

Bogotá, 22 de marzo de 2015

Ingeniero

JUAN MANUEL WILCHES DURAN

Director Ejecutivo

COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES

Ciudad

Asunto: Comentarios al documento “Mercados Audiovisuales en un entorno convergente”.

Apreciado Ingeniero Wilches:

Telefónica Colombia valora positivamente que la Comisión de Regulación haya publicado un documento con sus análisis del entendimiento del mercado de la industria de televisión en Colombia, y permita enriquecerlos con nuestros aportes, en su fase previa a la cuantificación y a la identificación de las fallas de mercado y sus potenciales remedios.

En relación con el análisis de mercados relevantes, debemos mencionar las siguientes ideas principales: al documento le falta profundizar la diferenciación injustificada de del cobro del componente variable de los contratos de concesión de los servicios de televisión por suscripción según la tecnología del prestador, que es a todas luces una barrera considerable y no transitoria; la Comisión no tuvo en cuenta los comentarios previos sobre la definición de los mercados mayoristas y minoristas y no explica por qué los ha descartado; la última definición propuesta de mercados mayoristas y minoristas está incompleta porque no determina el alcance geográfico.

Adicionalmente, no se tomó en consideración en sus análisis teóricos las grandes fallas de mercado que trae la prestación ilegal del servicio de televisión cerrada, tampoco se incluyó un análisis de la obligación en cabeza de los operadores de televisión cerrada de distribuir a nivel minorista los canales de televisión abierta nacional, regional y municipal sin costo, y sujeto a capacidad técnica (art 11, ley 680 de 2001), sumado al hecho que la televisión cerrada es el principal medio de acceso a la televisión en el país.

De acuerdo con lo anterior, a continuación desarrollamos cada uno de los aspectos antes mencionados:

1. Diferencia en las barreras existentes en servicios sustitutos

Sobre el primer punto, si bien el documento sugiere que el estudio se va a llevar a cabo según lo dispuesto en la resolución CRC 2058 de 2009, notamos como al capítulo 4 de “Análisis de Mercados” le falta plantear uno de los tres criterios adoptados por la Unión Europea para su definición: la existencia de barreras considerables y no transitorias, bien sea por la estructura misma del mercado, o de carácter regulatorio.

En los considerandos de la mencionada resolución se cita el documento “Resultados del análisis de competencia en los mercados relevantes”, que a su vez indica que “se examinarán las barreras tanto exógenas como estructurales, entendidas las primeras como aquellas que se desprenden de la regulación y/o la normatividad vigente”.

Y es que en el actual mercado de televisión colombiano, los tributos que se pagan al Estado difieren en gran medida en función de la modalidad o habilitación sin tener en cuenta el grado de sustituibilidad de los servicios: el valor por usuario que se debe pagar de manera diferida por la prórroga de las licencias no es igual entre los operadores de cable y los satelitales y lo que tienen licencia única. Los valores de componente variable de los contratos de concesión y sus prórrogas, son diferentes por tecnologías o por tipo de licencia para la prestación del servicio de televisión por suscripción.

Lo anterior, por cuanto para los años 2013, 2014 y 2015 la Autoridad Nacional de Televisión ha expedido actos administrativos en los cuales ha dado un trato discriminatorio frente al pago que por el mismo concepto deben hacer los operadores con tecnología cable y que tienen una licencia única, respecto de los operadores con tecnología digital. Ello a pesar que en el año 2012 se fijó un valor igual para la tecnología cable y satelital.

En la tabla a continuación se evidencia el trato discriminatorio dado a la tecnología satelital en los años 2013 y 2014:

Tabla I – Valor del ‘componente variable’ para operadores de TV por suscripción – Años 2013 a 2015

Año	Satelital	Cable	LicenciaÚnica
2013	\$674,35	\$649,19	\$649,19
2014	\$711,94	\$643,34	\$643.34
2015	\$764,00	\$668,27	\$668,27

Fuente: Resolución ANTV 179 de 2012, Resolución ANTV 346 de 2013, Resolución ANTV 345 de 2013, Resolución ANTV 1371 de 2014,

Resolución ANTV 1370 de 2014, Resolución ANTV XX y Resolución ANTV 113 de 2015.

Dicho trato discriminatorio no garantiza la protección de los derechos e intereses colectivos a la libre competencia económica, al acceso al servicio público de televisión, la neutralidad tecnológica y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

2. La sustitución en el mercado que generaría la posibilidad de explotar canales secundarios o multiplexados con la TDT.

Por otra parte, la posibilidad de explotar los canales secundarios o multiplexados de la TDT a los operadores de TV abierta de manera similar a como lo se efectúa por los operadores de TV por suscripción, puede generar una sustitución en el mercado mientras que los canales privados de TV abierta pagan el 1% de los ingresos por pauta publicitaria, no tendrán que pagar por cada suscriptor que accede al contenido, como en el esquema de la televisión por suscripción, donde se debe pagar los \$764 por cada suscriptor al mes de cargo variable de acuerdo con lo definido en los contratos de concesión.

Es del caso advertir, que en el Acuerdo 002 de 2012, la CNTV autorizó que los concesionarios de televisión abierta privada, ya no explotaran un solo canal de televisión abierta privada, sino un multiplex digital que le permitiría operar y explotar varios canales de televisión abierta privada para ciertas regiones del país, esto es, una porción de espectro radioeléctrico que le permitirá explotar y operar más de un canal de televisión abierta privada, desconociendo abiertamente, el régimen legal de habilitación para la prestación de los servicios de televisión, puesto que sus contratos se encuentran regidos por la Ley 182 de 1995, que señala que su cobertura es nacional, por lo que no puede prestar servicios exclusivamente en un territorio específico desencadenado

Así, gracias a la tecnología TDT el espectro se puede multiplexar para permitir emitir varios canales de TV, que indistintamente en el Acuerdo 2 de 2012 se denominan señales o subcanales. Como consecuencia de lo anterior se otorgó en forma directa un segmento de espectro que, gracias a la tecnología, le permite a los concesionarios de televisión abierta privada transmitir entre dos (2) o más canales de televisión abierta, cuando el contrato de concesión vigente entre ellos y el Estado Colombiano, sólo permite el espectro radioeléctrico necesario para la emisión de un solo canal de televisión abierta.

Con lo anterior, se establece una nueva clase de servicio de televisión excediendo las facultades establecidas por la Ley 182 de 1995 en cabeza de la CNTV hoy ANTV, lo que permite la prestación del servicio de televisión por suscripción a los operadores de los canales abiertos de televisión privada para el cual no se encuentran habilitados

legalmente, ya que no han acudido al procedimiento establecido por el artículo 42 de la Ley 182 de 1995. Así de manera contraria a la ley se autoriza el ajuste en los títulos habilitantes convergentes de estos operadores de televisión abierta, sin cumplir los requisitos de esta ley,

La nueva clasificación autoriza de manera ilegal a los operadores de los canales abiertos de televisión, a desencadenarse, infringiendo lo dispuesto en sus contratos, que señala que su cobertura es nacional. No se puede abrir la puerta a que un canal abierto nacional preste servicios exclusivamente en un territorio específico desencadenado; esto afectaría el modelo actual de televisión definido por Ley, entre otras cosas en cuanto el rating y la financiación de los canales regionales y locales de TV abierta.

No se puede olvidar que los operadores de televisión abierta radiodifundida tienen unas obligaciones relacionadas con el i) fomento a la producción nacional, ii) garantía de acceso a la televisión a la población con discapacidad auditiva, y iii) programación, única y exclusivamente al canal principal de televisión, y no a los subcanales, en violación de la Ley 182 de 1995, la cual no estableció distinción alguna en la materia

Esta diferenciación arbitraria genera una ventaja injustificada para determinados agentes de la cadena de valor, por lo cual solicitamos que la Comisión contemple en su propuesta esta situación así como los efectos financieros negativos que de ella se puedan derivar.

3. Los canales de TV abierta no son insumo de la TV por suscripción estos se incluyen en la parrilla por obligación legal

El consultor dice que en este nivel de la cadena de valor también se deben incluir los canales de señal abierta, que aunque entregan su señal directa a los consumidores, también son un insumo para los servicios de televisión por suscripción, en la figura de retransmisión la cual se explicara más adelante en la sección de mercados mayoristas.

Así, en el documento en discusión, la CRC en el numeral 4.2.3 en la página 39, hace referencia al mercado hipotético de “Derechos de Retransmisión”, sin que se tenga en cuenta que la obligación en cabeza de los operadores de televisión cerrada de distribuir a nivel minorista los canales de televisión abierta nacional, regional y municipal sin costo, y sujeto a capacidad técnica se hace en cumplimiento de la obligación establecida en el art 11, ley 680 de 2001.

Dicha norma establece la obligación de *Must Carry* a los operadores de televisión por suscripción, por lo que existe un mandato legal, regulatorio y contractual para los operadores de televisión por suscripción de transmitir los canales de televisión abierta sin interferencia y sin costo para los usuarios.

Así, la CRC no puede dejar pasar por alto, que artículo 11 de la Ley 680 de 2001, fue objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional, la cual se pronunció declarando su constitucionalidad en las Sentencias C654/03 y 1151/03, destacándose de ellas, que:

“En cuanto hace a la proporcionalidad de la medida enjuiciada, encuentra la Corte que si bien es cierto que la exigencia de la norma acusada podría afectar la libertad económica de los operadores de la televisión por suscripción, también lo es que la carga que se les impone no es de ninguna manera mayor que el beneficio que se pretende obtener, el cual consiste en la garantía del derecho a recibir una información libre e imparcial. Puede afirmarse, incluso, que lejos de afectar a los operadores de la televisión por suscripción la medida censurada comporta para ellos beneficios significativos, en tanto y en cuanto transmiten a sus usuarios la programación que ofrecen los canales colombianos de televisión abierta sin tener que cancelar derechos por este concepto. Y además tal garantía puede hacer más atractivo para los usuarios el servicio por suscripción”.

Así mismo, no puede desconocer que el Acuerdo No. 10 de 2006, hoy vigente, establece la obligación de los operadores de televisión por suscripción de garantizar sin costo alguno a sus suscriptores la recepción de los canales colombianos de televisión abierta de carácter nacional, regional, municipal que se sintonicen en VHF, UHF o vía satelital denominado (DBS) o Televisión Directa al Hogar en el área de cubrimiento. Obligación que a su vez fue incorporada en el contrato de concesión de Televisión Satelital No. 017 de 2007 de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P.,

Por último, no se debe pasar por alto que mediante Resolución 2291 del 22 de septiembre de 2014, la Autoridad Nacional de Televisión resolvió la actuación administrativa iniciada mediante la Resolución 1612 del 5 de mayo de 2014 sobre las condiciones de la recepción de señales de televisión abierta en los sistemas de televisión por suscripción y determinó, ordenar a los operadores de televisión cerrada distribuir la señal de los canales de televisión abierta, en los términos del Artículo 11 de la Ley 680 de 2001, según la Sentencia C-654 de 2003 de la Corte Constitucional.

En consecuencia, y consideramos necesario que se aclare que la inclusión en la parrilla de dicho contenido obedece a una obligación legal y por lo tanto, no es por si solo un insumo, es una carga y por lo tanto genera un costo por el uso de su parrilla.

4. La prestación informal del servicio “piratería” no es considerado en el estudio

En relación con este punto, nos llama poderosamente la atención que en el análisis del mercado no se haya tenido en cuenta los comentarios previos sobre la definición de los mercados mayoristas y minoristas y que no haya explicado por qué los ha descartado.

En un oficio de marzo 25 del 2014 enviamos nuestras apreciaciones sobre los resultados de la consultoría adelantada por BlueNote Management Consulting (2013). En ese momento comentamos que no se había tenido en cuenta la problemática de la televisión “informal” o “pirata” y el subreporte, y hoy vemos con preocupación cómo en la última publicación siguen sin abordarse estas temáticas.

Aunque en el documento de 2013 no se mostraba el impacto de la piratería, en especial de los FTAs modificados para captura de señales satelitales codificadas, debemos mencionar que la sesión de la CITEI, llevada a cabo en Medellín hace unos días, giró principalmente sobre este tema. En esa jornada este organismo recomendó a todos los Estados miembros, regular las disposiciones para prevenir la importación, comercialización, y uso de dispositivos receptores satelitales con capacidad de descifrado para acceder ilegalmente señales de televisión de pago.

Uno de los considerandos del documento final indica que la televisión por satélite de suscripción se ha visto afectada negativamente, incluso hasta poner su futuro desarrollo en riesgo, por el uso ilegal de FTAs.¹

La existencia de la piratería y la necesidad de adoptar medidas para evitar el ingreso de equipos que por no cumplir con ciertas características técnicas puedan proliferar la situación, fue reconocida también por el Gobierno al fijar la política para lograr la expansión y cobertura de la TV pública a través de la tecnología DTH en el documento Conpes 3815 de 2014² cuando señaló que:

Para cumplir los propósitos estratégicos descritos en el presente documento, se prevé un aumento en la importación, comercialización e instalación de equipos (antenas, decodificadores, terminales, etc.). Por este motivo se debe fortalecer el acompañamiento que brinda la Fiscalía General de la Nación a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), a la Policía Nacional y a la ANTV **en las acciones para combatir la distribución no autorizada de señales de televisión. En específico lo relacionado con el contrabando y la utilización ilícita de equipos receptores para captar la señal de televisión.** De igual forma, se requiere la colaboración entre las autoridades ya mencionadas para evaluar la necesidad de

¹CITEI. Proyecto de Recomendación. CCP.II/RES. XXX (XXV-15). Disposiciones para impedir el uso ilegal de equipos receptores de servicios de televisión satelital por suscripción.

² <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3815.pdf>

establecer requisitos aduaneros adicionales para **controlar el ingreso de equipos de contrabando y evitar la operación de aquellos que no cumplan con las características técnicas mínimas que, en caso de requerirse, defina la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), que hayan sido objeto de hurto o que +señales de televisión a través de la prestación ilegal de los servicios de televisión.** (lo resaltado es nuestro)

En la parte de las recomendaciones el Conpes le solicita a la CRC:

Solicitar a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, el estudio y, de considerarlo necesario, la definición de las características técnicas necesarias de los equipos para la recepción del servicio de televisión satelital prestado por RTVC en el territorio colombiano y parámetros de calidad en la prestación del servicio de televisión satelital.

Ese estudio debe permitir determinar las características de los equipos para evitar la piratería y ello implica que es necesario que se comprenda cuál es el problema existente por lo que la definición del mercado y los factores que inciden en este debería considerar la situación expuesta.

Además, el impacto negativo de la piratería se estima alrededor de los USD \$ 60 millones al año, según las memorias del Congreso de Andinalink 2014. Estos recursos se ven siempre reflejados en menores impuestos y aportes al fondo de televisión pública y en pérdida de eficiencia competitiva. Adicionalmente, de acuerdo con las cifras de diferentes fuentes públicas y privadas, el subreporte de suscriptores está en un nivel crítico, ya que las diferencias en la penetración de los hogares superan los 22 puntos básicos entre dos fuentes oficiales, el DANE y la ANTV, lo que puede significar que más de 2.5 millones de hogares no estén debidamente contabilizados.

El tema de la piratería ya había sido tratado por la CRC en 2010³ cuando se reconocía que Colombia tenía cerca del 40% de los suscriptores no registrados, con impactos nefastos como la pérdida de ingresos, y la menor expectativa de crecimiento para proveedores y programadores. La preocupación se ha mantenido, como lo hemos manifestado en varias oportunidades, y como se desprende de esta nota del diario El Tiempo⁴:

³CRC. Análisis del sector TIC en Colombia: Evolución y Desafíos. Diciembre de 2010.

⁴EL TIEMPO. Redacción Justicia. 24 de febrero de 2014.

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13551875>

Televisión pirata genera pérdidas por 60 millones de dólares

Operadores denuncian que en el 2012, el gobierno dejó de recibir 108 mil millones de pesos.

El robo de señal de televisión por cable le genera hoy al país pérdidas por 60 millones de dólares al año.

Así lo denuncian los principales operadores que prestan este servicio, pues solamente en el 2012, por concepto de recaudo de impuestos y pagos por concesión, el gobierno dejó de recibir al menos \$ 108 mil millones de pesos.

De los 10. 454. 696 hogares que hoy tienen televisor en Colombia, 1.078.903 tienen señal de televisión pirata y el subregistro puede alcanzar los 669.153 hogares.

Bogotá, la región oriental del país (Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca y Meta), Antioquia y Valle son las zonas del país donde más se presenta el fenómeno de la piratería, de acuerdo a un estudio de mercados realizado por las mismas empresas.

Quiénes integran esta industria de la televisión paga y que cumplidamente hacen sus aportes de impuestos y son fuente de miles de empleos se han unido, a través de la "Alianza contra la piratería de televisión paga" para hacerle frente a ese flagelo.

Mañana y hasta el próximo jueves, en el centro de convenciones de Cartagena, el gremio, representado en más de 20 empresas, se reunirá para diseñar estrategias que impulsen y apoyen la gestión de las autoridades como la ANTV, la Policía y la Fiscalía, para perseguir y desmantelar las diferentes organizaciones delictivas dedicadas a robar señal.

De acuerdo a los reportes de los operadores el fenómeno se produce, en el mayor de los casos, por medio de un tipo de piratería que involucra el uso de receptores satelitales FTA para poder descifrar, ilegalmente y sin autorización, las señales de televisión paga.

Los cálculos de las autoridades es que en el 2012 ingresaron al país, en promedio, 40.000 de estos decodificadores sin contar los que llegaron de contrabando, lo que hace imposible ejercer un control más estricto sobre las empresas ilegales.

El robo de señal no solamente ocasiona pérdidas económicas, también causa un gran perjuicio a la imagen que los operadores transmiten legalmente, pues quienes pagan por el servicio es probable que la reciban con interferencia.

Michael Hartman, delegado de una de las multinacionales de televisión por cable que participarán del evento, dijo que "durante el 2014 seguiremos trabajando como equipo y en conjunto con los entes gubernamentales, judiciales y policiales de la región, apoyando la libre competencia y el desarrollo de la industria".

La alta ilegalidad implica que el regulador debe estimar su alcance, su impacto en el bienestar y sus efectos en el mercado, para ajustar sus análisis a la realidad y para hacer los supuestos que el análisis de mercado requiera.

Por lo anterior, es necesario que la CRC valore el tamaño del mercado atendido ilegalmente, su impacto en el bienestar y en los análisis de mercado. Así mismo, es necesario que se analicen los mecanismos de regulación de mercados que reduzcan la incidencia de la ilegalidad.

Finalmente, en aplicación del principio orientador de coordinación entre autoridades, solicitamos que se establezcan las medidas que correspondan.

5. Reconocimiento de la situación de competencia de los operadores comunitarios

Otro asunto sobre el cual llamamos la atención hace cerca de un año fue el desconocimiento del impacto en la competencia del sector la operación de las empresas comunitarias, siendo que la televisión comunitaria es un servicio que compite de forma directa con la televisión por suscripción.

No entendimos en su momento por qué el análisis no reflejaba las particularidades de la prestación de los servicios comunitarios, y se asumía que este servicio no influía en las decisiones de los consumidores. El estudio de Blue Note suponía que los operadores comunitarios compiten en las mismas condiciones, técnicas, financieras y económicas que tienen las empresas de televisión por suscripción y sin embargo no mencionaba que:

- la retransmisión ilegal por parte de operadores comunitarios podría llegar a igualar o a ofrecer un producto similar al de operadores satelitales o de TV por Cable;
- los operadores comunitarios ofrecen canales de pago en sus parrillas;
- en la televisión comunitaria se recibe la señal de TV por medio de instalación en la casa del cliente (generalmente cable) a diferencia de la TV abierta que no requiere instalación en la casa del cliente;
- en algunas ocasiones los operadores comunitarios no revelan las cargas tributarias o los pagos que realizan por derechos de transmisión de los contenidos.

Frente a la propuesta actual no entendemos por qué si los operadores presentamos nuestros argumentos y la firma BlueNote entregó sus análisis, en las conclusiones del estudio se dice que la CRC *analizará la situación competitiva de la TV comunitaria y la presión que ejerce sobre el mercado de paquetes básicos de TV.*

6. Alcance geográfico de los mercados

Finalmente, vemos que la última definición propuesta de mercados mayoristas y minoristas está incompleta porque no determina el alcance geográfico. En las conclusiones se menciona que fue posible identificar los mercados (i) minorista de canales Premium; (ii) mayorista de canales Premium; (iii) minorista de canales básicos; y (iv) mayorista de canales básicos.

Telefonica

Sin embargo, a esta propuesta le falta la identificación del alcance geográfico, definido por la propia CRC en 2008 como el territorio en el que las condiciones de competencia son homogéneas. Vale recordar que en nuestro oficio del año pasado insistimos ampliamente en que el análisis debe incluir una revisión a fondo de la caracterización de los mercados relevantes, basado en la órbita municipal que tiene la prestación de los servicios de televisión por suscripción.

Cordial saludo,

Original firmado por

NATALIA GUERRA CAICEDO

Directora de Regulación

Telefónica Colombia