

## PROYECTO DE LEY No 017 de 2014

( )

Por la cual se establece el subsidio para la adquisición de decodificadores con el estándar para la transmisión de televisión digital terrestre (TDT), escogido para Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objetivo.** La presente ley tiene por objeto establecer subsidios para las personas naturales de los estratos uno (1) y dos (2), con el fin de que éstas puedan adquirir cajas decodificadoras (decodificadores) con el estándar para la transmisión de televisión digital terrestre (TDT), escogido para Colombia (DVB-T2 o el que lo sustituya).

Lo anterior en virtud a que la televisión es un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado y que tiene como fines la formación, educación, brindar información veraz y objetiva, difundir los valores humanos, culturales y sociales, además de recrear de manera sana.

El subsidio busca satisfacer las finalidades sociales del Estado y dar aplicación a los derechos constitucionales de igualdad, educación, recreación e información.

**Artículo 2°. Destinatarios.** Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en el territorio colombiano a las personas naturales pertenecientes a los estratos uno (1) y dos (2).

La acreditación del estrato se efectuará por medio de la certificación expedida por la autoridad competente.

**Artículo 2°. Alcance.** La asignación de recursos públicos que se realizan en aplicación de esta ley busca la igualdad entre los miembros del Estado Colombiano, la aplicación de medidas distributivas y la satisfacción de derechos sociales.

**Artículo 3°. Condiciones.** El subsidio se otorgará por el 100% del valor de la caja decodificadora (decodificador) con el estándar para la transmisión de televisión digital terrestre (TDT), escogido para Colombia (DVB-T2 o aquel que lo sustituya).

El subsidio de que trata la presente ley se otorgará por una sola vez y uno por cada núcleo familiar.

El subsidio se podrá reconocer a las personas naturales pertenecientes a los estratos uno (1) y dos (2) en la forma que establezca el Ministerio respectivo, por medio de reglamentación que emitirá en un plazo no mayor a noventa (90) días posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley.

**Artículo 4°. Financiamiento.** El subsidio otorgado en virtud de la presente ley será financiado con recursos de la Nación.

**Artículo 5°. Plazo para solicitar el subsidio.** El subsidio de que trata la presente ley se podrá solicitar hasta la fecha de vencimiento de la transición del sistema análogo al sistema digital, la cual es el 31 de diciembre de 2019.

**Artículo 6°. Sanciones:** Las personas naturales que se beneficien con el subsidio otorgado en virtud de la presente ley presentando información falsa o simulando pertenecer a diferente núcleo familiar, tendrán que devolver el subsidio recibido y cancelar una multa de un (1) SMMLV. Para tal efecto, el Gobierno Nacional establecerá los mecanismos de control y supervisión pertinentes.

**Artículo 7°. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación. El gobierno Nacional contará con un plazo no mayor a noventa (90) días posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley para reglamentan las disposiciones contenidas en ella.

**JORGE HERNANDO PEDRAZA**  
Senador

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Objetivo

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer subsidios para las personas naturales de los estratos uno (1) y dos (2), para que éstas puedan adquirir decodificadores con el estándar para la transmisión de televisión digital terrestre (TDT), escogido para Colombia (DVB-T2 o el que lo sustituya).

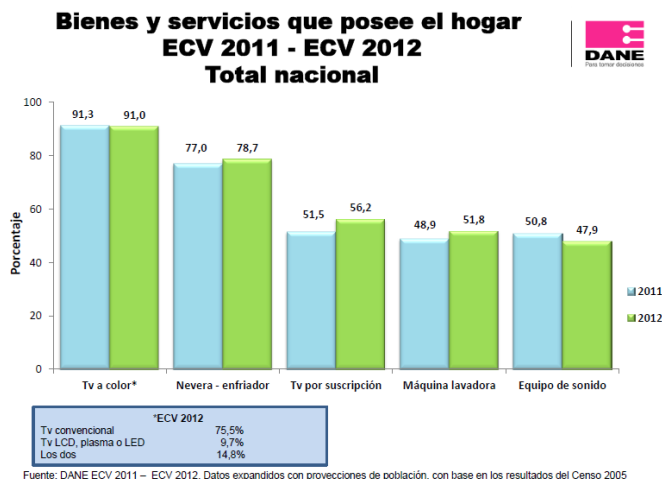
Se sustenta este proyecto en que la televisión es un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado y que tiene como fines la formación, educación, brindar información veraz y objetiva, difundir los valores humanos, culturales y sociales, además de recrear de manera sana.

El servicio público de televisión presenta una estrecha relación con la opinión pública y con la cultura del país, al convertirse en un instrumento indispensable en los procesos de información y comunicación audiovisuales.

Con la televisión, el Estado logra satisfacer las necesidades sociales de la comunidad, promueve el respeto a las garantías, libertades, deberes y derechos fundamentales de todos los colombianos, consolida la democracia y la paz y propende por la difusión de los valores humanos y sociales y las expresiones culturales en el ámbito nacional, regional y local.

Teniendo en cuenta que en Colombia el número de personas que pertenecen a los estratos 1 y 2 representan el mayor porcentaje de población y que para poder acceder a la Televisión Digital Terrestre es necesario adquirir un decodificador, cuyo valor oscila entre los \$150.000 y \$200.000 según los reportes de algunos almacenes de cadena, el proyecto de ley busca cobijar dichos sectores, brindando un subsidio para que puedan cubrir dicho costo y dar así, aplicación a los derechos constitucionales de igualdad, educación, recreación e información aplicando los principios de equidad y solidaridad.

Por otra parte, según las cifras reportadas por el DANE, en el 2012 el 91% de los hogares en Colombia cuentan con televisor a color, tal como se evidencia en el siguiente gráfico:



## **Qué es TDT?**

El servicio de televisión radiodifundido digital es lo que se conoce como Televisión Digital Terrestre (TDT). Para obtener este servicio se requiere la renovación de los equipos de producción, difusión y de los equipos de recepción.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones, en aplicación de la Ley 1507 de 2012, debe definir las especificaciones técnicas mínimas para la implementación del estándar de televisión digital terrestre DVBT2 de conformidad con las condiciones específicas del espectro de TV radiodifundida en Colombia; de igual forma, debe definir las recomendaciones y especificaciones de los decodificadores y terminales que cumplan con la norma DVBT2, los cuales serán importados al país por parte de los fabricantes y comercializadores de esta tecnología.

Las especificaciones técnicas de los equipos receptores para la televisión digital terrestre en Colombia se establecieron en el Acta 1542 del 17 de septiembre de 2009, por parte de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, en el documento “Requerimientos Técnicos Mínimos de los Receptores de Televisión Digital Terrestre en Colombia”, en el cual se relacionan los requisitos mínimos que garantizan la compatibilidad de televisores y set top boxes (cajas decodificadoras) con la señal radiodifundida de televisión digital DVB-T que se emite en Colombia.

Una vez se actualizó el DVB-T a DVB-T2, también se actualizaron los requerimientos técnicos mínimos básicos y opcionales para los receptores de Televisión Digital Terrestre en Colombia.

## **Marco internacional**

Según el Documento de Soporte - Especificaciones TDT, de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, CRC, en el nivel internacional existe una diversidad de estándares para la televisión digital terrestre, siendo los principales estándares de TDT los siguientes:

- ATSC en Norteamérica y algunos países del Caribe;
- DVB-T12 en Europa, Oceanía, parte de África, parte de Asia, y en América: Colombia, Guyana Francesa y Panamá;
- ISDB-T en Japón
- ISDB-TB14 en parte de Centro y Suramérica;
- DTMB en China

El DVB significa Digital Video Broadcasting Project (DVB) y es un consorcio conformado por más de 200 emisoras, fabricantes, operadores de red, desarrolladores de software y entidades reguladoras en más de 35 países, comprometidos a diseñar estándares técnicos abiertos para la prestación global de servicios de datos y televisión digitales.

El mismo documento indica que debido a las diferencias históricas de adopción de los estándares de TV analógica, el DVB-T ha sido definido con especificaciones que se

adaptan a las condiciones propias de los países en cada continente, es el caso del ancho de banda de la canalización de TV que es de 8MHz en Europa, 7 MHz en África y de 6 MHz en algunos países asiáticos y en América; de igual forma, el número de imágenes por segundo que son 25 en Europa (sistema PAL) y 30 en América (Sistema NTSC-M) debido a la frecuencia de alimentación de las redes eléctricas.

El DVBT evoluciona al DVBT2, el cual presentan grandes ventajas técnicas en materia de robustez, calidad y eficiencia del sistema de TDT.

El Reino Unido fue el primer país en iniciar operación con DVB-T2. El inicio de la TDT se dio con el estándar DVB-T en el año 2004 y en 2007 la penetración de la televisión digital terrestre en el Reino Unido había llegado al 80.5%. A mediados de 2008 la BBC inició transmisiones de prueba con el estándar DVB-T2. A partir de 2009 se iniciaban las transmisiones bajo ese nuevo estándar y se publicó el documento de referencia para las transmisiones de la TDT bajo el nuevo estándar, el cual especifica el mínimo necesario para asegurar que los receptores pueden demodular y decodificar todos los servicios. A finales del 2012, la penetración de TDT en los hogares del Reino Unido alcanzó el 92,5%.

En España, el Real Decreto 944 de 2005 estableció las condiciones generales regulatorias de la TDT y las especificaciones del estándar DVB-T. Con el Real Decreto 365 de 2010 se reguló la asignación de los múltiplex de la Televisión Digital Terrestre tras el cese de las emisiones de televisión terrestre con tecnología analógica, el cual fue modificado con el Real Decreto 169 de 2011, regulando la Televisión Digital Terrestre en alta definición.

Por otra parte, en Singapur, la TDT actualmente opera en DVB-T y DVB-T2 con canalizaciones de 7 y 8 MHz.

### **Contexto nacional**

El 23 de febrero de 2006, la Comisión Nacional de Televisión –CNTV aprobó la ejecución del proyecto “Plan para la implementación del servicio de Televisión Digital Terrenal en Colombia”

La Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión –CNTV, el 23 de agosto de 2008, adoptó para Colombia el estándar de Televisión Digital Terrestre DVB-T.

Con el Acuerdo 009 de 2010, la Comisión Nacional de Televisión adoptó para Colombia el estándar de Televisión Digital Terrestre DVB-T y las condiciones generales para su implementación, estableciendo como período de transición de TDT hasta el 31 de diciembre de 2019.

En el 2011, mediante el acuerdo 004 de 2011, la Comisión Nacional de Televisión modificó los artículos 1 y 7 del Acuerdo 8 de 2010, actualizando el estándar para televisión digital terrestre en Colombia de DVB-T a DVB-T2. Adicionalmente, garantiza la coexistencia de DVB-T a DVB-T2 en las zonas que eran cubiertas en el primer estándar.

Con el Acuerdo 002 de 2012, la Comisión estableció y reglamentó la prestación del servicio público de Televisión Abierta Radiodifundida Digital Terrestre –TDT. Con este acuerdo se indica que la TDT es una clase del servicio de televisión.

### **Marco jurídico**

El artículo 365 de la Constitución Política indica que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. De igual forma, que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

Por otra parte, el artículo 334 de la Carta Política, indica que *“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.*

*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.*

El artículo 1 de la Ley 182 de 1995 establece: *“La televisión es un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado, cuya prestación corresponderá, mediante concesión, a las entidades públicas a que se refiere esta Ley, a los particulares y comunidades organizadas, en los términos del artículo 365 de la Constitución Política.*

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

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

Por su parte, el artículo 2 de la misma Ley indica: *Los fines del servicio de televisión son formar, educar, informar veraz y objetivamente y recrear de manera sana. Con el cumplimiento de los mismos, se busca satisfacer las finalidades sociales del Estado, promover el respeto de las garantías, deberes y derechos fundamentales y demás libertades, fortalecer la consolidación de la democracia y la paz, y propender por la*

*difusión de los valores humanos y expresiones culturales de carácter nacional, regional y local.*

*Dichos fines se cumplirán con arreglo a los siguientes principios:*

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

Lo anterior expone claramente la obligación del Estado de asegurar la prestación eficiente del servicio público de televisión a todos los habitantes de Colombia, buscando el logro de sus fines sociales y los objetivos del Estado Social de Derecho; adicionalmente, se sustenta que el Estado debe procurar que toda las personas tengan acceso a estos servicios, en especial las de menores ingresos.

Respecto al subsidio que pretende otorgar el proyecto de ley, es claro que este cumple los requisitos para que no se violen los preceptos constitucionales.

En la sentencia C-324/09 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), que sintetiza la doctrina constitucional sobre la materia, señala que “...*la Constitución autoriza y desarrolla de manera expresa y directa subvenciones, esto es, subsidios o auxilios que se legitiman por si mismos dentro de un Estado social de derecho, de manera que su objetivo no es otro que acortar las distancias de los sectores más deprimidos de la población frente a aquellos que tienen mayor capacidad económica, lo cual de suyo lleva implícita una contraprestación social”*

La sentencia indica los eventos en que los subsidios son considerados inconstitucionales, evidenciándose claramente que el proyecto de ley se aparta completamente de cada uno de ellos y por el contrario esta asignación de subsidio a los estratos I y II de la población colombiana es respetuoso de la Constitución Política ya que se establece claramente la finalidad, destinatarios, alcance, temporalidad, condiciones y criterios de asignación para la selección de los beneficiarios en condiciones de igualdad. Adicionalmente, los beneficios sociales serán mayores que los costos del subsidio, ya que se disminuirá la brecha entre los distintos sectores sociales.

*“Pues bien, la prohibición consagrada en el inciso primero del artículo 355 de la Carta se activará cuando la donación, auxilio, subsidio o incentivo, cualquiera que sea su origen, se reconozca por mera liberalidad como una simple transferencia de recursos y, no con criterio redistributivo, de manera que se convierta en un privilegio aislado, empaquetado*

*en medidas paliativas que no contribuyan al bienestar general y, que en cambio, si puedan ser usados como instrumentos de manipulación política. Es así como al endurecerse el control constitucional, la prohibición general de que trata la disposición en comento se materializará cuando se registre, al menos, uno de los siguientes eventos:*

- (i.) Cuando se omita dar aplicación al principio presupuestal de legalidad del gasto. El principio de legalidad del gasto público implica que toda asignación de recursos públicos debe ser decretada por el Congreso e incluida en una ley, de manera tal que se encuentra vedado al Gobierno realizar gastos que no cumplan con este específico requerimiento...*
- (ii.) Cuando la ley que crea la subvención o auxilio en desarrollo de los artículos 334 y siguientes de la C.P. o desarrolla las subvenciones autorizadas directamente por la Constitución Política, omite determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación, así como los límites a la libertad económica.*

*Ello con el fin de asegurar los principios de justicia distributiva y, esencialmente, igualdad material (Art.13 C.P.) de la asignación...*

*Según la jurisprudencia trascrita, para que el proceso de asignación de subsidios sea respetuoso de la Constitución, debe estar consagrado en una ley que establezca claramente las condiciones objetivas que van a permitir la selección de los beneficiarios en condiciones de igualdad. Adicionalmente, debe contener garantías suficientes – claridad, publicidad, y recursos – para que tanto su diseño como su implementación, pueda ser efectivamente controvertida por las personas que se consideren afectadas. Esas son, nada menos, las garantías de vivir en un Estado de derecho. De otra forma, como lo ha señalado la Corte, la política pública podría ser fácilmente confundida con la ‘dilapidadora y venal concesión de privilegios’<sup>1</sup> contraria a cualquier Estado democrático.’<sup>2</sup>*

- (iii.) La asignación será inconstitucional cuando obedezca a criterios de mera liberalidad, es decir, no se encuadre en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo.*

*Sobre este punto, la Corporación reitera la necesidad de que las asignaciones de recursos o bienes públicos que realice el Gobierno Nacional se ajusten o encuentren en plena armonía con lo fijado, dispuesto y determinado en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, así como con lo contenido en la Ley de Inversiones correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 Superior...*

- (iv.) Cuando el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación o cuando el auxilio o subsidio sólo*

---

<sup>1</sup> C-205 de 1995.

<sup>2</sup> Sentencia C-507 de 2008. Ver también sentencia T-499 de 1995 y C-423 de 1997.



*beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales.*

*Vale reiterar que el subsidio, en tanto instrumento económico, tiene por finalidad generar una contraprestación para la sociedad en su conjunto, es decir, reportar un beneficio macroeconómico que debe ser claramente identificable. Así, solo en tanto el subsidio asegure equidad puede ser considerado constitucional y en tanto esté desprovisto de retorno a la sociedad debe tenerse por inconstitucional.*

*De esta manera cuando sea más lo que el Estado gaste a título de subsidio que el beneficio que retorna a la sociedad, el instrumento se torna inequitativo y regresivo. Se está frente a la dilapidación de los recursos públicos en actividades aisladas que no reportan dividendos en satisfacción de necesidades básicas insatisfechas o que no contribuyen a mejorar los ingresos del Estado para su posterior redistribución.*

*De igual manera cuando el subsidio solo impacta un grupo de interés dentro del conglomerado social, el gasto se torna inequitativo en tanto se advierten necesidades más apremiantes frente a la administración del presupuesto público. Es así como, la misma Constitución Política otorga niveles de prioridad al gasto público, reconociendo prelación al denominado “gasto social”, según lo prevé el artículo 350 de la C.P., en concordancia con el artículo 41 del Decreto 111 de 1996, es decir, se privilegia el gasto dirigido a la solución de necesidades básicas insatisfechas.*

- (v.) Cuando la asignación de recursos públicos no contribuya a fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesita o menos los merecen.*
- (vi.) Cuando el subsidio tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, de manera que una vocación de permanencia indica que la situación o sector al cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales.*
- (vii.) Cuando el subsidio entrañe la figura de la desviación de poder, esto es, cuando el incentivo se cree con un propósito distinto de aquel para el cual aparentemente fue creado...”*

**JORGE HERNANDO PEDRAZA**  
Senador