

Bogotá, Enero de 2022

Doctor
SERGIO MARTINEZ MEDINA
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Ciudad

Asunto: Comentarios a la propuesta regulatoria - Actualización normativa en materia de contenidos, protección y defensa del televidente y participación ciudadana

Respetado Dr. Martínez

Desde la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones – ANDESCO, respetuosamente y frente al asunto de la referencia nos permitimos presentar los siguientes comentarios con el fin de que los mismos sean tenidos en cuenta frente Actualización normativa en materia de contenidos - protección y defensa del televidente y participación ciudadana, lo anterior en los siguientes términos:

1. SOBRE LA COMPETENCIA DE LA SESIÓN DE CONTENIDOS AUDIOVISUALES DE LA CRC

En el borrador de resolución, la Sesión de Contenidos Audiovisuales de la CRC señala como fundamento de sus competencias para el proyecto regulatorio el cumplimiento de las funciones de los numerales 25, 26, 27, 28 y 30 del artículo 22 de la ley 1341 de 2009 y en particular las contenidas en los numerales 25 y 28, a saber: "Garantizar el pluralismo e imparcialidad informativa, siendo el principal interlocutor con los usuarios del servicio de televisión y la opinión pública en relación con la difusión, protección y defensa de los intereses de los televidentes" y "Promover y reglamentar lo atinente a la participación ciudadana en los temas que puedan afectar al televidente, especialmente lo referido al control de contenidos audiovisuales".

Sin perjuicio de estas competencias, consideramos que el borrador de resolución intenta regular situaciones relacionadas con la operación, gestión y contenidos de la televisión por suscripción que exceden las funciones previstas en la ley para la Sesión de Contenidos Audiovisuales. Así, regular estas materias implica el ejercicio de las funciones previstas en el numeral 29 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, que por expresa disposición legal corresponden a la Sesión de Comunicaciones y no a la Sesión de Contenidos Audiovisuales.

Las funciones de la Sesión de Comunicaciones según el numeral 29 dispone son: "Clasificar, de conformidad con la Ley 182 de 1995 y demás normas aplicables, las distintas modalidades del servicio público de televisión, y **regular las condiciones de operación y explotación del mismo**, particularmente en materia de cubrimientos, encadenamientos, expansión progresiva del

área asignada, configuración técnica, **franjas y contenido de la programación, gestión y calidad del servicio**, publicidad, comercialización en los términos de esta Ley, modificaciones en razón de la transmisión de eventos especiales, utilización de las redes y servicios satelitales, y **obligaciones con los usuarios.**" (Negrillas fuera de texto).

De este modo, algunas de las obligaciones propuestas por la Sesión de Contenidos Audiovisuales implican materialmente el ejercicio de las funciones dispuestas en el citado numeral 29 y, por lo tanto, quedan por fuera de sus competencias legales aquellas obligaciones que regulan condiciones de operación del servicio de televisión, contenido de la programación, gestión y calidad del servicio y obligaciones de los operadores en relación con los usuarios.

En el caso del artículo 15.2.2.1 del proyecto de resolución, relativo al aviso previo a la difusión de programas, que intenta modificar algunas reglas e incluir por ejemplo la interpretación de lengua de señas colombiana para los avisos previos, así como imponer esta obligación particular a los operadores de televisión por suscripción, se evidencia la ausencia de competencia señalada.

Esto en la medida en que el borrador de resolución no hace mención alguna al artículo 16.4.9.2 de la Resolución 5050 de 2016, que básicamente contiene la regla de los avisos previos en materia de contenidos de canales de producción propia para el caso de la televisión por suscripción. Cabe señalar que dicho artículo fue incorporado por la resolución 6383 de 2021, que fue expedida por la Sesión de Comunicaciones en ejercicio de las funciones el numeral 29 del artículo 22 de la Ley 1340, lo que indica que esta quien está facultada para regular estos asuntos.

A continuación, presentamos un listado de algunos de los artículos del borrador de resolución respecto de los cuales consideramos que se enmarcan en las funciones del numeral 29 del artículo 22 de la ley 1340 y por tanto es la Sesión de Comunicaciones la competente para regular:

Artículo del borrador de resolución	Razón por la que no es competente
Artículo 15.2.2.1. Aviso previo de la difusión de los programas	Regula condiciones de operación y gestión del servicio, reglas de contenido de la programación, y crea una obligación de los operadores con los usuarios. Además, respecto de los operadores de televisión por suscripción duplica una norma existente expedida por la Sesión de Comunicaciones (artículo 16.4.9.2 de la Resolución 5050 de 2016).
Artículo 15.2.2.2. Información sobre cambios de horarios y programación	Crea obligaciones en relación con los usuarios, y establece reglas de contenido de la programación.
Artículo 15.2.2.3 Símbolos de la clasificación de la programación	Regula condiciones y gestión de la operación, y establece reglas de contenido de la programación.
Artículo 15.2.2.4 Información de la clasificación de la programación en televisión por suscripción	Regula condiciones y gestión de la operación, y establece reglas de contenido de la programación.

Artículo 15.2.2.5 Información de la clasificación de la programación en televisión abierta	Regula condiciones y gestión de la operación, y establece reglas de contenido de la programación.
Artículo 15.2.2.12 Otras medidas para promover la protección y defensa de los televidentes	Regula condiciones y gestión de la operación y crea obligaciones en relación con los usuarios.
Artículo 15.3.1.9 Obligaciones de los operadores frente a las observaciones y sugerencias	Regula condiciones y gestión de la operación y crea obligaciones en relación con los usuarios.
Artículo 15.3.1.10 Medios de atención	Crea obligaciones en relación con los usuarios.
Artículo 15.3.1.13 Otras medidas para promover la participación ciudadana	Regula condiciones y gestión de la operación y crea obligaciones en relación con los usuarios.

Cabe agregar que, de hecho, en materia de contenidos, los artículos 16.4.5.1 y siguientes de la Resolución 5050 de 2016 contienen las reglas puntuales en la materia para operadores de televisión por suscripción, lo que indica que es la Sesión de Comunicaciones la competente para regular sobre la materia.

Así, queda claro que la facultad de regular algunas materias que pretende la sesión de Contenidos Audiovisuales recae exclusivamente en la Sesión de Comunicaciones por expresa disposición legal.

Una situación contraria conllevaría a inseguridad jurídica respecto de la regulación de la televisión en Colombia, pues por ejemplo se podrían presentar casos de duplicidad normativa como en el caso del artículo 15.2.2.1 del borrador de proyecto de resolución y el artículo actualmente vigente 16.4.9.2 de la Resolución 5050 de 2016.

Solicitud: En la medida en que consideramos que no existe competencia respecto de estos asuntos solicitamos que estos artículos sean removidos del proyecto de resolución. Pues esto no podría hacerse a través de este proyecto en la medida en que, según la CRC, las dos sesiones “deben sesionar y decidir los asuntos a su cargo de manera independiente”.¹

Sin perjuicio de lo anterior, a continuación, presentamos algunos otros comentarios de fondo en relación con algunos artículos incluidos en el borrador de resolución.

2. RESPECTO DE LAS OBLIGACIONES RELACIONADAS CON LOS SÍMBOLOS.

Consideramos que las obligaciones contenidas en el proyecto de resolución relacionadas con los símbolos de la clasificación de la programación (artículos 15.2.2.3 y 15.2.2.4 del borrador de resolución) deberían eliminarse para los operadores de televisión por suscripción. Esto por dos (2) razones:

¹ CRC, Considerandos Resolución 6261 de 2021, p.1.

2.1 IMPONEN UNA CARGA DESPROPORCIONADA Y DESCONOCEN EL FUNCIONAMIENTO DE LA MAYORÍA DE LOS SERVICIOS DE LOS OPERADORES DE TELEVISIÓN POR SUSCRIPCIÓN

Como ya se ha puesto en conocimiento de la CRC, normalmente, los operadores de televisión por suscripción se limitan a retransmitir contenidos de sus programadores. En este sentido, los operadores no tienen control sobre estos contenidos, no solo desde la parte técnica sino también desde la perspectiva contractual.

Así, no solo es difícil y costoso técnicamente alterar los contenidos retransmitidos, sino que, normalmente, los contratos que tienen los operadores con los programadores contienen previsiones que impiden que los operadores alteren el contenido transmitido. Por lo tanto, imponer obligaciones como incluir un símbolo que ocupe 1/20 de pantalla para toda la parrilla de canales incluyendo los que simplemente son retransmitidos, podría ser imposible técnicamente para los operadores y podría incluso generar problemas de índole contractual con los programadores.

Es importante señalar que lo anterior no desconoce que los operadores de televisión por suscripción tengan que cumplir con los fines y principios de televisión deban ser cumplidos por los operadores de televisión, en los términos del artículo 22 de la Ley 335 de 1996.

Cabe agregar que la Corte Constitucional ha establecido requisitos para la intervención del Estado en la economía. Entre ellos vale la pena destacar que las intervenciones deben responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.²

Así las cosas, la carga que intenta imponer la CRC es desproporcionada en la medida en que su imposición conlleva grandes dificultades técnicas y contractuales, simplemente con un objetivo de brindar más información al usuario, que como práctica común ya es brindada a los usuarios a través de las guías de programación. Por esto, la obligación no es razonable ni proporcional.

2.2 EL FUNCIONAMIENTO ACTUAL DE LOS OPERADORES DE TELEVISIÓN POR SUSCRIPCIÓN BRINDA SUFICIENTE INFORMACIÓN RESPECTO DE LOS CONTENIDOS

El borrador de resolución establece que, además, los símbolos se deben incluir en las guías de programación, y en el caso de los canales de producción propia, deberán incluirse para cada programa de la parrilla.

Lo primero es poner de presente que los operadores de televisión por suscripción cuentan con un mecanismo de autorregulación en favor de los usuarios y se trabaja constantemente en garantizar y mejorar la experiencia del televidente, ofreciendo un servicio de calidad. Por esto, consideramos que la obligación que se pretende imponer no tiene en cuenta que la operación actual y la realidad del funcionamiento de los operadores de televisión por suscripción brinda a los televidentes información suficiente, clara y veraz sobre el contenido de los programas transmitidos o por transmitir.

² Ver entre otras, Corte Constitucional, Sentencias C-145 de 2018 y C-228 de 2010.

Generalmente, las guías de programación brindan información a los televidentes sobre los contenidos programados, por lo que existe suficiente información.

Esto es más evidente sobre todo en el caso de los canales de producción propia, pues según la regulación actualmente vigente (artículo 16.4.9.1 de la Resolución 5050 de 2016), los operadores deben, respecto de estos canales, publicar en la página web la parrilla de programación, indicando el género de los programas, lo que haría innecesario la expedición de la regulación.

Es importante agregar que otro de los requisitos constitucionales para la intervención del Estado en la economía es que obedezca a motivos adecuados y suficientes. Teniendo en cuenta que actualmente los operadores de televisión por suscripción ya brindan suficiente información a los televidentes, incluso si no es a través de símbolos, no existe un motivo adecuado ni suficiente para la imposición de esta obligación.

Solicitud: Por lo tanto, consideramos que la obligación propuesta debería eliminarse y permitir a los operadores presentar la información a los televidentes en sus guías de programación de acuerdo con su tecnología y operación. Esto hace innecesaria la expedición de regulación pues el mercado y la industria por sí misma son suficientes para cumplir con el objetivo que busca la resolución.

3. RESPECTO DE LAS OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

El documento objeto de comentarios y su proyecto regulatorio plantea la posibilidad de que todos los televidentes presenten observaciones y sugerencias en materia de contenidos a los operadores de las diferentes modalidades del servicio de televisión, estableciendo unos requisitos mínimos para que se dé respuesta a los mismos.

Las anteriores obligaciones contempladas en el proyecto regulatorio desconocen la naturaleza del servicio de televisión por suscripción pues le exigen al operador de televisión responder por el contenido, cuando este no lo produce, ni incide en su creación, tan solo lo retransmite. Considerar que los operadores de televisión por suscripción deben ser interlocutores entre el televidente y el proveedor de contenido para cumplir con los fines y principios del servicio de televisión, supondría que estos fines y principios no se han cumplido desde la reglamentación de este servicio en el año 1995. Esto evidencia que la premisa de la que parte el proyecto es errada.

El proyecto contempla que la interlocución entre el operador de televisión cerrada y el proveedor de contenido es una consecuencia de la licencia o permiso para prestarlo. Esta consideración también es errada, pues las condiciones para otorgar la licencia o permiso para prestar el servicio de televisión están definidas en las normas que lo rigen. Las consecuencias de la licencia o permiso para prestar el servicio de televisión vienen de esas normas y están establecidas en la licencia y permiso correspondiente.

Considerar entonces que un operador de televisión cerrada, por el hecho de serlo, debe responder por el contenido que retransmite, desconoce las condiciones de su licencia o permiso pues va más allá de la naturaleza de la modalidad del servicio que presta y de la participación que tiene en el mercado.

Respecto del artículo 15.3.1.1. propuesto se llama la atención de la CRC en el sentido de que el servicio de televisión es el menos rentable para los operadores legales, porque en Colombia el subreporte alcanza el 40% del total de suscriptores sin control gubernamental efectivo, por lo que abrir la posibilidad para que en cualquier momento, cualquier televidente, pueda presentar observaciones o sugerencias a los operadores del servicio de televisión, estaría obligando a los PRST a incurrir en costos adicionales por el incremento de PQR ya no solo de sus suscriptores del servicio, sino de toda la población televidente del país. Las medidas regulatorias no solo deben ser eficientes para solucionar las problemáticas que pretenden atender, sino que además deben ser proporcionales en la búsqueda de dichos objetivos

Finalmente, el proyecto no tiene en cuenta el límite que tiene la CRC para el ejercicio de la facultad regulatoria, con la expedición de la Ley 1978 de 2019. La regulación que expida la CRC debe promover su simplificación, entre otras finalidades. Esto supone entonces que no debería crear nuevas cargas ni obligaciones a las ya existentes y en caso de hacerlo, no deberían crear asimetrías frente a otros agentes del mercado que también retransmiten contenido audiovisual.

4. RESPECTO DE OBLIGACIONES ADICIONALES RELACIONADAS CON LAS OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

Consideramos que la obligación contenida en el artículo 15.3.1.9 del borrador de resolución, relativa a la publicación de un informe semestral de la gestión de observaciones y sugerencias y el impacto que genere en caso de haberlo, y una publicación mensual en la página web sobre los programas que recibieron más observaciones y sugerencias, debería ser removida del borrador de resolución. Lo anterior en la medida en que no hay evidencia suficiente de su necesidad y utilidad.

Según la CRC, las quejas son recurrentes y no generan acciones adicionales por parte de los operadores, además de tener un efecto reducido en las decisiones de los operadores.³ Por lo tanto, la entidad consideró que "la publicación de la información sobre los comentarios acerca de su programación por parte del operador puede generar incentivos para mejorar la relación con los televidentes y tener en cuenta sus insumos."⁴

Sin embargo, la CRC también reconoció que no es clara la fuente que genera la ausencia de impacto, pues también resaltó el desconocimiento de los mecanismos de participación por parte de sus televidentes, la ausencia de observaciones de fondo y pocos mecanismos de relacionamiento.⁵

De este modo, no hay evidencia clara de que los mecanismos propuestos por la CRC, esto es, la publicación de un informe de gestión semestral y un listado de los contenidos con más observaciones y sugerencias, ayuden a producir el efecto deseado de fomentar la participación de los televidentes y a que generen un mayor impacto.

³ CRC, 2021, Actualización normativa en materia de contenidos: participación ciudadana y protección y defensa del televidente, documento de soporte, p. 26.

⁴ CRC, Considerandos borrador de resolución, p. 7.

⁵ CRC, 2021, Actualización normativa en materia de contenidos: participación ciudadana y protección y defensa del televidente, documento de soporte, p. 26.

De forma coherente con lo señalado hasta el momento, consideramos que la publicación de estos informes no necesariamente puede motivar una mayor participación ni un incentivo para dar mayor peso a las observaciones y sugerencias de los televidentes, en la medida en que: 1. Los operadores de televisión por suscripción no tienen injerencia sobre los contenidos que son retransmitidos; 2. Existe un porcentaje muy bajo de quejas sobre contenidos para televisión cerrada; 3. Los operadores de televisión por suscripción ofrecen una gran cantidad, variedad y diversidad de opciones de contenido, sumado a guías de programación que brindan información sobre los contenidos, y 4. El mecanismo más eficiente para que los operadores tomen acciones particulares es el mercado mismo, sobre todo la demanda, ya que el comportamiento de la demanda es el factor principal que ayuda a que los operadores tomen acciones en relación con su operación, por lo que es el mercado y no la regulación el mejor mecanismo para alcanzar los objetivos que la CRC persigue.

Dado lo anterior Consideramos que el artículo 15.3.1.9 debería ser removido del borrador de resolución.

5. RESPECTO DE LOS AVISOS PREVIOS PARA CANALES DE PRODUCCIÓN PROPIA

El proyecto de resolución incluye obligaciones relativas a los avisos previos a la difusión de los programas (artículo 15.2.2.1 del borrador de resolución). No obstante, consideramos que requiere algunas precisiones.

En el caso del artículo 15.2.2.1 del borrador de resolución, se genera una duplicidad normativa, para el caso de los operadores de televisión por suscripción, frente al literal (d) del artículo 16.4.9.2. de la Resolución 5050 de 2016. Así, el proyecto de resolución no se refiere a qué sucederá con dicho artículo. Esto puede generar confusión y duplicidad normativa que puede ser opuesta al propósito de simplificación y claridad regulatoria, así como a la seguridad jurídica.

Solicitud: Consideramos que los operadores de televisión por suscripción deben ser retirados del borrador de artículo y que cualquier modificación que pretenda realizar el regulador para efectos de los avisos previos de los canales de producción propia se haga directamente en dicho artículo.

6. RESPECTO DE LA INFORMACIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE PROGRAMAS Y CANALES

Consideramos que el segundo inciso del artículo 15.2.2.2 del borrador de resolución, relativo a la obligación de los operadores de televisión por suscripción de informar la eliminación de los canales y de los programas del canal de producción propia, debería eliminarse del proyecto. Lo anterior por dos (2) razones.

6.1 YA EXISTEN MECANISMOS SUFICIENTES DE INFORMACIÓN SOBRE LA PROGRAMACIÓN PARA CANALES DE PRODUCCIÓN PROPIA

Bajo la regulación actualmente vigente, los operadores de televisión por suscripción ya están obligados, respecto de sus canales de producción propia, a publicar la parrilla de programación del canal según dispone el artículo 16.4.9.1 de la Resolución 5050 de 2016.

Así mismo, es importante señalar que el literal (g) del artículo 16.4.9.2 dispone que los operadores que no cuenten con tecnología digital en todo caso deben informar previa y oportunamente a los suscriptores sobre la programación que transmita en su canal, por su parte los que si tengan dicha tecnología deben emitir la guía de programación para cada estos canales.

En consecuencia, encontramos que estas obligaciones permiten dar suficiente información a los televidentes respecto de la programación de los canales de producción propia, por lo que no es necesario contar con una nueva obligación, respecto de estos canales.

6.2 LOS OPERADORES DE TELEVISIÓN POR SUSCRIPCIÓN TIENEN LIBERTAD DE DEFINIR LA PROGRAMACIÓN POR REGLA GENERAL

Es relevante poner de presente que el artículo 2.1.3.6 de la Resolución 5050 de 2016 dispone que los usuarios, para el caso de la televisión por suscripción, pueden elegir tanto un plan general como un caracterizado por canal, canales o genero de canales cuando así sea ofrecido por los operadores. En el caso de los planes caracterizados estos deben constar clara y expresamente el contrato, y en caso de modificación sin autorización previa y expresa del usuario este podrá terminar el contrato aun con cláusula de permanencia.

Por regla general, los contratos de los operadores de televisión por suscripción no se celebran con fundamento en canales específicos, sino en planes generales lo que implica que los operadores tienen absoluta libertad para para modificar libremente la parrilla de canales ofrecidos y la programación sin que sea necesaria la autorización previa del usuario.

Esta libertad de los operadores es coherente con la definición de "programación de televisión" prevista en la Resolución 5050 de 2016, pues señala que es la "secuencia de contenidos o material audiovisual que se programa y emite en un canal de televisión, para lo cual el operador determina su horario, ubicación y movimientos de la parrilla".⁶

Lo anterior no quiere decir que los usuarios en el caso de los planes generales se encuentren desprotegidos, sino que existen otros mecanismos de información a los que pueden acudir. Por ejemplo, el artículo 2.1.10.11 de la Resolución 5050 de 2016 dispone que el usuario puede consultar a través de la línea de atención telefónica y de la página web del operador la parrilla de canales disponibles, incluyendo nombre, definición, y género o categoría del canal. Esta es una regla adicional que permite a los usuarios contar con suficiente información respecto de los canales ofrecidos.

Además, en el caso de los planes caracterizados es evidente que los usuarios ya se encuentran suficientemente protegidos. Pues las modificaciones de canales por parte del operador requieren de consentimiento previo del usuario so pena de que este pueda terminar el contrato aún con cláusulas de permanencia mínima.

Solicitud: Teniendo en cuenta lo anterior consideramos que la regla que pretende imponer la CRC podría ir en contra de la libertad de los operadores de definir libremente los canales y parrilla de

⁶ Artículo 1 de la Resolución 5050 de 2016.

programación de sus planes, sobre todo cuando ya existen otros mecanismos de protección para los usuarios, por lo que solicitamos no incluir estas obligaciones.

7. RESPECTO DE LOS MECANISMOS ADICIONALES DE PROTECCIÓN Y DEFENSA

El artículo 15.2.2.12 del borrador de resolución dispone que los operadores deberán implementar al menos un mecanismo de adicional a los planteados en el borrador para promover la protección y defensa de los televidentes.

En la medida en que el proyecto de resolución ya propone la implementación de algunos mecanismos adicionales, por ejemplo, para la recepción de observaciones y sugerencias, así como otras medidas como la necesidad de contar con campañas informativas para el efecto (artículos 15.3.1.10 y 15.3.1.13 del borrador de resolución). Así, sería ineficiente que los operadores tuvieran que implementar canales adicionales para promover la protección y defensa de los televidentes.

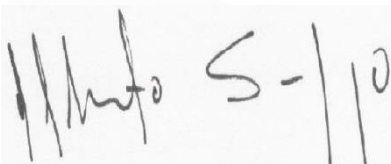
Dado lo anteriormente expuesto consideramos que esta obligación debería eliminarse.

8. CONCLUSIÓN

Consideramos que la propuesta regulatoria no busca como tal una simplificación regulatoria directa dado que, tal y como se indicó en varios apartes de la presente comunicación, busca la imposición de obligaciones y cargas adicionales a los operadores del servicio de televisión en varios espacios que en esencia desconocen la naturaleza del servicio de televisión cerrada (fundamentalmente la retransmisión de contenido) generando con dichas cargas nuevas asimetrías a las ya existentes frente a estos con relación a las OTTs, que en esencia funcionan como la operadores del servicio de televisión por suscripción.

De acuerdo con lo expuesto y a manera de conclusión, reconocemos el esfuerzo de la CRC respecto de las propuestas señaladas, pero consideramos que la propuesta regulatoria tiene oportunidades de mejora, en los términos respetuosamente planteados anteriormente. Por lo tanto, solicitamos a la CRC revisar y estudiar estos comentarios y hacer los ajustes que correspondan.

Cordialmente,



ALBERTO SOLANO VANEGAS
Director Cámara TIC y TV
ANDESCO

