



Revista Digital de Derecho Administrativo

E-ISSN: 2145-2946

anibal.zarate@uexternado.edu.co

Universidad Externado de Colombia

Colombia

Pacheco, Ronald

La Autoridad Nacional de Televisión, ¿una agencia estatal independiente?

Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 13, enero-junio, 2015, pp. 63-98

Universidad Externado de Colombia

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503856209006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La Autoridad Nacional de Televisión, ¿una agencia estatal independiente?

RONALD PACHECO¹

RESUMEN

Con el presente artículo se pretende identificar si la Autoridad Nacional de Televisión es o no una agencia estatal independiente del ejecutivo y si cuenta con las garantías institucionales de independencia para el ejercicio de sus funciones. Para lograr este cometido se revisó el diseño institucional que inspiró la reforma a la Constitución de 1991, que suprimió el carácter constitucional que ostentaban en Colombia tanto el servicio público de televisión como el órgano encargado de su regulación. Luego, se estudió el alcance de las normas legales que se expidieron en desarrollo de lo consagrado en la reforma constitucional de 2011, disposiciones que distribuyen las competencias de la extinta Comisión Nacional de Televisión en diferentes órganos, como es el caso de la recién creada Autoridad Nacional de Televisión (ANTV).

Palabras clave: regulación, Autoridad Nacional de Televisión, independencia administrativa, garantías orgánicas de independencia, televisión, convergencia tecnológica.

1 Abogado, especialista en derecho administrativo y candidato a magíster en Derecho, con énfasis en Derecho Administrativo, de la Universidad Externado de Colombia. Asesor jurídico y representante judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, Colombia. Correo-e: ronaldpachecoreyes@hotmail.com Fecha de recepción: 10 de enero de 2015. Fecha de modificación: 2 de marzo de 2015. Fecha de aceptación: 3 de abril de 2015. Para citar el artículo: PACHECO, R. (2015). La Autoridad Nacional de Televisión, ¿una agencia estatal independiente? *Revista Digital de Derecho Administrativo* n.º 13, Universidad Externado de Colombia, pp. 63-98. DOI: 10.18601/21452946.n13.06

Colombia's National Television Authority: Can it be Considered an Independent State Agency?

ABSTRACT

This article seeks to determine whether Colombia's National Television Authority is a state agency that is independent from the central government and whether it possesses the institutional guarantees to independently perform its functions. To accomplish this objective, this work looks at the institutional design that spurred the 1991 Constitution, which removed television as a public service as well as the state authority in charge of its regulation. This piece then studies the scope of statutes, laws and regulations that were issued following the 2011 Constitutional reform, which distributed the work of Colombia's now extinct National Television Commission to different entities, such as the recently created National Television Authority.

Keywords: Regulation, National Television Authority, Administrative Independence, Institutional Guarantees of Independence, Television, Technological Convergence.

INTRODUCCIÓN

A partir del año 2011 –principalmente con las leyes 1444 de 2011 y 1507 de 2012– la estructura del Estado colombiano ha venido presentando alteraciones dentro de las cuales puede resaltarse la presencia de ciertas entidades públicas que, dada su especialización técnica, composición y funciones legalmente asignadas, se han designado como “agencias estatales”². Estas entidades aparecen ajenas a las categorías de órganos que en la práctica tradicionalmente han integrado nuestra administración pública³. El cambio en la organización administrativa que introdujo la reforma de 2011 se justificó principalmente

2 Hay que aclarar que unas se denominan “agencias” pero en el fondo son unidades administrativas especiales (ver art. 5.º de la Ley 1444 de 2011 y decretos 4152 y 4160 de 2011), sin embargo, otras sí tienen naturaleza jurídica de “agencia” (ver decretos 4134, 4137 y 4165 de 2011); incluso la Autoridad Nacional de Televisión no se denomina “agencia”, si bien tiene naturaleza jurídica de tal (ver Ley 1507 de 2012).

3 A pesar de que en el artículo 211 de la Constitución y en el artículo 13 de la Ley 489 de 1998 se hace referencia a las “agencias del Estado”, la presencia de entidades con esta naturaleza solo se ha venido a desarrollar ampliamente por el legislador a partir del año 2011. Ahora, si se revisan los decretos 1050 y 3130 de 1968 y 130 de 1976, en ninguna de estas normas aparece una entidad con denominación de “agencia”.

en dos razones: por un lado, en la necesidad de adaptarse a las nuevas circunstancias sociales y tecnológicas comunes que se presentan en los Estados occidentales⁴ y, por otro lado –siguiendo experiencias extranjeras–, en la idoneidad de las denominadas “agencias estatales” como estructuras capaces de responder mejor a estas nuevas circunstancias⁵. Un ejemplo de esta situación se evidencia en el proceso legislativo por medio del cual se planeó y concretó la creación de la Autoridad Nacional de Televisión (en adelante ANTV), una de las nuevas entidades públicas con naturaleza jurídica de “agencia estatal”⁶.

En efecto, en los debates legislativos que se dieron en el marco de la discusión del proyecto que terminó con la expedición del Acto Legislativo 02 de 2011 y después con la promulgación de la Ley 1507 de 2012^[7], se puede observar que dentro de las principales razones expuestas por los propulsores de estas reformas estuvieron, en primer lugar, la necesidad de adaptar el sector del servicio público de televisión a los cambios tecnológicos y, en segundo lugar, basándose en las experiencias de países como Estados Unidos y Reino Unido, la idoneidad que mostraban las “agencias estatales” para cumplir con esta necesidad de adaptación⁸; idoneidad que se reputaba por el carácter técnico de estas agencias y por su independencia del ejecutivo (CHEVALLIER, 2010, pp. 149 y 150).

4 En síntesis podría afirmarse que son generadas por la globalización y por la tecnología, sin embargo, CHEVALLIER hace una clara exposición de esta situación y señala que la sociedad actual está conociendo una nueva etapa gracias a las revoluciones tecnológicas, a las mutaciones en el sistema de producción y a las transformaciones de la estratificación social, que conducen a caracterizar a la sociedad contemporánea “por la complejidad, el desorden, la indeterminación, la incertidumbre”. CHEVALLIER, JACQUES (2011). *El Estado posmoderno*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 21 a 23. Para un estudio más profundo de la influencia de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la sociedad contemporánea, cfr. CASTELLS, MANUEL (2012). *Comunicación y poder*. Siglo XXI Editores, en especial caps. 2 y 4. En lo relacionado con la globalización cfr. BERNAL, CARLOS (2009). En *El neoconstitucionalismo y la normatividad del derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

5 “Ésta es una reforma para (...) acoplar el Estado a las necesidades de los tiempos actuales (...) a las nuevas circunstancias, a los avances tecnológicos, a los nuevos problemas que surgen en las sociedades”: presentación de la Ley 1444 de 2011 realizada por el Presidente JUAN MANUEL SANTOS. Disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Noviembre/Paginas/20111104_12.aspx

6 Entre estas se cuentan: la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Infraestructura.

7 Por medio de esta ley se cumplió lo ordenado en el artículo 2.º del Acto Legislativo 02 de 2011 y se creó a la Autoridad Nacional de Televisión.

8 Al respecto cfr. las discusiones alrededor del proyecto de Acto Legislativo 02 de 2011, en Gaceta del Congreso de la República de Colombia, n.º 527, 592, 795, 642, 852 y 787 de 2010, 118, 271, 182, 349 y 331 de 2011.

Este último punto –relacionado con la independencia de estas entidades– fue relevante en la discusión del proyecto, posteriormente convertido en ley, que creó la ANTV. En los debates que se dieron en el Congreso se manifestó la preocupación por “otorgar mayores garantías institucionales y orgánicas al ente que regulará aspectos tan sensibles al aparato democrático” (Gaceta 924, 2011, p. 26). Como resultado final de estos procesos legislativos, el artículo 3.º de la Ley 1507 de 2012 terminó otorgando a la ANTV algunas de las funciones de la extinta Comisión Nacional de Televisión (órgano autónomo de creación constitucional, independiente del ejecutivo), dentro de las cuales se destaca la relacionada con el control y la vigilancia de los contenidos de televisión (art. 11, parág. ibíd.) que, como se advirtió en las mismas discusiones dadas a los proyectos normativos en el Congreso, tienen injerencia y relación directa con el carácter democrático de nuestras instituciones.

La importancia de los contenidos audiovisuales –no solo como servicio público, sino también como medio para la libertad de expresión y para el fortalecimiento de la democracia– en vigencia de la CNTV fue ampliamente reconocida en nuestra jurisprudencia constitucional⁹ y administrativa¹⁰, y para su protección se trazaron unos marcos que, sin perjuicio del principio de colaboración armónica entre los órganos que ejercen el poder público, se consideraban infranqueables. En los antecedentes de la Asamblea Constituyente se puede observar con claridad que la regulación del servicio público de televisión se quiso encargar a un órgano que estuviese blindado de cualquier injerencia política o interés económico (DUCÓN, 2013, pp. 365 y 366), y como resultado de esta intención se creó la CNTV como un órgano independiente de la rama ejecutiva, dotado con autonomía para “sustraer la dirección y el manejo de la televisión del control de las mayorías políticas y de los grupos económicos dominantes, de forma tal que se conserve como bien social y comunitario” (Sentencia C-497 de 1995); lo anterior a fin de impedir que el servicio público de televisión y su contenido fuese utilizado para finalidades diferentes a las de interés general. La Corte Constitucional señaló en su jurisprudencia a propósito de la Comisión:

“(la) autonomía administrativa, patrimonial y técnica que le ha sido reconocida a la CNTV constituye uno de sus principales atributos, estando dicha autonomía orientada a proteger su independencia en el ejercicio de las funciones asignadas, de manera que las mismas se lleven a cabo en beneficio del bien común, libre del control e injerencia del Gobierno y de los grupos sociales, políticos o económicos que intervienen en la prestación y ejecución del servicio de televisión y mani-

9 Ver, entre otras, sentencias de la Corte Constitucional de Colombia C-497 de 1995, C-350 de 1997 y C-654 de 2003.

10 Ver, entre otras, las siguientes providencias: 16 de marzo de 2012, rad.: 11001-03-24-000-2004-00411-01, y 14 de septiembre de 2008, rad.: 11001-03-26-000-1999-00012-01.

festándose en la no sujeción de la CNTV a las decisiones de autoridades estatales distintas al legislador, y en la facultad atribuida por la Constitución para regular el servicio de televisión" (Sentencia C-570 de 2010).

Estos antecedentes y referencias jurisprudenciales enseñan cómo la independencia y las garantías institucionales que tenía la CNTV, respecto de las demás esferas de poder público, se encontraban justificadas por su misión principal: proteger los contenidos audiovisuales de la captura del poder político y económico. En la actualidad es la ANTV quien tiene a su cargo esta misión, por lo que se estimó necesario crearla con independencia del ejecutivo. Sin embargo, esta condición no es clara tratándose de la nueva autoridad, hasta el punto de que dentro de los mismos debates previos a la expedición de la Ley 1507 de 2012 se afirmó que, tal y como quedó redactada la norma que definió su naturaleza jurídica, la "ANTV corresponde, según la Ley 489 de 1998, a las Unidades Administrativas Especiales, que son entidades públicas con o sin personería jurídica, según lo determine en cada caso el legislador, con autonomía administrativa y financiera o patrimonial, según el caso, encargadas de formular y ejecutar programas especiales, propios de un Ministerio o de un Departamento Administrativo" (Gaceta 929, 2011, p. 5).

Adicionalmente vale la pena resaltar que el tema de la regulación de la televisión no solo ha sido abordado por la jurisprudencia. Se puede observar que a nivel de doctrina el asunto también ha sido estudiado y se ha concluido que el ente regulador de los contenidos audiovisuales debe estar aislado de presiones tanto del Gobierno como de los poderes económicos, esto es, contar con las garantías institucionales adecuadas para el ejercicio objetivo de sus funciones (CARNIEL, 2010, p. 3). Esta posición de la doctrina no solo encuentra respaldo en la jurisprudencia constitucional¹¹, sino que además está presente en los antecedentes del Acto Legislativo 02 de 2011 y de la Ley 1507 de 2012. La condición de independencia del ejecutivo como característica de los órganos de regulación de contenidos audiovisuales ha sido incluso reconocida por la propia ANTV, quien en sus primeros meses de funcionamiento entendió que, por su naturaleza jurídica, su presupuesto no estaba sometido a la aprobación del Gobierno nacional¹².

11 Cfr. *infra*, Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-497 de 1995 y C-570 de 2010.

12 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el 24 de septiembre de 2012, con radicado 1-2012-065239, recibió comunicación dirigida por la entonces Directora de la ANTV, donde manifestaba, con fundamento en un concepto de Ricardo Hoyos Duque, que "La ley 1507 de 2012 creó a la ANTV como una autoridad administrativa independiente, dotada de autonomía similar a la que, en su momento, la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional le reconocieron a la CNTV", y por lo tanto, el presupuesto de la ANTV no estaba sujeto a la aprobación de ninguna autoridad del sector central de la administración pública.

En síntesis, las recientes modificaciones introducidas en la estructura de la administración pública colombiana, justificadas en la necesidad de adaptarse a los cambios sociales y en la idoneidad de las agencias estatales independientes para cumplir con este fin de acoplamiento, conforman el marco de análisis de esta investigación que tendrá como objeto verificar si la independencia y las garantías institucionales que debe tener el órgano regulador de los contenidos audiovisuales en Colombia, tal como ocurría con la antigua CNTV, fueron reconocidas a la ANTV en su acto de creación. En ese sentido, se pretende indagar si esta última autoridad es una agencia estatal independiente de la rama ejecutiva y si cuenta con las garantías institucionales suficientes para el ejercicio autónomo de sus funciones. Para cumplir con dicho propósito, este escrito se dividirá en dos partes. En la primera se estudiará (I) el diseño institucional de la ANTV, para lo cual se revisará (A) el modelo propuesto en la reforma constitucional de 2011, y posteriormente se analizará (B) el diseño institucional adoptado como consecuencia de esta reforma constitucional. En la segunda parte del escrito (II) se determinará si el diseño institucional de la ANTV es el de una autoridad administrativa independiente, y para cumplir con este propósito (A) se estudiará si esta agencia cumple con las características de un órgano independiente y (B) si cuenta con garantías institucionales de independencia en su diseño. Finalmente, con fundamento en los elementos de juicio brindados por la planeación institucional (primera parte) y la concreción de la misma (segunda parte), se planteará la respuesta que permitirá agotar el objeto de este trabajo, esto es, responder a la pregunta con la que se titula este documento.

I. EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA ANTV

A. EL MODELO PREVISTO POR LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011

La normatividad sobre el modelo de regulación del servicio público de televisión comenzó a cambiar recientemente en América Latina: en Brasil y Argentina el tránsito a la era de la convergencia tecnológica empezó hace unos pocos años (BAUER, 2010, pp. 13 ss.) y, por su parte, en Colombia el cambio comenzó a evidenciarse a partir de 2011, cuando el legislador, mediante el Acto Legislativo 02, le quitó el carácter constitucional tanto al servicio público de televisión como al órgano que lo regulaba. Para esta reforma se expusieron como argumentos principales los siguientes: el fenómeno de la convergencia tecnológica; la ventaja y fuerza inversionista de la convergencia tecnológica; la negativa del ente regulador (Comisión Nacional de Televisión, CNTV) para reconocer la convergencia; y la convicción de que de la existencia de la CNTV dependían la prestación del servicio de televisión, la garantía de pluralismo y la sostenibilidad de la televisión pública (Gaceta del Congreso 592, 2010, pp.

15). En síntesis, puede decirse que la razón fundamental que se invocó para reformar la Constitución fue la convergencia en todos sus niveles.

La convergencia, tanto de terminales como de servicios y de redes, volvió obsoleto el antiguo modelo regulatorio (compuesto por la estructura reguladora y el sector regulado) que se configuró para la televisión en Colombia en 1991 con la lógica de regulación de servicios de manera independiente o separada. Es decir que en ese momento, para una actividad susceptible de regulación, existía un ente regulador especialmente creado para ella (PIMIEN-TO, 2013, p. 17); en este modelo, la CNTV era el ente regulador exclusivo de los servicios televisivos y de la gestión del espectro para ello, al paso que los demás servicios de telecomunicaciones eran regulados por otras entidades estatales (art. 3.º de la Ley 182 de 1995); sin embargo, cuando la tecnología y la convergencia permitieron que diversos servicios (p. ej., televisión, radio, internet, telefonía) fueran prestados a través de una misma red, la eficiencia de este modelo regulatorio comenzó a cuestionarse, pues la regulación de una misma red o incluso la prestación del servicio por diferentes órganos estaba generando incoherencias y choques entre distintas entidades reguladoras (Corte Constitucional, Sentencia C-570 de 2010).

Encontrar una solución a este problema, según el Gobierno, no era posible debido al carácter constitucional del modelo regulatorio de la televisión (servicio público de televisión y órgano regulador de rango constitucional), ya que se el legislador carecía de la flexibilidad y agilidad requerida para afrontar los cambios que constantemente se presentan en materia tecnológica y de telecomunicaciones y, por lo tanto, para expedir una normativa acorde con las necesidades cambiantes. Así, era "indispensable eliminar el rango de constitucional [d]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" (Gaceta 527, 2010).

El modelo de estructura reguladora que se planteó en el Congreso para superar las deficiencias del anterior modelo se describió como 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" (Gaceta 527, 2010, p. 3). Este regulador convergente único presentado en el proyecto de acto legislativo se fundamentó de manera expresa en las experiencias internacionales sobre estructuras institucionales regulatorias, y se consideró "la oportunidad de ubicar al país en la senda correcta de estructuración institucional regulatoria"; como modelo a seguir se tomó el de las "Autoridades Convergentes Únicas", dentro de las cuales se expuso el modelo norteamericano, es decir, el de la Comisión Federal de Comunicaciones, FCC (Gaceta 182, 2011, p. 2).

Teniendo en cuenta que las reformas planteadas a partir del año 2011 y, específicamente, la propuesta del modelo de regulación institucional para la televisión, tuvieron como referente modelos regulatorios de otros países –como Reino Unido, Estados Unidos y Francia–, se considera importante hacer una breve revisión de las instituciones de estos países, con el fin de entender con mayor profundidad las características de las entidades que inspiraron al legislador para reformar la Constitución, resaltando que no es la primera vez que el legislador colombiano acude a diseños institucionales foráneos para elaborar su propia legislación: es lo que ha ocurrido, por ejemplo, en materia de autoridades de competencia, en donde los diseños de autoridades francesas y estadounidenses han influido en la creación de autoridades colombianas (ZÁRATE, 2011).

El estudio comparativo que se realizará será referido a las agencias estadounidenses, particularmente, el de la Comisión Federal de Comunicaciones (*Federal Commission Communications, FCC*). A pesar de que en el proyecto de acto legislativo de 2011 se hizo referencia, entre otros, a los modelos francés y británico, se estudiará a la FCC por dos razones: primero, por cuestiones de extensión de la materia, ya que revisar todas las agencias citadas desbordaría el objeto de este trabajo, y segundo, por cuanto el Gobierno consideró como ideales los diseños institucionales con reguladores convergentes únicos, característica que cumple el modelo estadounidense¹³.

Puesto de presente el modelo institucional de regulación a revisar y la razón de dicha revisión, lo primero que habrá que conocer es la naturaleza jurídica de la FCC; al respecto se hace necesario saber qué es una agencia en el derecho estadounidense. Una respuesta inicial se puede encontrar en la Ley de Procedimiento Administrativo (*Administrative Procedure Act, APA* por sus siglas en inglés) que dice que agencia es cada autoridad (sujeta o no a revisión por otro organismo) del Gobierno de Estados Unidos que no sea el Congreso, los tribunales, o los gobiernos de las posesiones, territorios o el Distrito de Columbia¹⁴. Posteriormente, además de las anteriores exclusiones, el APA da una lista detallada de otras exclusiones específicas, es decir, dice qué otras autoridades no son agencias. Sin embargo, ni dentro de la definición negativa, ni dentro de la lista de autoridades excluidas, se nombra al Presidente; no obstante, los tribunales, reconociendo la gran variedad de entidades estatales y las circunstancias particulares en las que operan, han concluido que en la práctica es muy

13 Cfr. un juicioso estudio de las autoridades administrativas independientes en GONZÁLEZ LÓPEZ, ÉDGAR (2013). *La potestad reglamentaria de las comisiones de regulación como autoridades administrativas independientes*. Tesis doctoral, Universidad Externado de Colombia.

14 Ley de Procedimiento Administrativo (APA), Pub.L. 79-404, 60 Stat. 237, promulgada el 11 de junio de 1946. Disponible en: <http://www.legisworks.org/congress/79/publaw-404.pdf>

difícil atenerse a la definición restrictiva del APA, y en dos oportunidades ha declarado que el Presidente no es una agencia (VERMEULE, 2009, pp. 1107 ss.).

De lo anterior se puede deducir con claridad que las agencias estatales estadounidenses son autoridades administrativas independientes, tanto del Congreso como de los tribunales, al igual que del Presidente. Se identifica aquí entonces un primer rasgo fundamental de las agencias estatales importantes para el objeto de este análisis comparativo: su independencia de las tradicionales ramas del poder público.

Esta independencia, a su vez, no es un elemento fortuito o que surgió de la entera discrecionalidad del legislador, sino que está presente desde la concepción de estos órganos que nacieron con la finalidad de hacer frente a la desconfianza que en Estados Unidos se tenía frente a la administración (en la que política y corrupción llegaron a ser sinónimos) y frente a su incapacidad para satisfacer de manera idónea el interés general por ser un país en construcción, preocupado principalmente por proteger y ampliar su territorio y por dar seguridad a los ciudadanos (ROSANVALLON, 2010, pp. 113 ss.). En Estados Unidos, "la independencia de las comisiones frente al poder ejecutivo fue confirmada de manera solemne en 1935, cuando el presidente FRANKLIN D. ROOSEVELT quiso despedir a uno de los comisarios de la *Federal Trade Commission* (FTC), considerado como demasiado hostil a su política de *New Deal*. Con opinión unánime la Corte Suprema denegó al presidente el derecho de revocar *ad nutum* al miembro de la comisión, por considerar que un organismo de ese tipo ejercía funciones cuasi legislativas y cuasi judiciales, y que en modo alguno dependía del ejecutivo presidencial" (ibíd., p. 118).

En esa coyuntura nació la primera agencia regulatoria en Estados Unidos: la Comisión Interestatal de Comercio (*Interstate Commerce Commission*, ICC), cuyo objetivo era regular el comercio entre los estados federales. A partir de la ICC se comenzaron a crear autoridades de este tipo con facultades normativas y judiciales, que "se diferencian de las agencias ejecutivas (*executive agencies*), las cuales cumplen esencialmente funciones ejecutivas delegadas por el Presidente, el cual continúa siendo su superior jerárquico" (Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-150 de 2003, p. 97).

Al lado de la independencia se reconocen entonces las funciones cuasi legislativas y cuasi judiciales y la estabilidad de los "comisionados" como otras de las particularidades importantes de estas agencias estatales que es preciso tener en cuenta en esta revisión. Para reforzar esta caracterización, ROSANVALLON nos ayuda con el siguiente texto: "la sustracción a las presiones políticas y la independencia frente al ejecutivo; la cualidad de imparcialidad; la capacidad para llevar adelante políticas de largo plazo no sometidas a las azarosas circunstancias electorales, y la adopción de medidas coherentes y racionales", son cuatro cualidades resaltadas en el informe de la Comisión Hoover de 1949 (ROSANVALLON, 2010, p. 118).

Con estas mismas características (independencia del Gobierno, funciones normativas y judiciales, legitimidad técnica y estabilidad de sus miembros), bajo la misma lógica funcional, nació en 1934 la Comisión Federal de Comunicaciones (*Federal Commission of Communications, FCC*), con el objeto de regular "las comunicaciones interestatales e internacionales por radio, televisión, cable y satélite en los 50 estados, el Distrito de Columbia y los territorios estadounidenses"¹⁵. Sin embargo, hay que decir que ni la prensa ni internet son materias de regulación comprendidas en la órbita de competencia de la FCC. El primer caso porque es un tema excluido de regulación en virtud de la primera enmienda a la Constitución¹⁶, en virtud de su relación inescindible con la libertad de expresión, lo que por vía de analogía puede predicarse respecto de los contenidos reproducidos en internet. Estos aspectos están reglamentados en la Ley de Comunicaciones de 1934¹⁷ y la Ley de Telecomunicaciones de 1996¹⁸. La libertad reforzada de la que gozan materias relacionadas con la libertad de expresión, particularmente internet, puede verse en el reciente caso *Verizon v. FCC*¹⁹, en donde el Tribunal Federal de Apelaciones para el Circuito del Distrito de Columbia señaló que la Comisión Federal de Comunicaciones violó la Ley de Comunicaciones en la adopción de normas abiertas de internet (*Open Internet*), y sin embargo abrió la puerta a la FCC para refinar su interpretación y adoptar nuevas normas abiertas de internet (*Harvard Law Review* 2565, 2014).

Continuando con el análisis comparativo puede decirse, de acuerdo con la Ley de Comunicaciones de 1934, que la FCC²⁰ es una agencia estatal con naturaleza jurídica de autoridad administrativa independiente del ejecutivo, que tiene por objeto la regulación exclusiva de las telecomunicaciones (excluyendo en principio contenidos de internet²¹), las redes y la infraestructura utilizada para estas, la adjudicación de frecuencias y la regulación de los contenidos de televisión²², y que es dirigida por "cinco comisionados nombrados por el

15 <http://www.fcc.gov/what-we-do>

16 "Article the third. Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof, or abridging the freedom of speech, or of the press, or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances". Disponible en: http://en.wikisource.org/wiki/United_States_Bill_of_Rights

17 Communications Act of 1934. Disponible en: <http://transition.fcc.gov/Reports/1934new.pdf>

18 Telecommunications Act of 1996. Disponible en: <http://transition.fcc.gov/telecom.html>

19 http://cdn.harvardlawreview.org/wp-content/uploads/2014/06/vol127_verizon_v_FCC.pdf

20 Communications Act of 1934. Sec. 1 [47 U.S.C. 151] Purposes of Act, creation of Federal Communications Commission. Y Sec. 2 [47 U.S.C. 152] Application of Act.

21 En casos de peligro a los derechos de los menores, discriminación y casos graves de violación a libertades y derechos fundamentales se ha permitido la intervención de contenidos en internet. *Harvard Law Review* 2565: 2014, caso *Verizon v. FCC*.

22 Este último punto relacionado con la regulación de contenidos de televisión es bastante interesante y últimamente ha sido muy debatido debido a que en la realidad tecnológica actual las fronteras entre la televisión y otros medios se han ido borrando. La televisión

presidente de Estados Unidos y confirmados por el Senado de Estados Unidos para períodos de cinco años, excepto cuando se llena un término no vencido. El Presidente designa a uno de los comisionados para servir como presidente. Solo tres comisionados pueden ser miembros del mismo partido político, y ninguno puede tener un interés financiero en cualquier negocio relacionado con la Comisión"²³.

Finalmente, no sobra decir que las decisiones de la FCC así como las de las demás agencias solo están sometidas al control judicial, que, valga la pena señalar, es un control judicial que a partir de 1984, con el caso *Chevron v. Natural Resources Council*²⁴, adoptó una importante regla —conocida como "deferencia judicial"— que implica que en los casos donde hay ambigüedad de la ley, el juez debe limitar su control y mostrar deferencia ante la interpretación que haya hecho la agencia si esta es razonable o permisible²⁵.

Este conjunto de propiedades y características hacen que, desde su nacimiento, incluso en su país de origen, se hayan considerado a las agencias norteamericanas como autoridades radicalmente novedosas para la teoría clásica de la tridivisión de poderes²⁶. De hecho, desde sus inicios estas agencias han tenido no pocos detractores, circunstancia que no ha impedido, como se señaló anteriormente, que el modelo de regulación estadounidense sea tomado como referente para el diseño de estructuras institucionales de otros países (BILBAO, 1999, p. 163). En el caso colombiano esta afirmación se comprueba revisando la jurisprudencia administrativa²⁷ y constitucional (Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003, 94) que se ha encargado de estudiar estos órganos de regulación como elemento de juicio necesario para definir la naturaleza y características de algunas entidades estatales colombianas.

Esta breve síntesis permite concluir que el modelo regulatorio para la televisión vigente en Estados Unidos es convergente, tanto sectorial como institucionalmente. Todos los servicios de telecomunicaciones (salvo internet y prensa, por las razones anteriormente explicadas) son gestionados por un único regulador. Un regulador, como ya se dijo, independiente del ejecutivo, con la facultad de establecer de manera autónoma las políticas del sector de telecomunicaciones, con funciones cuasi normativas y cuasi judiciales, y con

no es ya un subsistema diferenciado de los demás sistemas de telecomunicaciones y, por ejemplo, cuando se presenta convergencia entre televisión e internet no hay claridad a nivel mundial sobre qué hacer con la regulación de contenidos.

23 <http://www.fcc.gov/leadership>

24 Sentencia disponible en: <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=CASE&court=US&vol=467&page=837>

25 Una referencia al juez decisivo en la creación de esta doctrina puede consultarse en: <http://www.law.berkeley.edu/8406.htm>

26 Concepto que es cuestionado por OSPINA (2014: 142).

27 Ver la providencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 14 de agosto de 2008, radicación 11001-03-26-000-1999-00012-01(16230).

fuertes garantías institucionales avaladas por la alta especialización técnica de sus miembros, su neutralidad política y su estabilidad en los cargos.

El anterior referente comparado contribuye a entender con mayor detalle a qué se refería el legislador del año 2011 al mencionar los beneficios de modelos como el acabado de revisar; se expuso un diseño institucional con regulador convergente único –como el estadounidense– que fue tenido en cuenta para la aprobación de la reforma constitucional, de la cual se derivó la siguiente orden al Congreso: “Dentro de los seis meses siguientes a la entrada de vigencia del presente acto legislativo, el Congreso 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” (Acto Legislativo 02 de 2011, art. 3.º). Un resultado del que parece surgir una contradicción entre lo planeado –es decir, la intención explícita de crear una autoridad convergente única para todos los servicios de telecomunicaciones– y lo ejecutado –o sea, por un lado, lo plasmado en el texto del Acto Legislativo 02 que contiene una autorización al legislador para que distribuya entre varias autoridades las competencias de la CNTV, y por otro, lo consagrado en la Ley 1507 de 2012–, como se explicará en los siguientes puntos.

B. EL DISEÑO INSTITUCIONAL ADOPTADO COMO CONSECUENCIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011

Como se mencionó en el comienzo del literal anterior, la aludida reforma a la Constitución de 1991 tuvo como finalidad cambiar el modelo regulatorio de la televisión en Colombia, integrado por la estructura reguladora (órgano-función) y el sector o materia regulada. En ese sentido, el Congreso de la República, en el marco de la discusión y aprobación del Acto Legislativo 02 de 2011, consagró la necesidad de expedir dos leyes diferentes, la primera, con el objeto de definir la política de un nuevo modelo de televisión, para lo cual no se fijó un plazo específico (art. 2.º del del Acto Legislativo 02 de 2011), y la segunda, para definir la distribución de competencias que en ese momento tenía la CNTV (art. 3.º del Acto Legislativo 02 de 2011). Este último punto se cumplió con la Ley 1507 de 2012, la cual distribuyó las competencias que tenía la CNTV y creó la ANTV, que vino a materializar una parte del diseño estructural del actual modelo de regulación de la televisión.

Ahora, teniendo en cuenta la exposición de los antecedentes descrita en la parte A de este documento, vale la pena preguntarse: ¿se materializó el modelo de regulación institucional con el que se justificó el Acto Legislativo 02 de 2011? Es decir, ¿se ejecutó lo planeado?

Pero, ¿por qué importa lo planeado? vale la pena resaltar que en este documento se ha hecho énfasis en la planeación (CEPAL, 2004, p. 15) porque se considera un principio fundamental de nuestro sistema jurídico que debe guiar

toda la actividad de los servidores del Estado, incluyendo, por supuesto, la actividad legislativa²⁸. No es gratuito que en gran parte de las disposiciones contenidas en la Constitución Política se haga mención a los planes como herramientas para llevar a cabo los fines de la sociedad²⁹. Desde luego, el modelo regulatorio de la televisión no es ajeno al principio de planeación y, desde un "plan maestro" contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (*sic*), en armonía con el texto constitucional y ejecutado por "planes intermedios" como la reforma constitucional (Acto Legislativo 02 de 2011) y su desarrollo legal (Ley 1507 de 2012), se va concretando lo planeado por quienes tienen autoridad jurídica para hacerlo. En ese sentido, la verificación de los planes propuestos por el legislador para el diseño y la materialización del modelo institucional de regulación de la televisión en Colombia ha sido un parámetro utilizado para el desarrollo de este escrito, un parámetro que para la Teoría del derecho como plan es tan importante que permite identificar qué es y qué no es derecho, debido a que entiende que las normas jurídicas son tales en razón de que "son (1) parte del plan maestro de una organización de planificación compulsiva que se autocertifica [que goza de una presunción general de validez por parte de todas las organizaciones de planificación superiores] y tiene un fin moral; (2) planes que han sido creados de conformidad con, y cuya aplicación viene exigida por, ese plan maestro, o bien (3) normas similares a los planes cuya aplicación viene exigida por ese plan maestro" (SHAPIRO, 2014, p. 279).

Aclarado este aspecto metodológico que acude a la interdisciplinariedad, no como método único para abordar un objeto de estudio, sino como herramienta que "puede suministrar una mejor comprensión de los sistemas jurídicos" (ZÁRATE, 2013, p. 4), para dar respuesta a las preguntas de este capítulo se comienza por señalar que la contradicción planteada –al final del literal anterior– se hace más evidente revisando el desarrollo normativo que se le dio al pluricitado Acto Legislativo 02 de 2011, pues en la realidad no se concretó en la legislación, un modelo de "Autoridad Convergente Única", sino que la regulación sobre el servicio de televisión quedó a cargo de cinco entidades estatales diferentes. En el Título III, Capítulo I, de la Ley 1507 de 2012 se hizo la distribución de competencias ordenada por el Acto Legislativo 02 de 2011. Para tratar de exponer este reparto de funciones de una manera clara, en la siguiente tabla se presenta cada función con su(s) correspondiente(s) órgano(s) regulador(es).

28 No se pretende hacer una analogía de lo que técnicamente es el principio de la planeación al que se refiere el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sino que se hace referencia a la planificación como una actividad genérica para la materialización del Estado social de derecho (sentencias C-577 de 2000, C-1065 de 2001, C-1168 de 2001, C-245 de 2004 y C-524 de 2003), incluyendo toda la actividad jurídica para llevarla a cabo.

29 Ver, p. ej., arts. 51, 71, 80, 112, 150, 151, 189, 200, 298, 300, 305, 306, 313, 315, 317, 318, 325, 330, 334, 339 y 340; de hecho, hay un capítulo dedicado al Plan de Desarrollo.

TABLA 1. ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS DE LA EXTINTA CNTV - LEY 1507 DE 2012

<i>Actividad</i>	<i>Regulador</i>
Dirigir, ejecutar y desarrollar la política general del servicio de televisión	ANTV, Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), Agencia Nacional del Espectro (ANE) y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC)
Actividades de inspección, vigilancia, seguimiento y control	ANTV
Clasificar las modalidades del servicio de televisión, regular las condiciones de operación y explotación, cubrimientos, encadenamientos, expansión progresiva del área asignada, configuración técnica, franjas y contenido de la programación, gestión y calidad del servicio, publicidad, comercialización, utilización de las redes y servicios satelitales, y obligaciones con los usuarios	CRC y ANTV
Investigar y sancionar por violación del régimen de protección de la competencia, del pluralismo informativo y evitar las prácticas monopolísticas	SIC
Otorgamiento y prórroga de las concesiones	ANTV y ANE
Ocupación ilegal del espectro	ANE
Asignar las frecuencias, de conformidad con el título y el plan de uso de las frecuencias aplicables al servicio, e impartir permisos para el montaje o modificación de las redes respectivas y para sus operaciones de prueba y definitivas	MinTIC
Formular los planes y programas sectoriales para el desarrollo de los servicios de televisión y para el ordenamiento y utilización de frecuencias	MinTIC

En lo que respecta a los modelos institucionales de regulación, esquemáticamente, se pueden presentar en un antes y después, de la siguiente forma.

TABLA 2. ESQUEMAS INSTITUCIONALES DE REGULACIÓN DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN

<i>Modelo anterior</i>		<i>Modelo vigente</i>	
Sector a regular - Ente regulador		Sector a regular - Ente regulador	
Televisión	CNTV	Televisión	ANTV
			ANE
			CRC
			MinTIC
			SIC

¿Cómo se pueden entender estos resultados? ¿Por qué, si en todos los debates que se hicieron en el Congreso para justificar la eliminación de los artículos

76 y 77 de la Constitución Política se planteó la necesidad de un diseño institucional de regulador convergente único, y con esos argumentos se materializó la reforma a la Constitución, se terminó adoptando un modelo de diseño institucional con varias entidades reguladoras?

Los antecedentes legislativos demuestran que este resultado contradictorio no fue un error, sino que en realidad la intención del Gobierno sí fue la de establecer un modelo con regulador único; incluso consideró "tan innegable esta tendencia que, de los 14 países con Autoridades Convergentes Únicas, 9 de ellas han sido creadas desde el año 2000 hasta la fecha, mientras que en el mismo período de tiempo no es posible encontrar ningún caso a nivel mundial en el que un regulador convergente se haya desintegrado en varias autoridades. Por ello, lo que propone el proyecto de acto legislativo es la oportunidad de ubicar al país en la senda correcta de estructuración institucional regulatoria y, con ello, la modernización de un Estado que promueva la inversión y fortalezca su economía" (Gaceta 182, 2011). De hecho, si se observan los últimos esquemas de institucionalidad regulatoria propuestos en el acto legislativo en cita³⁰ y los propuestos en el proyecto de ley³¹ para materializar aquel, se puede ver que continúa la intención de consagrar un modelo de autoridad regulatoria única para las telecomunicaciones (aunque no independiente del ejecutivo).

Así, se puede observar que en el Proyecto de Ley n.º 106 de 2011, presentado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se planteó que la política pública en materia de televisión³², las funciones relacionadas con el control y vigilancia del servicio³³, el otorgamiento de concesiones³⁴ y la administración, gestión y control del espectro radioeléctrico³⁵ —que antes tenía la CNTV— fueran manejadas por el Ministerio de Tecnologías

30 Se propuso la Comisión de Regulación de Comunicaciones como la estructura institucional regulatoria encargada del manejo de las telecomunicaciones en Colombia, incluyendo los servicios de televisión.

31 En este caso ya no a cargo de la CRC, sino del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

32 "Artículo 2.º *Distribución de funciones en materia de Política Pública.* El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ejercerá las funciones que el literal a) del artículo 5.º de la Ley 182 de 1995 asignaba a la Comisión Nacional de Televisión".

33 "Artículo 3.º *Distribución de funciones en materia de control y vigilancia.* El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ejercerá las funciones que el literal b) del artículo 5.º de la Ley 182 de 1995 asignaba a la Comisión Nacional de Televisión".

34 "Artículo 6.º *Distribución de funciones en materia de otorgamiento de concesiones.* El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ejercerá las funciones que el literal e) del artículo 5.º de la Ley 182 de 1995 asignaba a la Comisión Nacional de Televisión, conforme a los criterios y condiciones que establezca la Junta de Televisión".

35 "Artículo 7.º *Distribución de funciones en materia de administración, gestión y control del espectro radioeléctrico.* El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ejercerá las funciones que en materia de administración, gestión, adjudicación y asignación del espectro radioeléctrico para los servicios de televisión...".

de la Información y las Comunicaciones. Así mismo se propuso que la CRC ejerciera las funciones del literal c) del artículo 5.º de la Ley 182 de 1995, con excepción de los aspectos relacionados con la reglamentación contractual de cubrimientos, encadenamientos y expansión progresiva del área asignada, que le correspondería, también, al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones³⁶. Y finalmente, en lo atinente a la distribución de funciones en materia de prácticas restrictivas de la competencia e integraciones empresariales se escogió a la Superintendencia de Industria y Comercio para el ejercicio de estas funciones³⁷.

Se puede decir entonces que era notoria la intención del ejecutivo respecto del diseño institucional que consideraba adecuado para regular el sector de la televisión. Pero, ¿qué pasó entonces entre el modelo institucional regulatorio que inspiró la reforma constitucional y la propuesta inicial, y el modelo materializado en la Ley 1507 de 2012?

De la evolución que tuvo el proyecto de ley que iba a concretar lo ordenado en el Acto Legislativo 02 de 2011 puede deducirse que no se tuvo en cuenta un tema fundamental: las entidades en que se inspiró el constituyente de 2011 (*v. gr.*, la FCC) son entidades independientes de la rama ejecutiva y, por lo tanto, no riñen con un principio básico de la regulación del sector de audiovisual: la garantía de no injerencia política en los contenidos de la televisión; este último aspecto es considerado esencial por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que refiriéndose a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones de Venezuela³⁸ (Conatel) señaló su preocupación por la influencia del ejecutivo en este órgano regulador y manifestó que los Estados tienen el deber de garantizar la independencia de los órganos de regulación de las telecomunicaciones para fortalecer el pluralismo y la libertad de información (CIDH, 2009, p. 98).

El modelo regulatorio propuesto para Colombia en los debates de reforma a la Constitución –con la CRC como único regulador del sector de telecomunicaciones en primer lugar (exposición de motivos del Acto Legislativo 02 de

36 "Artículo 4.º *Distribución de funciones en materia de regulación del servicio de televisión.* La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) (...) ejercerá (...) las funciones (...) (d) el literal c) del artículo 5.º de la Ley 182 de 1995, con excepción de los aspectos relacionados con la reglamentación contractual de cubrimientos, encadenamientos y expansión progresiva del área asignada, que le corresponderá al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones...".

37 "Artículo 5.º *Distribución de funciones en materia de prácticas restrictivas de la competencia e integraciones empresariales.* La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá, en adelante, las funciones que el literal d) del artículo 5.º de la Ley 182 de 1995, y el artículo 2.º de la Ley 680, asignaban a la Comisión Nacional de Televisión...".

38 Definida por el artículo 35 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones de Venezuela como "un instituto autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, con autonomía técnica, financiera, organizativa y administrativa de conformidad con esta Ley y demás disposiciones aplicables".

2011), o en el Proyecto de Ley 106 de 2011 que propuso otorgar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones importantes facultades en materia del servicio de televisión en segundo lugar— no podía garantizar este principio de independencia y no injerencia política en los contenidos de la televisión, y al parecer esta situación solo se advirtió en los debates referidos a los proyectos de ley presentados para dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 3.º del Acto Legislativo.

Se propuso entonces que, en materia de contenidos de televisión, dicha función fuera “ejecutada de forma independiente del Gobierno de turno” (Gaceta 730, 2011, pp. 5 y 6), y en ese sentido se planteó la creación de la Junta Nacional de Televisión como un organismo estatal independiente con autonomía funcional pero que, para efectos organizacionales, administrativos y financieros, contaría con el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Así mismo se propuso que la Secretaría Técnica de la Junta de Televisión estuviera a cargo de la Secretaría General del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones³⁹.

Respecto de la composición de la Junta Nacional de Televisión, se estructuró su integración por “cuatro (4) miembros, uno de los cuales será el Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Los restantes tres (3) miembros serán designados por el Presidente de la República, para un período de tres (3) años, de una lista de elegibles conformada por el Departamento Administrativo de la Función Pública” (Gaceta 730, 2011, p. 6).

No obstante lo anterior, en los debates al proyecto de ley se consideró necesario otorgar mayores garantías institucionales y orgánicas al ente que regularía los contenidos y, en ese sentido, en el pliego de modificaciones se presentaron varias observaciones al proyecto del Gobierno. En este proceso, la autoridad reguladora de los contenidos de televisión propuesta inicialmente pasó, de ser un organismo estatal —denominado— independiente, apoyado organizacional, administrativa y financieramente por el Ministerio de Tecnologías

39 “Artículo 8.º *Creación de la Junta de Televisión*. Créase la Junta de Televisión como un organismo estatal de carácter independiente, con autonomía funcional para el cumplimiento de las atribuciones que le asigna la ley, el cual actúa en nombre de la Nación y para efectos organizacionales, administrativos y financieros contará con el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). La Junta de Televisión no estará sujeta a control jerárquico o de tutela alguno y sus actos solo serán susceptibles de control ante la jurisdicción competente.

La Secretaría Técnica de la Junta de Televisión estará a cargo de la Secretaría General del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y tendrá a su cargo adelantar las acciones necesarias para el adecuado funcionamiento de la Junta, así como velar por el cumplimiento de sus decisiones, en particular las relativas a la preparación, desarrollo y ejecución de las funciones que la ley le asigna.

La Junta de Televisión será responsable ante el Congreso de la República y deberá atender los requerimientos y citaciones que este le solicite a través de las Plenarias o las Comisiones”. Ob. cit. Gaceta n.º 730.

de la Información y las Comunicaciones, compuesto por cuatro miembros directos del ejecutivo (uno era el Ministro de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y los tres restantes nombrados por el Presidente), a ser 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"⁴⁰.

Aun reconociendo que esta última propuesta citada ofrece más garantías de independencia, hay que señalar que en el debate legislativo previo a la Ley 1507 de 2012 se sostuvo que esta definición parece que "corresponde, según la Ley 489 de 1998, a las Unidades Administrativas Especiales, que son entidades públicas con o sin personería jurídica, según lo determine en cada caso el legislador, con autonomía administrativa y financiera o patrimonial, según el caso, encargadas de formular y ejecutar programas especiales, propios de un Ministerio o de un Departamento Administrativo" (Gaceta 929, 2011, p. 5). Las demás funciones —diferentes a la regulación de contenidos de la televisión— que tenía la CNTV se repartieron entre otras cuatro entidades estatales, dependientes de la rama ejecutiva (ver Tabla 2).

Esta evolución permite observar cómo en Colombia se pasó de un diseño institucional para la regulación del servicio público de televisión a cargo de una entidad independiente del ejecutivo (como era antes del Acto Legislativo 02 de 2011 con la CNTV) a un diseño institucional con varias entidades encargadas de regular el servicio público de televisión (como es actualmente), una de estas la ANTV, encargada, principalmente de los contenidos de televisión.

Un aspecto relevante que se puede evidenciar en la Ley 1507 de 2012 es que todas las entidades sobre las cuales se distribuyeron las competencias de la extinta CNTV pertenecen expresamente a la rama ejecutiva. Sin embargo, respecto de la ANTV no hay una adscripción expresa. En ese sentido, y con el fin de desarrollar el punto central de este documento, cabe preguntarse: ¿terminó configurándose la ANTV como una autoridad administrativa independiente del ejecutivo?

II. ¿ES EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA ANTV EL DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE?

La verificación de la independencia de esta entidad respecto de la rama ejecutiva, que según las tendencias mundiales es lo ideal (Consejo Europeo Recomendación n.º R (00) 23, 2010), sería un tema de trascendental importancia para el

40 Gaceta del Congreso 924 del 1.º de diciembre de 2011. Informe de Ponencia para Primer debate al Proyecto de Ley 168 de 2011 Senado, 106 de 2011 Cámara.

estudio jurídico debido a la novedad que implicaría encontrar una autoridad administrativa independiente del ejecutivo de rango legal en nuestro sistema jurídico. Pero si no se cumple el "modelo ideal", también se busca, sobre todo teniendo en cuenta la materia que se analiza (servicio de televisión), un diseño regulatorio que por lo menos asegure garantías institucionales para el ejercicio de funciones sin el peligro de injerencias externas; esta es una característica que tienen la mayoría de los diseños institucionales que inspiraron la reforma constitucional de 2011, y que hacen alusión a la construcción de entidades regulatorias de contenidos blindadas de las influencias del poder público y de los intereses privados del mercado.

A. ¿CUMPLE LA ANTV CON LAS CARACTERÍSTICAS DE UN ÓRGANO INDEPENDIENTE?

Para empezar a responder este interrogante habrá que observar la naturaleza jurídica que la norma dio a la ANTV y revisar si en su definición la dotó o no de independencia del ejecutivo. Para el efecto, el artículo 2.º de la Ley 1507 de 2012 señaló que esta entidad es una agencia nacional estatal de naturaleza especial, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, la cual formará parte del sector de la Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones.

Si bien se puede encontrar en los artículos 211 de la Constitución Política⁴¹ y 13 de la Ley 489 de 1998 (delegación del ejercicio de funciones presidenciales) una referencia al término "agencias del Estado", en principio, la ANTV parece no encajar exactamente en este género, puesto que las agencias a las que se refieren las normas citadas son, por definición, entidades que al lado de "ministros, directores de departamento administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores y alcaldes" pueden ser delegatarias de funciones propias del Presidente de la República, y esta característica fundamental no está presente en la ANTV.

No obstante, este marco normativo (arts. 211 de la Constitución Política y 13 de la Ley 489 de 1998) sí podría servir como fuente de creación para las recientes agencias estatales que surgieron con la Ley 1444 de 2011, pues la mayoría ejercen funciones "tradicionalmente propias del Presidente" y no téc-

41 "Artículo 211. La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades. La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente. La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios".

nicamente de regulación de mercado, esto sin desconocer que "la regulación adopta las estructuras tradicionales de la actividad administrativa" (PIMIENTO, 2013, p. 16). En cambio, se puede observar que la ANTV no está encargada (como tampoco su órgano antecesor) de funciones "tradicionalmente propias del Presidente", y sí ejerce técnicamente la función de regulación del mercado. Otro aspecto importante es que en las agencias creadas con la Ley 1444 lo normal es que exista una subordinación directa de estas al Presidente, quien, según la ley, puede retomar las funciones delegadas y nombrar directamente a sus integrantes, características que no se cumplen íntegramente en la ANTV pues no todos sus miembros son nombrados directamente por el Presidente de la República.

La Corte Constitucional, refiriéndose a las agencias estatales consagradas en el artículo 211 de la Constitución Política, señaló que, si bien "La Constitución no define que son agencias del Estado, (...) se confiere al Congreso una amplia libertad para determinar qué órgano, dependencia o ente estatal, puede, en dicha calidad, ejercer funciones presidenciales delegadas" (sentencia C-566 de 2000). Es decir, el máximo tribunal constitucional interpretó que las agencias del artículo 211 son delegatarias de funciones del Presidente, quien, por esta razón, puede reasumirlas. Teniendo en cuenta esta interpretación, no parecería coherente con el tratamiento jurisprudencial ni con la naturaleza del servicio de televisión que el Presidente pueda "re-asumir" ni controlar —como en las agencias de la Ley 1444— las funciones de la ANTV, pues a partir de la Constitución Política de 1991 las funciones de regulación en materia del servicio público de televisión estaban fuera de la órbita del Presidente para proteger la imparcialidad de los contenidos y por ende la democracia (*v. gr.*, sentencias C-497 de 1995 y C-570 de 2010).

En síntesis, a pesar de que el sistema jurídico colombiano hace alusión a "agencias del Estado", y si bien efectivamente existen en la actualidad —concretamente a partir del año 2011— entidades públicas denominadas "agencias estatales", algunos elementos definitorios de estas no parecen estar presentes en la ANTV⁴²; sin embargo, sí queda claro, sin hacer un mayor esfuerzo argumentativo, que las "agencias estatales" que existen en Colombia —creadas a partir de la Ley 1444— y las que podrían encontrar su fuente en los artículos 211 de la Constitución Política y 13 de la Ley 489 de 1998 son, en sus bases esenciales, radicalmente diferentes a las agencias estatales independientes estudiadas en el primer punto de este escrito, ya que todas estas agencias nacionales son dependientes del ejecutivo, lo que impediría por definición calificarlas de "independientes".

42 Aunque se reitera que no se desconoce que el legislador, con fundamento en su potestad de configuración legislativa, pueda configurar, a partir del marco estructural constitucional y legal vigente, agencias con características diferentes.

Entonces, si se argumentó que la ANTV, primero, no parece encajar en el género de las mencionadas “agencias del Estado” ni tiene las características de las agencias que se crearon a partir de la Ley 1444 –principalmente porque estas son dependientes de la rama ejecutiva– y, segundo, cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, ¿puede concluirse que la ANTV es una entidad independiente del Ejecutivo? Se considera que no, en razón de que estos aspectos no son condición necesaria para afirmar la independencia de la ANTV –o de cualquier entidad– respecto del ejecutivo. De hecho, el tema de la autonomía no es ni novedoso ni problemático en nuestro ordenamiento jurídico, como tampoco desconocido en la doctrina tradicional (KELSEN, 2008, pp. 237 ss.; JELLINEK, 2012, pp. 558 ss.). Desde los decretos leyes de 1968^[43] existen en Colombia entidades públicas con esta autonomía y pertenecen, sin ningún problema, a la rama ejecutiva. Es decir, pueden existir y existen en nuestro ordenamiento jurídico entidades públicas con la autonomía que se predica de la ANTV, pero pertenecientes a la rama ejecutiva.

El tema de la autonomía de la ANTV fue estudiado por la Corte Constitucional en la sentencia C-580 de 2013 con ocasión de una demanda⁴⁴ interpuesta por un ciudadano contratado por la propia ANTV⁴⁵. En esa oportunidad, el Tribunal Constitucional consideró que las normas demandadas se ajustaban a la Constitución y señaló que el legislador en ejercicio de su libertad de configuración de la estructura de la administración pública podía establecer el régimen aplicable a esta entidad:

“teniendo en cuenta que la ANTV es una entidad creada por el legislador en ejercicio de la libertad de configuración en materia de estructura de la administración, para ejercer funciones administrativas respecto del servicio público de televisión, las particularidades por él contempladas en cuanto al régimen jurídico aplicable a dicho órgano, en nada afectan los principios y valores constitucionales acusados por el demandante y mucho menos la autonomía reconocida para el cabal cumplimiento de sus funciones” (sentencia C-580 de 2013).

Con independencia de que se comparta o no la argumentación del Alto Tribunal Constitucional es claro que, si bien en su estudio se afirmó que “la presencia

43 Decretos-leyes 1050 de 1968, 3130 de 1968 y 130 de 1976.

44 Se demandaron los artículos 2.º, parágrafo 1; 4.º, literal a), y 19 de la Ley 1507 de 2012, los cuales se referían a la asimilación de la ANTV a un establecimiento público para efectos de su régimen aplicable, a la participación del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Junta de la ANTV, y a las reglas para el manejo del pasivo pensional de los ex trabajadores de la ANTV, respectivamente.

45 Es importante resaltar que la ANTV expidió un comunicado a la opinión pública donde aclaró que la demanda del literal a) del artículo 4.º de la Ley 1507 de 2012 obedeció al criterio unilateral del apoderado contratado para esta demanda de constitucionalidad y no a directriz específica de la ANTV.

del Ministro en la junta (...) no tiene la fuerza para afectar la autonomía de la entidad, en la medida que su participación está contemplada en igual proporción con los otros miembros y la representación del Gobierno no constituye la mayoría", no es tan claro cómo se llegó a tal conclusión si se tiene en cuenta que una simple verificación permite evidenciar que el 40% del total de los miembros que integran la Junta Directiva de la ANTV son representantes directos del Gobierno, lo que naturalmente inclina la balanza a favor del ejecutivo en la toma de decisiones⁴⁶. Adicionalmente, la Corte Constitucional tampoco tuvo en cuenta que en el mencionado proceso de constitucionalidad un miembro de la junta directiva de la ANTV, esto es, el representante del ministerio cabeza del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, consideró que "la ANTV es una entidad administrativa del orden nacional, que hace parte de la rama ejecutiva y goza de la autonomía administrativa y financiera que le otorga la ley" (Sentencia C-580 de 2013, 23); lo cual es coherente con la intención manifestada por el Gobierno desde la propuesta que presentó para la reforma constitucional y con el modelo de ente regulador de contenidos que presentó en el primer proyecto de ley para desarrollar el Acto Legislativo 02 de 2011.

Pero lo que más llama la atención es que en la sentencia de constitucionalidad parecen utilizarse como sinónimos los conceptos de autonomía e independencia. La Corte consideró que, por el hecho de que la Ley 1507 de 2012 le dio autonomía a la ANTV, tal situación garantiza su independencia respecto del Gobierno; sin embargo, se desconoce que tener autonomía para el ejercicio de sus funciones no significa que esta entidad sea independiente del poder político. Como se señaló en párrafos anteriores, desde hace varias décadas en nuestro ordenamiento jurídico existen entidades con autonomía, pero no por eso independientes del ejecutivo. Adicionalmente, no hay que olvidar que el argumento de la "libertad de configuración del legislador", por sí solo o automáticamente, no garantiza la correspondencia de las normas que crean entidades públicas con la Constitución, siendo preciso tener en cuenta la naturaleza de la función que cumple el órgano creado.

46 Los Estatutos Internos (art. 15 de la Resolución 009 de 2012) de la ANTV estipulan que "la Junta Nacional de Televisión requerirá para deliberar de la asistencia de por lo menos tres de los miembros que la integran y que sus decisiones se adoptarán por mayoría de votos de los miembros presentes". Esta situación, en armonía con el Código de Comercio —al que remiten los Estatutos en lo relacionado con la regulación de las reuniones de la Junta Nacional de Televisión— no permite garantizar que el Gobierno no tendrá la posibilidad de tomar decisiones directamente, pues con la sola verificación del quórum deliberatorio (tres miembros), si están presentes los dos miembros representantes del ejecutivo, nada impide que estos decidan sobre la regulación de los contenidos de la televisión en Colombia; en ese sentido, la garantía de la independencia de la ANTV respecto del Gobierno quedaría sometida a un albur, pues solo cuando asistan los cinco miembros de la Junta podría decirse que no hay mayoría del ejecutivo.

La autonomía que se le dio a la ANTV lo único que podría asegurar es que esta pueda ejercer sus competencias por sí misma, sin embargo, se ha dicho que "las atribuciones legales por sí solas no son siempre suficientes para garantizar el uso eficiente de esas facultades, [en especial] si la agencia [órgano regulador] está sujeta a influencia externa del gobierno o de la industria regulada. [Es por eso que] la agencia necesita estar respaldada por garantías institucionales adicionales como el tener asegurados recursos financieros o tener disposiciones contra el conflicto de intereses del personal del nivel superior" (OCDE, 2004, p. 135, trad. en ÁLVAREZ, 2014, p. 14). No obstante, de acuerdo con la normatividad vigente, las competencias en materia del servicio de televisión se ejercen, no solamente en concurrencia con otras entidades adscritas a la rama ejecutiva (Título III, Capítulo I, de la Ley 1507 de 2012), sino de acuerdo a las directrices establecidas para este sector por el ministerio del ramo, es decir, de acuerdo a la política establecida para el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Este último punto es precisamente un aspecto elemental para responder a la pregunta sobre la independencia de la ANTV, pues si bien es cierto que de la definición legal puede resaltarse que la ANTV no está expresamente adscrita a ningún ministerio, ni tampoco a ningún departamento administrativo⁴⁷, si se revisa el último aparte de la norma citada se puede observar que esta entidad quedó adscrita a un sector administrativo, lo que implica un grado de vinculación entre esta agencia estatal y el sector al que pertenece (sentencia C-1437 de 2000), el cual está "integrado por el Ministerio o Departamento Administrativo, las superintendencias y demás entidades que la ley defina como adscritas o vinculadas a aquéllos según correspondiere a cada área" (art. 42 de la Ley 489 de 1998).

La pertenencia de la ANTV al "sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones", impide predicar su independencia respecto del ejecutivo teniendo en cuenta lo señalado en los artículos 42, 44, 58, 61 y 104 de la Ley 489 de 1998 (que define la estructura de la administración pública), la cual dispone, entre otras cosas, que corresponde a cada ministerio o departamento administrativo, en este caso al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, "como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen"⁴⁸.

47 Como tampoco lo está la recién creada Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, la cual, como la ANTV, cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, siendo sin embargo perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, lo que impediría afirmar que esta agencia es independiente del ejecutivo. Cfr. Decreto 4160 de 2011.

48 *Ibíd.*, art. 44: "Orientación y coordinación sectorial. La orientación del ejercicio de las funciones a cargo de los organismos y entidades que conforman un Sector Administrativo

Como materialización de las facultades que otorga el anterior panorama normativo, se puede observar en la práctica que, por ejemplo, la Resolución 1096 de 2013^[49] del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con fundamento en lo dispuesto en la Ley 489 de 1998 sobre sectores administrativos, conformó el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo del Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, del cual hace parte, por mandato legal, la ANTV. Así mismo puede verse la Resolución 3484 de 2012^[50], expedida por la misma entidad, que en desarrollo de los artículos 44 la Ley 489 de 1998 (orientación y coordinación sectorial) y 2.º de la Ley 1507 de 2012 (que adscribe a la ANTV al sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones) creó el Sistema de Información Integral (Colombia TIC) a cargo de dicho ministerio; y que en su artículo 2.º señala que la ANTV —entre otras entidades— hace parte del sistema, y en el artículo 4.º establece los “deberes de las entidades administrativas que hacen parte del sistema Colombia TIC”. En la página web del Ministerio de TIC también se encuentra un documento denominado “Comité Sectorial del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - Seguimiento Primer Trimestre 2014 - 2 de mayo 2014”, en el que se exponen los “Resultados Índice Gobierno en Línea 2013” del Sector TIC, dentro del que aparece la ANTV y se puede observar que se alude a recomendaciones del sector acogidas por esta entidad⁵¹.

está a cargo del Ministro o Director del Departamento Administrativo a cuyo despacho se encuentran adscritos o vinculados, sin perjuicio de las potestades de decisión, que de acuerdo con la ley y los actos de creación o de reestructuración, les correspondan”. Art. 58: “Conforme a la Constitución, al acto de creación y a la presente ley, los ministerios y los departamentos administrativos tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen”. Art. 103: “*Titularidad del control*. El Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y los ministros y directores de Departamento Administrativo, ejercerán control administrativo sobre los organismos o entidades que conforman la Administración Pública”. Art. 104: “*Orientación y la finalidad*. El control administrativo que de acuerdo con la ley corresponde a los ministros y directores de los departamentos administrativos se orientará a constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, dentro de los principios de la presente ley y de conformidad con los planes y programas adoptados”.

49 Disponible en: <http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-3740.html> Consultado el 3 de octubre de 2014.

50 Diario Oficial, año CXLVIII, n.º 48.702, 12 de febrero de 2013. Esta fue modificada por la Resolución 781 de 2013 en lo que tiene que ver con el cumplimiento del cronograma establecido en el Anexo 2 de la Resolución 3484 de 2012. Diario Oficial, año CXLVIII, n.º 48.758, 11 de abril de 2013.

51 “Modelo de Operación por Procesos, se presentó a la JNTV el Manual de Procesos y Procedimientos, con el fin de ser aprobado. Sin embargo, y teniendo en cuenta que se estaba trabajando en la modificación de la estructura organizacional, éste quedó pendiente, hasta tanto no se definiera la estructura y se realizaran los ajustes que fueran convenientes. Es-

En síntesis, no solo existe la dependencia teórico-normativa de la ANTV respecto del Sector TIC dirigido por el Gobierno (art. 2.º de la Ley 1507 de 2012), sino que además hay evidencias de la práctica que la confirman.

Con lo analizado hasta aquí puede responderse negativamente a la pregunta de si está garantizada la independencia de la ANTV respecto del ejecutivo. Varios elementos de juicio llevan a esta conclusión, principalmente: i) la voluntad del Gobierno manifestada en las propuestas legislativas y su intención expresada en la sentencia C-580 de 2013, ii) la adscripción de la ANTV a un sector administrativo y iii) el sometimiento de su presupuesto a la aprobación del ejecutivo (este último punto se detalla más adelante).

La revisión expuesta hasta este momento tenía el objetivo de evidenciar la dificultad de sostener la independencia –del ente regulador de contenidos audiovisuales– respecto del Gobierno cuando se hace parte de un sector administrativo. Independencia que, de acuerdo con las recomendaciones de organismos internacionales, constituye el modelo ideal, en donde se busca “que los gobiernos cedan determinadas competencias de regulación general”, siendo tendencia mundial la creación de entidades que acojan estos lineamientos (RAMÍREZ, 2007, p. 2).

B. ¿CUENTA LA ANTV CON GARANTÍAS INSTITUCIONALES DE INDEPENDENCIA EN SU DISEÑO?

Teniendo en cuenta que a nivel nacional no existe un referente normativo claramente identificable que sirva de parámetro de evaluación para determinar la existencia o no de garantías institucionales para que los órganos reguladores de contenidos ejerzan sus funciones sin interferencias externas y que, además, la jurisprudencia tampoco se ha encargado de este tema en profundidad, es pertinente “recurrir a construcciones doctrinales, jurisprudenciales y al derecho comparado” (ZÁRATE, 2013, p. 15). Para este fin puede constatarse que organismos internacionales como el Consejo Europeo, reconociendo la facultad de ordenamiento interno de cada país (Recomendación n.º R (00) 23, 2010), señalan que si en todo caso no se puede adoptar un modelo de entidad regulatoria de contenidos “ideal” (independiente del Gobierno), deben diseñarse garantías para que los contenidos audiovisuales y la libertad de expresión no

estructura Organizacional, La JNTV, determinó acoger las recomendaciones contenidas en el estudio técnico adelantado para analizar las necesidades de fortalecimiento institucional en materia de estructura y planta de personal, de cara al dimensionamiento y proyección de las actividades estratégicas de la ANTV. Dado lo anterior, la JNTV modificó la estructura organizacional de la ANTV, con el fin de atender las necesidades del servicio y cumplir con eficiencia y eficacia los objetivos, políticas y programas de la entidad”. Disponible en: http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-1784_recurso_1.pdf Consultado el 4 de octubre de 2014.

sean cooptados por intereses políticos y privados (CARNIEL, 2009, p. 7). En ese sentido, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Medios de Comunicación del Consejo Europeo, en una perspectiva paneuropea (MM-S-PE), preparó una recomendación que establece un marco para la consagración y la promoción de la efectiva independencia de las autoridades reguladoras de radiodifusión con el objetivo de protegerlas de la intervención de las fuerzas políticas y de los intereses económicos, la cual coincide con lo que en materia de garantías para la credibilidad y confianza de los órganos reguladores de telecomunicaciones se considera como "mejores prácticas" en otros estudios (ÁLVAREZ, 2014, p. 7)⁵².

Con fundamento en este marco se extraen de la citada Recomendación de 2010^[53] los elementos básicos que deben garantizarse en las legislaciones internas de los países miembros para verificar si tales elementos están presentes en el caso de la ANTV.

Nombramiento, composición y funcionamiento. Se reconoce que, debido a la función y al alcance del poder de los miembros de estas autoridades, los mismos pueden ser sometidos a presiones de distintas fuerzas e intereses, y para protegerlos de esas situaciones deben existir normas claramente definidas que garanticen su independencia. La designación debe ser democrática y transparente. En ese sentido se establecen dos formas de designación. De acuerdo con una primera forma, se considera que los organismos reguladores deben representar diversos intereses, corrientes de pensamiento, grupos políticos y sociales; en estos casos, serán órganos grandes, cuyos miembros son normalmente de tiempo parcial y no son necesariamente expertos en el campo. Y según una segunda forma de designación, no se considera a los miembros de las autoridades reguladoras como representantes de sectores de la sociedad, sino que son considerados como "jueces" independientes. En este modelo, la autoridad reguladora estará integrada por un cuerpo colegiado limitado de profesionales expertos, nombrados por las autoridades legislativas o ejecutivas, de dedicación o tiempo completo, durante un tiempo razonablemente largo.

Se establece que para gozar de la máxima independencia debe haber reglas claras sobre incompatibilidades y conflictos de intereses para evitar la influencia del poder político y del poder económico. Además debe existir estabilidad en el cargo, así como normas que eviten el despido como presión política.

52 En este documento se resaltó que a pesar de la existencia de un marco jurídico adecuado, y del compromiso de las autoridades públicas, en la práctica se presentan interferencias en el ejercicio de funciones de las entidades de regulación (Recomendación n.º R (00) 23, 2010).

53 El texto original de la "Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to Member States on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting" está disponible en: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ExpRec\(2000\)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ExpRec(2000)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75) La traducción es del autor.

Se resalta que los miembros de estas autoridades no sean ni miembros del Parlamento ni del Gobierno, y que no desempeñen otro mandato político para el período de sus funciones. Esto constituye un importante medio de protección contra presiones externas e interferencias políticas. Pero si el diseño institucional de cada país permite una junta directiva con miembros representantes del poder político, se cita el ejemplo del Tribunal Constitucional Federal alemán, que defiende la independencia de estas entidades, señalando que estos representantes deben constituir menos del 25% del total de miembros. Si se hace un análisis hipotético de constitucionalidad a la norma que establece la conformación de la Junta Directiva de la ANTV (en donde la representación del Gobierno suma el 40% del total de miembros) con el estándar adoptado por este Tribunal alemán, con seguridad el resultado sería el de la inexequibilidad de dicha disposición.

Independencia financiera. La experiencia demuestra que si las autoridades reguladoras gozan de independencia financiera real, serán menos vulnerables a la interferencia o presión externa⁵⁴. En la recomendación se señala que en la práctica, en la mayoría de países europeos hay dos fuentes principales de financiación las cuales se pueden combinar. La financiación puede provenir de los derechos de concesión pagados por los concesionarios; esto parece ser la mejor manera de salvaguardar la independencia financiera de las autoridades reguladoras, debido a que no quedan dependiendo de decisiones de los poderes públicos. Mas no se excluye la financiación del presupuesto del Estado, sin embargo, puesto que en este caso las autoridades reguladoras tienen mayor probabilidad de ser dependientes presupuestalmente del gobierno, debe haber garantías explícitas para que las autoridades públicas no utilicen su poder de decisión financiera para interferir con la independencia de las autoridades reguladoras.

A propósito de esta recomendación, es importante señalar que el 14 de noviembre de 2012 el Consejo de Estado dirimió un conflicto de competencias entre la ANTV y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La ANTV alegaba su autonomía presupuestal, entendiendo que "no debe remitir su presupuesto para aprobación del Gobierno-Ministerio de Hacienda y Crédito Público", por ser este un aspecto que garantiza su independencia; sin embargo, el Consejo determinó que el manejo presupuestal de aquella debía someterse a las competencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público teniendo en cuenta

54 GONZÁLEZ LÓPEZ, ÉDGAR –en "Panel de discusión, ¿Cuál estructura institucional debería suceder a la CNTV?" (2011), realizado en la Universidad Externado de Colombia– señala, hablando de la proposición de autoridad reguladora propuesta por el Gobierno, que "puede hablarse teóricamente mucho de lo que puede ser la concesión general de autonomía, pero si no tiene autonomía presupuestal es un tema muy complicado". Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=IPznpNOPvBU>

que la ANTV no cuenta con la autonomía e independencia constitucional con que contaba la entidad antecesora de la misma⁵⁵.

La potestad reglamentaria. Se recomienda que las autoridades reguladoras tengan poderes de regulación que les permitan responder de manera flexible y adecuada a las cuestiones imprevisibles y complejas que no se pueden resolver anticipadamente por el marco legislativo. Se considera que las autoridades reguladoras están en mejor posición para definir las "reglas del juego" en detalle, ya que tienen un buen conocimiento del sector de la radiodifusión.

La Ley 1507 de 2012 otorgó a la ANTV potestad normativa, sin embargo, también se la concedió a las demás entidades que recibieron facultades de la anterior CNTV, lo cual podría generar conflictos de competencia en las zonas grises de regulación o respecto de asuntos complejos. Por ejemplo, el artículo 10 de esta ley, en materia de política pública, establece que "Sin perjuicio de la potestad reglamentaria del Presidente, todas las autoridades a que se transfieren funciones en virtud de la presente Ley, ejercerán, en el marco de sus competencias, la función" de establecer las políticas para el sector de la televisión⁵⁶. En situaciones donde un mismo asunto es susceptible de ser regulado por diversas entidades pueden presentarse conflictos de competencias; un ejemplo que demuestra esta afirmación lo constituye un caso reciente entre la ANTV y la SIC⁵⁷ –relacionado con la regulación del servicio de televisión–, en donde la primera entidad consideró que el tema de discusión está relacionado con el servicio público de televisión (ver Resolución 2291 de 22 septiembre de 2014 de la ANTV) y la segunda sostuvo que se trataba de un caso de protección a la competencia. ¿Qué entidad tiene la última palabra? ¿Quién es el competente en hipótesis como estas para ejercer la potestad regulatoria? Se sostiene que en estos supuestos no hay una única respuesta correcta porque "no hay manera de decidir quién tiene razón y quien se equivoca" (VON FOERSTER, 1998, p. 16), pues en este evento el objeto de discusión está compuesto por varias materias que involucran tanto al servicio público de televisión como a la protección de la competencia; incluso podrían estar relacionados otros aspectos (derechos de los usuarios, libertad de expresión, derecho de autor, etc.) que podrían hacer aún más complejo el asunto⁵⁸. Lo que sí se puede decir respecto de estos interrogantes es que la causa de este tipo de conflictos, en el fondo, radica

55 Consejo de Estado, 14 de noviembre de 2012, n.º único: 1100103060002012-00095-00.

56 Esta función estaba asignada únicamente a la CNTV por el literal a) del artículo 5.º de la Ley 182 de 1995.

57 Los antecedentes del caso fueron registrados en varios medios de comunicación; cfr. algunos en: <http://www.semana.com/tecnologia/novedades/articulo/antv-dice-que-superindustria-no-dirime-conflicto-entre-operadores-canales/390524-3>, <http://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/antv-pide-a-la-sic-suspender-medida-cautelar-contracableoperadores/14079995>

58 En estos casos los conceptos de complejidad e interdisciplinariedad de la Teoría General de Sistemas brindan claridad para identificar los problemas y, por ende, plantear soluciones.

en el diseño institucional actual que consagra varias autoridades para regular un mismo asunto que —en casos como el descrito— están constituidos no solo por una materia (servicio público de televisión) sino por varias (libertad de competencia) a la vez.

Concesión de licencias. La recomendación considera que la concesión de licencias es una de las tareas esenciales de las autoridades reguladoras, aunque se reconoce que en algunos casos no todas las autoridades tienen esta facultad. Esta función constituye una alta responsabilidad, debido a que la elección de los operadores de servicios de radiodifusión determinaría el grado de equilibrio y el pluralismo en el sector. Sobre este asunto, el artículo 14 de la Ley 1507 de 2012 señala que la ANTV ejercerá las funciones que conferían a la CNTV el literal e) del artículo 5.º de la Ley 182 de 1995, y en materia de concesiones, el literal g) del mismo artículo, con excepción de la función de regulación del uso del espectro radioeléctrico que quedará a cargo de la Agencia Nacional de Espectro (ANE).

Es importante resaltar que, si bien el espectro radioeléctrico es considerado un recurso escaso, la digitalización de la televisión —proceso en el que ya se encuentra inmerso Colombia— permitirá su optimización y eficiencia. Por ejemplo, en Brasil, en donde se adoptó el estándar japonés pero con algunas modificaciones⁵⁹ (Sistema Brasileño de Televisión Digital, SBTVD), se pueden ofrecer hasta ocho canales digitales y una señal para móviles usando el mismo ancho de banda que actualmente utiliza un canal analógico (ARIAS, 2010, pp. 18 y 19). El profesor uruguayo GUSTAVO GÓMEZ —invitado por la ANTV al “Evento Plataforma Iberoamericana de Reguladores de Televisión - Colombia 2014”, realizado del 24 al 26 de septiembre de ese año en Bogotá⁶⁰—, refiriéndose a la optimización que se produce por la digitalización de la televisión, señaló que “hay que plantearse en cada país el: ¿para qué (...) la digitalización de la televisión? Y yo asocio eso al: ¿para quién? Es decir, ¿quién se va a apropiarse del ahorro, de la optimización del uso del espectro que produce la digitalización de la televisión?”; y dijo que “en Montevideo, que representa la mitad de la población del país, los 3 grupos económicos que tienen la televisión abierta, son los mismo 3 grupos económicos que tienen la televisión por cable. Es decir, si la televisión digital no es una oportunidad para cambiar eso, realmente me bajo de esta carrera” (GÓMEZ, 2010, pp. 120 ss., en “Pensar los medios en la era digital”).

Ver GARCÍA, ROLANDO (2013). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Gedisa.

59 En Colombia, para la transmisión de televisión digital se adoptó el estándar Digital Video Broadcasting Terrestrial (DVB-T2 por sus siglas en inglés).

60 <http://www.antv.gov.co/sites/default/files/content-types/basicpage/1732/files/agendaacademicaprai.pdf>

Esta reflexión cabe hacerla para la realidad colombiana, recordando un estudio realizado por la CNTV en donde se recalcó que los "intensos debates a que se ha visto sometida la televisión colombiana en los últimos años han girado, en lo fundamental, alrededor de lo que se denomina 'la economía de la televisión'. Los análisis se han centrado en las condiciones del nuevo mercado de la televisión caracterizado por el duopolio que representan RCN y Caracol" (Comisión Nacional de Televisión, 2002).

Competencias en materia de operadores públicos de servicios audiovisuales. El documento del Consejo Europeo se refiere a la garantía de la competencia leal entre los organismos de radiodifusión de servicio público y las emisoras privadas. Respecto de este tema, se ha dicho que "la regulación de un mercado en el cual compiten tantos intereses económicos, políticos o ideológicos, debe ser encargada a un organismo con independencia respecto al mercado y al gobierno. La premisa central es dejar bien clara la separación entre los actores que operan en el sector y el que tiene el poder de regular el mismo" (CARNIEL, 2009, p. 7)⁶¹.

Teniendo esta "buena práctica" presente, es interesante ver el siguiente fenómeno que se presenta en nuestro ordenamiento jurídico. En Colombia toda la televisión, tanto privada como pública, es considerada servicio público. Existen canales privados de televisión y canales públicos de televisión. La competencia para la vigilancia y control de ambos operadores era, antes de la reforma constitucional de 2011, de la CNTV, entidad que no tenía la calidad de actora en el mercado de la televisión. A partir de la Ley 1507 de 2012, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, entre otras entidades, asumió competencias de la CNTV, es decir, de alguna manera se convirtió en autoridad reguladora del sector, y legalmente hace parte de la Junta Directiva de la ANTV⁶². Sin embargo, también es accionista de canales

61 Organismos independientes de regulación del audiovisual: los primeros cinco años de la OFCOM y el desafío de la convergencia. *Revista Universitaria de Treballs Academics. RUTA* (2009), n.º 2, p. 7. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3707681.pdf>

62 Sobre este asunto, STÉPHANE HOYNCK tiene un interesante artículo en el que explica las tres edades de la independencia de los reguladores de comunicaciones electrónicas. Por su carácter ilustrador presentamos textualmente el resumen del escrito: "*Les directives relatives à la régulation des communications électroniques sont venues, par étapes, renforcer les exigences d'indépendance fonctionnelle, d'abord à l'égard des opérateurs régulés, puis de l'État en tant qu'il a des intérêts dans des entreprises régulées, et enfin à l'égard du pouvoir politique dans une acception non-conditionnée. Ces trois étapes constituent les trois âges de l'indépendance des régulateurs. L'objet de cet article est alors d'analyser comment et pourquoi les autorités de régulation du secteur des communications électroniques se sont vues offrir des garanties particulières et explicites en matière d'indépendance*". HOYNCK, STÉPHANE (2012/2013). Indépendant de qui? Les trois âges de l'indépendance des régulateurs des télécommunications en Europe. *Revue française d'administration publique*, n.º 143, p. 791-801. Disponible en <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2012-3-page-791.htm>

de televisión de carácter público. Así, el Ministerio es socio de los canales regionales Telecaribe⁶³, Teveandina⁶⁴ (Canal Tr3ce) y Teleantioquia⁶⁵.

Revisados estos cinco puntos que constituyen las características esenciales que, según el Consejo de Europa y las buenas prácticas recomendadas para la configuración institucional de estas entidades reguladoras, debe tener todo órgano regulador de contenidos audiovisuales, puede sostenerse que, además de que la ANTV no es una entidad independiente del ejecutivo, tampoco cuenta con todas las garantías institucionales que a nivel de doctrina y normatividad internacional son deseables.

CONCLUSIONES

Es posible encontrar dos conclusiones generales: la primera es que la ANTV no es una agencia estatal independiente del ejecutivo. Los argumentos que soportan esta respuesta –como ya se enunció– son: i) la voluntad del Gobierno manifestada en las propuestas legislativas y su intención expresada en la sentencia C-580 de 2013, y ii) la adscripción de la ANTV a un sector administrativo. La segunda conclusión que se puede extraer es que en la norma de creación de la ANTV están ausentes varias de las garantías institucionales de independencia consideradas deseables por la doctrina expuesta en la segunda parte –literal B– del presente escrito.

Pero además, del plan de trabajo expuesto en la introducción también se pudo evidenciar que entre la propuesta inicial para el diseño institucional de regulación del servicio de televisión y la normativa finalmente adoptada existe una discordancia considerable. A partir de un modelo inspirado en una autoridad regulatoria convergente única se terminó creando un diseño institucional de regulación con varias autoridades regulatorias del servicio de televisión, situación que fue considerada problemática por la *Organisation for Economic Co-operation and Development*, que en un reciente estudio del sector de las telecomunicaciones en Colombia aconsejó fusionar la CRC y la ANTV para afrontar de una mejor manera los retos de la convergencia tecnológica (OCDE,

63 Art. 6.º del Acuerdo 387 de 28 de noviembre de 2008, “Por medio del cual se reforman los estatutos del canal”. Disponible en: <http://www.telecaribe.com.co/images/stories/documentos/acuerdo%20jar%20387-2008.pdf>

64 Decreto 878 de 1998, “Por el cual se aprueba el Acuerdo número 005 del 11 de febrero de 1998, que modifica el Acuerdo 003 de 1997 en el cual se adoptan los estatutos internos del Canal Regional de Televisión Teveandina Ltda.”. En el artículo 7.º se puede ver que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones es socio con el 90.4166% de las cuotas sociales.

65 Art. 6.º de la Resolución 081 de 2 de junio de 1995, “por medio de la cual se reforman los estatutos de televisión de Antioquia, Teleantioquia”. Disponible en: <http://www.teleantioquia.co/mi-canal/juridico-y-regulacion/#.VCyFUfNZiM8>

2014, p. 11), la cual no solo constituye un factor de cambio de la normativa relacionada con las instituciones, sino que esencialmente evidencia un cambio en la materia misma que estas regulan. En otras palabras, las modificaciones a la estructura de las instituciones de regulación encuentran su razón de ser en el cambio de la materia regulada. En el caso de estudio, la convergencia como fenómeno que incide en la televisión generó una variación en la estructura de la administración pública, pero precisamente como consecuencia del cambio en la televisión misma que, valga la pena resaltar, sigue siendo conceptualizada por normas que datan de comienzos de la década de 1990.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS, ARTÍCULOS Y CONTRIBUCIONES

ÁLVAREZ, CLARA LUZ (2014). Órganos reguladores de telecomunicaciones. *Revista de Investigación Jurídica Técnico Profesional Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa* 6 (17). Disponible en: <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/abstractrev10organosreguladores.html>

BERNAL PULIDO, CARLOS (2009). *El neoconstitucionalismo y la normatividad del derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

BILBAO UBILLOS, JOSÉ MARÍA (1999). Las agencias independientes: un análisis desde la perspectiva jurídico-constitucional. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 3 (n.º dedicado a: Privatización y liberalización de servicios), pp. 163-184. Disponible en: <http://www.uam.es/otros/afduam/pdf/3/PostScript%20anuario10%20p163.pdf>

CARNIEL BUGS, RICARDO (2009). Organismos independientes de regulación del audiovisual: los primeros cinco años de la OFCOM y el desafío de la convergencia. *Revista Universitaria de Treballs Academics*. Ruta n.º 2. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3707681.pdf>

CARNIEL BUGS, RICARDO (2010). Las actuaciones de Organismos Independientes en la regulación de la televisión pública: los casos de Reino Unido y España. *Communication Studies / Estudos em Comunicação* 2 (7), May. Disponible en: <http://www.ec.ubi.pt/ec/07/#sthash.xC7O8f2H.dpuf>

CASTELLS, MANUEL (2012). *Comunicación y poder*. Siglo XXI Editores.

DUCÓN PARRA, SANDRA (2013). ¿Autonomía o independencia? El caso de la Comisión Nacional de Televisión. En: MIGUEL ALEJANDRO MALAGÓN PINZÓN (coord.), *El derecho público y los veinte años de la Constitución de 1991*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

- GARCÍA, ROLANDO (2013). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- GONZÁLEZ LÓPEZ, ÉDGAR (2013). *La potestad reglamentaria de las comisiones de regulación como autoridades administrativas independientes*. Tesis doctoral. Universidad Externado de Colombia.
- Harvard Law Review, Recent Case: 740 F.3d 623 (D.C. Cir. 2014) "*Verizon v. FCC*". Jun 20, 2014. 127 Harv. L. Rev. 2565. Disponible en: http://cdn.harvardlawreview.org/wp-content/uploads/2014/06/vol127_verizon_v_FCC.pdf
- JELLINEK, GEORG (2012). *Teoría General del Estado*. 3.ª reimpr. México: Fondo de Cultura Económica.
- KELSEN, HANS (2008). *Teoría General del Estado*. México: Ediciones Coyoacán.
- MÁTTAR, JORGE J. y PERROTTI, DANIEL E. (2014). *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe. Tendencias y desafíos*. Naciones Unidas. LC/L.3836. LC/IP/L.334. Mayo de 2014. Santiago de Chile.
- MIRANDA, ADRIÁN, SANTAGATA, GABRIEL y GUERÍN, ANA (eds.) (2010). *Pensar los medios en la era digital. Iberoamérica frente al desafío de la convergencia*. Instituto de Estudios sobre Comunicación. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- MONTAÑA PLATA, ALBERTO (2010). *Fundamentos de Derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- OSPINA GARZÓN, ANDRÉS FERNANDO (2014). Presentación. En *La Constitucionalización del Derecho Administrativo – XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*. ALBERTO MONTAÑA PLATA y ANDRÉS FERNANDO OSPINA GARZÓN (eds.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- PIMIENTO ECHEVERRI, JULIÁN ANDRÉS (2009). La regulación. Análisis a partir de las funciones jurisdiccionales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. *Revista Digital de Derecho Administrativo* n.º 9, pp. 15-40.
- RAMÍREZ ALVARADO, MARÍA DEL MAR (2007). Los Consejos Audiovisuales como entidades reguladoras: situación actual en España y actuaciones estratégicas para el futuro de las televisiones autonómicas, en *Los desafíos de la televisión pública en Europa: Actas del XX Congreso Internacional de Comunicación* (pp. 151-161). Pamplona: EUNSA.
- ROSANVALLON, PIERRE (2010). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Ediciones Paidós Ibérica.
- SHAPIRO, SCOTT J. (2014). *Legalidad*. Madrid: Marcial Pons.

STÉPHANE, HOYNCK (2012/2013). Indépendant de qui? Les trois âges de l'indépendance des régulateurs des télécommunications en Europe. *Revue française d'administration publique* n.º 143, pp. 791-801.

VON FOERSTER, HEINZ (1998). *Sistémica elemental desde un punto de vista superior*. EAFIT.

VERMEULE, ADRIAN (2009). Our Schmittian Administrative Law. *Harvard Law Review*. May 1, 2009. 122 *Harv. L. Rev.* 1095. Disponible en: http://cdn.harvardlawreview.org/wp-content/uploads/2009/05/vo122_vermeule.pdf

ZÁRATE-PÉREZ, ANÍBAL RAFAEL (2013). ¿Qué metodología utilizar para la elaboración de monografías del nivel de maestría? *Docencia y Derecho, Revista para la docencia jurídica universitaria* n.º 7. Disponible en: http://www.uco.es/docencia_derecho/index.php/reduca/article/view/78/103

ZÁRATE-PÉREZ, ANÍBAL RAFAEL (2011). *L'indépendance des autorités de concurrence, analyse comparative Colombie, France, États-Unis*. Tesis doctoral. Universidad de Paris II, Panthéon-Assas.

FUENTES JURISPRUDENCIALES

Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-497 de 1995.

Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-350 de 1997.

Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-566 de 2000.

Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-1437 de 2000.

Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-150 de 2003.

Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-570 de 2010.

Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-580 de 2013.

Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-654 de 2003.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Número Único: 1100103060002012-00095-00, 14 de noviembre de 2012.

DOCUMENTOS OFICIALES

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54. 30 diciembre 2009. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09.indice.sp.htm>

Comisión Nacional de Televisión. La televisión bajo presión. Análisis de las iniciativas con las que se pretende reformar el modelo de la televisión colombiana. 2002.

Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente = Freedom of expression standards for free and inclusive broadcasting. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.

Gaceta del Congreso n.º 527 del 18 de agosto de 2010.

Gaceta del Congreso n.º 592 del 2 de septiembre de 2010.

Gaceta del Congreso n.º 730 del 28 de septiembre de 2011.

Gaceta del Congreso n.º 924 del 1.º de diciembre de 2011.

Oficio de la Directora de la Autoridad Nacional de Televisión, donde comunicó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que el presupuesto de la ANTV no está sujeto a la aprobación de ninguna autoridad del sector central de la administración pública.

OECD. (2004). Reviews of regulatory reform Mexico, Organization for Economic Cooperation and Development. París.

OECD (2014), OECD Review of Telecommunication Policy and Regulation in Colombia, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208131-en>

Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo n.º 11 de 2010.

Recomendación n.º R (00) 23 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la independencia y las funciones de las autoridades reguladoras para el sector de la radiodifusión (Adoptada por el Comité de Ministros el 20 de diciembre 2000 en la reunión 735a de Delegados de los Ministros). Disponible en: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ExpRec\(2000\)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ExpRec(2000)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

SITIOS WEB

<http://www.fcc.gov/what-we-do> (página web de la *Federal Communications Commission*).

<http://www.legisworks.org/congress/79/publaw-404.pdf> (APA).

<http://transition.fcc.gov/Reports/1934new.pdf> (*Communications Act of 1934*).

<http://transition.fcc.gov/telecom.html> (*Telecommunications Act of 1996*).

http://cdn.harvardlawreview.org/wpcontent/uploads/2014/06/vol127_verizon_v_FCC.pdf (*Verizon v. Federal Communications Commission*).

<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=CASE&court=US&vol=467&page=837> (*Chevron v. Natural Resources Council*).

<http://www.law.berkeley.edu/8406.htm> (Referencia al juez del caso *Chevron v. Natural Resources Council*).

<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3707681.pdf> (RICARDO CARNIEL BUGS).

<http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2012-3-page-791.htm> (STÉPHANE HOYNCK).

<http://www.telecaribe.com.co/images/stories/documentos/acuerdo%20jar%20387-2008.pdf> (Estatutos Telecaribe).

<http://www.teleantioquia.co/mi-canal/juridico-y-regulacion/#.VCyFUfNZiM8> (Estatutos Teleantioquia).

<https://www.youtube.com/watch?v=IPznpNOpvBU> (Panel de discusión: ¿Cuál estructura institucional debería suceder a la CNTV? 2011. Universidad Externado de Colombia).

<http://www.antv.gov.co/sites/default/files/contenttypes/basicpage/1732/files/agendaacademicaprai.pdf> (Programa del evento Plataforma Iberoamericana de Reguladores de Televisión - Colombia 2014).