



Bogotá, 16 de julio de 2021

Doctor
SERGIO MARTINEZ MEDINA
Director
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Calle 59ª bis No 5 -53
Bogotá D.C.,

Asunto: Comentarios al Documento de “Actualización normativa en materia de protección al televidente y participación ciudadana”.

Respetado doctor Martínez:

En virtud de la publicación del Documento de “Actualización normativa en materia de protección al televidente y participación ciudadana”, nos permitimos manifestar las siguientes inquietudes, comentarios generales y particulares sobre el documento:

1. COMENTARIOS GENERALES:

De acuerdo con lo señalado en el documento objeto de estudio, “*el presente proyecto se orienta a actualizar las medidas vigentes en materia de protección al televidente y participación ciudadana con un enfoque de pluralismo informativo, así como a determinar si dichas medidas deben extenderse al servicio de televisión por suscripción y televisión comunitaria, ya que la mayoría de las normas expedidas por la CNTV y la ANTV, se centran en la televisión abierta.*”¹. (NSFT)

Como fundamentos para la intervención regulatoria expone que las medidas sobre protección al televidente y participación ciudadana fueron diseñadas hace más de diez años², y que los televidentes de televisión abierta presentan “*observaciones recurrentes que denotaban insatisfacción frente a diferentes elementos del servicio de televisión, entre ellos la falta de información respecto de la modificación del horario de emisión de determinado contenido audiovisual, la numeración del capítulo correspondiente o su eliminación de la parrilla de programación; duración del programa en comparación con la duración de la publicidad emitida, entre otras.*”³

Presenta resultados de estudios sobre el sector audiovisual realizados por la CRC en donde se concluyó entre otras cosas que:

¹ COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Documento de “Actualización normativa en materia de protección al televidente y participación ciudadana”. Página 7.

² Página 36.

³ Página 8.



- “El 42% de los colombianos utilizan aplicaciones y/o plataformas para ver contenidos audiovisuales y el 16% de los hogares tiene servicios audiovisuales en línea de pago”⁴.
- “Si bien, la audiencia continúa accediendo a los contenidos a través de TV (sea por señal abierta o por TV por suscripción), el fenómeno de acceso a contenidos difundidos por internet a través de plataformas OTT es cada vez más común”⁵.

Y advierte que aunque el proyecto objeto de estudio “no debería ser ajeno a estas nuevas circunstancias generadas por la evolución del sector”, no entrará a regular las OTT⁶.

En virtud de los fundamentos que expone la CRC para presentar este documento de consulta nos permitimos presentar los siguientes comentarios:

1.1. Sobre la “priorización” de temas a revisar por parte de la CRC:

Indica la CRC que el documento de consulta objeto de comentarios, por medio del cual determina que se debe revisar la regulación existente sobre protección al televidente y participación ciudadana, se obtuvo del resultado de la priorización de temas a revisar durante los próximos años, sin señalar específicamente la forma como realizó dicha priorización.

En virtud de lo anterior, es necesario hacer referencia al documento “*Consulta Pública para la Identificación de las medidas expedidas por CNTV y ANTV relacionadas con las funciones de la Sesión de Contenidos Audiovisuales que deben priorizarse.*” Publicado por la CRC durante el mes de febrero de 2021 para comentarios del sector.

Dicho documento propuso que los interesados votaran en donde “1 corresponde al mayor costo de cumplimiento y 9 al menor”⁷ por los siguientes temas: 1) Pluralismo informativo, 2) Protección del televidente, 3) Información al televidente, 4) Defensor del televidente, 5) Participación ciudadana, 6) Trasmisión de eventos de interés general, 7) Prohibiciones, 8) Sistemas de Acceso y 9) Reportes de Información.

En este sentido, queda claro que la necesidad de la CRC de revisar los temas de Pluralismo informativo y Protección al televidente, salió de la votación de los diferentes interesados de dicha temática.

En consecuencia, COMCEL reitera que es preocupante el esquema de selección de alternativas propuesto por la CRC, el cual se basa en la realización de un concurso o encuesta, donde los interesados votan por los temas a priorizar en una hoja de ruta para aplicar AIN, sin que los temas

⁴ Página 29.

⁵ Página 30.

⁶ Página 31.

⁷ Página 3.



presentados se sustentaran en un estudio o modelo económico que las soporten, sea la forma como la CRC determina que procesos priorizar para regular en el sector.

En virtud de lo anterior, se solicita a la CRC, en virtud de la transparencia⁸ establecido en el CONPES 3814 de 2014, que publique el resultado de la votación presentada al documento “*Consulta Pública para la Identificación de las medidas expedidas por CNTV y ANTV relacionadas con las funciones de la Sesión de Contenidos Audiovisuales que deben priorizarse.*”, indicando con el número de interesados que hicieron parte de la misma, y el grupo de interés al que pertenece de cara a la cadena de valor audiovisual, junto con el estudio y modelo económico, que haya realizado la CRC para determinar que este tema es el que debe ser priorizado regulatoriamente hablando, analizando más aspectos que el relacionado con la fecha de expedición de la regulación.

1.2. Frente a los OTT.

Si bien es cierto que la CRC señala que el presente estudio no va a ser ajeno a las nuevas circunstancias del sector audiovisual haciendo referencia a la presencia de los OTT, si es importante que la CRC cuente con información sobre el impacto que estas tienen, dentro del mercado audiovisual y las cargas regulatorias que esto implica, con la finalidad de evitar distorsiones dentro de dicho mercado.

Adicional a lo anterior, se observa que si uno de los fines del regulador es “*actualizar las medidas vigentes en materia de protección al televidente y participación ciudadana con un enfoque de pluralismo informativo, así como a **determinar si dichas medidas deben extenderse al servicio de televisión por suscripción y televisión comunitaria**, ya que la mayoría de las normas expedidas por la CNTV y la ANTV, se centran en la televisión abierta*”⁹ (NSFT), está evaluando regular aún más al servicio de televisión por suscripción y televisión comunitaria.

En virtud de lo anterior, es necesario traer a colación señalamientos internacionales que reconocen la sustitución de servicios tradicionales de telecomunicaciones incluido el sector audiovisual, invitando a sus países miembros a ajustar su regulación por vía desregulación para equiparar las normas de juego así:

- La OECD (2014)¹⁰, ha expresado que como consecuencia de la innovación y evolución tecnológica, muchos proveedores de servicios (dentro de los cuales están los OTT), no están regulados de la misma manera que los operadores tradicionales de servicios de telecomunicaciones, por lo cual ha recomendado revisar y ajustar la regulación de los países

⁸ Ibid.

⁹ Página 7.

¹⁰ OCDE (2014). Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia. Recuperado el 26 de junio de 2019 de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-detelecomunicaciones-en-colombia_9789264209558-es#_V_HVg1xNtJ0



miembros, de tal manera que las reglas de juego sean las mismas para todos los competidores, por vía de desregulación, simplificación normativa o expedición de regulación específica. Para la OECD ya existen OTT que proveen servicios que son sustitutos de los tradicionales de telecomunicaciones, lo que necesariamente debe conducir a una homogenización de la regulación, bien sea mediante su flexibilización, desregulación o adhesión de estos a las regulaciones existentes. La misma consultoría reconoce que existe el fenómeno de sustitución en el servicio de SMS, Voz y audiovisual.

- Para la UIT (2015)¹¹, los OTT coexisten con los PRST, en un contexto desequilibrado, no obstante ser competidores directos de estos últimos; por lo cual ha recomendado establecer que los servicios OTT hagan parte del mismo mercado relevante de los servicios TIC tradicionales. En el documento *“Economic Impact of OTT Technical Report (2017)”*¹², esta organización reconoce que los OTT compiten con los prestadores de servicios tradicionales, cuando menos en: i) servicios de voz; servicios SMS; iii) teleconferencias; y iv) VOD, entre otros. En efecto, en el mismo se afirma que:

*“(...) OTT services compete with voice services (typically by offering VoIP services), with SMS (typically by offering chat and messaging services), with voice and video conferencing, and with television and video on demand (typically by offering streaming services such as Netflix and a range of online video content). (...)”*¹³

- Para BEREC (2015 y 2017) si los servicios tienen las mismas funcionalidades y compiten de manera efectiva, deberían estar sometidos a las mismas reglas de juego, de lo contrario se generan distorsiones en la competencia, debido a que la prestación de ciertos servicios implica la asunción de costos regulatorios que los OTT no asumen.

*“(...) The idea of the level playing field is that services that have the same functionality and compete with each other should all be subject to the same regulatory treatment. After all, a different regulatory treatment could result in a distortion of competition because certain services carry regulatory costs while others do not (...)”*¹⁴.

Así las cosas, se requiere que la CRC en ejercicio de su marco funcional y bajo un entorno de igualdad ante la ley y las cargas regulatorias, tenga en cuenta la presencia de los OTT, y cuente con información sobre el impacto que estas tienen, dentro del mercado audiovisual y las cargas regulatorias que esto implica, con la finalidad de evitar distorsiones dentro de dicho mercado.

¹¹ ITU (2015) Citado por el DNP (2016) El futuro del sector audiovisual en Colombia: Necesidad de política pública y reformas normativas en el marco de la convergencia tecnológica y las tendencias del mercado Informe final. Recuperado el 25 de junio de 2019 en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Informe%20convergencia%20dyd%20rev_STEL%2018-01-2017CEVC.pdf

¹² Recuperado el 24 de octubre de 2019 en https://www.itu.int/dms_pub/itu-t/opb/tut/T-TUT-ECOPO-2017-PDF-E.pdf

¹³ Recuperado el 24 de octubre de 2019 en https://www.itu.int/dms_pub/itu-t/opb/tut/T-TUT-ECOPO-2017-PDF-E.pdf

¹⁴ BEREC (2017) Report OTT Services. Pág. 22



1.3. La Resolución 026 es del 2018: “Por la cual se reglamenta la prestación del servicio de Televisión por Suscripción”:

Como se indicó anteriormente, uno de los fundamentos para la intervención regulatoria expone que las medidas sobre protección al televidente y participación ciudadana fueron diseñadas hace más de diez años¹⁵, y en este sentido la CRC presenta la relación de los Acuerdos CNTV 01 de 2001, derogado por el Acuerdo CNTV 01 de 2007, a su vez, modificado por el Acuerdo CNTV 03 de 2010 y 02 de 2011 e indica que sobre los mismos, no se hizo un Análisis de Impacto Normativo.

No obstante lo anterior, también hace referencia a las Resoluciones ANTV 026 y 650 de 2018. Bajo este escenario, es necesario indicar que las Resoluciones ANTV antes citadas son recientes, y consideraron dentro de ellas el principio de pluralismo informativo¹⁶, en pro del reconocimiento de los derechos del televidente así:

Resolución ANTV 026 de 2018 “Por la cual se reglamenta la prestación del servicio de Televisión por Suscripción”:

*“Que de conformidad con el artículo 4° de la Ley 182 de 1995, corresponde a la Comisión Nacional de Televisión ejercer, en representación del Estado, la titularidad y reserva del servicio público de televisión, dirigir la política de televisión, desarrollar y ejecutar los planes y programas del Estado con el servicio público de televisión de acuerdo a lo que determine la ley, regular el servicio de televisión, e intervenir, gestionar y controlar el uso del espectro electromagnético, **con el fin de garantizar el pluralismo informativo**, la competencia y la eficiencia en la prestación del servicio, y evitar las prácticas monopolísticas en su operación y explotación.*”

De la misma manera, en el capítulo II titulado: “Obligaciones de contenido de la programación” obliga a los Operadores Cerrados a dar cumplimiento a las normas de información al televidente y participación ciudadana así:

- a. Se debe garantizar el derecho a la rectificación a toda persona natural o jurídica o grupo de personas que se vean afectadas públicamente en su buen nombre u otros derechos e intereses por información considerada inexacta, lujuriosa o falsa, transmitida en programas de televisión cuya divulgación pueda perjudicarlo.
- b. La franja u horario comprendido entre las 7 am y las 9:30 pm deberá tener programas aptos para todo público.
- c. No se podrá presentar en programas informativos, noticiero y de opinión, niños, niñas y adolescentes infractores, víctimas de delitos o testigos de conductas punibles.
- d. No se podrá anunciar armas de fuego, juguetes o implementos bélicos.

¹⁵ Página 36.

¹⁶ Resolución ANTV 026 de 2018: “



- e. Anteponer a la emisión de los programas, un aviso que deberá contener por lo menos los siguientes elementos.
 - Rango de edad.
 - Si el programa contiene o no violencia.
 - Si el programa contiene escenas sexuales.
 - Si el programa debe ser visto en compañía de adultos.
 - Si el programa contiene algún sistema que permita a la población con discapacidad auditiva acceder a su contenido.
 - Clasificación del programa como infantil, de adolescentes, familiar o adulto.
- f. Indicar de manera oral y escrita y a una velocidad que permita su lectura, si el tema central del programa es de violencia o sexo, pero que tenga contenido pedagógico.
- g. Dar cumplimiento a las reglas establecidas sobre sobre publicidad de bebidas con contenido alcohólico, cigarrillos o tabaco.
- h. Los anuncios comerciales referentes a marcas, productos o servicios cuya emisión requiera permiso, autorización o certificación de alguna autoridad, se emitirá una vez sean presentadas al operador las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes.
- i. El operador que no cuente con tecnología digital deberá informar previa y oportunamente a los suscriptores sobre la programación que transmita en su canal de producción propia. El operador que cuente con tecnología digital deberá emitir la guía de programación para cada uno de los canales de producción propia que incluya en la parrilla de programación.

En este sentido se observa que desde el 2018, existen normas puntuales y actualizadas tendientes a que los Operadores de canales cerrados garanticen el pluralismo informativo, de cara a la protección del televidente y la participación ciudadana. Por lo anterior, no se considera necesaria la intervención regulatoria que propone la CRC, por el contrario, la encontramos como un retroceso al importante adelanto que se ha dado en los últimos años.

1.4. Resolución ANTV 650 de 2018 “Por la cual se reglamenta el servicio de televisión Comunitaria”:

La Resolución ANTV 650 de 2018, tuvo en cuenta dentro de sus considerandos que la misma se emitía de acuerdo a su obligación de velar por el pluralismo informativo así:

“Que la Ley 1507 del 10 de enero de 2012 en su artículo 2º creó la Autoridad Nacional de Televisión, en adelante –ANTV–, como una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, la cual forma



parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, y cuyo objeto es brindar las herramientas para la ejecución de los planes y programas de la prestación del servicio público de televisión, con el fin de velar por el acceso a la televisión, **garantizar el pluralismo e imparcialidad informativa**, la competencia y la eficiencia en la prestación del servicio, así como evitar las prácticas monopolísticas en su operación y explotación, en los términos de la Constitución y la ley.

(...)

Que con el fin de articular de manera eficiente la actividad de la Autoridad Nacional de Televisión, con el Plan Nacional de Desarrollo, la Junta Nacional de Televisión expidió el Plan Estratégico Institucional 2015-2018, dentro del cual se incluyó como objetivo estratégico, **“Garantizar la pluralidad en el servicio de Televisión”**. En desarrollo de dicho objetivo se plantearon una serie de actividades a realizar, entre las cuales se incluyó *“Determinar reglas claras para el acceso y para la prestación del servicio público de televisión que **promuevan el pluralismo, la imparcialidad informativa** y la competencia en las diferentes modalidades de televisión”*¹⁷ (NSFT).

De acuerdo a lo anterior, el artículo 4 de la citada Resolución, estableció que la producción propia de dichos canales *“deberá estar orientada principalmente a satisfacer necesidades educativas, recreativas y culturales, y así mismo **garantizar el pluralismo informativo** de la comunidad organizada a la cual se presta el servicio”*¹⁸. (NSFT)

Finalmente en su artículo 29, determinó una lista de prohibiciones, establecidas en pro del pluralismo e imparcialidad informativa, de cara a proteger los derechos de los usuarios. Entre otras estableció: i) *Está prohibido Transmitir mensajes con fines de proselitismo político o de carácter religioso* ii) *Distribuir programación de contenido pornográfico o que desconozca las previsiones del Acuerdo CNTV 002 de 2011, o las normas que lo adicionen o modifiquen sobre contenidos de violencia y sexo; o que desconozca los fines y principios del servicio de televisión.*

1.5. Sobre las definiciones de televisión abierta y televisión cerrada:

De acuerdo a la destinación de las señales emitidas, y de cara a la función del servicio a los usuarios, la televisión abierta es aquella en la que la señal puede ser recibida libremente por cualquier persona

¹⁷ Considerandos de la Resolución ANTV 650 de 2018. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Resolucion/30037971>

¹⁸ **“Artículo 4º. Definiciones.** Sin perjuicio de las definiciones establecidas en la Ley, para los efectos del entendimiento de la presente Resolución se adoptan las siguientes definiciones:

(...)

8. Producción Propia: Son aquellos programas realizados directamente por la comunidad organizadas, en coproducción o contratados con terceros para primera emisión en su área de cobertura. Esta producción deberá estar orientada principalmente a satisfacer necesidades educativas, recreativas y culturales, y así mismo **garantizar el pluralismo informativo** de la comunidad organizada a la cual se presta el servicio”. (NSFT)



ubicada en área de servicio de la estación. Y la televisión cerrada o por suscripción, es aquella en la que la señal, independientemente de la tecnología de transmisión utilizada y con sujeción a un mismo régimen jurídico de prestación, está destinada a ser recibida únicamente por personas autorizadas para la recepción¹⁹.

En virtud de esto se observa que para poder ver la televisión abierta, no es necesaria una autorización o permiso, o la celebración de un contrato de prestación de servicio de televisión, mientras que para poder ver la televisión cerrada el usuario, es el que decide si contrata el servicio o no, de acuerdo a la oferta comercial del Prestador del servicio.

En consecuencia, es importante que el regulador tenga presente que de cara al servicio de Televisión cerrada específicamente, la participación más representativa del usuario, es elegir cual operador contratar de cara a la parrilla de canales ofrecidos, y cual paquete de Televisión por suscripción comprar de cara a la oferta comercial existente, y mejor aún, al contar con una amplia parrilla de canales, determinar el contenido a que desea ver. En conclusión, en Televisión cerrada, nadie está obligado a ver los contenidos, puede cambiar el canal, apagar el Televisor o en el peor escenario cancelar el servicio si considera que la oferta no sufre su expectativa.

2. RESPUESTA A INTERROGANTES:

- 1. *¿Está de acuerdo con el problema definido en este documento? En caso de no estar de acuerdo, explique sus motivos, aporte evidencia al respecto y proponga un problema alternativo.***

RESPUESTA COMCEL: De acuerdo a los fundamentos planteados por COMCEL a lo largo de este documento, No estamos de acuerdo con el problema definido. El problema propuesto por la CRC, no analiza la reciente actualización realizada por la entonces ANTV sobre el particular, Por lo que consideramos que lo que se debe hacer es una incorporación de dichas disposiciones al régimen general de la CRC, sin que esto implique cambios sustanciales.

- 2. *¿Considera que las causas planteadas en este documento son las que generan el problema definido? ¿Adicionaría una causa para dicho problema? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.***

COMENTARIO COMCEL: De acuerdo a los fundamentos planteados a lo largo de este documento, No estamos de acuerdo con las causas del problema, pues señala como causa del mismo la los fundamentos que propone la CRC para la determinación del mismo son débiles, máxime si se tiene en cuenta que la ANTV expidió la Resolución 026 de 2018, en donde consagra obligaciones de estricto

¹⁹ Artículo 20 de la Ley 182 de 1995.



cumplimiento del Prestador de servicio de televisión cerrada en pro de los derechos de pluralidad informativa, participación ciudadana y protección al televidente.

En este sentido, el hecho del cambio de competencias del servicio de televisión, no es una causa que justifique la necesidad del proyecto. De la misma manera, la CRC no justificó cómo la falta de adopción de nuevas herramientas tecnológicas para la participación, es una causa que justifique dicha intervención regulatoria.

3. *¿Considera que las consecuencias expuestas en el presente documento tienen relación directa con la materialización del problema? ¿Adicionaría una consecuencia a dicho problema? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.*

COMENTARIO COMCEL: De acuerdo a los argumentos planteados por COMCEL a lo largo de este documento, No estamos de acuerdo con las consecuencias del problema, pues los fundamentos que propone la CRC para la determinación del mismo son débiles.

En este sentido, la CRC plantea como consecuencias: i) Insatisfacción de los televidentes, ii) Ineficiencia en la defensa de los intereses de los televidentes iii) Alcance limitado de la participación ciudadana.

Al respecto vale la pena preguntarle a la CRC por el estudio estadístico que lo obligue a indicar las consecuencias acá planteadas, en donde pondere la totalidad de usuarios, y el número de quejas interpuestas, y la efectividad del órgano competente para que se le dé una solución eficaz a las mismas.

4. *¿Considera que existen otros grupos de valor que deben tenerse en cuenta en el desarrollo del presente proyecto regulatorio? Si es así, por favor indique cuáles.*

COMENTARIO COMCEL: De acuerdo con lo señalado en el documento objeto de comentarios, debe tenerse en cuenta el impacto de los OTT en el mercado audiovisual evitando generar cargas regulatorias que acentúen la distorsión de dicho mercado.

5. *Considera apropiados los actuales mecanismos de participación ciudadana en los temas que puedan afectar al televidente, especialmente lo referido al control de contenidos audiovisuales. De ser negativa su respuesta: ¿Cuáles deberían ser los nuevos mecanismos de participación ciudadana? Justifique su respuesta.*

COMENTARIO COMCEL: Si, de acuerdo al régimen al que pertenezca el usuario. En este sentido, las normas actuales para televisión abierta están acordes a su régimen, así como las establecidas en la Resolución ANTV 026 de 2018, para los Prestadores de servicio de televisión cerrada, y las



establecidas en la Resolución ANTV 650 de 2018, para prestadores del servicio de Televisión Comunitaria.

- 6. *¿Considera apropiados los actuales mecanismos o medidas de protección y defensa del televidente? (Ejemplo: los avisos presentados antes de la emisión de un programa). De ser negativa su respuesta: ¿Cuáles deberían ser los nuevos mecanismos o medidas de protección y defensa del televidente? Justifique su respuesta.***

COMENTARIO COMCEL: Si, de acuerdo al régimen al que pertenezca el usuario. En este sentido, las normas actuales para televisión abierta están acordes a su régimen, así como las establecidas en la Resolución ANTV 026 de 2018, para los Prestadores de servicio de televisión cerrada, y las establecidas en la Resolución ANTV 650 de 2018, para prestadores del servicio de Televisión Comunitaria.

- 7. *¿Cuáles alternativas regulatorias (y no regulatorias) considera pertinentes para resolver el problema identificado?***

COMENTARIO COMCEL: Se propone a la CRC que en virtud de la autoregulación, y simplificación normativa, y antes de imponer más regulación, elabore una Guía que de lineamientos en procura de la efectiva participación ciudadana.

- 8. *Indique las observaciones y/o comentarios adicionales que considere pertinente mencionar en relación con el proyecto actual "Actualización normativa en materia de contenidos audiovisuales".***

COMENTARIO COMCEL: A lo largo del presente documento, se presentaron las observaciones a la propuesta regulatoria planteada.

De la manera más cordial,

MARIA TERESA CASTAÑEDA G

Gerente de Regulación y Relación con Operadores