sector audiovisual y el sector de la informática (que actualmente comprende las aplicaciones de productividad), se integraran en un mismo sistema proveniente de la compartición sinérgica de recursos, nuevas estrategias y nuevas posibilidades de negocio².

FIGURA I. EXAMPLES OF CONVERGENCE



Fuente: Martha García-Murillo. The impact of technological convergence on the regulation of ICT industries³.

1 ARIÑO, GASPAR. Regulación para la convergencia: su evolución en los últimos quince años. En *Comisión de Regulación de Telecomunicaciones - República de Colombia. 15 años de regulación de las telecomunicaciones en Colombia* (Bogotá: Imprenta Nacional, 2007), 239-255.

2 OCDE. The implications of convergence for regulation of electronic communications. Working party on Telecommunication and Information Services Policies. DSTI/ICCP/TISP(2003)5/FINAL, 2004.

3 GARCIA-MURILLO, MARTHA. The impact of technological convergence on the regulation of ICT industries. *JMM The International Journal on Media Management* 5, n.º 1 (2002): 57-67.

Este fenómeno puede ser analizado desde dos puntos de vista, el económico que ha implicado la revisión de los modelos de negocio por parte de las empresas con el fin de garantizar la comunicación e información de la sociedad, derivando en la creación de nuevas alternativas comerciales y empresariales (sobre este aspecto sobresalen las alianzas estratégicas, fusiones y adquisiciones de empresas) destinadas a satisfacer las demandas de los ciudadanos provenientes de los mismos avances tecnológicos y de la nueva forma de consumir e interactuar por parte de los usuarios, trayendo consigo unas mayores inversiones por parte de los operadores en redes de mayor capacidad, que permitieran la transmisión de cualquier tipo de servicio ya sea de voz, datos y videos para satisfacer la creciente demanda de nuevos servicios⁴ y el segundo punto de análisis desde el regulatorio, entendiéndolo no solo como la articulación de un sistema normativo y regulatorio acorde a la realidad tecnológica y a los modelos de negocios desarrollados por parte de las compañías, sino de un modelo institucional acorde a esta realidad⁵.

Ahora bien, el fenómeno de la convergencia de los mercados de comunicaciones fue uno de los temas objeto de análisis en el *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia de 2014*^[6], en adelante, Recomendaciones de la OCDE, en el que se precisó que las nuevas redes basadas en tecnologías IP han permitido que los operadores de servicios de telecomunicaciones en Colombia puedan prestar distintos servicios a través de la misma red⁷, lo que se ha traducido en nuevas ofertas comerciales, alianzas comerciales y han promovido la competencia entre los servicios y las diferentes plataformas. Lo que nos permite concluir que desde el punto de vista empresarial y comercial se han podido articular diferentes estrategias para dar respuesta a este fenómeno en Colombia.

En lo que respecta a la convergencia en Colombia, desde el punto de vista jurídico, surge la necesidad de efectuar el análisis de la convergencia regulatoria⁸, examinándola desde dos perspectivas, la primera, desde la revisión del marco normativo y su adecuación a esta nueva realidad y, la segunda perspectiva, si el modelo institucional se adecua a este fenómeno⁹, aspecto sobre el cual versa el presente artículo.

4 *Ibid.*, p. 240. El profesor Ariño precisa que otro factor que ha impulsado el desarrollo de nuevas estrategias comerciales producto del fenómeno de la convergencia es la pérdida de importancia económica del servicio de voz en los ingresos de las compañías, esto ha generado la migración a nuevos servicios para la obtención de nuevos recursos.

5 JURADO, GABRIEL. La convergencia del regulador en Colombia. En *Comisión de Regulación de Telecomunicaciones - República de Colombia. 15 años de regulación de las telecomunicaciones en Colombia* (Bogotá: Imprenta Nacional, 2007), 213-223.

6 OECD. Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia (París: OECD Publishing, 2014).

7 *Ibid.*, p. 92.

8 ARIÑO, GASPAS. Regulación para la convergencia. *Ob. Cit.*, pp. 247 y ss. Entendida como una reformulación del modelo regulatorio vigente, entendido como un modelo orientado de regular de forma independiente cada uno de los sectores, de acuerdo con su tecnología y servicio que se prestaba a través de ella. La finalidad es crear un marco normativo que se adopte a esta realidad y al sistema de prestación de servicios de forma convergente.

9 Comisión Europea. *Libro verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación. 1997*. Recuperado de [<http://www.euskalnet.net/oig/archivo/lvmedia.pdf>]. Ya en 1997, la Comisión Europea indicaba cuales eran los inconvenientes que podrían darse en el mercado en convergencia al existir múltiples reguladores y la duplicidad

La primera aproximación al fenómeno de la convergencia regulatoria como una realidad imperante en modelo Colombiano viene a ser reconocida por primera vez a través del Decreto 2870 de 2007^[10], al ser considerado como el primer instrumento normativo, en el que se establece un marco reglamentario, cuyo objetivo principal era el de garantizar la convergencia en los servicios públicos de telecomunicaciones y en las redes de telecomunicaciones del asegurar el acceso y uso de las redes y servicios a todos los habitantes del territorio, así como promover la competencia entre los diferentes operadores, excluyendo a los operadores de televisión, al ser un servicio con un régimen propio y con regulador¹¹ creado constitucionalmente encargado de regular al servicio público de televisión¹².

La finalidad de este decreto era la de eliminar los desequilibrios competitivos existentes en el mercado de la telecomunicaciones y crear un mercado convergente, para tal efecto incorpora el Título Habilitante Convergente entendido como un título que comprende las licencias y concesiones para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones de que tratan el Decreto-Ley 1900 de 1990 y el inciso cuarto del artículo 33 de la Ley 80 de 1993. Se exceptuaron de dicho Título Único Convergente a los servicios de televisión consagrados

de competencias principalmente en lo referente en el manejo del espectro que derivaba en procedimientos contradictorios que obstaculizaban el normal desarrollo del mercado y del plan de inversiones de los operadores. Sobre el particular, la Comisión en su momento indicaba “Multiplicidad de organismos reguladores. El proceso de obtener las autorizaciones pertinentes para un paquete concreto de servicios en la totalidad de los Estados miembros y, potencialmente, de diferentes órganos reguladores puede generar unos gastos adicionales importantes a quienes deseen extender sus actividades a toda Europa. La prestación de servicios puede verse obstaculizada si los agentes del mercado han de someterse a varios regímenes reglamentarios o relacionarse con múltiples órganos reguladores, por ejemplo en el caso de que resulte necesario obtener una autorización para una red tanto en su calidad de infraestructura de telecomunicación como de red de radiodifusión (porque se utilice para prestar ambos tipos de servicio)”.

10 Decreto 2870 de 2007, por medio del cual se adoptan medidas para facilitar la Convergencia de los servicios y redes en materia de Telecomunicaciones.

11 Comisión Nacional de Televisión, creada por mandato constitucional. Dicha Comisión fue derogada por el Acto Legislativo 002 de 2011. Mediante la Ley 1507 de 2012 se crea la Autoridad Nacional de Televisión que reemplaza a la Comisión Nacional de Televisión.

El texto original 77 de la Constitución Nacional indicaba, la dirección de la política que en materia de televisión determine la Ley sin menoscabo de las libertades consagradas en esta Constitución, estará a cargo del organismo mencionado.

La televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio. La dirección y ejecución de las funciones de la entidad estarán a cargo de una Junta Directiva integrada por cinco (5) miembros, la cual nombrará al director. Los miembros de la Junta tendrán periodo fijo. El Gobierno nacional designará dos de ellos. Otro será escogido entre los representantes legales de los canales regionales de televisión. La ley dispondrá lo relativo al nombramiento de los demás miembros y regulará la organización y funcionamiento de la entidad.

Parágrafo. Se garantizarán y respetarán la estabilidad y los derechos de los trabajadores de Inravisión.

12 JURADO, GABRIEL. La Convergencia... *Ob. Cit.* 221. Si bien la expedición del Decreto 2870 de 2007, responde a la estrategia diseñada por parte del gobierno, para adecuar el marco normativo a la realidad del mercado y a la convergencia, fue insuficiente al no reconocer la existencia de otros servicios. De allí la conveniencia de revisar todo el marco normativo y armonizarlo a la convergencia. De allí como lo sugiere este autor “Este ajuste deberá orientarse hacia la regulación integral de redes de transporte, previendo la posibilidad de la regulación integral de redes de transporte, previendo la posibilidad de que estas puedan transmitir diverso servicios y aplicaciones, bien a través de accesos móviles o fijos, soportando diversidad de operadores, tanto de transporte como de contenidos, en respuesta a los desafíos y oportunidades que permitan las redes de Nueva Generación”.

en la Ley 182 de 1995 y sus modificaciones, los servicios de radiodifusión sonora, auxiliares de ayuda y especiales de que trata el Decreto-Ley 1900 de 1990, los servicios de Telefonía Móvil Celular (TMC) y de Comunicación Personal (PCS) definidos en las Leyes 37 de 1993 y 555 de 2000, respectivamente, y los servicios de telefonía pública básica conmutada local, local extendida y telefonía móvil rural contemplados en la Ley 142 de 1994.

Adicionalmente, y en aras de garantizar la competencia, se establecen requisitos para la interconexión e interoperabilidad para todos los operadores de red y se incorpora el modelo regulatorio de regulación por mercados, labor encomendada a la CRT en su momento, entidad encargada de analizar la composición del mercado, de los agentes intervinientes, de los mercados relevantes, del grado de competencia en estos, así como los agentes que interfieren en el normal comportamiento de los mercados.

El Decreto 2870 de 2007 sirve de marco para la expedición de la Ley 1341 de 2009, denominada como Ley TIC, en la que se incorpora el marco jurídico y de política pública para el sector de las telecomunicaciones en Colombia, siendo la primera ley para este sector, la cual incorpora una serie de principios orientadores para garantizar el acceso y el uso de las TIC, de allí que uno de sus pilares sea el de promover la competencia, garantizar la defensa de los derechos de los usuarios y la inversión en el sector de tecnologías de la información y las comunicaciones y lograr, de esta manera, la cobertura de los servicios en todo el territorio nacional. Y por último, garantizar el uso eficiente de las tecnologías de la información por parte del Estado y en el diseño de sus políticas públicas orientadas al cierre de la brecha digital¹³. En el cumplimiento de estos principios, la ley efectúa una distribución de tareas y funciones de diseño de política pública y sobre la ejecución de dichas políticas, la de regular y las relacionadas con este entre los diferentes órganos pertenecientes al sector TIC, de allí que se destaque las funciones encomendadas al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones MINTIC, la Comisión de Regulación de Comunicaciones y la Agencia Nacional del Espectro.

Si bien, la Ley 1341 de 2009, se constituye en un avance significativo en la creación de un régimen uniforme para el sector TIC¹⁴, no tuvo en cuenta la revisión del modelo institucional vigente de cara a la convergencia, si bien se transforma al regulador Comisión de Regulación de Comunicaciones y se le otorgan nuevas facultades, entre ellas la de determinar los mercados relevantes de comunicaciones¹⁵, adicionalmente se destaca la creación de la

13 GUERRA DE LA ESPRIELLA, MARÍA y OVIEDO, JUAN. La Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (L1341/09). Actualización de un marco legal para un sector en constante evolución. Facultades de Jurisprudencia y Economía, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010).

14 En el Estudio de la OCDE, se lista 6 características que incorporó la Ley 1341 de 2009 al sector TIC, destacándose la creación de un marco general para el sector, salvo las excepciones previstas en el mismo texto normativo para el sector de radiodifusión y el sector de audiovisual, la importancia que tiene el espectro para este sector, de allí la creación de una Agencia especializada para dar soporte técnico a la planeación, gestión y control de este importante recurso, los principios orientadores para el sistema de protección de los derechos de los usuarios, el papel que desempeña el Estado como garante de la competencia en los mercados, de la interconexión y la interoperabilidad de las redes, la habilitación general para proveer y prestar servicios de comunicaciones, como principales aspectos.

15 El artículo 22 de la citada ley enumera las funciones atribuidas a la Comisión para garantizar la competencia en los mercados, destacándose la imposición de reglas asimétricas a aquellos operadores, cuyo comportamien-

Agencia Nacional del Espectro y la asunción por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio del régimen de protección de usuarios de servicios de comunicaciones. La reforma nunca contempló la posibilidad de fusionar los reguladores existentes y de crear un único regulador, entendido a este último como un regulador convergente que asumiera las funciones de regulación de los sectores de telecomunicaciones, radiodifusión y sector audiovisual, atendiendo a los problemas de coordinación entre las diversas entidades del sector para el diseño de una política regulatoria uniforme y convergente para el sector TIC¹⁶.

Sobre este aspecto, en el Estudio de la OCDE, esta organización vino a precisar sobre la necesidad de contar con un solo regulador tanto el sector de las telecomunicaciones y el sector audiovisual:

Muchos países de la OCDE, como Australia, Hungría y el Reino Unido, han fusionado los reguladores de radiodifusión y de telecomunicaciones con el objetivo de adaptar la regulación en un entorno convergente; otros, como los Estados Unidos, tienen desde hace tiempo un regulador convergente que desempeña ambas funciones. Este no es el caso de Colombia, donde la existencia de dos organismos diferentes para los servicios de telecomunicaciones y de televisión, además de los problemas de coordinación que conlleva, puede dificultar la implementación de regulación convergente. No obstante, la Ley de TIC confirió facultades a la CRC para determinar los mercados relevantes en el segmento de las telecomunicaciones y en el de la radiodifusión, lo cual ya supone un avance.

La nueva distribución competencial que trae la Ley 1507¹⁷ incorpora nuevas competencias y responsabilidades en materia de regulación para el sector de televisión, competencias que no se encontraban previstas en la Ley 1341 de 2009, en la que de forma expresa se sustrajeron de las competencias de la CRC en el servicio de televisión, siendo una competencia exclusiva en cabeza de la Comisión Nacional de Televisión (CNTV). De allí, el papel preponderante que desempeña en virtud de la Ley 1507, en la que la CRC debe regular las redes y la infraestructura de televisión, así como la determinación de los mercados relevantes para el sector de televisión.

En lo que respecta a la Autoridad Nacional de Televisión, como nuevo ente de creación legal y no constitucional, la ley le otorga la competencia para diseñar la política de televisión pública, de otorgar las concesiones de licencias a los proveedores de televisión, entre ellas, la del espectro y la de regular los contenidos del servicio de televisión¹⁸, de acuerdo

to incida en el mercado y afecté la competencia en este; la regulación en materia de interconexión y acceso como elemento fundamental para garantizar la competencia, de allí que cuente con la facultad de regular todo lo relacionado con las condiciones de acceso a las redes y la remuneración por el uso de estas; todo lo relacionado, con el régimen de calidad y las controversias que se originen entre los proveedores de redes y servicios, la posibilidad de solicitar la información necesaria para el ejercicio de sus funciones reguladoras a los proveedores de redes y servicios y la de señalar las condiciones de la oferta mayorista y la provisión de elementos desagregados, garantizando la remuneración de la infraestructura utilizada.

16 OECD. Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación... *Ob. Cit.*, p. 93.

17 Título III. Capítulo I. De la distribución de competencias.

18 Artículo 3.º. Funciones de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV). De conformidad con los fines y principios establecidos en el artículo 2.º de la Ley 182 de 1995, la ANTV ejercerá las siguientes funciones, con excepción de las consignadas en los artículos 10, 11, 12, 13, 14 y 15 de la presente ley:

- a) Ejecutar para el cumplimiento de su objeto los actos y contratos propios de su naturaleza;
- b) Adjudicar las concesiones y licencias de servicio, espacios de televisión, de conformidad con la ley;

con el modelo actual de televisión y con las clasificaciones previstas por parte de la ley. Su particularidad es que se constituye una autoridad dotada de independencia, con personería jurídica propia, aspecto que dista mucho del regulador de telecomunicaciones.

Bajo la premisa de racionalizar la regulación y de dar respuesta a la convergencia de los mercados de telecomunicaciones, se considera, en el estudio de OCDE¹⁹, la imperiosa necesidad de contar con un regulador convergente e independiente, aspecto que analizaremos posteriormente, que bajo el supuesto del reconocimiento de la convergencia desde el punto legal y regulatorio no justifica la existencia de un regulador independiente para el sector audiovisual, en el entendido que la realidad actual del mercado viene dada por el empaquetamiento de servicios y por los servicios *over the top*²⁰, de allí la conveniencia de contar con un solo regulador y porque no de una sola ley para todo el sector TIC incluyendo al sector audiovisual.

Una vez revisado el estado actual del sector, la OCDE efectuó una serie de recomendaciones orientadas a dar soluciones a las diversas problemáticas identificadas en el sector de las telecomunicaciones en Colombia, consideradas como las opciones más beneficiosas para el país y que, por consiguiente, le permitirían a Colombia crear los incentivos necesarios para fortalecer la competencia y aumentar las inversiones en el sector TIC.

Dentro de las recomendaciones se destaca la de crear un regulador de carácter convergente, producto de la fusión de los órganos reguladores encargados de la regulación en el sector de las telecomunicaciones y del sector audiovisual, Comisión de Regulación de

- c) Coordinar con la ANE los asuntos relativos a la gestión, administración y control del espectro radioeléctrico;
- d) Diseñar e implementar estrategias pedagógicas para que la teleaudiencia familiar e infantil puedan desarrollar el espíritu crítico respecto de la información recibida a través de la televisión;
- e) Sancionar cuando haya lugar a quienes violen con la prestación del servicio público de televisión, las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de los niños;
- f) Asistir, colaborar y acompañar en lo relativo a las funciones de la ANTV, al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la preparación y atención de las reuniones con los organismos internacionales de telecomunicaciones en los que hace parte Colombia;
- g) Asistir al Gobierno nacional en el estudio y preparación de las materias relativas a los servicios de televisión;
- h) La ANTV será responsable ante el Congreso de la República de atender los requerimientos y citaciones que este le solicite a través de las plenarios y comisiones;
- i) Velar por el fortalecimiento y desarrollo de la TV pública;
- j) Promover y desarrollar la industria de la televisión;
- k) Dictar su propio reglamento y demás funciones que establezca la ley.

19 OECD. Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación... *Ob. Cit.*, pp. 157 y ss.

20 *Ibid.*, p. 63. "Por último, cabe preguntarse si un solo regulador estaría en mejores condiciones para ocuparse de un entorno de comunicaciones convergentes. Es evidente que el aumento de los proveedores over-the-top (OTT) y la oferta de servicios triple play han puesto a prueba el modelo. Mientras que alguno de las funciones de la ANTV todavía pueden separarse claramente del suministro de la infraestructura (producción de contenido local, normas relativas a la publicidad), puede que no suceda así en el futuro, ya que continúa la tendencia hacia la convergencia. Los Estados Unidos (FCC) y el Reino Unido (Ofcom) ya aplican este modelo. Por otra parte, la reciente revisión de la convergencia en Australia debe ser analizada con cautela en lo que respecta a los asuntos que un país debe tener en cuenta al evaluar la necesidad de un "regulador convergente". En el caso de Colombia, cuestiones como las normas *must-carry/must offer*, los diferentes requisitos de contribución al FON TIC y al FON TV y el diseño de la regulación de los servicios triple play se tratarían más fácilmente con un solo órgano. La CRC y la ANTV deberían fusionarse para formar un regulador convergente, en el que una división especializada (la actual ANE) actuara como órgano técnico con conocimientos especializados en materia del espectro, prestando asesoramiento técnico como hace actualmente para la ANTV y el MINTIC".

Comunicaciones (CRC) y la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)²¹, dando como resultado la creación de un regulador convergente para ambos sectores, con plenas competencias para regular los mercados, entre ellos, el mercado audiovisual, y determinar las condiciones y factores para garantizar la competencia; sustrayendo de las competencias de este regulador lo correspondiente a la política de contenidos, que podría ser asumida de manera exclusiva por la actual Autoridad de Televisión dotada de plena independencia y autonomía para el ejercicio de sus funciones. La creación de un órgano convergente puede generar un efecto positivo en el mercado al eliminar las restricciones y barreras existentes ante la presencia de multiplicidad de órganos reguladores.

Sumado a las recomendaciones dadas por parte de la OCDE en 2014, el Departamento Nacional de Planeación, en su tarea de diseñar una política pública para el sector audiovisual, elaboró un estudio en el cual se analiza el futuro del sector audiovisual en Colombia²², documento presentando en 2016.

En dicho documento se efectúa una revisión del modelo institucional vigente para el sector audiovisual en Colombia²³, dentro de otros elementos y factores que inciden en el diseño de una adecuada política pública para este sector.

Sobre el particular, tal como se indicaba previamente, se considera que la expedición de la Ley 1507 de 2012 es una respuesta dada por parte del legislador de crear un modelo institucional convergente para el sector TIC, aspecto que puede ser cuestionado porque distribuye y asigna las diferentes funciones que radicaban en la extinta Comisión Nacional de Televisión en cinco autoridades (Autoridad Nacional de Televisión, Comisión de Comunicación de Comunicaciones, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Agencia Nacional del Espectro) encargadas de definir la política pública del servicio público de televisión de acuerdo con las competencias que le han sido asignadas por esta ley²⁴.

Ante la multiplicidad de agentes que intervienen en el sector audiovisual que inciden en el desarrollo armónico de este sector, se efectuó una revisión de la experiencia internacional y los estudios realizados por distintas organizaciones como la OCDE y la CEPAL²⁵, con el fin establecer cuáles serían los mejores mecanismos para articular un marco normativo

21 *Ibid.*, p. 161. “La CRC y la ANTV deben fusionarse y crear un regulador convergente independiente que se encargue de los mercados de comunicaciones y radiodifusión (incluida la televisión). Este nuevo regulador convergente estará en mejores condiciones para evaluar los efectos del contenido de vídeo y los empaquetamientos de servicios en la dinámica de la competencia de esos mercados”.

22 Departamento Nacional de Planeación (DNP). *El futuro del sector audiovisual en Colombia: necesidad de política pública y reformas normativas en el marco de la convergencia tecnológica y las tendencias del mercado*, informe final. 2016.

23 *Ibid.*, pp. 13 y ss. Marco institucional del sector audiovisual en Colombia.

24 Ley 1507 de 2012. Título III. Capítulo I. De la distribución de competencias, artículo 10. Distribución de funciones en materia de política pública. Sin perjuicio de la potestad reglamentaria del presidente de la República, todas las autoridades a que se transfieren funciones en virtud de la presente ley, ejercerán, en el marco de sus competencias, la función que el literal a) del artículo 5.º de la Ley 182 de 1995 asignaba a la Comisión Nacional de Televisión.

25 Bustillo, René. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y del Caribe). Un modelo institucional para la regulación en materia de convergencia tecnológica en América Latina. Colección de Documentos de Apoyo. 2011. Recuperado de [<http://www.cepal.org/es/publicaciones/3916-un-modelo-institucional-la-regulacion-materia-convergencia-tecnologica-america>].

adecuado para el sector TIC, dentro de un marco de convergencia, lo que implica una revisión del marco institucional.

Conforme a la experiencia internacional, algunos países han adoptado modelos de autoridades regulatorias convergentes, tanto para los servicios de telecomunicaciones y el sector audiovisual, destacándose la experiencia de Estados Unidos, Inglaterra, Australia e Italia²⁶, siendo Inglaterra el país modelo en materia de regulador convergente. Si bien la posibilidad de contar con un modelo institucional convergente no implica que exista un marco normativo convergente, sino marcos especializados para ambos sectores.

Ahora bien, efectuando la revisión al estudio elaborado por parte de la CEPAL en 2011, este organismo orientó todo su análisis en la regulación de las comunicaciones en un ambiente de convergencia tecnológica, de allí que el desafío no solo viene dado por la satisfacción de requerimientos específicos por parte de los usuarios, sino el desarrollo de acciones orientadas a generar y adecuar a la estructura vigente hacia una nueva regulación y de una respuesta institucional a los desafíos de la convergencia²⁷ que se concreta en dos grandes aspectos. El primero, en la creación de un ente regulador dotado de independencia del gobierno y de la industria para la toma de las decisiones, con amplia capacidad técnica, sumado a la convergencia institucional, que implica una convergencia entre las distintas leyes del sector de las comunicaciones electrónicas, lo cual permitiría que un solo regulador de carácter convergente asumiera todas las competencias de los diversos reguladores de contenidos, de radiodifusión y de comunicaciones²⁸, y en un segundo supuesto de que no se diera la creación de un regulador de carácter convergente que incorporará las funciones convergentes de los otros organismos, la conveniencia de crear sistemas de cooperación entre los distintos reguladores, con el fin de lograr una regulación armónica para el sector ya sea audiovisual o de telecomunicaciones, con el fin de evitar pronunciamientos contradictorios y perjudiciales para los mercados.

Vale la pena precisar que los estudios seleccionados por el Departamento Nacional de Planeación nos permiten concluir, y teniendo como insumo los estudios de la OCDE²⁹, de la necesidad de revisar las normas y la regulación existente, específicamente en lo relacionado a los objetivos por los cuales fueron expedidos estos instrumentos normativos, cuya finalidad principal era la de garantizar la plena cobertura de los servicios, de tener múltiples alternativas para los usuarios y la diversidad de contenidos para que estas se adecúen a la nueva realidad de los mercados convergentes y al modelo de internet. De allí, la conveniencia de revisar el modelo vigente en Colombia, atendiendo a que la Ley 1507 no fue en el reparto de funciones de regulación *ex ante* entre la ANTV y la CRC³⁰, derivando una falta de homogeneidad para el ejercicio de la función reguladora y de duplicidades para

26 Departamento Nacional de Planeación (DNP). El futuro del sector audiovisual. *Ob. Cit.*, pp. 88 y ss.

27 *Ibid.*, pp. 15 y ss.

28 *Ibid.* p. 20.

29 OCDE. Digital convergence, policy and regulatory issues. Working party on communication infrastructures and services policy. 2015.

30 Departamento Nacional de Planeación (DNP). El futuro... *Ob. Cit.*, p. 96, "En efecto, a manera de ejemplo, en tanto que la CRC le compete la determinación de medidas regulatorias pro competitivas en los mercados audiovisuales, a la ANTV le corresponde la adopción de medidas relacionadas con las habilitaciones y fijación de contraprestaciones por la prestación de servicios audiovisuales y para las cuales la definición de los mercados

este sector y, un aspecto determinante, la sustracción de la política audiovisual dentro del marco jurídico global que encierra la Ley 1341 de 2009 para el sector TIC, siendo necesario la articulación del sector audiovisual en un entorno convergente.

La creación de un regulador convergente a juicio del organismo encargado del diseño de la política pública en Colombia el DNP, al igual que lo hizo la OCDE en sus recomendaciones para Colombia en 2014, generaría efectos positivos en los mercados, principalmente los provenientes por la reducción de trámites y procesos, sobre el particular se indica “ya que se desarrollaría un dialogo integral sobre el contexto digital entre los agentes sujetos de regulación y una única autoridad convergente, lo cual sin duda redundaría en mejor y mayor competencia, mayores ingresos para la industria y más bienestar para los usuarios”³¹.

Por lo anterior, la propuesta es que fortalezcan las competencias y facultades de la CRC siendo el único organismo regulador *ex ante* para los sectores TIC y audiovisual, sustrayendo de sus competencias las relacionadas al manejo de los contenidos que podría recaer en cabeza en la actual Autoridad Nacional de Televisión. El fortalecimiento de las competencias del regulador traería consigo la consolidación de un mercado convergente y un aumento de los niveles de eficiencia para el sector TIC.

Para la consecución de este objetivo en un entorno convergente, es indispensable una actualización del marco legal vigente, Leyes 1341 de 2009 y Ley 1507 de 2012, la expedición de un marco acorde a la realidad del mercado audiovisual, lo que implicaría eliminar la clasificación del servicio de televisión, así como incorporar un sistema de habilitación general similar al previsto en la Ley 1341 de 2009 con un régimen de transición adecuado.

2. INSTITUCIONES Y AGENTES ECONÓMICOS RELEVANTES

Ahora bien procederemos analizar las dos autoridades regulatorias del sector de las telecomunicaciones y del servicio de televisión, con el fin de identificar sus competencias, que se han establecido para garantizar la existencia de un mercado en convergencia.

2.1. COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En 1992, en virtud de las facultades extraordinarias conferidas por la Constitución Política en el artículo transitorio 20, se expide el Decreto 2122 de 1992^[32], por medio del cual se crea la Comisión de Regulación de las Telecomunicaciones, como una unidad administrativa sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Comunicaciones, establecida para cumplir los siguientes objetivos, como eran los de regular y promover la competencia para los servicios de telecomunicaciones, la eficiencia en la prestación de estos en condiciones de calidad y evitar el abuso de la posición de dominio³³.

y la situación de competencia en los mismos revisten sin lugar a dudas un carácter estratégico y necesario para el ejercicio de esas funciones”.

31 *Ibid.*, pp. 110 y ss.

32 Decreto número 2122 de 1992, por el cual se reestructura el Ministerio de Comunicaciones.

33 VILLEGAS, LORENZO. La Ley de TIC y la Comisión Regulación de las Telecomunicaciones: la Comisión de Regulación de Comunicaciones. En comentarios a la Ley de Tecnologías de la Información y las Comunica-

El mencionado decreto le otorga a la Comisión diversas funciones, que van desde evitar prácticas restrictivas de la competencia, establecer los requisitos de interconexión de los operadores de larga distancia, fijar las tarifas y las formulas tarifarias de los servicios e interconexiones y solucionar los conflictos de carácter administrativos que se podrían originar entre los operadores de telecomunicaciones. Sumado a la particular naturaleza de la entidad y de su conformación como un organismo técnico de regulación para el sector de las telecomunicaciones en Colombia.

La mayor transformación al régimen de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones se da con la Ley 142 de 1994^[34], por medio de la cual se establece régimen de los servicios públicos domiciliarios en Colombia e incorpora un capítulo específico destinado a establecer las reglas y funciones principales de las Comisiones de Regulación, entre ellas, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones³⁵.

La citada ley atribuye unas facultades generales a las comisiones, tales como la definición de los criterios de eficiencia y calidad, la definición de la política tarifaria y los regímenes tarifarios, la garantía de la competencia efectiva en cada uno de los sectores regulados, así como las funciones que caracterizan la función regulatoria de intervención del Estado en la economía, como lo son la protección de los usuarios y la promoción de la competencia.

La particularidad de la ley en lo que respecta a la Comisión de Regulación de Comunicaciones amplía sus competencias a todos a los servicios de carácter domiciliario, excluyendo de su regulación los servicios de radiodifusión sonora, auxiliares de ayuda y especiales, así como el servicio de televisión que tenía un régimen específico con una autoridad regulatoria creada para tal fin. En virtud de esta ley, la Comisión contaba con facultades de carácter general y particular de los aspectos técnicos y económicos de los servicios de telecomunicaciones, tales como el régimen de competencia, la definición del régimen tarifario, de interconexión y de protección de los usuarios, entre otros. Como facultades específicas se destacan la solución de conflictos entre los operadores derivados de los contratos de interconexión y acceso y la imposición de servidumbre derivadas de la interconexión³⁶.

La particularidad de la Ley 1341 de 2009 radica en que se convierte en el marco normativo para el sector TIC y en un avance para la consolidación de la convergencia, adicional refuerza el concepto de interconexión, sumada a la reforma al sector de las comunicaciones, a pesar de la exclusión de los sectores de la televisión y la radiodifusión³⁷. Se destaca el

ciones (TIC) (Ley 1341 de 2009). Dir. EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ, coordinadores Luz Mónica Herrera Zapata y Sandra Milena Ortiz Laverde (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010), 503-541.

34 Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

35 VIDA, JOSÉ. La Comisión de Regulación de Comunicaciones: su naturaleza y significado en la organización institucional colombiana a partir de la Ley 1341 de 2009. En *Comentarios a la Ley de tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)* (Ley 1341 de 2009). Dir. EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ, coordinadores Luz Mónica Herrera Zapata y Sandra Milena Ortiz Laverde (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010), 541-571.

36 VILLEGAS, LORENZO. La Ley de TIC y la Comisión... *Ob. Cit.*, p. 521.

37 VIDA, JOSÉ. La Comisión de Regulación de Comunicaciones... *Ob. Cit.*, p. 544. "Este interés por la organización administrativa se justifica en tanto constituye un elemento determinante en los subsistemas jurídicos sectoriales en tanto el tipo de organización condiciona decisivamente los términos en la ejecución del programa legislativo correspondiente- según la clásica constatación de A. Helsen. La relevancia de la

aumento significativo amplía las facultades y atribuciones del regulador sectorial en cabeza de la CRC, es que atribuyéndole como principal objetivo el de promoción de la competencia, evitar el abuso de posición dominante y regular mercados de las redes y los servicios de comunicaciones.

Para la consecución de este objetivo la ley le atribuye un catálogo amplio de funciones dentro de las cuales sobresalen³⁸:

- Garantizar los derechos de los usuarios.
- Prevenir y corregir fallas de mercado.
- Garantizar condiciones de competencia.
- Asegurar el acceso y uso eficiente de la infraestructura para el desarrollo de las TIC.
- Promover desarrollo de servicios, contenidos y aplicaciones.
- Resolver controversias entre proveedores.

La reforma institucional que se surte para el sector de la televisión en 2012, que se materializa en la expedición de la Ley 1507 de 2012, traslada al regulador de comunicaciones las competencias que recaían en cabeza de la Comisión Nacional de Televisión y que en virtud de la Ley 1341 de 2009 de forma expresa habían sido excluidas, atendiendo al régimen especial para el servicio de televisión. De allí que la ley le atribuya las siguientes competencias a la CRC, lo que se puede traducir en los primeros intentos por parte del Legislativo de contar con un regulador convergente, a pesar de la dispersión de funciones otorgadas a otros órganos pertenecientes al sector.

Competencias atribuidas por la Ley 1507 a la CRC, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la citada ley³⁹.

cuestión organizativa alcanza su mayor expresión en el caso de los sectores liberalizados en los que el diseño organizativo caracteriza su propia organización sustantiva mediante la que se pretende la satisfacción del interés general presente en unos servicios prestados en libre competencia, lo cual se consigue mediante un modelo organizativo específico que es el propio de los organismos reguladores independientes”.

38 VILLEGAS, LORENZO. La Ley de TIC y la Comisión... *Ob. Cit.*, p. 529. Sobre el particular indica sobre las competencias atribuidas al organismo regulador “Podemos afirmar que las funciones de la Ley de TIC asigna a la CRC son materialmente las mismas asignadas a la CRCT: en general, son funciones de regulación con la connotación vistas antes. Sin embargo, una particularidad aparece en la nueva ley. Estas funciones ya son asignadas directamente a la CRC y por lo tanto no son funciones que se desprenden de la función de la regulación general consagrada en el artículo 365 de la Constitución y ya no derivadas del artículo 370 como las de la Ley 142 de 1994”.

39 El citado artículo distribuye, entre varias entidades, que la definición de la política pública, relativa al servicio público de televisión, está en cabeza de todas las autoridades del sector en lo que le corresponde en sus marcos de sus competencias.

Es así, como el Ministerio de Tecnologías de la Información, tiene las siguientes atribuciones en materia de televisión.

1. Ser el ente rector y el encargado de la promoción sectorial a través del Fondo de TIC bajo su administración y operación, de conformidad con la Ley 1341 de 2009.
2. Competencias sancionatorias que en materia del espectro son propias del Ministerio TIC, según lo previsto en el artículo 63 de la Ley 1341 de 2009 y en el Decreto 41619 de 2011.

En cabeza de la Agencia Nacional del Espectro, se tienen:

1. Intervención, vigilancia y control del espectro, sin perjuicio de las competencias sancionatorias atribuidas al MINTIC tanto en la Ley, como en Decreto de 2011.

Clasificación de servicios: a) Tecnología, b) Usuarios, c) Orientación general programación y d) Niveles de cubrimiento del servicio⁴⁰.

Clasificación del servicio en televisión abierta.

Redes: clasificar las distintas modalidades del servicio y regular las condiciones de operación y explotación del servicio.

Usuarios: regular obligaciones con los usuarios.

Prohibiciones en competencia y en el régimen de inhabilidades.

Particularmente las nuevas funciones se traducen en dos concretamente, la elaboración de estudios para el sector de la televisión, particularmente en los estudios de mercados tanto en el mercado mayorista como minorista para analizar el grado de competencia de este servicio de televisión. Y lo respectivo a las redes y la infraestructura, la particularidades de esta que pueden derivar en la imposición de obligaciones de compartición de acuerdo con la naturaleza del servicio de televisión según su tecnología.

En virtud de lo anterior, el regulador de comunicaciones considero que era necesario adecuar estas nuevas atribuciones dentro de un entorno convergente. De allí que, desde 2012, la agenda regulatoria de la CRC propenda por la convergencia de la industria audiovisual, para lo cual ha emprendido los siguientes proyectos regulatorios, como lo son: la integración del servicio de televisión al Régimen Integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones; la definición de mercados relevantes en la industria audiovisual: 1. Clasificación de servicios convergentes, 2. Definición mercados relevantes y aquellos sujetos de regulación *ex ante*; la definición de aspectos técnicos de la televisión digital terrestre; las condiciones regulatorias asociadas a la prestación del servicio de televisión comunitaria, como principales aspectos para la consecución de una regulación convergente que va más allá del servicio público de televisión, la forma tradicional como este consumé y la nueva forma como se acceden a los contenidos audiovisuales.

2. Control y vigilancia del espectro, ocupación ilegal, recepción directa de señales vía satélite y registro de frecuencias

3. Derechos, tasas y tarifas por el acceso y uso del espectro.

4. Parámetros de valoración del espectro.

Por último, encontramos las atribuciones y competencias dadas a la Superintendencia de Industria y Comercio, en particular

1. Prácticas restrictivas de la competencia e integraciones empresariales, atendiendo a que es la única entidad encargada en Colombia en materia de protección de la competencia.

2. Protección *ex post* en materia de derechos de los usuarios y de los consumidores, de acuerdo con lo previsto tanto en la Ley 1340 de 2009 y en la Ley 1480 de 2011.

40 Departamento Nacional de Planeación (DNP). El futuro... *Ob. Cit.*, pp. 15 y ss. “En todo caso, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo indicado en el artículo 12 de Ley 1507 de 2012 y el parágrafo del artículo 18 de la Ley 182 de 1995, la CRC podrá establecer otros criterios de clasificación o clases diferentes de servicios, para mantener el sector actualizado con el desarrollo de los servicios y avances tecnológicos, herramienta que se considera fundamental en el marco de la convergencia que caracteriza hoy en el día el mercado audiovisual”.

2.2. AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN

La Autoridad Nacional de Televisión se crea mediante la Ley 1507 de 2012^[41], como una entidad de carácter gubernamental, cuyo objeto es determinar un conjunto de herramientas para la ejecución de los planes y programas en la prestación del servicio público de televisión, con el fin de garantizar el acceso a la televisión, el pluralismo informativo, la competencia y la eficiencia del servicio, sumando a la principal función consistente en ser el interlocutor entre los usuarios y la opinión pública en relación con la difusión, protección y defensa de los intereses de los televidentes.

La creación de esta autoridad es producto del cambio en el modelo de regulación del servicio público de televisión en Latinoamérica, la incidencia de la convergencia tecnológica⁴² en el modelo negocio del sector de la televisión y la idoneidad del regulador para cumplir con las tareas encomendadas, desde el punto técnico y su independencia del Ejecutivo, implicó la revisión de las competencias y atribuciones otorgadas al órgano encargado de la regulación de este servicio en Colombia de creación constitucional, en este caso la Comisión Nacional de Televisión⁴³ y si sus atribuciones garantizaban la convergencia tecnológica y la fuerza inversionista proveniente de este fenómeno⁴⁴.

Dicho análisis arrojó que el modelo vigente a 2011, no reconocía este fenómeno y que, por consiguiente, era necesario efectuar una reforma en la que se reconociera a la convergencia como eje central del cambio y la nueva realidad del mercado, derivando en un nuevo modelo regulatorio para el sector audiovisual⁴⁵ (entendiéndolo como un sector

41 Ley 1507 de 2012, por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones. Artículo 1.

42 PACHECO, RONALD. La autoridad nacional de televisión, ¿una agencia estatal independiente? *Revista Digital de Derecho Administrativo*, M. 13, primer semestre, pp. 63-98.

43 Ducon, Sandra. Caso de la Comisión Nacional de Televisión (CNTV): tensiones y visiones de una agencia regulatoria “independiente”, monografía de grado de maestría en Derecho. Universidad de los Andes. 2013. Recuperado de https://documentodegrado.uniandes.edu.co/documentos/201022208_fecha_2013_06_19_parte_1.pdf

44 *Ibid.*, p. 68.

45 Se debe entender que el sector audiovisual está conformado por la industria audiovisual conformado por empresas encargadas de la provisión y recepción simultánea de imágenes, sonidos y movimiento. Cuenta con sectores relevantes como lo son el cine, la televisión, la publicidad, el internet y los contenidos que se distribuyen por internet, de tal manera que involucra a otros sectores que inicialmente se encuentran contemplados dentro del servicio de clasificación y la legislación vigente sobre este servicio, como puede observarse en la Ley 182 de 1995, que regula este servicio.

Artículo 1.º. Naturaleza jurídica, técnica y cultural de la televisión. La televisión es un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado, cuya prestación corresponderá, mediante concesión, a las entidades públicas a que se refiere esta ley, a los particulares y comunidades organizadas, en los términos del artículo 365 de la Constitución Política.

Técnicamente, es un servicio de telecomunicaciones que ofrece programación dirigida al público en general o a una parte de él, que consiste en la emisión, transmisión, difusión, distribución, radiación y recepción de señales de audio y video en forma simultánea.

Este servicio público está vinculado intrínsecamente a la opinión pública y a la cultura del país, como instrumento dinamizador de los procesos de información y comunicación audiovisuales.

Artículo 2.º Fines y principios del servicio. Los fines del servicio de televisión son formar, educar, informar veraz y objetivamente y recrear de manera sana. Con el cumplimiento de estos se busca satisfacer las finalidades sociales del Estado, promover el respeto de las garantías, deberes y derechos fundamentales y demás

más amplio y que permitía agrupar a otros servicios similares al de televisión y que eran regulados de forma independiente). Por esto, la conveniencia de crear un nuevo reparto de las competencias en entre los agentes pertenecientes al sector, con el fin de generar un marco coherente.

Revisada la experiencia internacional, se completó que el modelo más óptimo para Colombia era el de crear un regulador único convergente, en el que confluyeran en este la regulación de los servicios de telecomunicaciones, televisión y radiodifusión, dotado de independencia. Pero producto de las discusiones dadas en el trámite legislativo, se consideró que era conveniente crear una nueva autoridad en materia de televisión denominada Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) encargada de algunas de las competencias otorgadas a la extinta Comisión de Televisión (CNTV), que era un órgano autónomo de creación de carácter constitucional e independiente del Ejecutivo, la cual contaba con un alto grado de independencia como sucede con el Banco de la República, independencia que no se puede predicar de las Comisiones de Regulación y que le permita a la Comisión Nacional de Televisión ejercer sus funciones orientadas a la efectiva prestación del servicio público de televisión y la satisfacción del interés general.

En cuanto a sus atribuciones, la Ley 1507 de 2012, y conforme a lo previsto en la Ley 182 de 1995, le asigna las siguientes atribuciones a la Autoridad Nacional de Televisión⁴⁶:

Habilitaciones:

- Concesiones.
- Derechos, tasas y tarifas.
- Dirección y manejo de la actividad concesional.
- Lo relacionado con encadenamiento, cubrimientos y programación.
- Lo referente a señales incidentales y codificadas de televisión.

Espectro: asignación de frecuencias para la prestación del servicio de Televisión, previa atribución por parte de la ANE.

Vigilancia y control:

- Respeto de la prestación del servicio.

libertades, fortalecer la consolidación de la democracia y la paz, y propender por la difusión de los valores humanos y expresiones culturales de carácter nacional, regional y local.

Dichos fines se cumplirán con arreglo a los siguientes principios:

- a) La imparcialidad en las informaciones;
- b) La separación entre opiniones e informaciones, en concordancia con los artículos 15 y 20 de la Constitución Política;
- c) El respeto al pluralismo político, religioso, social y cultural;
- d) El respeto a la honra, el buen nombre, la intimidad de las personas y los derechos y libertades que reconoce la Constitución Política;
- e) La protección de la juventud, la infancia y la familia;
- f) El respeto a los valores de igualdad, consagrados en el artículo 13 de la Constitución Política;
- g) La preeminencia del interés público sobre el privado;
- h) La responsabilidad social de los medios de comunicación.

46 *Ibid.*, p. 63.

- Uso indebido de las señales incidentales.
- Contenidos.

Franjas y contenidos:

- Regulación *ex ante* de las franjas y
- Contenidos de la programación, publicidad y comercialización.

Financiación de la televisión pública: dentro de las nuevas previsiones y elementos que incorpora la Ley 1507 de 2012 se encuentra la de creación del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos, denominado FONTV, cuyo manejo esta en cabeza de la ANTV y se configura en una cuenta especial de la autoridad.

El principal problema que se divisa según las recomendaciones de la OCDE, como el estudio elaborado por el DNP⁴⁷, es que bajo un escenario de convergencia de los servicios audiovisuales, la existencia de dos entidades encargadas de la regulación *ex ante*, de acuerdo con las atribuciones y competencias dadas en virtud de la Ley 1507 de 2012, ha derivado en duplicidad de procedimientos o ausencia de coordinación entre la Comisión de Regulación de Comunicaciones, la Autoridad Nacional de Televisión y en lo que respecta a temas de espectro con la Agencia Nacional del Espectro, de allí que sea necesario repensar el modelo vigente en cuanto al reparto competencial, en un entorno convergente y de la forma como el usuario adquiere los servicios.

Si bien, el nuevo escenario de distribución de competencias venía justificado por el fenómeno de la convergencia y la necesidad de evitar la duplicidad de funciones en materia regulatoria, no quedo justificada con la ley y ha derivado en una mayor afectación para el sector de la televisión, que sigue rezagada en cuanto a su regulación por la ausencia de una política pública y regulatoria acorde a las transformaciones del sector audiovisual, como un sector que involucra no solo a la televisión como servicio público, sino involucra a la industria de contenidos, en la que se encuentra el cine, los productores, distribuidores y los contenidos por internet, y la realidad del mercado tecnológico y de su incidencia en el modelo regulatorio tanto de las TIC como el audiovisual⁴⁸.

47 Departamento Nacional de Planeación (DNP). El futuro... *Ob. Cit.*, p. 105. “A manera de ejemplo, en tanto que la CRC le compete la determinación de medidas regulatorias pro competitivas en los mercados audiovisuales para corregir las fallas del mercado y promover la competencia en los mismos, a la ANTV por su parte le corresponde la adopción de medidas relacionadas con las habilitaciones y fijación de contraprestaciones por la prestación de servicios audiovisuales y para los cuales la definición de los mercados y la situación de competencia en los mismos revisten un carácter estratégico y necesario para el ejercicio de ese tipo de funciones”.

48 Universidad Externado de Colombia - Facultad de Derecho. Departamento de Derecho de las Telecomunicaciones. Conclusiones de la Universidad Externado De Colombia – UEC, a partir de las relatorías de las cinco mesas técnicas de televisión y contenidos audiovisuales digitales. Contrato 455 DE 2016. MINTIC/FONTIC - UEC. 2016. “En esta última posición, algunos de los participantes, consideraron que la entidad que debía integrar el ejercicio de todas las funciones que hemos venido anunciando, debía ser cualquiera de los entes de regulación, esto es, la ANTV o la CRC. Con ello se eliminaría la distribución de competencias consagrada en la Ley 1507 de 2012 la cual ha acarreado confusión en el sector de televisión y entre las mismas entidades a

3. EL MODELO COMPARADO

3.1 EL CASO DE OFCOM (MODELO DEL REINO UNIDO)⁴⁹

Dentro del modelo comparado ofCOM (Oficina de Comunicaciones) suele ser considerado el modelo representativo en materia de reguladores convergentes en el mundo⁵⁰.

Los antecedentes de su creación los encontramos en el 2000, bajo la irrupción de la convergencia se consideró oportuno revisar el modelo regulatorio vigente en Reino Unido, con el fin de determinar la conveniencia de una actualización del marco legal vigente, acompañado de un proceso de consulta a la industria y los usuarios, sumado al proceso adelantado por parte de la Comisión Europea de revisar el marco regulatorio⁵¹ y adecuarlo a la convergencia, culminan con la expedición del nuevo marco normativo de la Unión Europea expedido en el año 2002^[52].

Producto de este proceso de consultas se llegó a la conclusión de la necesidad de crear un marco uniforme para el sector audiovisual y de telecomunicaciones⁵³, en 2003, mediante la Communications Act 2003^[54] se creó un nuevo regulador de carácter convergente denominado ofCOM, sobre el particular se tiene presente que el organismo regulador se crea mediante la Office of Communications Act 2012, en la que oficializaba la fusión de los organismos reguladores en materia de radiodifusión, audiovisuales y de telecomunicaciones, pero se consideró la pertinencia de que el marco legal se reformara para la puesta en marcha

cargo de dichas funciones; otros participantes consideraron que la entidad que debía asumir el ejercicio de todas las funciones era el MINTIC”.

49 Independent regulator and competition authority for the UK communications industries.

50 Carniel, Ricardo. Organismos independientes de regulación del audiovisual: Los primeros cinco años de la OFCOM y el desafío de la convergencia (Facultad de Ciencias de la Comunicación - Universidad Autónoma de Barcelona).

51 Comisión Europea. Libro verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación. 1997. Recuperado de <http://www.euskalnet.net/oig/archivo/lvmedia.pdf>

52 Directiva 2002/21/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa a un marco regulador común de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco); Directiva 2002/20/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva de autorización); Directiva 2002/19/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (Directiva de acceso) y Directiva 2002/22/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa al servicio universal (Directiva de Servicio Universal).

53 Carniel, Ricardo. Organismos independientes de regulación... *Ob. Cit.*, p. 11.

54 Communications Act 2003. Es una Ley expedida por el Parlamento del Reino Unido. La Ley entró en vigor el 25 de julio de 2003, y reemplazó a la Telecommunications Act 1984. Su principal característica es que consolida en un solo organismo regulador denominado ofCOM a los antiguos reguladores de telecomunicaciones y de difusión existentes en Reino Unido. ofCOM empezó a ejercer todas sus competencias que inicialmente ejerció la antigua Oficina de Telecomunicaciones (ofTEL) el 28 de diciembre de 2003. Regulador convergente para telecomunicaciones, audiovisual y medios; no se requiere de autorización para operar una red o proveer servicios, a menos que use el espectro; ofCOM puede autorizar uso del espectro sin necesidad de licencia; obligación de proveer desagregación de bucle aun en redes NGN; espectro es transferible tan sólo con notificación; reglas específicas para VoIP (similares a telefonía pública).

del organismo regulador⁵⁵, como autoridad reguladora y de competencia encargada tanto del transporte como del contenido de todo el sector de la comunicación (ofCOM regula la industria de la radiodifusión, telecomunicaciones y servicios postales de Reino Unido)⁵⁶. Desde su creación ofCOM asumió las 128 funciones y obligaciones de los cinco organismos reguladores existentes en Reino Unido, como lo eran: OfTel (telecomunicaciones), Agencia de Radiocomunicaciones (espectro), ITC (televisión), Radio Authority (radio) y la Comisión de Normas de Radiodifusión y la Privacidad en relación con todos los organismos de radiodifusión, incluyendo la BBC), así como otras competencias atribuidas al órgano regulador en la Communications Act 2003.

ofCOM cuenta desde su creación con amplios poderes en los sectores de la televisión, la radio, las telecomunicaciones y los correos. Asimismo, tiene la obligación legal de representar los intereses de los ciudadanos y de los consumidores mediante la promoción de la competencia y la protección del público contra el material dañino u ofensivo⁵⁷.

55 Office of Communications Act 2012. An Act to establish a body corporate to be known as the Office of Communications; and to confer functions in relation to proposals about the regulation of communications on that body, on certain existing regulators and on the Secretary of State.

56 Se excluyen de sus competencias y atribuciones los siguientes asuntos:

- a) Las disputas o controversias que se originen entre los usuarios y el proveedor de telecomunicaciones;
- b) Las controversias que se originen por las tarifas adicionales que se originen por la contratación de servicios adicionales al paquete principal, incluyendo los servicios de texto de telefonía móvil y tonos de llamada;
- c) El contenido de los anuncios de televisión y radio;
- d) Las quejas que se presenten sobre los programas que se transmiten por la BBC, y
- e) Las tasas que se deriven de la licencia de televisión de la BBC;

57 Functions and general powers of ofCOM

(1) The Office of Communications (ofCOM) shall have the following functions—

(a) the functions transferred to ofCOM under section 2; and

(b) such other functions as may be conferred on ofCOM by or under any enactment (including this Act).

(2) ofCOM shall also have any functions in relation to telephone numbers that are conferred on them by the law of the Isle of Man or of any of the Channel Islands.

(3) ofCOM may do anything which appears to them to be incidental or conducive to the carrying out of their functions, including borrow money.

(4) ofCOM are not to borrow money except with the consent of the Secretary of State, or in accordance with a general authorization given by him.

(5) ofCOM's powers under subsection (3) include, in particular—

(a) power to undertake research and development work in connection with any matter in relation to which they have functions;

(b) power to promote the carrying out of such research and development by others, or otherwise to arrange for it to be carried out by others;

(c) power to institute and carry on criminal proceedings in England and Wales or Northern Ireland for an offence relating to a matter in relation to which they have functions; and

(d) power, in such cases and in such circumstances as they may think fit, to make payments (where no legal liability arises) to persons adversely affected by the carrying out by ofCOM of any of their functions.

(6) In exercise of their powers under subsection (3), ofCOM must establish and maintain separate offices in each of the following parts of the United Kingdom—

(a) England;

(b) Wales;

(c) Scotland; and

(d) Northern Ireland.

(7) Part 2 of the Deregulation and Contracting Out Act 1994 (c. 40) (contracting out) is to have effect in relation to the functions conferred on ofCOM by or under any enactment as if—

Adicionalmente, cuenta con competencia sobre los medios públicos y privados con jurisdicción en todo Reino Unido, independientemente de la plataforma o medio de transmisión⁵⁸.

Como principales tareas y potestades se destacan:

- Garantizar la competencia sobre las telecomunicaciones
- Asegurar el uso óptimo del espectro electromagnético.
- Garantizar que todos los servicios de comunicaciones —incluyendo servicios de datos de alta velocidad— estén disponibles en todo Reino Unido.
- Garantizar que los servicios de televisión y radio se presten con los más altos estándares de calidad.
- Mantener la pluralidad en la provisión de radiodifusión.
- Aplicar una protección adecuada para el público contra material ofensivo o dañino.
- Aplicar una protección adecuada para el público contra la injusticia o el incumplimiento del mandato de privacidad.
- Garantizar la competencia en el mercado y sobre los contenidos.

POTESTADES

- Cuenta con Potestad Normativa.
- Potestad Inspectoral y solicitar información para el cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas.
- Potestad Sancionadora y de poder imponer sanciones de manera directa.
- Órgano consultivo del Gobierno. Debe presentar anualmente informes sobre su gestión al poder político.
- Sus actuaciones son susceptibles de ser recurridas ante las Cortes Judiciales.

Son múltiples las ventajas que se han dado desde su creación, como es la posibilidad de contar con una respuesta convergente ante la realidad del mercado. El análisis que se efectúa no solo se limita a analizar las condiciones de un mercado concreto, sino a analizar las implicaciones regulatorias que pueden darse en otros mercados y en otro tipo de actividades, por esto que sus análisis se realicen de forma conjunta con la Autoridad de Competencia. De allí que pueda equilibrar de la regulación económica, la competencia, los consumidores y los mercados con las exigencias del contenido y la regulación cultural, del servicio público y el interés público.

El segundo aspecto a destacar, es la gestión del espectro en cabeza de una sola entidad. Al ser un regulador de carácter convergente, este se encarga de gestionar todo lo relacionado al espectro civil, así como de establecer los mecanismos para la gestión de este importante

(a) ofCOM were an office holder within the meaning of that Part; and

(b) a power of ofCOM to make subordinate legislation were excluded from section 69 of that Act to the extent only that it is exercisable by statutory instrument.

(8) In this section “telephone numbers” has the same meaning as in Chapter 1 of Part 2.

58 CARNIEL, RICARDO. Organismos independientes de regulación... *Ob. Cit.*, p. 13.

recurso. Asimismo, en el ámbito internacional, este organismo se encarga de negociar la asignación del espectro. Solo en aquellos supuestos en los que se requiere de grandes asignaciones de espectro, será el Gobierno quien junto a las dos Cámaras del Parlamento otorgue las concesiones siendo un mecanismo de escasa utilización en el Reino Unido. La ventaja de contar con un regulador convergente es que ha permitido generar relaciones de cooperación con el Gobierno frente al uso y gestión de este recurso, así como la capacidad de detentar una sólida posición a nivel internacional en materia del espectro.

En tercer lugar, se destaca que al ser un regulador convergente, los aspectos definidos para un sector concreto pueden incidir en el desarrollo de la política regulatoria de otro sector, más aún cuando todos los sectores que son regulados por ofCOM tienen como elemento en común la red.

INDEPENDENCIA

Un aspecto fundamental de este regulador convergente es que está dotado de independencia, las competencias y atribuciones anteriormente descritas, ofCOM abarca tanto el contenido como la infraestructura del sector de las comunicaciones. En la actualidad, estas son responsabilidades de los distintos departamentos gubernamentales y, por tanto, de comités independientes y de comités comunes que supervisan esos departamentos. No hay un sistema estructurado para que la Cámara de los Lores pueda supervisar ofCOM.

Mientras ofCOM es independiente del Gobierno, los secretarios de Estado responderán a las preguntas en el Parlamento sobre ofCOM, constituyéndose en otro medio indirecto de garantizar la rendición de cuentas por ofCOM y del cumplimiento de las funciones que le han sido otorgadas a este organismo regulador.

ESTRUCTURA

En cuanto a su estructura se caracteriza por ser de carácter colegiado en los diferentes niveles y su integración viene dada según las funciones que cada cuerpo venga desempeñando dentro del regulador convergente:

1. Un órgano principal, denominado Consejo u ofCOM Board⁵⁹, órgano de carácter unitario encargado de adoptar las decisiones principales del regulador. Su conformación está dada por la mezcla de ejecutivos (incluido el jefe ejecutivo) y de miembros a tiempo parcial (incluido el presidente) de ofCOM, replicando de esta manera los consejo de las empresas. Este órgano se encarga de dar la orientación estratégica de la entidad y de la aplicación adecuada de la Communications Act 2003.

La particularidad de ofCOM es que no cuenta con un director general encargado de adoptar las decisiones de forma exclusiva, o de un consejo conformado por miembros que son designados a tiempo completo, o un cuerpo de comisarios modelo, que corresponde a

59 Communications Act 2003. ofCOM's Content Board 12 Duty to establish and maintain Content Board y Functions of the Content Board.

la estructura tradicional de los organismos reguladores en Europa y que fue adoptado por los organismos reguladores que ofCOM reemplazo desde su creación.

El consejo tiene la particularidad de ser el órgano principal del gobierno de este organismo regulador, encargado de la supervisión y el cumplimiento de los deberes y mandatos dados función de gobierno central, así como la supervisión del cumplimiento de los deberes generales de ofCOM y responsabilidades legales específicas. La junta también tiene la supervisión de la financiación y el gasto total de ofCOM.

Es el principal instrumento estatutario de regulación que desempeña un papel fundamental en la aplicación efectiva de la Ley de Comunicaciones 2003. Se publica la composición del Consejo. Además de presidente, hay ocho miembros incluyendo el director ejecutivo de v y dos miembros del ejecutivo de ofCOM. Los miembros de la junta de ofCOM se reúnen formalmente cada mes. Las agendas y las notas de las reuniones se publican regularmente en el sitio web de la ofCOM. La junta tiene una función central de gobernanza, que supervisa el cumplimiento de los deberes generales de ofCOM y las responsabilidades estatutarias específicas, así como su adhesión al *ethos* de una organización de servicio público. La junta también supervisa la financiación y el gasto general de ofCOM.

2. Además del Consejo, ofCOM cuenta con una serie de Comités Ejecutivos que asisten al Consejo en la gestión de ofCOM. Dentro de estos Comités se destacan: el Comité Ejecutivo, el Ejecutivo de Políticas, la Junta de Operaciones y el Grupo de Alta Dirección.

Comité Ejecutivo: es el encargado y responsable de supervisar la gestión de ofCOM. Su principal objetivo es establecer la dirección de la organización, la toma de decisiones financieras y administrativas (o revisar las propuestas antes de ser puestas a consideración de la junta de ofCOM-subcomité).

Este Comité se encarga de recibir la información periódica de la administración, incluyendo actualizaciones de cada área de negocios, revisa las agendas de la Junta de OfCOM y se encarga de la gestión externa de la entidad (tales como declaraciones públicas, política o manejo de casos, eventos de medios e interesados) y comunicación interna.

Ejecutivo de Política: es el responsable del desarrollo de la agenda política general de ofCOM. El Ejecutivo de Políticas guía la dirección de la política y proporciona un foro para la discusión de políticas, supervisión y validación de las actuaciones a desarrollar por parte de ofCOM. El Ejecutivo de Política también proporciona una revisión efectiva por pares de las políticas y documentos antes de someterlos a consideración de la junta, o de la Junta de Contenidos⁶⁰ u otros Comités Asesores de ofCOM para asesoramiento y aprobación (los asuntos de política operacional son considerados por la Junta de Operaciones e informados al Comité Ejecutivo).

La Junta Directiva puede delegar algunas funciones y atribuciones al Ejecutivo de Poder, esta puede adoptar algunas decisiones entorno a las competencias atribuidas al regulador.

60 La Junta de Contenidos es un comité de la junta principal y su función principal es hacer cumplir las normas de calidad y para la televisión y la radio. Su estructura interna, se compone por contar con la representación de los miembros de cada uno de los países que integran Reino Unido, e incluye miembros con amplia experiencia en la radiodifusión. Se encarga de la comprensión, el análisis y la defensa de las voces y el interés del espectador, el oyente y el ciudadano.

Junta de Operaciones: encargada de administrar las áreas de operaciones dentro de ofCOM (es decir, licencias, operaciones de campo, centro de contacto de ofCOM y estrategia de información). Su función es apoyar, guiar y desafiar el desempeño operacional y la transformación de los grupos de Operaciones/Estrategia de Información (SI) dentro de ofCOM. La Junta de Operaciones depende directamente del Comité Ejecutivo.

CONTROL PARLAMENTARIO

ofCOM, es un órgano regulador, creado a través de Ley, está obligado a informar anualmente al Parlamento de las actividades realizadas durante el año inmediatamente anterior, así como de proporcionar información al Parlamento, incluyendo a los Comités del Parlamento, sobre las decisiones y acciones políticas adoptadas por este organismo regulador. En la práctica, el ofCOM tiene el deber específico de presentar su informe anual a los secretarios de Estado, que lo presentan ante el Parlamento.

El presupuesto y la ejecución de este están sujetas a auditoría por la Oficina Nacional de Auditoría. Una copia del estado de cuentas debe enviarse a los secretarios de Estado y al contralor y auditor general.

FINANCIACIÓN

De acuerdo con la ofCOM Communications Act 2003 tiene atribuidas tres áreas principales de responsabilidad reguladora:

- a) redes y servicios,
- b) gestión del espectro y
- c) actividad de radiodifusión (esta última actividad divide tanto a la televisión como a la radio difusión).

Atendiendo a esto, ofCOM se financia, en gran medida, por las tasas administrativas impuestas a los proveedores designados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas y por los derechos provenientes de las licencias de radiodifusión (televisión como radio difusión). Se destacan como principales fuentes de financiación:

- a) Los derechos de licencia de radiodifusión de televisión,
- b) Derechos de licencia de radiodifusión;
- c) Los gastos administrativos por redes y servicios electrónicos y servicios asociados;
- d) Y la concesión de subvenciones del Gobierno central. Esta última que cubre los costes de la regulación y gestión del espectro inalámbrico.

En cada ejercicio presupuestario, ofCOM debe equilibrar sus gastos con sus ingresos y, por consiguiente, debe repartir los costos de su actividad entre los diferentes sectores regulados, de allí que anualmente el regulador tenga la obligación de aumentar los ingresos en cada uno de los sectores reguladores, para cubrir los costes que incurrirá ofCOM en la regulación de dicho sector, así como de una partida adicional para cubrir los costos comunes a toda la actividad de ofCOM.

A modo de conclusión, la creación del regulador convergente en Reino Unido vino de la mano de una profunda transformación a la legislación vigente que se materializa en la expedición de la Communications Act 2003, abordando varias materias fundamentales para

el desarrollo competitivo del mercado de las telecomunicaciones y en el mercado audiovisual, de allí que las reformas introducidas abarcaran elementos comunes a ambos sectores, tales como el espectro, aspectos económicos que inciden directamente en las inversiones.

La concepción de un regulador convergente, con una estructura empresarial, denota la nueva forma de cómo se concibe ambos sectores en un entorno convergente y de una nueva realidad para los operadores y para el mercado en general⁶¹. Su tarea ha consistido en regular cuando sea necesario, para tal efecto a realiza revisiones permanentes sobre la regulación innecesaria que incidían directamente en las empresas y la configuración de sector comunicativo para Reino Unido atendiendo a la evolución tecnológica en ambos sectores.

La importancia que tiene este regulador convergente, como modelo a seguir, es que se creó como un ente regulatorio con amplias competencias y un alto grado de autonomía funcional y administrativa y con grandes atribuciones para garantizar el normal desarrollo de los mercados. Su proceso de asunción de las funciones de los demás reguladores se hizo de una manera ordenada sin mayores traumatismos para el mercado. Se destaca que, si bien su intervención está orientada en aquellos supuestos que sea necesario, ha priorizado su actuación regulatoria en el mercado audiovisual, particularmente en lo relacionado con los contenidos⁶². Su tarea desde su creación ha sido la aproximación de la política regulatoria de los dos marcos legales y lograr de esta manera una regulación convergente del sector audiovisual, como el de las telecomunicaciones.

3.2. EL CASO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (MODELO DE MÉXICO)

Se debe partir de la premisa que México en 1994^[63] ingreso como miembro a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de allí que todas sus políticas deben cumplir los criterios previstos por parte de la organización en materia de buenas prácticas regulatorias para todos los sectores económicos, incluido el sector de telecomunicaciones. Es por este motivo que en 1995, México expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones, en la que se creó un marco institucional y regulatorio para el sector de las telecomunicaciones de México.

En 2011, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico efectuó una revisión sobre la política y la regulación de las telecomunicaciones en México, revisión que se plasma en el “Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México OCDE 2012^[64]”, en el que se analizaron las políticas y la regulación de las telecomunicaciones en este país y se efectuaron una serie de recomendaciones, con el fin de que México incorporara en su legislación y regulación las mejores prácticas en materia de telecomunicaciones.

61 CARNIEL, RICARDO. Organismos independientes de regulación... *Ob. Cit.*, p. 26.

62 *Ibid.*, p. 29.

63 El 18 de mayo de 1994, México ingreso a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Con la entrega del Instrumento de Adhesión al gobierno de Francia, depositario de la Convención de la OCDE, México se convirtió en el miembro número 25 de la organización.

64 OCDE. Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones (México: OECD Publishing, 2012).

El citado estudio concentró su análisis en revisar lo referente a la contextualización del sector de las telecomunicaciones en México, la estructura de regulación y su reforma, análisis de políticas y regulación de telecomunicaciones en México, conclusiones y recomendaciones. Sobre el particular indica que el mercado mexicano contaba con grandes barreras de entrada para la prestación de los servicios, los problemas de transparencia derivados de la falta de publicidad en las decisiones del regulador, la no discriminación y aplicación efectiva de la regulación y de los procesos asociados a ella y los problemas derivados por la falta de independencia, duplicidad de funciones y autonomía en el desempeño de las funciones por parte de la autoridad regulatoria que inciden en que se garantice la competencia y el logro de los objetivos de políticas públicas⁶⁵.

En cuanto a las instituciones reguladoras para el 2011, México contaba con el siguiente marco institucional: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que fungió como órgano regulador hasta 1996, cuando se creó el órgano regulador previsto en la ley encargado principalmente de otorgar las concesiones para el uso de las frecuencias y redes públicas de telecomunicaciones y de revocar licencias si estas no ejercen dentro del plazo previsto por la ley. De un organismo regulador, Comisión Federal de Telecomunicaciones entendida como una autoridad independiente de la secretaria, teniendo como principal atribución la de regular al sector de las telecomunicaciones. La Autoridad de Competencia, Comisión Federal de Competencia (Cofeco). De una autoridad encargada de proteger a los consumidores, en cabeza de la Procuraduría Federal del Consumidor y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuya función principal era la de intervenir en la determinación de los precios mínimos para las licitaciones de espectro y los precios para la renovación de las concesiones.

En el caso del regulador, en ese entonces Cofetel⁶⁶ (Comisión Federal de Telecomunicaciones) creada mediante decreto presidencial, dando cumplimiento al mandato dado por la Ley Federal de Telecomunicaciones como un órgano convergente para el sector audiovisual y de telecomunicaciones⁶⁷, el análisis se centra en su independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones, al ser un órgano dependiente del Gobierno, principalmente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes⁶⁸, al ser órgano subordinado a esta secretaría, de allí que no contará con una independencia jerárquica.

Las decisiones adoptadas por el regulador no garantizaban la competencia en el mercado de las telecomunicaciones y, por consiguiente, la consecución de los objetivos y planes previstos por parte del Ejecutivo. Gran parte de las competencias atribuidas al órgano regulador, inicialmente fueron asignadas a la secretaria, producto de las demandas presentadas ante la

65 *Ibid.*, p. 12.

66 La Comisión Federal de Telecomunicaciones era la institución encargada de regular las telecomunicaciones en México, creada en 1996. Su característica principal es que era como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, con autonomía plena para dictar sus resoluciones, pero sin independencia y autonomía en el desempeño de sus funciones.

67 CULEBRO, JORGE y GONZÁLEZ, CHRISTIAN. Regulación y evolución de organismos reguladores en telecomunicaciones. El caso de México y Francia, gestión y política pública (México: 2013), 46-83.

68 OCDE. Estudio de la OCDE sobre políticas... *Ob. Cit.*, pp. 49 y ss.

Corte Suprema mexicana⁶⁹, las funciones y competencias dadas en las reformas realizadas tanto a la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio, en 2006, fueron transferidas al órgano regulador, siendo el organismo competente para regular y sancionar los asuntos relacionados en materia de radio y televisión.

Tal como se anota el Estudio de la OCDE de 2012^[70], el órgano regulador no era un verdadero organismo regulador para el sector de las telecomunicaciones en su integridad y mucho menos como una entidad que permitiera garantizar la convergencia regulatoria, al no reconocerse la convergencia de servicios audiovisuales y telecomunicaciones. Principalmente, todas sus funciones estaban dadas en materia audiovisual (otorgamiento de licencias, renovaciones, sanciones, como principales atribuciones), pero con escasas competencias en materia de las telecomunicaciones, siendo la principal función la de ser un órgano de carácter consultivo de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, lo que impedía tener una política pública uniforme y clara para este sector⁷¹ y mucho menos para el mercado en convergencia, sumado al gran inconveniente de no contar con personalidad jurídica propia, autonomía financiera y de ser un órgano dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, modelo que dista mucho del modelo de autoridades regulatorias que hacen parte de la OCDE.

Una de las recomendaciones de la OCDE está relacionada directamente con la reforma del órgano regulador y que este es el encargado de la regulación *ex ante*, que implica la definición de los mercados, de la designación de los operadores con posición significativa de mercado y de establecer el marco general para que el mercado se desarrolle en condiciones de competencia y, de esta manera, de garantizar y fomentar la convergencia, que se traduce en contar con una regulación más simplificada para el sector de las telecomunicaciones y de la existencia de un adecuado modelo regulatorio, con una adecuada asignación de competencias y de procedimientos uniformes, sobre el particular la OCDE dice

69 Mediante Sentencia 7/2009, en la que se resuelve la constitucionalidad de la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Corte Suprema de Justicia, reconoce la independencia del órgano regulador respecto de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, que cuenta con autonomía técnica, operativa, de gasto y gestión plena y total autonomía para dictar sus decisiones conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Telecomunicaciones de 2006 y, por consiguiente, las decisiones que se adopten por parte de Cofetel, no pueden ser revisadas por parte de la secretaria.

70 OCDE. Estudio de la OCDE sobre políticas... *Ob. Cit.*, p. 50.

71 *Ibid.*, p. 52. “La falta de facultades de regulación también se debe al actual diseño institucional, que es complejo y poco claro en muchos aspectos. Esto crea una incómoda división de responsabilidades entre la SCT y la Cofetel en cuanto a la regulación del sector de telecomunicaciones. La función consultiva de la Cofetel lleva a una forma de actuar en la cual la SCT recibe la opinión de está y, con frecuencia, realiza su propio análisis. Una vez que la SCT toma una decisión, la Cofetel es responsable de implementarla. En otras palabras, no hay una función clara entre la formulación de políticas públicas y las funciones reguladores. Esto se denomina coloquialmente “doble ventanilla”, y tiene varios aspectos negativos. En primer lugar, retrasa la toma decisiones; abre ambos órganos al cabildeo de la industria y ha generado confusión en el sector respecto de dónde reside la responsabilidad. En segundo lugar, debilita las decisiones de regulación, ya que multiplica las oportunidades de impugnación contra las numerosas etapas del procedimiento. Existe la percepción generalizada de que las impugnaciones que prosperan son resultado de cuestiones procedimentales (p.ej. tarifas de interconexión, uso adicional de los canales audiovisuales, etc)”.

Es importante reestructurar las responsabilidades y facultades entre la SCT y la Cofetel a fin de garantizar un proceso eficiente. La SCT debe responsabilizarse de realizar las evaluaciones periódicas del desempeño del sector de las telecomunicaciones. Debe establecer las metas y finalidades, así como los principales objetivos de las políticas públicas. Sin embargo, una secretaría no debe ser el responsable directo de tomar decisiones sobre previos, acuerdos de interconexión, regulación ex ante, imposición de multas ni asuntos relacionados con la competencia en el mercado⁷².

Esta recomendación, es tenida en cuenta por parte del nuevo Gobierno mexicano, que presentó una propuesta de reforma para el sector de las telecomunicaciones. Dicha propuesta se materializa en una reforma constitucional, en la inclusión en el artículo 28 de la Constitución Mexicana⁷³, del Instituto Federal de Telecomunicaciones como nuevo órgano regulador en materia de telecomunicaciones que viene a sustituir a la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Esta nueva comisión tiene el carácter de órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y tiene

⁷² *Ibid.*, p. 134.

⁷³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 28. El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en estos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6.º y 7.º de esta constitución. *Párrafo adicionado DOF 11-06-2013*. Corresponde al instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. El instituto notificará al secretario del ramo previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica. Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2.º, 3.º, 6.º y 7.º de esta constitución. El instituto fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a estas, previa opinión de la autoridad hacendaria. Las opiniones a que se refiere este párrafo no serán vinculantes y deberán emitirse en un plazo no mayor de treinta días; transcurrido dicho plazo sin que se emitan las opiniones, el instituto continuará los trámites correspondientes. *Párrafo adicionado DOF 11-06-2013*.

Las concesiones del espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico. Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento. El Instituto Federal de Telecomunicaciones llevará un registro público de concesiones. La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas. En la revocación de las concesiones, el instituto dará aviso previo al Ejecutivo Federal a fin de que este ejerza, en su caso, las atribuciones necesarias que garanticen la continuidad en la prestación del servicio.

por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones⁷⁴, teniendo a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales. También será la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en estos sectores el instituto ejercerá en forma exclusiva las facultades que la ley establezca para la Comisión Federal de Competencia Económica.

A juicio del legislador mexicano, el mecanismo más óptimo para garantizar la competencia del organismo regulador es que este órgano fuera creado en la constitución y se le dotará a través de la constitución de su independencia y de las principales atribuciones para el desarrollo de este sector.

ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL INSTITUTO

Con el fin de garantizar la independencia del Ejecutivo y, por consiguiente, del sector privado, con el fin de evitar la captura del regulador, el Instituto Federal de Telecomunicaciones se integra por siete comisionados, incluyendo un comisionado presidente. Los comisionados deberán haberse destacado en actividades profesionales relacionadas a las telecomunicaciones. El proceso de nombramiento inicia con la emisión de una convocatoria pública para cubrir la vacante de comisionado por parte de un Comité de Evaluación, el cual estará integrado por los titulares del Banco de México, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Este comité verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución y posteriormente aplicará un examen de conocimientos. Una vez realizado el proceso anterior, el Comité de Evaluación enviará al Ejecutivo Federal la lista de aspirantes con calificaciones más altas, de entre los cuales, el presidente elegirá al candidato que enviará al Senado de la República para su ratificación mediante el voto aprobatorio de, por lo menos, las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes en la sesión. Los comisionados durarán en su encargo nueve años.

Se destaca que el modelo de designación implica la concurrencia del Senado mexicano, como un mecanismo orientado a garantizar la idoneidad de las personas que van a fungir como comisionados⁷⁵ y de la importancia que tiene su designación como miembro del regulador encargado de la regulación de uno de los sectores transversales a toda la actividad económica de un país.

Dentro de las principales funciones se destacan:

74 SALAZAR, RUBÉN. Órgano regulador de las telecomunicaciones en México pasado, presente y futuro. Trabajo final del Diplomado en Derecho de las Telecomunicaciones. Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas (México: 2013).

75 Artículo 28, donde se establece el procedimiento para la designación de los Comisionados del Instituto Federal de Comunicaciones.

a) Regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales.

b) Otorgar y revocar concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.

c) Vigilar y proteger la libre competencia en los mercados de telecomunicaciones.

d) Regular en forma asimétrica a los participantes en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia.

e) Imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada de varios medios de comunicación que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica.

f) Ordenar la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites.

g) Llevar un registro público de concesiones de radiodifusión y telecomunicaciones.

Es aventurado determinar cuáles han sido los efectos de la reforma en materia de telecomunicaciones, atendiendo a que dichos resultados están sujetos al desarrollo de la política pública y la consecución de metas para el acceso pleno de México a la sociedad de la información y el conocimiento, pero sin efectuar valoraciones sobre la reforma de rango constitucional realizada a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, como servicios públicos que deben ser prestados en condiciones de competencia, calidad y precios.

Teniendo como referencia las recomendaciones de la OCDE, el Gobierno mexicano elevó a rango constitucional la reforma del sector, para lo cual expidió nuevo marco legal, con una clara delimitación de competencias en cabeza del regulador convergente, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como órgano autónomo e independiente de las demás ramas del poder público, de allí que se hiciera énfasis en el proceso de designación de sus integrantes, en su autonomía presupuestaria, como elementos indispensables para garantizar sus competencias. También encargado de regular el espectro, las redes, los servicios y la competencia en telecomunicaciones y radiodifusión, de allí que el aspecto más significativo de la reforma sea la de contar con un único organismo encargado de impulsar la competencia efectiva en ambos sectores a través de medidas *regulatorias ex ante*, al contemplar medidas para reducir los niveles de concentración, regular el control sobre insumos esenciales y combatir prácticas anticompetitivas, lo que se traduce en la imposición de medidas a los agentes preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, tales como regulación asimétrica, separación contable, funcional o estructural y desagregación efectiva de la red local.

Paralelo a este proceso de la creación de un nuevo marco institucional que se concreta en la reforma constitucional del artículo 28 de la carta mexicana, surge la necesidad de expedir un ordenamiento legal ajustado y coherente con la convergencia, que contemplará la eliminación de las barreras regulatorias y permitirá que los concesionarios presten todo tipo de servicios bajo un esquema de concesión única, así como realizar las adecuaciones correspondientes al marco jurídico tanto en materia audiovisual como en materia de telecomunicaciones.

Esta reforma se materializa en la reforma constitucional de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, en materia de

telecomunicaciones, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 2013.

En el caso mexicano, la adecuación del marco regulatorio ha permitido el desarrollo de la competencia al existir un marco coherente a la realidad convergente del mercado, que requiere de un único órgano encargado de la regulación del sector de las telecomunicaciones en su integridad y con capacidad de hacer cumplir las medidas regulatorias que este ha expedido en pro del desarrollo del mercado. Su carácter constitucional, le otorga el mayor grado de independencia y autonomía, en el ejercicio de sus funciones como un órgano convergente para el sector de las telecomunicaciones en México.

3.3. EL CASO DEL ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES (MODELO DE ARGENTINA)

En el 2016, Argentina modificó su modelo institucional regulatorio creando un nuevo regulador denominado Ente Nacional de Comunicaciones, en adelante ENACOM, como un ente de carácter autárquico y descentralizado, creado mediante el Decreto Presidencial de necesidad y urgencia el Decreto 267/2015^[76], encargado de asumir las competencias asignadas en su momento en la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual y de la Ley 27.078 Argentina Digital, conocida como Ley de Telecomunicaciones, a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación y la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones respectivamente.

La creación de este ente viene dada al fenómeno de la convergencia tecnológica entre las telecomunicaciones y el sector audiovisual, al dinamismo e innovación de la economía contemporánea y los múltiples beneficios de este fenómeno en los usuarios y consumidores, de allí que no se justificará la existencia de una regulación sectorial dispersa entre los diversos servicios y, por consiguiente, de la existencia de reguladores y reguladores separados desconociendo la realidad del mercado, generando dispersiones en su aplicación, produciendo ineficacias y distorsiones mayores en cada sector. Por esto, la necesidad de adoptar marcos regulatorios y de crear unos nuevos de carácter uniformes y de unificar a los reguladores existentes en un solo ente regulador⁷⁷.

En el caso particular del modelo argentino, es que para dar respuesta a la convergencia tecnológica, se consideró oportuno la creación de un único regulador, como el mecanismo más eficiente para garantizar la seguridad jurídica, la unidad regulatoria fomentar la inver-

76 Creación del Ente Nacional de Comunicaciones artículo 1.º —Creación del Ente Nacional de Comunicaciones. Créase como ente autárquico y descentralizado, en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENaCom).

El ENaCom actuará en jurisdicción del Ministerio de Comunicaciones, como Autoridad de Aplicación de las Leyes n.º 26.522 y n.º 27.078 y sus normas modificatorias y reglamentarias, con plena capacidad jurídica para actuar en los ámbitos del derecho público y privado.

El ENaCom tiene domicilio en la ciudad autónoma de Buenos Aires y podrá establecer delegaciones en regiones, provincias o ciudades de más de quinientos mil (500.000) habitantes.

77 Considerandos del Decreto 267/2015.

sión y el desarrollo del sector⁷⁸, sumado a las garantías de independencia de los medios, del ejecutivo, sin dejar de la lado necesidad de adecuar la legislación vigente a la convergencia tecnológica y la evolución de la industria a los sectores reguladores y de los reguladores sectoriales creados para la regulación del sector Audiovisual y las Tecnologías de la Información las Comunicaciones⁷⁹. La coexistencia de estos dos organismos no estaría justificada, bajo la convergencia. La conveniencia de simplificar y unificar los procedimientos en cabeza de un solo ente favorece la seguridad jurídica y el adecuado y oportuno derecho de defensa de los agentes involucrados.

El modelo Argentino dista del modelo colombiano donde se optó por la adecuación del marco normativo a la convergencia, es por esta razón, que se expidió el Decreto 2870 de 2007, como una primera aproximación a un marco normativo para la convergencia y posteriormente efectuar una revisión del modelo institucional a este fenómeno⁸⁰.

Dentro de sus funciones se destacan las siguientes:

a. Implementar un marco normativo homogéneo adecuado para el desarrollo de la industria, que redunde en el beneficio de usuarios y consumidores con el objeto de que puedan acceder a una mayor cantidad y diversidad de servicios a menores precios.

b. Facilitar la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, beneficiando a los consumidores y evitando las distorsiones en la competencia, como la ejecución selectiva de sanciones, el otorgamiento discrecional de licencias y cualquier mecanismo de premios y castigos arbitrarios u otras prácticas distorsivas.

c. Resguardar el bienestar general y las condiciones de igualdad en el acceso de la población a servicios de calidad contribuyendo a eliminar la brecha digital.

78 *Ibid.*, p. 2. “Que a su vez, ello es esencial para generar condiciones de mayor seguridad jurídica que resultan necesarias para fomentar la inversión y el desarrollo en el sector. En efecto, resulta esencial a ese fin generar en la industria de los medios y de las telecomunicaciones la indispensable certeza y la claridad legislativas, base fundamental de dicha seguridad jurídica y condición necesaria para atraer inversiones e impulsar la industria en su conjunto. Y esto solo es posible si se cuenta con autoridades que regulen y controlen la actividad en forma independiente, técnicamente idónea y neutral, en beneficio de los consumidores, evitando al propio tiempo distorsiones en la competencia como la ejecución selectiva de sanciones, el otorgamiento discrecional de licencias y cualquier mecanismo de premios y castigos arbitrarios u otras prácticas distorsivas”.

79 Para tal efecto, en el decreto de creación del nuevo regulador convergente argentino, en su artículo 28 se crea la comisión de reforma para la elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación tanto del marco normativo para el sector audiovisual como para el de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Sobre el particular se indica en el *art. 28. Comisión*. Créase en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones la Comisión para la elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de las Leyes n.º 26.522 y n.º 27.078. La Comisión tendrá a su cargo el estudio de las reformas a ambas leyes con el propósito de garantizar la más amplia libertad de prensa, el pluralismo y el acceso a la información, fomentar el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, avanzar hacia la convergencia entre las distintas tecnologías disponibles, garantizar la seguridad jurídica para fomentar las inversiones en las infraestructuras, evitar la arbitrariedad de los funcionarios públicos y garantizar los derechos de los usuarios y consumidores.

80 En el caso argentino, una vez se puso en marcha el regulador convergente y se efectuó la transferencia efectiva de las funciones a ENACOM, se procedió por parte del Ejecutivo argentino, la expedición de un decreto único en materia de convergencia, Decreto 1340/2016, como se precisa en el artículo 1.º. Implementense las normas básicas para alcanzar un mayor grado de convergencia de redes y servicios en condiciones de competencia, promover el despliegue de redes de próxima generación y la penetración del acceso a internet de banda ancha en todo el territorio nacional, de conformidad a lo dispuesto por las Leyes n.º 26.522 y n.º 27.078.

d. Mantener una política pública de acción rápida y eficaz que establezca un sendero racional en el desarrollo del sector, adaptando la regulación a los requerimientos del sector y la sociedad y colaborando en el reordenamiento del mercado de las comunicaciones.

e. Garantizar la más amplia libertad de prensa, el pluralismo y el acceso a la información, fomentar el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, y avanzar hacia la convergencia entre las distintas tecnologías disponibles, garantizando la seguridad jurídica para fomentar las inversiones en infraestructuras.

f. Mantener y garantizar el adecuado funcionamiento de los distintos actores del sector de las comunicaciones, adaptando de manera periódica las reglas de concentración por impacto de las tecnologías y la aparición de nuevos factores o situaciones.

En lo que corresponde a su estructura interna, ENACOM, es dirigido por un Directorio⁸¹ conformado por un presidente y tres directores nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional, lo cual no permite garantizar la independencia del ejecutivo y tres directores propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización, los cuales serán seleccionados a propuesta de los bloques parlamentarios, uno de la mayoría o primera minoría. La segunda de la segunda minoría y la tercera minoría parlamentaria, este mecanismo de designación está orientado a que el Parlamento pueda ejercer un control sobre el regulador convergente⁸².

Asimismo, en el citado decreto de creación se establecen los mecanismos de incompatibilidad para el ejercicio de las funciones de presidente como los directores, así como el periodo en el que ejercerán sus funciones, periodo equivalente de cuatro años. El principal rasgo característico de esta autoridad es que no es independiente al consagrar en el artículo 5 la facultad otorgada al Poder Ejecutivo en forma directa y sin expresión de causa remover tanto al presidente y director, aspecto que es contrario a lo previsto en la Ley 26.522, donde se consagraba que la remoción del cargo solo podría darse por parte del ejecutivo cuando estuviéramos en los supuesto de incumplimiento o mal desempeño de sus funciones o por estar incurso en las incompatibilidades previstas por la ley 25.188^[83].

81 Art. 5 del Decreto 267/2015.

82 Ortiz, Sandra. Entre regulación y competencia: revisión institucional de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Memoria para optar para el título de Doctor (Universidad Complutense de Madrid, 2014).

83 Ley 26.522. Artículo 14. Directorio. La conducción y administración de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual será ejercida por un directorio integrado por siete (7) miembros nombrados por el Poder Ejecutivo nacional.

El directorio estará conformado por un (1) presidente y un (1) director designados por el Poder Ejecutivo nacional; tres (3) directores propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Directorio.

El directorio estará conformado por un (1) presidente y un (1) director designados por el Poder Ejecutivo nacional; tres (3) directores propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, que serán seleccionados por esta a propuesta de los bloques parlamentarios, correspondiendo uno (1) a la mayoría o primer minoría, uno (1) a la segunda minoría y uno (1) a la tercer minoría parlamentarias; dos (2) directores a propuesta del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales.

El presidente y los directores no podrán tener intereses o vínculos con los asuntos bajo su órbita en las condiciones de la Ley 25.188.

De este modelo se puede inferir que es un modelo orientado a que se garantice la convergencia tecnológica en el mercado argentino, de allí la reformulación del marco legal vigente que concreta en la expedición del Decreto 1340/2016, como del marco institucional, lo cual condujo a la creación de un órgano regulador convergente, cuya finalidad es regular todo lo correspondiente al servicio de comunicación audiovisual en el ámbito de los servicios de radio difusión, licencias, registros, solicitudes y denuncias y regular todos los servicios TIC y postales.

No puede afirmarse que es una verdadera autoridad regulatoria, pues no cuenta con una independencia total del Ejecutivo y los miembros que son designados pueden ser removidos de sus cargos cuando el Ejecutivo a bien lo consideré oportuno.

Sin dudarlo, es un buen intento de armonizar el modelo regulatorio al contexto internacional orientado a facilitar el proceso de convergencia en curso y evitar la consagración de limitaciones normativas, que impiden un mayor grado de convergencia de redes y servicios en condiciones competencia y facilitar el despliegue de redes de nueva generación dentro de todo el territorio argentino⁸⁴.

4. UNA PROPUESTA DE REGULADOR CONVERGENTE PARA COLOMBIA

Son múltiples los modelos regulatorios desde el punto de vista institucional que se han propuesto para regular tanto al sector de la televisión como al sector TIC. Nuestro modelo vigente respecto de acuerdo con la gráfica que se presenta a continuación a un regulador a nivel sector, con algunos rasgos de convergente, teniendo como precedente el modelo acogido desde el 1992 cuando se incorpora en el sistema normativo colombiana las Comisiones de Regulación, cuyo régimen normativo se concreta con la expedición de la Ley 142 de 1994, como organismos de carácter técnico encargado de regular sectores específicos y con unas atribuciones delegadas por el presidente o por la ley y que ha sido el modelo vigente para los sectores regulados en Colombia, con los matices propios que ha tenido el sector TIC y el de la televisión en los últimos años. La existencia de reguladores sectoriales ha derivado en la existencia de dos entes con facultades de regulación *ex ante*, que trae consigo en una

Los directores deben ser personas de alta calificación profesional en materia de comunicación social y poseer una reconocida trayectoria democrática y republicana, pluralista y abierta al debate y al intercambio de ideas diferentes.

Previo a la designación, el Poder Ejecutivo nacional deberá publicar el nombre y los antecedentes curriculares de las personas propuestas para el directorio.

El presidente y los directores durarán en sus cargos cuatro (4) años y podrán ser reelegidos por un periodo. La conformación del directorio se efectuará dentro de los dos (2) años anteriores a la finalización del mandato del titular del Poder Ejecutivo nacional, debiendo existir dos (2) años de diferencia entre el inicio del mandato de los directores y del Poder Ejecutivo nacional.

El presidente y los directores solo podrán ser removidos de sus cargos por incumplimiento o mal desempeño de sus funciones o por estar incurso en las incompatibilidades previstas por la Ley 25.188. La remoción deberá ser aprobada por los dos tercios (2/3) del total de los integrantes del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, mediante un procedimiento en el que se haya garantizado en forma amplia el derecho de defensa, debiendo la resolución que se adopta al respecto estar debidamente fundada en las causales antes previstas.

84 Considerandos Decreto 1340/2016.

falta de coordinación o duplicidad en el ejercicio de las funciones regulatorias para el sector audiovisual concretamente⁸⁵.

El segundo modelo propuesto se estructura bajo el supuesto de ser un regulador multisectorial o lo que se le ha denominado como un regulador único de servicios públicos, modelo que se fundamenta en un elemento en común como es la red por la cual se prestan estos servicios, siendo el modelo más representativo el modelo alemán, pero teniendo la particularidad que la regulación para cada uno de estos servicios se hace de forma individual, atendiendo a las particularidades de cada servicio y con ciertos matices y particularidades muy propias el regulador español que integra en un solo organismo, no solo todos los servicios que se prestan bajo una red (telecomunicaciones, audiovisuales, transporte, postal, entre otros), sino la autoridad de competencia, siendo un modelo único en el entorno de los reguladores⁸⁶ y que debido al proceso adelantado para su creación y las implicaciones que ha tenido esta reforma, no puede ser tenido en cuenta como un modelo a seguir para Colombia.

Por último, tenemos al regulador convergente⁸⁷, en este caso concreto, un regulador TIC, el cual integra para su regulación la voz, datos y el audiovisual y la regulación de la red, modelo institucional que se sugiere para Colombia atendiendo a la evolución que ha tenido el mercado colombiano en los últimos años, la política regulatoria que ha tenido el sector de la televisión y al fenómeno de convergencia, modelo desarrollado por otros países.

Tal como lo índico en su momento la CEPAL de 2011^[88]

la reforma de organización para un regulador convergente consiste en agrupar los dos sectores (telecomunicaciones y audiovisual) bajo la estructura de un solo ente, quedando pendiente la decisión de mantener la regulación del contenido dentro del regulador o crear uno nuevo exclusivamente para el contenido. La motivación para separar la regulación del contenido de la del transporte y la competencia estriba principalmente en consideraciones de orden político, para no comprometer la independencia del regulador convergente con temas controversiales tales como libertad de expresión gubernamental sobre los medios, tan comunes en países en desarrollo con institucionalidad regulatoria emergente.

Son múltiples las ventajas que se derivan de contar con un regulador de carácter convergente, particularmente en lo derivado de la asignación de espectro como recurso esencial para los servicios audiovisuales y de TIC, al existir una política uniforme en cuanto a su asignación, en la capacidad que puede tener el regulador, para evaluar las condiciones de costos y beneficios que pueden derivarse de sus proceso de asignación. Otro aspecto a destacar

85 Departamento Nacional De Planeación (DNP). El futuro del sector... *Ob. Cit.*, p. 105.

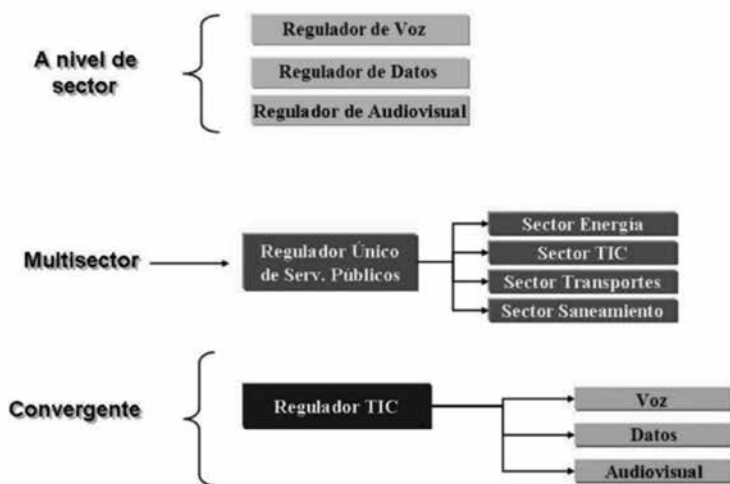
86 ORTIZ, SANDRA. Entre regulación y competencia: revisión... *Ob. Cit.*, pp. 356 y ss.

87 Bustillo, René. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y del Caribe). *Ob. Cit.*, p. 98. "Pese a existir casos de reguladores convergentes que se responsabilizan por ambos, radiodifusión y telecomunicaciones con buenos resultados (por ejemplo, Ofcom en el Reino Unido), la regulación de contenido es realizada por otra instancia gubernamental. La clave del éxito consiste en que el regulador convergente tenga roles bien definidos en cuanto a las redes y las comunicaciones electrónicas, dejando al regulador de audiovisual los aspectos referidos a contenido. La regulación de contenido audiovisual guarda mucha relación con la idea de "regulación de contenidos de Internet", que lleva a pensar en un recorte de la libertad de expresión, más aún tratándose Internet de un medio que, dada su naturaleza, ha sido un espacio difícil de controlar, un espacio donde la libre expresión está protegida, como señala Lawrence Lessig, por la propia arquitectura de la red".

88 *Ibid.*, p. 131.

está relacionado con el desarrollo de las redes, porque al existir un solo ente encargado del diseño de la política regulatoria para su despliegue permite garantizar la inversión para el operador y reduce la incertidumbre sobre los efectos que se pueden dar el modelo de negocio que pretende desarrollar y, por último, encontramos que la creación de un regulador convergente genera una mejor posición para promover el mercado en convergencia, que redunda en unos mejores niveles de eficiencia para los consumidores y de una mayor oferta de servicios en condiciones de calidad⁸⁹.

FIGURA 2. MODELOS ALTERNATIVOS PARA LA REGULACIÓN



Fuente: El Regulador en Convergencia. Seminario. Regulatel – IRG/Anatel – Anacom Manaus, 26 de marzo de 2010.

89 Departamento Nacional de Planeación (DNP). El futuro del sector... *Ob. Cit.*, p. 97. En el citado estudio, el DNP centra su estudio en dos aspectos fundamentales que puede derivar la creación de un regulador convergente para Colombia. El primero desde el punto de la eficiencia en su labor regulatoria y el segundo impactos sobre los mercados y el bienestar.

Eficiencia en su labor regulatoria:

- Mejor evolución de los costos y beneficios de las intervenciones
- Mayor coordinación horizontal en la regulación
- Utilización eficiente de recursos técnicos y administrativos
- Potencialización de conocimientos especializados en sectores convergentes.

Impactos sobre los mercados y el bienestar:

- Menores costos administrativos y de relacionamiento con el Estado en asuntos regulatorios, reducción de trámites y simplificación de reportes.
- Disminución de espacios para arbitrajes regulatorios.
- Los operadores podrán incrementar su portafolio de servicios.
- Se promueve la sana competencia en un ambiente amplio de alternativas para los usuarios.
- Mayor espacio para que el mercado aproveche la convergencia para mejorar sus niveles de eficiencia, productividad, competitividad y bienestar económico.
- Se incentiva la innovación de todos los actores económicos en el aprovechamiento de las tecnologías.

Analizados los diversos modelos se precisaran algunos aspectos que debe contar este regulador convergente desde el punto de vista de su independencia, como un elemento fundamental para garantizar el ejercicio de sus funciones, su posible estructura interna y las principales funciones que le pueden ser atribuidas a este organismo convergente.

4. I. INDEPENDENCIA

Revisando los modelos internacionales, el aspecto fundamental es como garantizar la independencia del regulador como mecanismo para el efectivo cumplimiento de las funciones asignadas al regulador y de la consecución de los objetivos previstos para la consolidación de un mercado en convergencia.

Nos encontramos con dos modelos de reguladores convergentes en los cuales la independencia es elemento fundamental que permite que este desempeñe su competencias sin ningún tipo de injerencia del Ejecutivo o de los agentes del sector, de allí que exista un catálogo amplio de inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio del cargo, así como como la participación del Parlamento tanto en el proceso de designación como en los informes y planes que deben presentarse antes las Cámaras, como un instrumento de control de las actividades de regulación de un sector específico de la economía como es el sector TIC. La forma como se garantiza su independencia varía, ya que un organismo es de creación legal y un segundo organismo es de creación constitucional, otorgándole el mayor grado de independencia posible al regulador de telecomunicaciones para el desempeño de sus funciones. En lo que respecta al modelo argentino, su configuración como organismo independiente se cuestiona, al constituirse como una dependencia del Ejecutivo el cual tiene amplios poderes de remoción de las personas que son designadas para ocupar los cargos de comisionados, lo cual no permite que las decisiones regulatorias sean acordes a las necesidades del mercado convergente, sino a las necesidades de la Administración de turno.

Lo anterior, nos permite concluir de forma preliminar que el órgano regulador convergente debe contar con un alto grado nivel de independencia. Ahora bien, es necesario revisar si bajo el modelo actual de reguladores en Colombia, alguno cuenta con ese alto grado de independencia⁹⁰.

La CRC desde su creación se ha caracterizado por ser un organismo de carácter técnico, con comisionados cualificados y con un personal especializado para el desempeño de las funciones que le han sido encomendadas, en su momento por la Ley 142 de 1994 (con la particularidad de que sus funciones eran delegadas por el Presidente), por la Ley 1341 de 2009 y por la Ley 1507 de 2012, ha desempeñado a cabalidad las funciones que le han sido atribuidas, pero la incidencia del Ejecutivo Ministerio de Tecnologías de la Información

90 DUCON, SANDRA. Caso de la Comisión Nacional de Televisión... *Ob. Cit.*, p. 56. "Entonces, teniendo en cuenta que un alto de nivel de independencia es una de las características más deseables de los reguladores convergentes, resulta contradictorio que el gobierno haya propuesto en el proyecto de Acto Legislativo a la CRC, para regular las telecomunicaciones, el transporte, la atribución de frecuencias y los contenidos para TV, en tanto es un organismo con un bajo nivel de independencia con respecto al gobierno. Al igual que resulta inconveniente que posteriormente, en el proyecto de Ley para la Nueva Ley de Televisión, haya previsto la distribución de las funciones de la CNTV en cinco organismos con un bajo nivel de independencia del gobierno".

y las Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación⁹¹ indiquen el normal desarrollo de la actividad regulatoria⁹², a pesar de las modificaciones que se han dado de índole legislativo para garantizar la independencia desde la no injerencia del Ejecutivo en las decisiones del regulador y en la garantía de periodos más largos que no coincidan con los periodos presidenciales y con un proceso de selección abierto y de carácter transparente al público, para que el personal más cualificado desempeñe las tareas de comisionados.

A esta misma conclusión llegó el Departamento Nacional de Planeación en su estudio⁹³, al indicar la falta de independencia de las autoridades del sector, si bien la Ley 1753 de 2015 se constituye en un punto de inflexión en la adopción de medidas en materia de independencia del regulador, no incorporó todos los elementos necesarios para garantizar la plena independencia del regulador para la toma de las decisiones regulatorias y, por consiguiente, la regulación que fue expedida por parte de la CRC pudo tener algún tipo de interferencias políticas y algún tipo de interés empresarial. De allí que su recomendación sea la de dotar un mayor grado de independencia al regulador, en este caso la CRC, como

91 OECD. Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación... *Ob. Cit.*, p. 158.

92 Ley 1753 DE 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

El artículo que se transcribe a continuación es producto de las recomendaciones que en 2014 realizó la OCDE en lo que respecta a la independencia del regulador, dentro del marco institucional y estructuras de regulación. *Artículo 207. Ajuste del Marco Regulatorio de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Modifíquese el artículo 20 de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así:*

“Artículo 20. Composición de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC).

Para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Regulación de Comunicaciones tendrá la siguiente composición: el Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o el Viceministro general como su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación o el Subdirector como su delegado, y tres (3) comisionados de dedicación exclusiva para periodos de cuatro (4) años, no sujetos a las disposiciones que regulan la carrera administrativa. Los comisionados serán designados por el Presidente de la República los cuales podrán ser abogados, ingenieros electrónicos o de telecomunicaciones o economistas. En todo caso, al menos un comisionado deberá ser ingeniero.

Los comisionados deben ser ciudadanos colombianos mayores de 30 años, con título de pregrado y maestría o doctorado afines, y con experiencia mínima relacionada de ocho (8) años en el ejercicio profesional.

Uno de los comisionados, en forma rotatoria, ejercerá las funciones de Director Ejecutivo de acuerdo con el reglamento interno, adoptado por la misma Comisión.

PARÁGRAFO 10. La Presidencia de la Sesión de CRC será ejercida por quien los miembros de la Comisión designen, y la misma podrá sesionar y decidir con la mayoría simple de sus miembros.

PARÁGRAFO 20. La CRC contará adicionalmente con una Coordinación Ejecutiva. La Dirección Ejecutiva y la Coordinación Ejecutiva, cumplirán sus funciones con el apoyo de grupos internos de trabajo, definidos en su reglamento interno”.

Si bien es un avance significativo para garantizar la independencia, tal como se indica en el informe elaborado por la OCDE en 2015. OECD. *Driving performance at Colombia's communications regulator* (París: OECD Publishing, 2015). La CRC, como posible organismos donde confluirá toda la regulación del sector TIC, no cuenta con todas las herramientas que permitan garantizar su independencia del gobierno, sumando a lo anterior, la ausencia de la participación del Congreso de la República denota la escasa legitimidad que un organismos técnico de esta naturaleza pueda tener, de allí la conveniencia atendiendo a los modelos internacionales de la búsqueda de la participación esta rama del Poder Público en el proceso de designación de los comisionados. Para tal efecto sería conveniente que tanto la Cámara como el Congreso contarán con comités de evaluación de los candidatos y se efectuará una valoración de las hojas de vida, así como de los planes por parte de designados dentro de la entidad.

93 Departamento Nacional de Planeación (DNP). El futuro del sector... *Ob. Cit.*, pp. 107 y ss.

regulador convergente de los entes encargados del diseño de la política pública sectorial, sin desconocer el desarrollo de política pública y los objetivos previstos que en ella deben ser articulados y cumplidos por los diferentes organismos pertenecientes al sector⁹⁴. Lo anterior implicaría una reforma legal al marco normativo vigente, en la que se incorporarían las condiciones y características del regulador convergente, la estructura institucional que estos organismos tendrían, las relaciones que tendrían con los demás organismos y todas las garantías en materia de independencia para el ejercicio de las funciones asignadas en un entorno convergente.

Ahora bien, como la reforma legal podría garantizar la independencia del regulador convergente en Colombia. Para esto no solo debe tenerse de presente la experiencia internacional, sino las buenas prácticas regulatorias de los países OCDE como modelo a seguir dentro del proceso que está adelantando Colombia para su ingreso.

Es así como en 2016, la OCDE⁹⁵ publicó un estudio en que se analiza la independencia de los reguladores y la función que desempeñan como “árbitros” de los mercados, de allí que en el ejercicio de sus funciones deben estar acompañados de la confianza en la institución y que las decisiones que ellos adopten están orientadas a beneficiar el mercado y a satisfacer el interés de la colectividad. Puesto que deben actuar de forma objetiva, imparcial, sin ningún conflicto de intereses o algún tipo de influencia. Tal como lo indica la organización, el regulador no es independiente por la existencia de un diseño institucional donde se prevé que este es independiente, sino es independiente en el sentido de que el conjunto de relaciones, que establece con los diferentes agentes participantes en el sector, busca un contaste equilibrio para que sus decisiones cumplan diferentes propósitos sin que se vea afectada su independencia como organismos técnicos⁹⁶.

Uno de los elementos fundamentales es que existan salvaguardas o mecanismos muy claros para su proceso de nombramiento y designación y un periodo definido para el cumplimiento de sus funciones⁹⁷.

Un sistema adecuado de inhabilidades e incompatibilidades para el cese de las funciones en cargo⁹⁸, más allá del vencimiento del término previsto para el ejercicio de las funciones, la posibilidad de darse su propio estatuto y autonomía financiera para el cumplimiento de sus competencias independientemente de la fuente de financiación, sumado al control del Congreso, que se traduce en comparecencias, en la presentación de informes de gestión, de planes de acción y de la comparecencia del director ejecutivo y en aquellos supuestos, en los que se requiere del concurso del Congreso para cesar en el cargo a uno de los Comisionados, son el conjunto de elementos necesarios y fundamentales para que se garantice la independencia del regulador, así sea ente de creación legal y no se le otorgue el grado máximo de independencia como en su momento se le confirió a la Comisión Nacional de Televisión en 1991.

94 *Ibid.*, pp. 160 y ss.

95 OECD. *Being an independent regulator, the governance of regulators* (París: OECD Publishing, 2016).

96 DECKER, CHRISTOPHER. *Modern economic regulation an introduction to theory and practice* (Cambridge University Press, 2015).

97 *Ibid.*, pp. 35 y ss.

98 ORTIZ, SANDRA. *Entre regulación y competencia: revisión... Ob. Cit.*, pp. 465 y ss.

Por consiguiente, el modelo a configurar en el caso colombiano debe atender a un ámbito de acción, a unos principios básicos. Por consiguiente, el nuevo regulador debe contar a) autonomía financiera y en la toma de decisiones, b) autonomía política y de los agentes regulados, c) capacidad y voluntad de rendir cuentas a la opinión pública, d) *check and balances* (pesos y contrapesos) y e) incentivos orientados fundamentalmente a garantizar la independencia de esta entidad.

TABLA 1. KEY DESIGN OPTIONS FOR REGULATORY AGENCIES U OPCIONES DE DISEÑO PARA LAS AGENCIAS REGULATORIAS⁹⁹

Ámbito	Diseño	Principios básicos
Misión	Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Protección del consumidor. • Protección del inversor. • Búsqueda de la eficiencia económica. • Competencia en el sector.
	Alcance de la industria	<ul style="list-style-type: none"> • Una industria o multi-industria.
Gobernanza	Estructura de la toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> • Regulador simple o multisectorial.
	Nociones de los reguladores	<ul style="list-style-type: none"> • Hecho por el Parlamento o por el Gobierno central. • Basados en criterios de experiencia profesional o no.
	Nociones que garantizan independencia	<ul style="list-style-type: none"> • Mandatos irrevocables. • Prohibición de conflictos de intereses entre un mandato y otro. • Presupuestos estables. • Aislamientos de presiones políticas.
Actividades regulatorias	Funciones	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación de monopolios. • Establecimientos de tarifas. • Resolución de disputas. • Garantizar calidad en el servicio.
	Procesos y apelaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión y acción mediadora de conflictos. • Cumplimiento de la ley. • Promoción de transparencia a través de la publicación de las decisiones tomadas.

Fuente: OECD y IEA.

99 OECDY/IEA. *Regulatory institutions in liberalized electricity markets*. Energy market reformat. International energy agency. 2001. Recuperado de [http://rcewm.moe.org.ir/_rcewm/Documents/regulatory%20institution.pdf].

4.2. ESTRUCTURA INTERNA

El otro aspecto relevante del regulador convergente es su estructura interna, que se materializa en su estatuto orgánico de funcionamiento, que incide en la toma de decisiones, en su funcionamiento, en la integridad como regulador y en el cumplimiento de las funciones previstas en la ley¹⁰⁰.

De allí, la conveniencia al analizar tanto la estructura del gobierno, los órganos de decisión de este organismo de regulación convergente y de las coordinaciones especializadas atendiendo a las principales áreas de trabajo del regulador convergente.

ÓRGANOS DE DECISIÓN

El órgano convergente debe contar con un representante legal o director encargado de representar a la entidad y de las actividades de gestión del regulador, tal como sucede en la empresa privada.

CONSEJO

Compuesto por los expertos comisionados, como máximo órgano de decisión del regulador. Actualmente, la ANTV y como la CRC sesionan con la participación del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el representante del Departamento Nacional de Planeación. Si bien la Ley 1753 de 2015 modifica el grado de participación del ministro en la sesión de la Comisión, a juicio de la OCDE, la participación de organismos de carácter político en las sesiones de la Comisión, en las que se adoptan las principales decisiones regulatorias de la entidad, puede derivar en algún conflicto de interés¹⁰¹. Esto no impide que el Consejo, debido a la importancia de los asuntos sometidos a su consideración, convoque al ministerio para ser escuchado en la Sesión de Comisión, pero sin otórgale facultad de decisión respecto de los asuntos que se discuten¹⁰².

En cuanto a la composición de ese futuro consejo, como órgano colegiado, es necesario que esté integrado por un número impar, atendiendo a que la integración de todas las funciones audiovisuales más las de gestión del espectro requieren de un mayor número de comisionados especialistas en ciertas áreas específicamente en el área de economía y en el área de ingeniería, el número óptimo para la composición del consejo sería de unos cinco miembros. En cuanto a sus funciones es el máximo órgano de decisión en relación con las funciones resolutorias, consultivas, de promoción de la competencia y de resolución de conflictos.

100 OECD. The governance of regulators, OECD best practice principles for regulatory policy (OECD Publishing, 2014).

101 *Ibid.*, p. 73. “Ministry representation on the governing board Appointment of members of the ministry on the governing body of an independent regulator has the potential to create role conflict. In some cases, the statute creating an existing regulator requires ministry representation either by the Secretary who is the most senior public official in the ministry (i.e. Permanent Secretary, Departmental Secretary, State Secretary, Secretary-General, Deputy Minister, etc.) or his or her delegate, on the governing board. When such regulators are reviewed, the merits of mandating ministry representation need to be carefully considered, in terms of the level of independence of the regulator from government”.

102 DECKER, CHRISTOPHER. Modern economic regulation an introduction... *Ob. Cit.*, p. 212

COORDINACIONES ESPECIALIZADAS

Para tal efecto, es conveniente que exista una coordinación ejecutiva encargada de la distribución de todos los asuntos entre las distintas coordinaciones del regulador, así como ser la división encargada de llevar los asuntos tratados por las distintas coordinaciones al Consejo de la Comisión.

En lo que respecta a las coordinaciones¹⁰³ del regulador convergente, estas deberán contar con un personal especializado y de perfil técnico en las diferentes áreas, esto se traduce en que el personal debe contar con conocimientos en derecho, economía e ingeniería.

El modelo actual de coordinaciones¹⁰⁴, que tiene la CRC, puede mantenerse en regulador convergente, como lo son: Coordinación de Infraestructura, Coordinación Gobierno y Asesoría, Coordinación Control Interno, Coordinación Regulación de Mercados, Coordinación Regulación de Protección a Usuarios, Coordinadora Asesoría Jurídica y Solución de Controversias, Coordinación de Centro Conocimiento de la Industria y Estudios Especiales y dos coordinaciones nuevas que serían las correspondientes a la Coordinación Audiovisual, la cual asumiría gran parte de las competencias que tenía la ANTV en esta materia, sustrayendo de sus competencias la referente a control y vigilancia de los contenidos y derechos de autor, y la Coordinación de Espectro, la cual asumiría todas las competencias atribuidas a la Agencia Nacional del Espectro en los temas correspondientes de gestión y control del espectro. Particularmente, se le asignaría al regulador convergente la competencia de asignación del espectro, sustrayendo esta competencia de órgano encargado del diseño de la política pública como es el MINTIC. Esto implicaría que todas las coordinaciones articularán su trabajo de forma mancomunada estableciendo lazos comunicantes entre los diversos proyectos regulatorios en un entorno convergente, atendiendo siempre a las particularidades del sector a regular.

Existirían adicionalmente otro tipo de coordinaciones como la Coordinación Atención al Cliente, la Coordinación de Tecnologías y Sistemas de Información, la Coordinación Relaciones Internacionales y Comunicaciones y la Coordinación de Planeación.

La asunción de nuevas funciones trae consigo un aumento de la planta de personal, como un mayor presupuesto para la contratación de personal y de recursos destinados para la realización de estudios, de allí la necesidad de aumentar las fuentes de financiación del regulador, y que este en el marco de su autonomía financiera y administrativa distribuya estos ingresos para el cumplimiento de las tareas que le son encomendadas.

103 BUSTILLO, RENÉ. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y del Caribe). *Ob. Cit.*, pp. 149 y ss. En este documento se lista una serie de coordinaciones o dependencias que deben ser incluidas dentro de la estructura del regulador convergente:

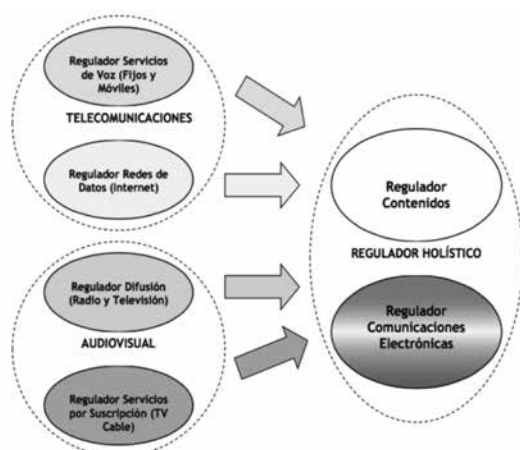
- Asuntos legales.
- Administración y control del espectro.
- Acceso y servicio universal.
- Protección al usuario.
- Análisis de mercados y competencia.
- Licencias y recursos escasos.
- Control de convergencia y fiscalización.

104 [<https://www.crcm.gov.co/es/pagina/qui-nes-somos>].

4.3. ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS

Es indispensable que se dé una reforma al marco normativo vigente¹⁰⁵, donde exista una homogeneidad en cuanto a las funciones encomendadas al regulador convergente encargado de la regulación *ex ante* para el sector TIC en su integridad, de allí la pertinencia del fortalecimiento de las atribuciones en cabeza de la CRC, así como de mecanismos de verificación para el cumplimiento de su regulación y de las medidas impuestas al sector en cumplimiento de las atribuciones y competencias encomendadas, en un ambiente en convergencia y que sea una respuesta del mercado respecto a los servicios que se prestan en este.

FIGURA 3. TRANSICIÓN HACIA REGULADOR CONVERGENTE



Fuente: El Regulador en Convergencia. Seminario. Regulatel - IRG/Anatel - Anacom Manaus, 26 de marzo de 2010.

105 Departamento Nacional de Planeación (DNP). El futuro del sector... *Ob. Cit.*, p. 158. El nuevo normativo que viene a complementar al previsto en la Ley 1341 de 2009, a juicio del Departamento Nacional de Planeación debe contemplar los siguientes elementos:

- i) Política pública de contenidos enmarcada dentro de la política pública TIC, con un único fondo de financiación, bajo los mismos principios previstos en la Ley de TIC (tales como habilitación general, uso eficiente de infraestructura, etcétera);
- ii) Derogatoria de leyes anteriores, con creación de nueva institucionalidad;
- iii) Único regulado de TIC Convergente (CRC);
- iv) Transformación de la ANTV con competencias exclusivas frente a contenidos, incluyendo derechos de autor.
- v) Temas de espectro como parte del regulador TIC convergente;
- vi) Única entidad de vigilancia y control del sector TIC (Superintendencia TIC);
- vii) Nuevo esquema de financiación de TV pública y de cargas económicas asociadas para los agentes del mercado audiovisual;
- viii) Esquema que preserve la filosofía de la TV comunitaria, con un mecanismo de graduación de las cargas y que preserve la TV paga, durante un régimen de transición con plazo definido;
- ix) Promoción de la industria de contenidos digitales; y,
- x) Uno de nuevas tecnologías para la inspección y vigilancia sectorial.

Por lo anterior, el nuevo ente convergente debe contar con las facultades tradicionales que han sido reconocidas en la Ley 1341 de 2009, en su artículo 22, sino que en el ejercicio de su actividad regulatoria para el Sector TIC, deberá garantizar la regulación del acceso, la regulación tarifaria o económica, la regulación técnica y la regulación de competencia o promoción de la competencia:

TABLA 2.

Regulación de acceso	Regulación tarifaria o económica	Regulación técnica	Regulación de competencia
Su finalidad es que los dueños de las infraestructuras, principalmente operadores verticalmente integrados y que controlan las infraestructuras ¹⁰⁶ , eviten la entrada de nuevos operadores para la prestación de servicios, se les impongan las obligación de dar acceso a los entrantes en condiciones equitativas, transparentes y no discriminatorias y cualquier decisión que se imponga debe atender al principio de proporcionalidad ¹⁰⁷ .	Estableciendo los precios en los que se garanticen que estos corresponden a los costes de prestación de cada uno de los servicios. Asimismo, lo que se pretende es que los operadores con posiciones de dominio pueden establecer precios elevados o muy superiores en los servicios mayoristas a los cobrados en los mercados minoristas, constituyéndose en una barrera de entrada para nuevos competidores o la eliminación de los existentes en el mercado, a esta práctica es la que se la denominado como (comprensión de márgenes y estrechamiento de márgenes o <i>margin squeeze</i>) ¹⁰⁸ .	Mediante el cual se determina que todos los productos y servicios sean prestados en condiciones de calidad. La finalidad es proteger a los consumidores y a los usuarios finales de estos. De allí que medie la imposición de obligaciones de servicio público particularmente las de servicio universal, para dar cumplimiento a las finalidades del Estado y del interés general ¹⁰⁹ .	Implica que a través de la supervisión se monitoree a los agentes con el fin de que estos no realicen conductas empresariales en contra del mercado que puedan afectar tanto al mercado como a la propia regulación.

Fuente: Carlon Ruiz¹¹⁰, Montero Pascual¹¹¹ y Muñoz Machado. Elaboración propia: Regulación Económica, Instrumentos de Intervención.

106 Muñoz, Santiago. *1. Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica*, en VVAA *Derecho de la regulación económica. 1. Fundamentos e Instituciones* (Madrid: Iustel, 2008). La transformación indicada ha exigido la implantación de reformas estructurales de diferente tipo: la legislación reguladora de cada sector ha impuesto, en algunos casos, la separación vertical entre la titularidad de una infraestructura de red y la prestación de los servicios a través de esta. En otras ocasiones, se ha mantenido la compatibilidad entre ambas actividades pero, en todo caso, imponiendo que cualquier operador distinto del titular de la red pueda acceder a ella y se ha tratado de un modo neutral, de forma que la competencia se desarrolle sin desigualdades.

107 *Ibid.*, pp. 228. Tal como indicábamos los problemas de acceso surgen una vez se inició la liberalización. La mayoría de las medidas tendentes a garantizar el acceso fueron en su mayoría de carácter regulador, sujetas a la aplicación de una serie de principios concretos tales como la no discriminación, la transparencia, objetividad y un aspecto fundamental es la cuantificación económica, ya que dicho acceso implica unos costes los cuales deben ser sufragados de allí que estos puedan adoptar la forma de tarifas, precios o peajes. En cuanto a los principios, las finalidades que se buscan con cada uno de ellos son:

- No discriminación: determinación de las condiciones de acceso y los supuestos en los que se puede denegar.
- Transparencia: relacionado directamente con los aspectos tanto económicos y financieros, lo cual implica la obligación de llegar a una contabilidad adecuada, en muchos casos contabilidades separadas con el fin de evitar cualquier tipo de subvención cruzada y por consiguiente que se garantice la igualdad de trato.
- Objetividad: en el sentido que las decisiones que se adopten deben atender a unos criterios preestablecidos tales como el correcto funcionamiento de la instalación, los precios. Su finalidad es evitar la discrecionalidad a supuestos técnicos o en aquellas circunstancias en las que es imposible predecir.
- Orientación a costes: consiste en que los precios o peajes deben orientarse al coste de la prestación, a los cuales debe añadir un margen de beneficio industrial razonable.

Este tipo de regulación se materializa en las siguientes atribuciones:

- Regulación *ex ante* en temas relacionados con la infraestructura, los estudios de mercados, la definición de los mercados susceptibles de regulación *ex ante* y las plataformas.
- Promoción y defensa de la competencia, para lo cual podrá adoptar medidas regulatorias pro competitivas tanto para el sector TIC como para el sector audiovisual.
- Asignación de recursos escasos.
- Espectro, en cuanto a sus tareas de asignación, administración y control, sustrayendo esta competencia del Ministerio de Tecnologías de la Información e incorporando a la ANE, como una dependencia más en el ente regulador, como una división especializada en temas de espectro.
- Régimen de Interconexión. Acceso a infraestructura pasiva.
- Regulación tarifaria.
- Acceso/servicio universal, particularmente en el fomento a la banda ancha.
- Régimen Integral de Protección del Usuario TIC.
- Calidad del servicio de los servicios TIC.

El nuevo marco institucional debe estar precedido de un periodo de transición y de una preparación del sector respecto del nuevo marco normativo, en este caso, para el sector TIC. De allí que se deban surtir unas determinadas etapas, que inician con la modificación y adecuación normativa vigente, mediante la cual se creará el regulador convergente que puede ser el resultado del fortalecimiento de las atribuciones existentes en cabeza del regulador de TIC, modelo que se aconseja para el caso colombiano, o la creación de un nuevo regulador con amplias facultades para regular todo a los sectores de TIC y audiovisual.

-
- 108 VELASCO, LUIS. La regulación económica como barrera a la competencia liberalización y política de mejor de su calidad, en *VVAA Derecho de la competencia y regulación en la actividad de las administraciones públicas* (Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Civitas, 2011), 25-47. Los mecanismos previstos a la regulación implican a su vez limitaciones a la actividad económica y al propio carácter competitivo. De allí que la intervención o controles *ex ante* ejercido por parte de las autoridades reguladores como sucede en materia de precios, a pesar de su carácter pro competitivo, encierran en sí mismos limitaciones a la autonomía de actuación de las empresas en los mercados.
- 109 MUÑOZ, SANTIAGO. *Fundamentos... Ob. Cit.* p. 177.
- 110 CARLÓN, MATILDE. Las dos caras de Jano: lo que el derecho europeo tiene que decir respecto de la convivencia entre regulación y competencia. Reflexiones al hilo de las Sentencias del Tribunal General de 29 de marzo de 2012 (asuntos T-336/07 y T-398/07). En *Papeles de derecho europeo e integración regional Working Papers on European Law and Regional Integration*. WP IDEIR n.º 20 (2013). Recuperado de <https://www.ucm.es/data/cont/docs/595-2013-11-07-las%20dos%20caras%20de%20jano.pdf>. De esta misma autora, *La comisión del mercado de las telecomunicaciones*, en *VVAA: Revista española de derecho administrativo*, n.º 102 (1999): 229-255.
- 111 MONTERO, JUAN. *La comisión nacional de los mercados y la competencia. Entre la actividad administrativa de regulación y el derecho de la competencia*. Tirant monografías 895 (Valencia: Tirant lo Blanch, 2013). De este mismo autor, *Regulación económica y derecho de la competencia. Dos instrumentos complementarios de intervención pública para los mercados de interés general*, en *VVAA Fundamentos de Regulación y competencia (El diálogo entre derecho y economía para el análisis de las políticas públicas)* (Madrid: Iustel, 2013).

Una vez entre en vigencia el nuevo marco normativo y de la asunción de las funciones por parte del regulador convergente, este deberá emprender la tarea de revisar toda la regulación expedida y adecuarla a la convergencia y las necesidades del mercado, con el fin de que con el marco regulatorio, un marco general y en aquellos supuestos en los que exista una falla en el mercado de tal magnitud habrá lugar a la intervención por parte del organismo convergente.

Colombia se encuentra en una etapa de diagnóstico sobre el nuevo modelo institucional, pero atendiendo a la experiencia internacional y a la evolución y comportamiento del mercado es recomendable la creación de un regulador convergente en cabeza del regulador sectorial, atendiendo a la experiencia que se tuvo al expedirse la Ley 1507 de 2012, que aumentó sus competencias para el servicio de televisión y que podrían entenderse como la primera aproximación a un regulador de carácter convergente, el cual debe contar con una visión holística del sector TIC y con amplias facultades que le permitan garantizar el cumplimiento de las medidas regulatorias que esta expida.

CONCLUSIONES

Se debe tener presente que bajo el estado actual de la tecnología, de la composición del mercado, de las estrategias comerciales y empresariales es necesario repensar el modelo institucional vigente en Colombia, así como el marco legal que debe dar una respuesta asertiva a la convergencia regulatoria en su integridad.

Para tal efecto se hace necesario revisar el modelo institucional vigente y determinar si este da respuesta a los desafíos que implica la convergencia y los derivados de la economía digital. Esto implica, a su vez, un estudio profundo de cuáles de esas competencias deben recaer en el nuevo regulador y cuáles deben permanecer en cabeza de otras autoridades. Dicho estudio debe ir acompañado de valoraciones económicas y de análisis de costo beneficio, en las que se precise cuáles serían las ventajas de contar con este nuevo regulador, más allá de las valoraciones que se limitan al tema de los ahorros económicos que se generen de la fusión de los reguladores.

La reforma del marco normativo, tal como se pudo constar en la experiencia comparada y en la creación de un único regulador en cabeza del regulador de comunicaciones derivarían para el sector TIC (incluyendo al sector audiovisual) una mayor certidumbre y seguridad jurídica para las inversiones en el mercado y una visión prospectiva uniforme sobre el alcance la regulación, aspecto que en la actualidad no puede garantizarse al contar con dos reguladores, con competencias aunque diferenciadas se encuentran relacionadas y que derivan en pronunciamientos contradictorios. Colombia se encuentra en mora de adecuar su modelo institucional, de allí la conveniencia de la convergencia de los reguladores de comunicaciones y televisión, más aún cuando estamos a portas de una de las mayores transformaciones que tendrá el sector TIC tal como lo conocemos, en el que se pueden distinguir a los operadores tradicionales y los nuevos operadores a un nuevo escenario de nuevos agentes que deberán regularse y que prestarán servicios, el sector TIC requiere que las instituciones respondan ese nuevo desafío y no se cuente con una regulación fragmentada, que no atienda a los nuevos requerimientos de la economía digital y de la industria en general.

El nuevo modelo institucional en cabeza de un regulador convergente para el sector TIC debe contar con catálogo de funciones y de tareas concretas, tales como la de regulación de todas las redes, así como las tareas de vigilancia y control sobre estas, la elaboración de estudios de mercado, de la determinación de los mercados susceptibles a regulación *ex ante*, de los operadores con posición significativo en el mercado, así como de un adecuado régimen de protección de usuarios para todos los usuarios TIC, como principales aspectos, sustrayendo lo relacionado con el manejo de contenidos que debe estar en cabeza de una autoridad específica, con atribuciones para este fin y encargado de velar por el cumplimiento de los mandatos constitucionales en materia de derechos fundamentales.

Este nuevo marco institucional permitirá aumentar y garantizar la competencia y dar cumplimiento a los objetivos de política pública previstos para ambos sectores en un entorno convergente, teniendo como garantía la independencia del regulador no solo de la industria, sino del propio Estado.

BIBLIOGRAFÍA

ARIÑO, GASPAR. Regulación para la convergencia: su evolución en los últimos quince años. En *Comisión de Regulación de Telecomunicaciones-República de Colombia. 15 años de regulación de las telecomunicaciones en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2007.

BUSTILLO, RENÉ. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y del Caribe). Un modelo institucional para la regulación en materia de convergencia tecnológica. En *América Latina. Colección de Documentos de Apoyo*. 2011. Recuperado de [<http://www.cepal.org/es/publicaciones/3916-un-modelo-institucional-la-regulacion-materia-convergencia-tecnologica-america>].

CARNIEL, RICARDO. *Organismos independientes de regulación del audiovisual: los primeros cinco años de la OFCOM y el desafío de la convergencia*. Facultad de Ciencias de la Comunicación - Universidad Autónoma de Barcelona.

CARNIEL, RICARDO. Las actuaciones de organismos en la regulación de la televisión pública: los casos del Reino Unido y España. *Estudos em Comunicação* 2, n.º 7 (2010): 43-62.

CARLÓN, MATILDE. Las dos caras de Jano: lo que el derecho europeo tiene que decir respecto de la convivencia entre regulación y competencia. Reflexiones al hilo de las Sentencias del Tribunal General de 29 de marzo de 2012 (asuntos T-336/07 y T-398/07). En *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional Working Papers on European Law and Regional Integration* WP IDEIR n.º 20 (2013). Recuperado de [<https://www.ucm.es/data/cont/docs/595-2013-11-07-las%20dos%20caras%20de%20jano.pdf>]. [en línea]. (Consultado 5/02/2017).

CARLÓN, MATILDE. La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. En *VVAA Revista española de derecho administrativo*, n.º 102 (1999): 229-255.

CEPAL. El regulador en convergencia. Seminario. Regulatel – IRG/ Anatel - Anacom Manaus, 26 de marzo de 2010. Recuperado de [http://www.cepal.org/socinfo/noticias/noticias/7/38987/Regulador-en-convergencia_seminario-Manaus.pdf].

Comisión Europea. Libro verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación. 1997. Recuperado de [<http://www.euskalnet.net/oig/archivo/lvmedia.pdf>].

Constitución Política de Colombia.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Corte Constitucional. Sentencia C-403 de 2010. M.P.: María Victoria Calle.

CULEBRO, JORGE y CHRISTIAN GONZÁLEZ LAPORTE. *Regulación y evolución de organismos reguladores en telecomunicaciones. El caso de México y Francia, Gestión y Política Pública*. México: 2013.

Decreto 2870 de 2007, por medio del cual se adoptan medidas para facilitar la Convergencia de los servicios y redes en materia de Telecomunicaciones.

Decreto 267/2015, por medio del cual se crea el Ente nacional de Comunicaciones. Ley n.º 26.522 y n.º 27.078. Modificaciones.

Decker, Christopher. *Modern economic regulation an introduction to theory and practice*. Cambridge University Pres, 2015.

Departamento Nacional De Planeación (DNP). *El futuro del sector audiovisual en Colombia: necesidad de política pública y reformas normativas en el marco de la convergencia tecnológica y las tendencias del mercado, informe final*. 2016.

Ducon Parra, Sandra. *Caso de la Comisión Nacional de Televisión (CNTV): tensiones y visiones de una agencia regulatoria “independiente”*. Monografía de Grado Maestría en Derecho. Universidad de los Andes. 2013. Recuperado de https://documentodegrado.uniandes.edu.co/documentos/201022208_fecha_2013_06_19_parte_1.pdf

GARCÍA-MURILLO, MARTHA. The impact of technological convergence on the regulation of ICT industries. *JMM The International Journal on Media Management* 5, n.º 1 (2002): 57-67.

GUERRA DE LA ESPRIELLA, MARÍA y OVIEDO, JUAN DAVID. *La Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (L1341/09). Actualización de un marco legal para un sector en constante evolución*. Facultades de Jurisprudencia y Economía, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá: Universidad del Rosario, 2010.

JURADO, GABRIEL. *La Convergencia del Regulador en Colombia*. En *Comisión de Regulación de Telecomunicaciones- República de Colombia. 15 años de regulación de las telecomunicaciones en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2007.

Ley 182 de 1995. Ley 182 de 1995. Derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007, en lo que resulte contrario a esta, “por la cual se reglamenta el servicio de la televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a este, se conforman la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones”.

Ley 1341 de 2009, por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.

Ley 1507 de 2012, por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones.

Ley 1753 de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

MONTERO, JUAN. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Entre la actividad administrativa de regulación y el derecho de la competencia. Tirant monografías 895. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

MONTERO, JUAN. Regulación económica y derecho de la competencia. Dos instrumentos complementarios de intervención pública para los mercados de interés general. En VVAA *Fundamentos de Regulación y competencia (El diálogo entre derecho y economía para el análisis de las políticas públicas)*. Madrid: Iustel, 2013.

MUÑOZ, SANTIAGO. I. Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación Económica. En VVAA *Derecho de la Regulación Económica. I. Fundamentos e Instituciones*. Madrid: Iustel, 2008.

OECDY/IEA. *Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Markets*. Energy Market Reformat. International Energy Agency. 2001. Recuperado de [http://rcewm.moe.org.ir/_rcewm/Documents/regulatory%20institution.pdf].

OCDE. The implications of convergence for regulation of electronic communications. Working party on telecommunication and information services policies. 2004.

OCDE. Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones. México: OECD Publishing, 2012.

OECD. The governance of regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing, 2014.

OECD. OECD framework for regulatory policy evaluation. París: OECD Publishing, 2014.

OECD. Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia. París: OECD Publishing, 2014.

OECD. Driving performance at Colombia’s communications regulator. París: OECD Publishing, 2015.

OCDE. Digital convergence, policy and regulatory issues. Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy. 2015.

OECD. Being an independent regulator, the governance of regulators. París: OECD Publishing, 2016.

ORTIZ, SANDRA. Entre regulación y competencia: revisión institucional de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Memoria para optar para el título de Doctor. Universidad Complutense de Madrid, 2014.

PACHECO, RONALD. La autoridad nacional de televisión, ¿una agencia estatal independiente? En *Revista Digital de Derecho Administrativo*, M. 13, Primer semestre.

SALAZAR, RUBÉN. Órgano Regulador de las Telecomunicaciones en México pasado, presente y futuro. Trabajo final del Diplomado en Derecho de las Telecomunicaciones. Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2013.

Universidad Externado De Colombia – Facultad de Derecho. Departamento de Derecho de las Telecomunicaciones. Conclusiones de la Universidad Externado De Colombia – UEC, a partir de las relatorías de las cinco mesas técnicas de televisión y contenidos audiovisuales digitales. Contrato 455 DE 2016. MINTIC/FONTIC – UEC. 2016.

VELASCO, LUIS. La regulación económica como barrera a la competencia liberalización y política de mejor de su calidad. En *VVAA Derecho de la competencia y regulación en la actividad de las administraciones públicas*. Thomson Reuters-Civitas, 2011.

VIDA, JOSÉ. La Comisión de Regulación de Comunicaciones: su naturaleza y significado en la organización institucional colombiana a partir de la Ley 1341 de 2009. En *Comentarios a la Ley de tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) (Ley 1341 de 2009)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

VILLEGAS, LORENZO. La Ley de TIC y la regulación de las telecomunicaciones: la Comisión de Regulación de Comunicaciones. En *Comentarios a la Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) (Ley 1341 de 2009)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.