ANTV
Autoridad Nacional de Televisión
República de Colombia

Bogotá D.C, 23 de noviembre de 2018

ANTV FOL: 20
ANEXOS: NA
FECHA: 2018-11-23 16:54:39
RADICADO: S2018100030167

Honorable Senador
ANTONIO LUIS ZABARAÍN GUEVARA
Congreso de la República
Ciudad

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de Ley 152 de 2018.

Respetado Senador Zabaraín:

Reciba un cordial saludo.

En atención a su comunicación del 24 de octubre de 2018, me permito presentar mis comentarios generales al Proyecto de Ley 152 de 2018, "Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC-, se distribuyen competencias, se suprime la Autoridad Nacional de Televisión, y se dictan otras disposiciones", radicado por la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, doctora Sylvia Constaín.

Quiero, en primer lugar, agradecerle su comunicación y la oportunidad de exponerle mis comentarios y preocupaciones, siendo parte de esta discusión democrática y constructiva en la búsqueda de una institucionalidad moderna.

El sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones es un sector que, por su naturaleza, avanza a una velocidad mucho más acelerada que los demás y, en consecuencia, los tiempos en que se evalúan y modifican las políticas públicas y las leyes que las plasman y ejecutan no se acompasan con el dinamismo tecnológico.

Por eso celebro y considero fundamental este importante proceso para actualizar el ordenamiento jurídico-institucional de conformidad con la realidad actual del sector, incluyendo un regulador único e independiente, como lo han recomendado los organismos internacionales.

En este sentido, y atendiendo su comunicación, me permito presentar los siguientes comentarios, con el exclusivo fin de aportar a la discusión y enriquecer el debate, de manera que el proyecto presentado por el Gobierno Nacional pueda resultar en una Ley que responda a las necesidades sectoriales:

1. Regulador único y servicios audiovisuales

Señala el proyecto en su exposición de motivos, que la CRC se convertirá en un regulador único e independiente encargado de promover la competencia en los mercados de las redes y los servicios de telecomunicaciones, incluidos los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, así como el sector postal, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios, con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad.

Al respecto, debe decirse que, en materia de reguladores de telecomunicaciones, en el mundo se evidencian dos modelos. El primero de ellos adopta un regulador único de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo los servicios de comunicación audiovisual, tanto lineales como no lineales o por demanda, partiendo de la premisa según la cual la convergencia de redes y servicios exige una visión regulatoria que promueva la competencia pero dé cuenta, al hacerlo, de la realidad convergente y de la consistencia que la convergencia requiere en las actuaciones del Estado.

El otro modelo establece un regulador para las redes y servicios de telecomunicaciones, pero adopta también un regulador para los servicios audiovisuales, en razón a que, en este caso, no sólo la libre competencia en el transporte de señales constituye un fin relevante, sino que la naturaleza del servicio audiovisual y su impacto en la sociedad hacen necesario promover y proteger, a través de un órgano especializado en materia audiovisual, aspectos cruciales para el bienestar y desarrollo de la sociedad: la formación libre de opinión, el ejercicio de los derechos fundamentales a la libertad de expresión, de información, y de fundar medios masivos de comunicación, el pluralismo informativo, la protección y voz de las minorías, de grupos tradicionalmente marginados, y de los menores de edad, la identidad cultural regional y local, etc.

Existen ejemplos de muchos países en el mundo cuyo parlamento ha adoptado el segundo modelo en reconocimiento del hecho de que, si bien la libre competencia entre proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones es un aspecto de trascendental importancia, los valores y principios democráticos que los servicios audiovisuales protegen y promueven, ameritan la existencia de un regulador audiovisual experto en la materia, experticia que el regulador de redes no necesariamente tiene y de la que, ciertamente, a menudo carece, como lo revela el hecho de que la Ley 1341 de 2009, que actualmente establece los requisitos para ser experto comisionado de la Comisión de Regulación de Comunicaciones CRC, no prevé ni admite profesiones distintas a abogado, economista o ingeniero, ni exige entre la experiencia a demostrarse, la relacionada con servicios o contenidos audiovisuales. Lo propio, dicho sea de paso, ocurre con el proyecto que el Gobierno Nacional ha presentado al Congreso de la República.

Entre los países que actualmente cuentan con autoridades reguladoras audiovisuales están Francia[1], Bélgica[2], Alemania[3], Chipre[4], República Checa[5], Dinamarca[6], Croacia[7], Grecia[8], Irlanda[9], Letonia[10], Lituania[11], Luxemburgo[12], Malta[13], Polonia[14], Portugal[15], Rumania[16],

[1] Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)

[2] Conseil Supérieur de l'Audiovisuel de la Fédération Wallonie-Bruxelles; Vlaamse Regulator voor de Media; y Conseil des Médias de la Communauté Germanophone

[3] Die Medienanstalten – The Media Authorities (Association of the 14 regional Media Authorities), que integra a: BLM-Bayerische Landeszentrale für neue Medien, Bremische Landesmedienanstalt, LfK - Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg, Landesanstalt für Medien NRW, LMS – Landesmedienanstalt Saarland, LPR - Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien, LMK - Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter Rheinland-Pfalz, LRZ - Landesrundfunkzentrale Mecklenburg-Vorpommern, MABB- Medienanstalt Berlin-Brandenburg, Medienanstalt Hamburg-Schleswig-Holstein (MA HSH), MSA - Medienanstalt Sachsen-Anhalt, NLM- Niedersächsische Landesmedienanstalt, SLM- Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien, TLM - Thüringer Landesmedienanstalt.

[4] Cyprus Radio-Television Authority

[5] Council for Radio and Television Broadcasting (Rada pro Rozhlasové a Televizní Vysílání)

[6] Radio and Television Board c/o Danish Agency for Culture, Media Division.

[7] Agencija za Elektroničke Medije

[8] National Council for Radio and Television

[9] BCI - Broadcasting Authority of Ireland

[10] National Electronic Mass Media Council NEPLP

[11] Radio and Television Commission of Lithuania - LRTK (Lietuvos Radijo ir Televizijos Komisija)

[12] Autorité Luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA)

[13] Malta Broadcasting Authority

[14] National Broadcasting Council (Krajowa Rady Radiofonii i Telewizji – KRRiT)

[15] ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social

[16] National Audiovisual Council (Consiliul National al Audiovizualului)

Eslovaquia[17], Suecia[18], Holanda[19], Islandia[20], Noruega[21], Turquía[22], Albania[23], Macedonia[24], Montenegro[25], Serbia[26], Nueva Zelanda[27], Nigeria[28], Brasil[29], Chile[30], Perú[31] y Costa Rica[32], lo que evidencia que el de regulador único no es el modelo único institucional ni el más relevante.

La protección de los valores democráticos asociados a los servicios de televisión, por lo demás, fue el elemento fundante para que el Congreso de la República, no obstante su decisión de ordenar la liquidación de la anterior Comisión Nacional de Televisión -CNTV-, decidiera crear la Autoridad Nacional de Televisión, como puede leerse en el informe de ponencia para primer debate del proyecto que se convertiría en la Ley 1507 de 2012:

> ***"1. Creación de la Agencia Nacional de Televisión ANTV***
>
> *El texto propuesto para primer debate define una estructura independiente, que regularía los contenidos y definiría los criterios y condiciones para que aquel otorgue concesiones*

---

[17] Council for Broadcasting and Retransmission of the Slovak Republic (Rada pre vysielanie a retransmisiu)

[18] The Swedish Press and Broadcasting Authority

[19] Commissariaat voor de Media

[20] Fjölmiðlanefnd / Medienämnden / Media Commission

[21] Medietilsynet/ Norwegian Media Authority

[22] Radio and Television Supreme Council

[23] Audiovisual Media Authority – AMA

[24] Agency for Audio and Audiovisual Media

[25] Agency for Electronic Media of Montenegro

[26] Regulatory Authority of Electronic Media - REM

[27] Broadcasting Standards Authority (BSA)

[28] National Broadcasting Commission (NBC)

[29] Agencia Nacional de Cine y Televisión ANCINE

[30] Consejo Nacional de Televisión CNTV

[31] Consejo Consultivo de Radio y Televisión – CONCORTV

[32] Sistema Nacional de Radio y Televisión – SINART

de televisión, todo con el fin de garantizar hacia el futuro el acceso igualitario al espectro radioeléctrico para los servicios de televisión, la libertad de expresión, y el pluralismo informativo, a la vez que comportaría el ahorro de aproximadamente 38.000 millones de pesos, equivalente a los costos de funcionamiento de la actual Comisión Nacional de Televisión.

Tal estructura está representada en el proyecto presentado por la Agencia Nacional de Televisión, ANTV, definida como una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, la cual formará parte del sector de la Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones.

Los ponentes consideran, a este respecto, que si bien tiene razón el Gobierno Nacional en buscar la garantía del acceso igualitario al espectro, la libertad de expresión, y el pluralismo informativo, ***el peso que tienen tales elementos en la Constitución Política, en el sistema democrático y en el estado social de derecho, hace necesario el fortalecimiento del proyecto en este aspecto, además de que el derecho a una información veraz e imparcial, así como la libertad de expresión a través de la televisión, quedan mejor protegidos a través de un ente con mayor independencia frente al Gobierno de turno.***

En efecto, ***el hecho de que****, por los motivos que inspiraron el Acto Legislativo 02 de 2011, y en especial por el fenómeno de la convergencia,* ***se haya eliminado de la Constitución Política la Comisión Nacional de Televisión como el órgano autónomo al que se referían los artículos 76 y 77 de la Carta, no implica que hayan desaparecido los motivos que condujeron al Constituyente de 1991 a su creación como un ente orgánica y funcionalmente autónomo, y que son expuestos por la Corte Constitucional, así:***

> *"La búsqueda obsesiva de un grado significativo de autonomía funcional para el ente encargado de dirigir la televisión, no es pueril o carente de toda justificación. Por el contrario, ella nace de la importancia y trascendencia de este medio de comunicación en la sociedad moderna. La televisión, sobra decirlo, ocupa un lugar central en el proceso comunicativo social. La libertad de expresión y el derecho a informar y ser informado, en una escala masiva, dependen del soporte que les brinda el medio de comunicación. La opinión pública, no es ajena a las ideas e intereses que se movilizan a través de la televisión. Por consiguiente, el tamaño y la profundidad de la democracia, en cierta medida resultan afectados por la libertad de acceso y el pluralismo que caracterice a la televisión y ellas, sin lugar a dudas, pueden resentirse cuando el medio se convierte en canal propagandístico de la mayoría política o, más grave aún, de los grupos económicos dominantes. En otro campo, la televisión despliega efectos positivos o negativos, según sea su manejo, para la conservación y difusión de las diferentes culturas que convergen en una sociedad compleja. Los efectos de las políticas y regulaciones en esta materia, unido al poder que envuelve la intervención en el principal y más penetrante medio de comunicación social, exige que su manejo se guíe en todo momento por el más alto interés público y que ningún sector o grupo por sí sólo, así disponga de la mayoría electoral, pueda controlarlo directa o indirectamente.*

La autonomía del ente televisivo, en suma, asume el carácter de garantía funcional e institucional del conjunto de derechos y libertades fundamentales relacionados con la existencia y fortalecimiento del principio democrático, la formación de una opinión pública libre, la fluidez y profundidad de los procesos comunicativos sociales, la creación, intercambio y divulgación de ideas, la conservación de las diferentes identidades culturales etc.

El legislador no puede desvirtuar y anular esta garantía, sin poner en peligro el concierto de libertades y principios que protege. Si el ente de dirección de la televisión es cooptado por uno de los subsistemas de la sociedad - en este caso, el de sus líderes políticos -, existe una alta probabilidad de que su poder se incremente irrazonablemente, a expensas del beneficio general que dicho medio está llamado a servir a la sociedad y a sus distintos componentes e intereses vitales. Inclusive, desde el punto de vista de la competencia política, no es equitativo y petrifica el elenco de opciones, que la televisión deje de ser un bien o recurso social y se convierta en activo cuasi-patrimonial de la mayoría política que en cada momento histórico resulte triunfante.

La autonomía de la Comisión Nacional de Televisión no es, pues, un simple rasgo fisonómico de una entidad pública descentralizada. En dicha autonomía se cifra un verdadero derecho social a que la televisión no sea controlada por ningún grupo político o económico y, por el contrario, ***se conserve siempre como un bien social, de modo que su inmenso poder sea el instrumento, sustrato y soporte de las libertades públicas, la democracia, el pluralismo y las culturas.***

A la luz de las premisas anteriores, resulta comprensible el afán del Constituyente de que la televisión, orgánica y funcionalmente, no fuera controlada por el "gobiemo de turno". El propósito institucional que subyace a esta cautela, naturalmente se extiende a las mayorías políticas episódicamente favorecidas en las umas, ya que de lo contrario el fin buscado sería inalcanzable. No se trata de reducir el alcance de la democracia, sino de vigorizarla, manteniéndola como proceso abierto, para lo cual es indispensable sustraer determinados bienes e instrumentos sociales de la contienda política y de su eventual desenlace, los cuales deben conservar su impronta de neutralidad, si en verdad se quiere estimular un debate público fecundo y pluralista.

La democracia no puede traducirse a un juego de suma cero, que confiera al vencedor todo el poder sobre el Estado y sus instituciones. Basta a este respecto recordar que el artículo 114 de la C.P., distingue lo que es "gobierno" de lo que es "administración", como reiteradamente lo ha sostenido la Corte y que ésta última, regida por las reglas de la carrera administrativa, no es objeto disponible de la política electoral. De otro lado, aún los partidos y movimientos políticos derrotados, no pierden por ese hecho su acceso a los medios de comunicación social del Estado (C.P., art. 112).

En este mismo orden de ideas, no es incompatible con el principio democrático, que el organismo de intervención en la televisión, dada su anotada y necesaria autonomía, se sustraiga a los objetivos y resultados de la contienda política. La televisión y su manejo, al adoptar cierta distancia de los avatares y vicisitudes políticas, sirve mejor a la política si persiste en su función de bien social constitutivo del foro público. En todo caso, la

renovación periódica de los miembros de la junta directiva de la Comisión Nacional de Televisión, evita el anquilosamiento de sus orientaciones y alienta la incorporación y articulación de nuevos intereses e ideas, sin el riesgo derivado de otros esquemas que pueden supeditarla enteramente a la variable política."[33]

En relación con el pluralismo informativo a que hace referencia el artículo 75 de la Constitución, ha señalado la Corte:

> *"En ejercicio de su potestad para intervenir el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, el legislador está facultado constitucionalmente para establecer los mecanismos encaminados a determinar la forma de fundar y desarrollar los medios masivos de comunicación que utilicen el servicio de televisión, así como para imponer las restricciones que sean necesarias para alcanzar los fines propios de dicho servicio. Uno de esos objetivos es asegurar el pluralismo informativo, el cual se manifiesta en la existencia y coexistencia de distintos operadores de televisión que puedan llevar a los usuarios diferentes contenidos que sean reflejo de la realidad circundante, así como en la multiplicidad de puntos de vista en los contenidos de los medios de comunicación ya sea en términos políticos, étnicos, religiosos, culturales, etc. de modo que la inmensa variedad de realidades sociales encuentre su lugar y representación en los medios de comunicación."*[34]

El pluralismo informativo, además, está íntimamente ligado al derecho a una información veraz e imparcial, según lo ha señalado la misma Corte:

> *"9- La Corte comienza por destacar que la norma impugnada restringe una libertad económica para asegurar el pluralismo en la televisión y proteger así el derecho a la información de los ciudadanos. Es pues una tensión entre las libertades patrimoniales y el derecho fundamental a la información, que la ley la resuelve en favor del pluralismo informativo, perspectiva que se ajusta a los valores y principios constitucionales, debido no sólo al carácter fundamental del derecho a la información sino a la importancia del pluralismo en la democracia. Por ello, esta Corte ya había señalado con claridad que "ante la colisión de un derecho fundamental como la libertad de expresión o el derecho a informar, con un derecho pecuniario como el que se deriva de la propiedad de los derechos de transmisión de un determinado espectáculo, prevalecen, desde luego los primeros en tanto derechos fundamentales". Y es que, desde sus primeras decisiones, esta Corporación ha insistido en que "la libertad de expresión ocupa una posición preferente como medio de formación de la opinión pública", por lo cual es natural que tienda a prevalecer sobre derechos patrimoniales que buscan proteger intereses económicos individuales"*[35].

(...)

---

[33] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-497 de 1995

[34] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-654 de 2003

[35] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-333 de 1999

De otra parte, si bien es encomiable el interés del Gobierno de reducir los costos asociados al funcionamiento actual de la CNTV, ***pesan más los valores constitucionales que deben ser objeto de protección a favor de la sociedad, que el ahorro previsto, máxime cuando la reducción de las funciones de la nueva autoridad comporta una reducción sustancial de sus costos de funcionamiento, en comparación con los que exige una estructura funcional como la de la actual CNTV.***

Las anteriores consideraciones ***evidencian la necesidad de otorgar mayores garantías institucionales y orgánicas al ente que regulará aspectos tan sensibles al aparato democrático, y es así como el pliego de modificaciones crea la Agencia Nacional de Televisión ANTV como una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, la cual formará parte del sector de la Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones.***

Tal Agencia, sin replicar la magnitud de la Comisión Nacional de Televisión, estará orgánicamente estructurada para proteger los valores constitucionales mencionados, sin necesidad de depender jurídica ni materialmente del gobierno de turno. *" (NFT)*

Como puede verse, la creación de la ANTV, si se quiere con los defectos que pueda tener, no fue fruto del azar ni del capricho del legislador, sino producto de la importancia que éste le otorgó a la figura del regulador audiovisual como mecanismo institucional para proteger y promover valores y principios tan caros a la democracia, según lo ha expuesto la propia Corte Constitucional.

En el contexto descrito, aunque no objeto, en sí mismo, el modelo de regulador único presentado en el proyecto, me parece importante poner de presente que ese modelo no es el actual paradigma de modelos institucionales de regulación en el mundo, ni es el único modelo institucional de regulación adoptado a nivel internacional, ni mucho menos el modelo preferido o preferible. Pienso, en consecuencia, que los Honorables Congresistas deben contar con información suficiente que les permita debatir y votar el proyecto de manera ilustrada, sin partir de preconcepciones ni de premisas que no corresponden -o corresponden solo parcialmente- a la realidad sectorial.

Por ende, en este punto debe existir un debate amplio acerca del modelo institucional que mejor se corresponda con todos los fines en juego en el contexto colombiano, que no se limitan a la promoción de la libre competencia, sino que involucran aspectos esenciales en cualquier democracia legítima, como lo es la forma más óptima de proteger la formación libre de opinión, el ejercicio de los derechos fundamentales a la libertad de expresión, de información, y de fundar medios masivos de comunicación, el pluralismo informativo, la protección y voz de las minorías, de grupos tradicionalmente marginados, y de los menores de edad, la identidad cultural regional y local, entre otros.

Si se ha de adoptar el modelo de regulador único, que así sea, pero que se haga por motivos que correspondan a la realidad, y después de una discusión civilizada y a conciencia por parte de los H Congresistas, con amplia participación del Gobierno Nacional y de los demás agentes, y sin que la voz discrepante sea objeto de vilipendios, insultos o ataques.

2. Regulador único, licenciamiento y espectro radioeléctrico

De otra parte, debo señalar señalar que el modelo institucional que refleja el proyecto de ley que se comenta, no corresponde a lo que internacionalmente se conoce como un "regulador único" o "regulador convergente". En efecto, no existe en la experiencia internacional un caso en el que exista un regulador único y carezca de competencias en materia de entrada al mercado (licenciamiento) y regulación del espectro radioeléctrico, aspectos de la mayor importancia para promover la competencia en los mercados, el primero, porque de las condiciones de otorgamiento de licencias y concesiones depende la entrada de nuevos competidores, y el segundo porque las condiciones en que se otorguen permisos para el uso del espectro radioeléctrico juegan un papel cada vez más relevante en el poder de mercado de los operadores y las presiones competitivas que pueden generarse entre ellos.

Así, allí donde se ha adoptado el modelo de regulador único de telecomunicaciones, el órgano regulador tiene a su cargo no sólo la competencia para disciplinar la conducta de los agentes del mercado, sino que tiene a su cargo el licenciamiento de operadores y la regulación del espectro radioeléctrico, como lo muestran casos como el de Estado Unidos (FCC), Corea del Sur (KCC), México (IFT), Eslovenia (AKOS), Suráfrica (ICASA), Canadá (CRTC), Hong Kong (CA), Argelia (ARPT), Taiwán (NCC), Bosnia and Herzegovina (CRA), Finlandia (FICORA), Australia (ACMA), Reino Unido (OFCOM); Burundi (ARCT), Armenia (PSRC), Bahamas (URCA), Argentina (ENACOM), Bulgaria (CRC), Estonia (ETRA), Guatemala (SIT), y Singapur (IMDA), entre otros.

El modelo que el proyecto del Gobierno Nacional presenta como de regulador único, sin embargo, no es tal, como quiera que mantiene en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MINTIC- la función de otorgar concesiones de televisión, y asignar permisos para uso del espectro radioeléctrico y regular las condiciones en que se asigna y se usa dicho recurso público, aspecto esencial para la promoción de la competencia en el mercado.

De nuevo, no disputo, en sí mismo, el hecho de que el MINTIC quiera conservar sus funciones en materia de espectro. Lo que encuentro un contrasentido, es que se presente un proyecto de regulador convergente -como excusa para ordenar la supresión y liquidación de la ANTV-, y se haga en contravía de lo que refleja la experiencia internacional en materia de reguladores convergentes.

Si el Honorable Congreso de la República decide que es importante mantener en el MINTIC la regulación del espectro radioeléctrico, aunque las funciones de regulación de mercado se centren en otra entidad, ello es una opción respetable de política pública. Pero que lo haga con pleno conocimiento de que ello no se corresponde con el modelo de regulador único bajo el cual fue presentado el proyecto a su consideración. Es claro que un asunto de tal calado debería ser objeto del más amplio estudio y discusión, en la que todos los actores relevantes puedan exponer sus consideraciones acerca de mantener las funciones de regulación de espectro en una entidad de naturaleza política como es el MINTIC, o transferirlas a una entidad de carácter técnico como es la CRC.

3. Un regulador independiente

Como se ha señalado, el proyecto no sólo propone un regulador único sino un regulador **independiente**, propósito con el que coincido y en el que aplaudo al Gobierno Nacional, porque sólo un regulador independiente, ajeno a los gobiernos de turno y a la prioridades que fija la siempre variable agenda política del momento, puede garantizar que se cumplan los fines constitucionales y legales asociados a la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones.

No puedo, sin embargo, compartir la premisa sugerida en el proyecto, según la cual el cambio en la naturaleza y composición de la entidad le confiere mayor independencia frente al Gobierno. Hoy en día, la CRC es una unidad administrativa especial sin personería jurídica, adscrita al MINTIC, y como tal, forma parte del sector central de la Administración.El Ministro de las TIC y el Director del DNP hacen parte de la entidad, y los 3 expertos comisionados son designados por el Presidente de la República, para periodos fijos de 4 años, sin ser funcionarios de libre nombramiento y remoción. Sus decisiones se adoptan por mayoría.

En el proyecto, la entidad adquiere personería jurídica, pasa a ser parte del sector descentralizado por servicios y estará conformado por 5 (no 3) expertos comisionados igualmente designados por el Presidente de la República, para periodos fijos de 4 años, sin ser funcionarios de libre nombramiento y remoción. Sus decisiones se adoptarán, igualmente, por mayoría. Es claro que el hecho de que la entidad sea en adelante descentralizada, no suma en cuanto a la independencia frente al gobierno en la toma de decisiones, y de hecho resta, si se considera que al menos la ANTV no hace parte de la rama ejecutiva del poder público, mientras que la CRC, bajo el nuevo diseño, continuaría siendo una entidad perteneciente al Gobierno Nacional.

El hecho de que se disponga que no estará sujeta a control jerárquico ni de tutela alguno es también irrelevante: si no lo dijera, no estaría sujeta a control jerárquico porque carece de superior jerárquico que pueda revocar sus decisiones, y el control de tutela seguirá existiendo de facto, en tanto éste se materializa en el control sobre el presupuesto de la entidad, que debe someterse a los trámites y aprobaciones señalados en la ley orgánica de presupuesto, y que a nivel gubernamental se centran en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento Nacional de Planeación Nacional, que fijan topes al presupuesto

de gastos de funcionamiento e inversión de cada sector administrativo, antes de presentar al Congreso el proyecto de Ley anual de presupuesto.

Téngase presente que, en efecto, el artículo 82 de la Ley 489 de 1998 establece que las unidades administrativas especiales, incluidas aquellas con personería jurídica, se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea *"y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos"*. En consecuencia, el presupuesto de la CRC seguirá haciendo parte del Presupuesto General de la Nación, y por ende los montos de gastos de funcionamiento e inversión para cada año continuarán sujetos a aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, en el trámite de la respectiva ley anual de presupuesto, lo cual ha sido considerado por la OCDE[36] como una situación que resta independencia real al regulador, pese a que, en teoría, el proyecto se presenta en cumplimiento de las recomendaciones de independencia de ese organismo.

De otra parte, resulta preocupante que el proyecto presentado por la Ministra Constaín tenga por objeto la remoción de dos (2) de los actuales expertos comisionados de la CRC, designados por el gobierno anterior para un periodo fijo de 4 años, de manera que el gobierno actual pueda reemplazarlos una vez expedida la Ley. En efecto, dispone el numeral 1º del parágrafo transitorio que incorpora el artículo 17 del proyecto, que solamente se mantendrá en su cargo hasta la finalización de su respectivo periodo el actual Comisionado de la CRC que haya tomado posesión de manera más reciente a la entrada en vigencia de la presente Ley, pero que los dos (2) Comisionados actuales restantes sólo ejercerán su cargo hasta que tomen posesión los Comisionados designados por el Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 2) y 3) del mencionado parágrafo. Algo parecido sucede con la ANTV.

Es evidente que, aprobada la Ley en esos términos, el actual gobierno designará a 4 de los 5 expertos comisionados que conformarán la nueva CRC, por lo que causa perplejidad que en la exposición de motivos se advierta que las reglas especiales aplicables a la primera conformación de la CRC *"buscan mantener un balance durante la fase de transición, en su primera composición,* ***para preservar la mayor autonomía de la Comisión.***"

No se entiende, ciertamente, bajo qué lectura de la realidad el hecho de que la Ley remueva a 2 de los actuales comisionados de la CRC (nombrados por el Gobierno anterior), de manera que el actual gobierno pueda designar a 4 de los 5 expertos comisionados de la nueva CRC, permite *"preservar la mayor autonomía de la Comisión"* frente al Gobierno, máxime si se tiene en cuenta que el numeral 6º del parágrafo transitorio prohibe a la CRC sesionar y decidir antes de que se encuentren en ejercicio de sus funciones por lo menos tres (3) de los Comisionados nombrados bajo las reglas especiales (dos de los cuales se

[36] Véase, por ejemplo, OECD. Creating a Culture of Independence, Practical Guidance against Undue Influence, (2017).

nombrarían por el nuevo gobierno), decisión que tendría como efecto inmovilizar a la entidad mientras el nuevo gobierno reemplaza a los comisionados a remover.

Ignoro los motivos -que no aparecen en la exposición de motivos del proyecto- que llevan a la Ministra Constaín a solicitarle al Congreso remover de sus cargos a los actuales comisionados, de periodo fijo de 4 años, y no pueden ser libremente removidos por el Presidente. Ignoro también los motivos que llevan a solicitar al Congreso la remoción de unos comisionados, pero no otros, y a qué obedece esa extraña diferenciación. Pero, en cualquier caso, no resulta alentador que el mismo proyecto que dice fortalecer la independencia del regulador frente al gobierno, persiga remover a la mayoría de expertos de la actual comisión, nombrados por el gobierno anterior, para en su lugar reemplazarlos por funcionarios designados por el nuevo gobierno.

Invito entonces a los Honorables Congresistas a que profundicen en este aspecto, y discutan públicamente las razones, finalidades, constitucionalidad y afinidad con el interés general, de una propuesta tal.

4. El MINTIC y el otorgamiento de concesiones de televisión.

El artículo 2 del proyecto, que modifica el parágrafo del artículo 1 de la Ley 1341 de 2009, es claro en señalar que el servicio de televisión abierta radiodifundida continuará rigiéndose por las normas especiales pertinentes, en particular la Ley 182 de 1995, la Ley 335 de 1996, la Ley 680 de 2001 y demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, que regulan lo relativo, tanto a las concesiones de servicios de televisión abierta, como a las concesiones de espacios en el canal público de operación comercial.

De hecho, el artículo 7 del proyecto, que modifica el artículo 10 de la Ley 1341, dispone que, en materia de habilitación, el servicio de televisión abierta radiodifundida continuará rigiéndose por las normas especiales pertinentes, en particular la Ley 182 de 1995, la Ley 335 de 1996, la Ley 680 de 2001, y demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

Actualmente, en virtud de lo previsto en la Ley 1507 de 2012, corresponde a la ANTV otorgar o prorrogar dichas concesiones y, como se dejó arriba descrito, esa fue la opción del legislador en tanto se consideró que el peso que en la Constitución Política, en el sistema democrático y en el estado social de derecho, tienen el principio del acceso igualitario al espectro, la libertad de expresión, el pluralismo informativo, el derecho a una información veraz e imparcial, así como la libertad de expresión a través de la televisión, hacía necesario el fortalecimiento de su protección a través de un ente con mayor independencia frente al Gobierno de turno.

Sin embargo, el proyecto, en su artículo 14, transfiere dicha función, no a la CRC como regulador "independiente" del gobierno, sino al MINTIC, quien en adelante podrá reglamentar el otorgamiento y prórroga de las concesiones para la operación del servicio,

los contratos de concesión de espacios de televisión y los contratos de cesión de derechos de emisión, producción y coproducción de los programas de televisión, así como los requisitos de las licitaciones, contratos y licencias para acceder al servicio, y el régimen sancionatorio aplicable a los concesionarios, operadores y contratistas de televisión, de conformidad con las normas previstas en la ley y en los reglamentos; fijar las tarifas, tasas y derechos, asociados a la concesión, a que se refiere la Ley 182 de 1995; asignar las concesiones para la operación del servicio público de televisión, así como adjudicar y celebrar los contratos de concesión de espacios de televisión; y aprobar y suscribir antes de su vencimiento, la prórroga de los contratos de concesión de espacios de televisión abierta de RTVC.

No niego -y mal haría- que en las sociedades se producen cambios sociales, culturales, económicos y políticos, que a su turno promueven cambios institucionales de gran magnitud. Pero lo mínimo que debe discutir el Congreso de la República, ante el cambio propuesto por la Ministra Constaín, es cuáles han sido los cambios sociales, culturales, económicos y políticos de gran calado, que lleven a una involución, a un retroceso tal, que se sitúe la televisión en Colombia en manos del gobierno de turno, como ucurría antes de la Constitución Política de 1991.

Debo advertir que no albergo la más mínima duda acerca de la transparencia, rectitud y objetividad con que el actual Gobierno manejaría las concesiones de televisión en Colombia, y el acceso igualitario al espectro radioeléctrico para este servicio. Pero a este gobierno lo reemplazará el próximo y nada ni nadie puede garantizar que el próximo gobierno no utilizará su poder y control sobre la televisión abierta en Colombia, como mecanismo de premio a sus seguidores o de castigo a sus opositores, como lamentablemente ha sucedido recientemente en países hermanos.

Cito entonces de nuevo a la Corte Constitucional:

> *"La búsqueda obsesiva de un grado significativo de autonomía funcional para el ente encargado de dirigir la televisión, no es pueril o carente de toda justificación. Por el contrario, ella nace de la importancia y trascendencia de este medio de comunicación en la sociedad moderna. La televisión, sobra decirlo, ocupa un lugar central en el proceso comunicativo social. La libertad de expresión y el derecho a informar y ser informado, en una escala masiva, dependen del soporte que les brinda el medio de comunicación. La opinión pública, no es ajena a las ideas e intereses que se movilizan a través de la televisión. Por consiguiente, el tamaño y la profundidad de la democracia, en cierta medida resultan afectados por la libertad de acceso y el pluralismo que caracterice a la televisión y ellas, sin lugar a dudas, pueden resentirse cuando el medio se convierte en canal propagandístico de la mayoría política o, más grave aún, de los grupos económicos dominantes. En otro campo, la televisión despliega efectos positivos o negativos, según sea su manejo, para la conservación y difusión de las diferentes culturas que convergen en una sociedad compleja. Los efectos de las políticas y regulaciones en esta materia, unido al poder que envuelve la intervención*

en el principal y más penetrante medio de comunicación social, exige que su manejo se guíe en todo momento por el más alto interés público y que ningún sector o grupo por sí sólo, así disponga de la mayoría electoral, pueda controlarlo directa o indirectamente.

La autonomía del ente televisivo, en suma, asume el carácter de garantía funcional e institucional del conjunto de derechos y libertades fundamentales relacionados con la existencia y fortalecimiento del principio democrático, la formación de una opinión pública libre, la fluidez y profundidad de los procesos comunicativos sociales, la creación, intercambio y divulgación de ideas, la conservación de las diferentes identidades culturales etc.

El legislador no puede desvirtuar y anular esta garantía, sin poner en peligro el concierto de libertades y principios que protege. Si el ente de dirección de la televisión es cooptado por uno de los subsistemas de la sociedad - en este caso, el de sus líderes políticos -, existe una alta probabilidad de que su poder se incremente irrazonablemente, a expensas del beneficio general que dicho medio está llamado a servir a la sociedad y a sus distintos componentes e intereses vitales. Inclusive, desde el punto de vista de la competencia política, no es equitativo y petrifica el elenco de opciones, que la televisión deje de ser un bien o recurso social y se convierta en activo cuasi-patrimonial de la mayoría política que en cada momento histórico resulte triunfante.

La autonomía de la Comisión Nacional de Televisión no es, pues, un simple rasgo fisonómico de una entidad pública descentralizada. En dicha autonomía se cifra un verdadero derecho social a que la televisión no sea controlada por ningún grupo político o económico y, por el contrario, ***se conserve siempre como un bien social, de modo que su inmenso poder sea el instrumento, sustrato y soporte de las libertades públicas, la democracia, el pluralismo y las culturas.***

A la luz de las premisas anteriores, resulta comprensible el afán del Constituyente de que la televisión, orgánica y funcionalmente, no fuera controlada por el "gobierno de turno". El propósito institucional que subyace a esta cautela, naturalmente se extiende a las mayorías políticas episódicamente favorecidas en las urnas, ya que de lo contrario el fin buscado sería inalcanzable. No se trata de reducir el alcance de la democracia, sino de vigorizarla, manteniéndola como proceso abierto, para lo cual es indispensable sustraer determinados bienes e instrumentos sociales de la contienda política y de su eventual desenlace, los cuales deben conservar su impronta de neutralidad, si en verdad se quiere estimular un debate público fecundo y pluralista.

La democracia no puede traducirse a un juego de suma cero, que confiera al vencedor todo el poder sobre el Estado y sus instituciones. Basta a este respecto recordar que el artículo 114 de la C.P., distingue lo que es "gobierno" de lo que es "administración", como reiteradamente lo ha sostenido la Corte y que ésta última, regida por las reglas de la carrera administrativa, no es objeto disponible de la política electoral. De otro lado,

aún los partidos y movimientos políticos derrotados, no pierden por ese hecho su acceso a los medios de comunicación social del Estado (C.P., art. 112).

En este mismo orden de ideas, no es incompatible con el principio democrático, que el organismo de intervención en la televisión, dada su anotada y necesaria autonomía, se sustraiga a los objetivos y resultados de la contienda política. La televisión y su manejo, al adoptar cierta distancia de los avatares y vicisitudes políticas, sirve mejor a la política si persiste en su función de bien social constitutivo del foro público. En todo caso, la renovación periódica de los miembros de la junta directiva de la Comisión Nacional de Televisión, evita el anquilosamiento de sus orientaciones y alienta la incorporación y articulación de nuevos intereses e ideas, sin el riesgo derivado de otros esquemas que pueden supeditarla enteramente a la variable política."[37]

Si el Gobierno Nacional considera que las preocupaciones de la Corte carecen de asidero en la realidad actual, entonces que así lo exponga ante el H. Congreso de la República, y que ello se debata en el seno del escenario democrático por excelencia de la sociedad contemporánea. Si los Honorables Congresistas coinciden con la perspectiva del Gobierno, entonces que no duden en transferirle el control de la televisión al MINTIC. Pero si consideran que las preocupaciones expuestas por la Corte siguen siendo válidas, entonces mal podrían aprobar el proyecto, tal como fue presentado a su consideración.

En mi opinión, el hecho de que crecen en este mundo los extremismos, de izquierda y de derecha, y el hecho de que cada vez tienen mayor protagonismo los políticos, partidos y gobiernos de talante nacionalista, populista y autoritario, que no dudan en calificar a los medios de comunicación como los enemigos del pueblo, no permiten concluir que las preocupaciones de un control de la televisión por parte de los gobiernos de turno sean cosa del pasado.

Puede haber quien señale, por lo demás, que, como los contenidos audiovisuales se distribuyen también a través de las plataformas de Internet, el hecho de que el Gobierno controle la televisión no amenaza las libertades públicas, la democracia, el pluralismo y las culturas. Nada más alejado de la realidad: más de 25 años después de que el Internet llegó a nuestro país, la televisión sigue siendo el más importante medio de distribución de contenidos audiovisuales[38].

---

[37] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-497 de 1995

[38] Nótese cómo en Estados Unidos, un país con una penetración mucho mayor del servicio de acceso a Internet que Colombia, con sustancialmente mayores velocidades de navegación, y con un ingreso per cápita que no se compara con el colombiano, la televisión lineal domina el tiempo dedicado a la visualización de los estadounidenses y está en aumento, a pesar de que la industria se enfoca en el streaming y el video bajo demanda. Véase al respecto Linear TV Dominates Time Spent Watching Video: Nielsen. Jon Lafayette, Jul 31, 2018. Disponible en https://www.broadcastingcable.com/news/linear-tv-dominates-time-spent-watching-video-nielsen

Y el hecho de que tales contenidos se distribuyan, además, a través de plataformas de Internet, no sólo no resta importancia a la forma en que el Estado regula la televisión, sino que ha despertado un nuevo debate, y es el relativo a la forma en que el Estado debe regular también la distribución de contenidos audiovisuales a través de Internet, con el fin de defender los mismos valores y principios democráticos que se protegen en materia televisiva. Prueba de ello, es la reforma de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual[39], aprobada a principios de este mes en la Unión Europea, mediante la cual se establecieron mayores obligaciones a los proveedores de servicios de comunicación audiovisual por demanda[40], se adoptó la definición del "Servicio de Plataforma de Compartición de Vídeos[41], y se incorporó un capítulo entero de disposiciones aplicables a tal tipo de servicios. Ello revela que más Internet significa una mayor aproximación regulatoria y no que la televisión y su control estatal no importe o deba dejarse al garete.

Llama la atención, por lo demás, que a nivel internacional se debata y regule la forma y condiciones en que los proveedores de Internet distribuyen contenidos audiovisuales, y en cambio el proyecto guarde silencio al respecto.

5. La financiación de la televisión pública

El proyecto propone la creación de **un fondo único**, mediante el cual se integran el FONTIC y FONTV, según lo establecido en el artículo 21 de la iniciativa en estudio. De manera positiva el inciso 3º de dicho artículo busca garantizar la sostenibilidad de la televisión

[39] Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010 , sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual

[40] La reforma a) nivela el campo de juego entre todos los operadores para proteger a los espectadores, independientemente del servicio que proporcionan y la plataforma que utilizan. Esto significa que los usuarios obtendrán igual protección si están viendo una película en la televisión tradicional o a través de un servicio por demanda. Además, se mejora la protección de los menores y de todos los usuarios frente a contenido violento o dañino, así como frente al discurso de odio, mediante la introducción de una responsabilidad clara sobre las plataformas de video compartido; b) aumenta la diversidad cultural y promueve el contenido europeo, ya que los proveedores de servicios de medios audiovisuales por demanda deberán garantizar que al menos el 30% de sus catálogos consistan en contenido europeo, al cual se le debe otorgar prominencia; y c) libera recursos para invertir en la producción de contenido europeo, ya que los estados miembros pueden requerir una contribución financiera de la televisión y los proveedores de servicios audiovisuales por demanda.

[41] El Servicio de Plataforma de Compartición de Vídeos se define como aquel servicio, sección disociable del mismo o funcionalidad esencial, que tiene por objeto principal proporcionar programas, videos generados por el usuario, o ambos, al público en general, para informar, entretener o educar, a través de redes de comunicaciones electrónicas, para lo cual el proveedor de la plataforma de video compartido no tiene responsabilidad editorial, y cuya organización por el proveedor determinada por el proveedor de la plataforma de video compartido, por medios automáticos o agoritmos, en particular mediante la visualización, etiquetado y secuenciación.

pública, asignándole un mínimo de recursos para los próximos años[42]. Me parece importante, no obstante, profundizar en el debate, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

En primer lugar, la propuesta de un fondo unico es contraria al estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, "Esquema de fiannciación para el sector TIC y audiovisual en el marco de la convergencia tecnológica y de mercado", según el cual "7 de los paises estudiados cuentan con un fondo para promover el servicio universal y tambien con un fondo para fomentar eñ desarrollo de contenidos"[43]

Tabla 1-1. Política pública convergente, regulación convergente, fondos y cargas contributivas

Dimensión	Argentina	Australia	Brasil	Canadá	Chile	Estados Unidos	Francia	India	Reino Unido	Sudáfrica
Política pública convergente	●	●	●	●	●	●				
Regulación convergente	●	●	●	●		●		●	●	
Fondo del sector TIC y audiovisual	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Fondo de televisión	●		●	●	●	●	●	●		●
Fondo de contenidos	●	●	●	●	●		●		●	
Cargas del sector TIC	●	●	●	●		●	●	●		●
Cargas del sector audiovisual	●		●	●			●			●

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de 10 países.

Por otro lado, no conozco los estimativos presupuestales del MINTIC para proponerle al Congreso que prometa un mínimo de inversión para la televisión pública, pero lo cierto es que el proyecto apunta a una disminución de los recursos del fondo único por menores ingresos provenientes de los operadores. En efecto, el proyecto propone derogar el principio de maximización de ingresos por asignación de permisos para uso del espectro radioeléctrico, actualmente establecido por el artículo 72 de la Ley 1341, derogatoria que,

[42] Dispone el artículo que, como garantía de la televisión pública y de la radiodifusión sonora pública, se mantendrá anualmente, por lo menos, el monto máximo de recursos que, desde la creación del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FonTV), fueron destinados por éste a RTVC y a los canales regionales de televisión. Así mismo, se mantendrá, por lo menos, el monto promedio destinado a RTVC por el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FonTIC), desde su creación, para la radiodifusión sonora pública.

[43] Esquema de financiación para el sector TIC y audiovisual en el marco de la convergencia tecnológica y de mercados. Departamento Nacional de Planeación – DNP. Septiembre de 2017. Pagina. 23

si está llamada a tener efecto alguno, es el de que el MINTIC no esté obligado a estructurar los procesos de asignación de tales permisos con miras a obtener los mayores ingresos posibles de la banda subastada. En otras palabras, la reforma tendrá como efecto, el de que el fondo único reciba menores ingresos por subastas de espectro.

Adicionalmente, el proyecto propone permitir a los operadores de televisión por suscripción que se acojan a la habilitación general, lo que, de ocurrir, como es apenas natural, conduce a una reducción sustancial de los montos que a título de contraprestaciones por la concesión y de compensación, dichos operadores pagan actualmente al FONTV. Entonces la reforma tendrá como efecto, adicional al anterior, el de que el fondo único reciba menores ingresos provenientes de los operadores de televisión por suscripción.

Asi mismo, la reforma propone permitir a los canales privados de operación comercial, que se acojan a la habilitación general. Si se acogen a la habilitación general, lo que hubieren pagado parcialmente por la prórroga a ese momento, se imputará al pago del 2.2% de sus ingresos brutos (contraprestación que deben pagar por la habilitación general).

Es claro entonces que si la reforma se aprueba como fue propuesta por el gobierno, existirá un menor recaudo de ingresos con destino al fondo, lo que pone en duda la posibilidad de mantener el monto prometido de recursos para la televisión pública.

En segundo lugar, el proyecto parece partir de la base de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que actualmente extrae del FONTIC entre el 40% y 50% de recursos, con destino a otros sectores, no continuará haciéndolo, y de esa forma se compensará la reducción de ingresos provenientes de los operadores. Que ello ocurra, sin embargo, es virtualmente imposible habida consideración de que, de una parte, se trata de recursos no tributarios de la Nación -y no de contribuciones parafiscales-, y de otra, que actualmente el Estado se encuentra en una complicada situación fiscal como para suponer que el Ministerio de Hacienda liberará en favor del sector TIC todos los recursos que éste aporte al fondo, en detrimento de otros sectores con mayores necesidades de financiación. Esa estimación, honestamente, no es realista.

Si a ese contexto se le suma que la idea del MINTIC, desde el objeto de la iniciativa, artículo 1, es focalizar los recursos para el cierre efectivo de la brecha digital en la construcción y despliegue de redes de acceso fijas y móviles, es decir, infraestructura, sin que se mencione como parte del objeto de la ley los contenidos nacionales y el fortalecimiento de la televisión pública, no parece haber cupo presupuestal para cumplir con la promesa que el Ministerio propone al Congreso efectuar.

Finalmente, es bien conocido en derecho de la Hacienda Pública, que el sólo hecho de que una ley ordinaria decrete un gasto no garantiza, en manera alguna, que el gasto será efectuado, porque ello puede ocurrir sólo si el Gobierno Nacional lo incorpora en el proyecto de ley anual de presupuesto, y el Congreso, a su turno, lo presupuesta dentro de la ley, lo cual dependerá, única y exclusivamente, de que exista espacio fiscal para el efecto. Así lo explica el ex ministro Juan Camilo Restrepo:

"¿QUÉ ES DECRETAR UN GASTO Y QUE ES PRESUPUESTARLO? (FUERZA RESTRICTIVA DEL PRESUPUESTO)

Lo anterior nos lleva a una distinción importante en el derecho presupuestal, a saber: una cosa es decretar un gasto y otra diferente es presupuestarlo. Lo primero hace referencia a la capacidad política y privativa de los cuerpos colegiados para manifestar a través de leyes su deseo político de que un determinado gasto se efectúe.

(...)

Otra cosa diferente es la presupuestación de los gastos. Solamente el Ejecutivo, que es quien conoce la disponibilidad de recursos y quien tiene la capacidad técnica para preparar los presupuestos anuales, está habilitado para definir, al momento de preparar el presupuesto, cuáles de los gastos previamente decretados por ley es factible incorporar en un presupuesto determinado.

Esto es lo que la doctrina ha llamado la "fuerza restrictiva del presupuesto", que no es otra cosa que la prerrogativa reconocida al órgano ejecutivo para preparar con exclusividad el presupuesto, y por lo tanto para definir cuales gastos es financieramente viable incorporar al proyecto de ley de apropiaciones.

(...)

La diferencia entre decretar un impuesto y presupuestarlo fue claramente expuesta por Alberto Lleras Camargo en el mensaje que dirigió el 3 de junio de 1944, a manera de Exposición de Motivos de lo que habría de convertirse en el Acto Legislativo de 1945. Dijo así el entonces Ministro de Gobierno:

> *"(...) Si el Parlamento no decretara gastos que estuvieran por encima de la capacidad de gastar de la Nación, la Ley Sustantiva que los decreta y la que ordena la inversión anual no pugnarían entre sí. Pero eso no fue fácil ni jamás ocurrió. La Ley de Presupuesto no decreta, por sí sola, ningún gasto, sino que ordena, recoge la voluntad previa del Congreso, la ajusta a las circunstancias fiscales, la distribuye en periodos de tiempo, la acondiciona a la capacidad del Gobierno para ejecutarla. Por eso sólo el Gobierno puede presentar el proyecto de Presupuesto. Él solo está en condiciones de calcular con exactitud y aproximación las rentas. Él solo, en definitiva, es el responsable de que se ejecute bien la voluntad parlamentaria.[44]"[45]*

De manera que los agentes del ecosistema de la televisión pública deben ser conscientes de que el hecho de que el proyecto proponga destinar anualmente un mínimo de recursos, en manera alguna garantiza que ello sea así, porque la ley ordinaria que decreta un gasto en manera alguna obliga al Gobierno Nacional a incluirlo en el proyecto de ley anual de

[44] Lleras Camargo, Alberto, citado en Aspectos de la política presupuestal en Colombia, 1886-1998, Ministerio de Hacienda, Bogotá, 1987, Libro Primero, p. 183

[45] Restrepo, Juan Camilo. Derecho presupuestal colombiano. Legis. (2007) Tercera reimpresión (2010). Pág. 162-164

ANTV
Autoridad Nacional de Televisión
República de Colombia

presupuesto, ni al propio Congreso a aprobar dicho monto en esa Ley, aspecto que es discrecional del Gobierno de acuerdo con la realidad fiscal de cada momento, prueba de lo cual es la polémica que actualmente se evidencia respecto de los 14 billones de pesos faltantes para cumplir con el presupuesto, que de no conseguirse llevarán inevitablemente a recortes en el presupuesto de gastos en los sectores que el Gobierno considere menos prioritarios.

Reitero que si bien es positivo que la Ministra presente un proyecto con un monto mínimo para la televisión pública, debe analizarse en el honorable Congreso, en detalle, los supuestos de los que parte esa propuesta y su realismo.

Adicionalmente, tampoco encuentro que en el proyecto se indique o garantice la fuente de recursos que se debe mantener para terminar el **proyecto de televisión digital para todos – TDT**, que permite seguir llevando el servicio público de television de manera **gratuita** a todos los colombianos, cuya cobertura es hoy, gracias a un gran esfuerzo público y privado, del 85,94 % de la población colombiana. Desde la ANTV hemos solicitado al Ministerio de Hacienda parte de los recursos del FONTV, que se encuentran hoy en TES del portafolio de la ANTV, que a 31 de diciembre de 2017 ascendían a la suma de 509 mil millones de pesos aproximadamente y, sin embargo, los mismos no fueron apropiados en la ley de presupuesto para la vigencia 2019. ¿Cómo partir de la base, entonces, de que el Ministerio de Hacienda y el DNP, al preparar el presupuesto para el año 2020, habrán de apropiar los montos decretados en el proyecto para la televisión pública?

Por último, pero no menos importante, me preocupa que el proyecto de ley priorice todos los esfuerzos y recursos para la infraestructura, como lo indiqué frente al objeto del mismo, para lograr conectar a los colombianos a internet, un servicio que a diferencia de TDT, por ejemplo y entre otros, no es gratuito, dejando en tercer lugar la inversión en contenidos nacionales, sin mencionarlos en su objeto, pese a que el Estado debe promover y garantizar que lleguen a todos los colombianos al ser fundamentales para la promoción de la cultura e identidad nacional. No es suficiente conectar a todos los ciudadanos si no contamos con contenidos propios de calidad; de nada sirve construir la autopista para que lleguen contenidos de otros países desvirtuando por completo el fundamento de la televisión pública, en especial, la regional.

Nuevamente agradezco su comunicación y quedo atenta a cualquier requerimiento.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA VILLAMIZAR ASSAF
Miembro de la Junta Nacional de Televisión