

EXPOSICION DE MOTIVOS

CONTENIDOS AUDIOVISUALES EN UN ENTORNO CONVERGENTE

La Constitución Política de 1991 elevó los servicios públicos a rango constitucional (artículo 365), en este sentido se constituyen en la finalidad misma del Estado y éste debe asegurar su prestación eficiente en todo el territorio nacional. Para ello, los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico que fije la ley y pueden ser prestados directamente por el Estado o indirectamente por particulares o por comunidades organizadas. Del mismo modo, y para asegurar la eficiencia en su prestación el Estado se reserva la titularidad en la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

Dentro de este orden de ideas, la Carta misma estableció un régimen especial para el servicio público de televisión. Tal especialidad se refleja en dos excepciones al ordenamiento jurídico general para los demás servicios públicos, a saber: Lo eleva a rango constitucional y crea un ente especial para la regulación, control y vigilancia del espectro electromagnético utilizado para su prestación.

Específicamente, el Constituyente, por primera vez y acertadamente en un momento histórico determinado, consagró en el artículo 76 a la televisión como un servicio. Luego, la televisión, en términos generales, está enmarcada bajo los principios rectores del régimen jurídico de los servicios públicos, tal como también lo son el resto de los servicios de telecomunicaciones.

Desde la expedición de la Constitución Política hasta la fecha, la transformación más significativa que se ha generado es la de la Sociedad de la Información. En el año 1991, la televisión era el principal medio de comunicación y era controlado por pocos agentes. Bajo ese contexto se establecieron las respectivas disposiciones constitucionales, pero nadie imaginaba que Internet se convertiría en una de las mayores herramientas de comunicación a nivel mundial, nadie imaginaba que la telefonía móvil llegaría a todos los rincones del país y a toda la población, nadie imaginaba que en You Tube cualquier persona pudiera producir y colgar contenidos audiovisuales siendo los mismos accesibles de manera inmediata en cualquier lugar del mundo y en donde en cada minuto se suben 10 horas de nuevos contenidos audiovisuales. A su vez, para dicho momento, nadie imaginaba el poder de las redes sociales como instrumento de comunicación y en donde también se comparten de manera inmediata cualquier tipo de contenido audiovisual, por ejemplo en Facebook cada día hay 600 mil nuevos usuarios.

En 1991, tampoco nadie imaginaba que se podría ver televisión en un teléfono móvil o que los aparatos de televisión estuvieran conectados a Internet las 24 horas del día como los últimos que están siendo ofrecidos en el mercado. A su vez, para dicho momento,

nadie imaginaba que el computador sirviera para ver televisión, hablar telefónicamente y consultar información, por lo que no es posible hacer diferenciaciones entre un servicio y otro.

De la misma manera, en 1991 nadie imaginaba que la infraestructura de telecomunicaciones también sería convergente, es decir que por un mismo medio se transmitirían todos los servicios de telecomunicaciones, por ejemplo hoy en día por un cable de fibra óptica o de cobre se puede transmitir voz, Internet y televisión, de idéntica forma por el espectro radioeléctrico (inalámbricamente) van los mismos servicios.

Lo anterior demuestra que las disposiciones constitucionales fueron establecidas en un momento histórico diferente, hoy estamos frente a una nueva realidad tecnológica y frente a nuevas formas de comunicación. Esta nueva realidad es inherentemente dinámica y evoluciona permanentemente.

La 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, ha constituido un avance significativo para la adaptación del marco legal a la realidad tecnológica y de mercado señalada anteriormente. Sin embargo, es indispensable que la nueva realidad tecnológica y de mercado en lo que compete a los contenidos audiovisuales se incorpore a este nuevo marco normativo convergente de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC-.

Por ello, es indispensable proveer al Congreso de la República de la flexibilidad requerida para que mantenga un marco legal vigente acorde a la realidad convergente de los contenidos audiovisuales y el acceso a los mismos por parte de los ciudadanos, y que se ajuste a las realidades tecnológicas y de mercado con el propósito de que estas tecnologías contribuyan a cerrar las brechas sociales y a mejorar la competitividad y la productividad del país.

De otra parte, el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC- trasciende hoy en día mucho más allá de su concepción inicial dispersa y estática, constituyéndose en un medio para el bienestar de la sociedad, al poner a disposición de los ciudadanos, las empresas y los Gobiernos herramientas que facilitan la interacción entre los mismos, así como la prestación de servicios en forma más oportuna y con mayores niveles de cobertura.

La realidad tecnológica antes descrita muestra que el escenario a través del cual el usuario utiliza hoy las TIC ha cambiado sustancialmente. Es así como el mercado muestra también una transición, en la que se ha pasado de un usuario con posibilidades restringidas de interacción y con una tendencia a ser exclusivamente receptor de

información proveniente de los medios disponibles, a un usuario que, por tener un mayor nivel de conocimiento y herramientas (como internet, las redes sociales, you tube, etc), se convierte en la fuente de la información y tiene el poder de transmitirla a grandes audiencias.

Por lo anterior, debe tenerse en cuenta que los usuarios en un ambiente de convergencia demandan, entre otros aspectos, *dispositivos multipropósito* (convergentes) a través de los cuales puedan acceder a todos sus servicios con un manejo cada vez más natural e intuitivo, y ante todo, *contenidos y aplicaciones* con información pertinente y rápida. Sobre estos últimos, se asocian otras características a ser tenidas en cuenta, tales como la personalización de los servicios a la medida del usuario, la simplicidad de las transacciones y operaciones, así como la seguridad y la privacidad.

Así las cosas, dentro del contexto expuesto, los contenidos y las aplicaciones que se valen de las TIC constituyen una pieza fundamental de las posibilidades que plantea el desarrollo de dichas tecnologías en un ambiente de convergencia. Estos conceptos que se han constituido en uno de los principales generadores de valor de los últimos años y son un factor determinante para repensar el futuro del sector, intensificando la innovación tecnológica en el mercado de las telecomunicaciones y la promoción de la competencia.

En este sentido, es necesario que el Congreso de la República también tenga la flexibilidad requerida para analizar la manera como se debe promover la generación de contenidos de carácter público y su transmisión por todos los medios a los colombianos y, además, la necesaria protección de los usuarios frente a los contenidos de Internet, en especial a los menores de edad que tienen libertad para acceder a todo tipo de contenidos audiovisuales de Internet, desde una perspectiva del **uso responsable de estas tecnologías en la transmisión y difusión de dichos contenidos audiovisuales**.

Finalmente, es importante que el Congreso también tenga el espacio para analizar la forma en la que los contenidos públicos deben llegar a los ciudadanos, **el modelo actual de la televisión pública no es sostenible** y también debería enmarcarse en este contexto tecnológico y de mercado derivado de la convergencia.

Por lo anterior, es necesario dotar al Congreso de la República de la flexibilidad y agilidad requerida en la adaptación de las normas legales a un sector tan dinámico, como el referido a los contenidos audiovisuales.

MARCO INSTITUCIONAL Y REGULATORIO DE LO AUDIOVISUAL

Bajo el contexto tecnológico y de mercado mencionado anteriormente, la discusión sobre la regulación en ambientes convergentes se ha venido dando en los últimos años en

diferentes países, reconociéndose que la regulación y la organización institucional no pueden ser un freno para la evolución tecnológica que está disponible para ser utilizada por operadores y usuarios. Por lo tanto, al afrontar una nueva realidad de mercado en la que existe competencia directa respecto de servicios ofrecidos a los usuarios que se soportan en diferentes tipos de redes, el nuevo entorno tecnológico representa un reto a nivel institucional y regulatorio, teniendo como meta el hecho de garantizar el acceso y uso adecuado de dichas redes, y en condiciones equitativas para los diferentes actores del sector. Con lo anterior, se busca a la vez la adopción de los nuevos desarrollos tecnológicos, de tal suerte que estas tecnologías constituyan un verdadero mecanismo de desarrollo social y económico, logrando de esa manera la inclusión de los colombianos a la Sociedad de la Información.

En desarrollo de las facultades constitucionales, el legislador otorgó facultades a distintos Entes del Estado para formular políticas, regular, vigilar y controlar el espectro electromagnético destinado a la prestación de servicios de telecomunicaciones, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Comisión de Regulación de Comunicaciones y la Comisión Nacional de Televisión. Estos entes tienen diferentes funciones, todas encaminadas a cumplir el mandato constitucional de intervención del Estado en la economía, además de estar inscritos dentro de los principios rectores de los servicios públicos consagrados en la Constitución. En este sentido, resulta importante que el Congreso de la República analice detenidamente y de acuerdo con las nuevas realidades de la industria audiovisual, la organización institucional del Estado para ejercer las funciones de formulación de políticas, regulación, control y vigilancia de estos servicios públicos.

Hace más de diez años, el informe del Banco Mundial de 1997 titulado “El Estado en un Mundo de Transformación”, llamó la atención sobre la importancia de las instituciones para el desarrollo y crecimiento económico de los Estados. Las transformaciones tecnológicas que han dado paso a la convergencia de servicios y mercados, exigen un rediseño de la estructura institucional del Estado, que tenga en cuenta que en este nuevo escenario convergente el entorno y los servicios para los cuales fueron originalmente creados los organismos reguladores, han cambiado de forma radical.

El antiguo modelo regulatorio que trazaba líneas divisorias entre servicios y establecía reglas diferenciales para cada uno de ellos, se muestra desueto e inoperante, haciéndose cada vez más inaplazable la necesidad de repensar un modelo institucional de regulación dirigido por un regulador convergente, revestido de funciones para establecer la regulación aplicable a todos los servicios de telecomunicaciones, incluida la radiodifusión de contenidos audiovisuales, y caracterizado por su independencia y alto grado de especialización técnica.

Existe consenso respecto a las ventajas que representa la convergencia de regulaciones para el desarrollo de la convergencia tecnológica y de mercados. Entre las razones que abogan por un régimen regulatorio unificado, pueden citarse las siguientes (Henten: 2003): (i) Neutraliza asimetrías regulatorias y garantiza un trato equivalente a todas las plataformas o redes de telecomunicaciones. (ii) Otorga seguridad jurídica para la inversión que demanda el despliegue de nuevas tecnologías. (iii) Permite gestionar la información sectorial como un todo integral, lo cual garantiza que la intervención regulatoria sea más eficaz y se minimizan los problemas de información del sector. (iv) Garantiza una mayor independencia del regulador y dificulta las posibilidades de que sea “capturado”, pues sus actuaciones serán controladas por un número mayor de intereses. (v) Facilita la relación del usuario de servicios de telecomunicaciones con el regulador, pues aquel sabrá que una única entidad puede atender sus reclamaciones o solicitudes.

El presente proyecto de Acto Legislativo se propone adecuar al fenómeno convergente, a una entidad que ha caído en la obsolescencia a causa de las transformaciones tecnológicas y que, adicionalmente, resulta costosa para el erario público. Para el caso particular de la Comisión Nacional de Televisión, el costo económico que significa para los recursos del Estado su mantenimiento es muy alto en términos de funcionamiento y además su estructura institucional y organizacional no resulta consistente con la eficiencia que debe perseguir la intervención del Estado en la economía, y lo más preocupante aún es que con el paso de los años no se han podido materializar todos los anuncios realizados en materia de reforma de dicho organismo, en contraposición al otro ente regulador del mercado de TIC, esto es la Comisión de Regulación de Comunicaciones, la cual ha demostrado no sólo eficacia y eficiencia en el manejo de sus funciones a costos significativamente inferiores sino también un alto nivel técnico y especializado en el ejercicio de sus competencias legales partiendo de las exigentes calidades que en términos de experiencia en el sector y de títulos académicos se requiere para que una persona pueda ostentar la calidad de Comisionado de la CRC.

Con la derogatoria de los artículos previstos en el proyecto de acto legislativo se le otorga al legislador la competencia y la flexibilidad para establecer un nuevo régimen jurídico para la televisión en consonancia con aquél establecido para los demás servicios de telecomunicaciones con base en lo contemplado en la Ley 1341 de 2009, en búsqueda de la coherencia en la formulación de políticas sectoriales, en el ejercicio del marco regulatorio y en el control y la política del manejo del espectro, en lo que respecta a los contenidos audiovisuales, así como del fortalecimiento del enfoque técnico y de los altos perfiles académicos y profesionales que deben tener quienes ocupen el cargo de Comisionado de Televisión así como de la necesaria gestión administrativa eficiente y equilibrada en comparación con aquélla que desarrollan otras entidades sectoriales.

Es de recordar que desde hace varios años se han intentado tramitar en el Congreso de la República diversas reformas a la Comisión Nacional de Televisión, sin que las mismas

hayan podido ser tramitadas hasta su último paso legislativo de manera exitosa por diversas circunstancias, en detrimento del interés general y del fortalecimiento de la televisión pública, situación que resulta insostenible bajo el actual escenario tecnológico y de la convergencia de servicios, redes y terminales.

En idéntico sentido, debe tenerse en cuenta que como resultado de los cuantiosos dineros que recibe la Comisión Nacional de Televisión por concepto, entre otros, de las concesiones de los canales privados, tasas y derechos que pagan los regulados por tal organismo, existe un espacio importante para el mejoramiento de la red pública de televisión y la calidad de los canales públicos, en todo caso bajo un enfoque gerencial técnico y con una visión de largo plazo.

Todos los anteriores son argumentos que con sobrada razón, nos llevan a concluir que el Congreso de la República debe adoptar las medidas de fondo que nos permitan pensar con un enfoque netamente técnico en una operación integral de salvamento de la televisión pública en el país, a través de la necesaria reorganización institucional y de las funciones legales de los entes sectoriales en cuanto se refiere a los contenidos audiovisuales.

Por ello, es indispensable eliminar el rango de constitucional el manejo de la televisión y dejarlo a nivel legal para darle mayor flexibilidad a un sector dinámico desde el punto de vista tecnológico y de realidad de mercado en convergencia, en consistencia con el importante avance normativo alcanzado para el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones mediante la promulgación de la Ley 1341 de 2009.

Al eliminar los artículos constitucionales correspondientes, el legislador posteriormente deberá, a iniciativa del Gobierno Nacional y en un tiempo de 6 meses desde la promulgación del presente acto legislativo, tramitar y expedir las nuevas leyes que definan el nuevo marco legal de un sector tan fundamental para el desarrollo del país como lo es el de contenidos audiovisuales, bajo un enfoque técnico y convergente.

GERMÁN VARGAS LLERAS
Ministro del Interior y de Justicia

DIEGO MOLANO VEGA
Ministro de
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO DE 2010 SENADO.

“Por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia.”

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Derógase el artículo 76 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 2°. El artículo 77 de la Constitución Política de Colombia, quedará así:

***Artículo 77.** El Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno, expedirá la ley que fijará la política en materia de televisión.*

Artículo 3°. La Constitución Política de Colombia tendrá un artículo transitorio del siguiente tenor:

***Artículo transitorio.** Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, el Congreso, a iniciativa del Gobierno, expedirá las normas mediante las cuales se defina la distribución de competencias entre las entidades del Estado que tendrán a su cargo la formulación de planes, la regulación, la dirección, la gestión y el control de los servicios de televisión. Mientras se dicten las leyes correspondientes, la Comisión Nacional de Televisión continuará ejerciendo las funciones que le han sido atribuidas por la legislación vigente.*

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,