



Bogotá D.C 15 de Enero de 2016

Doctor  
**GERMÁN DARIO ARIAS**  
Director Ejecutivo  
**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES - CRC**  
Calle 59 bis No 5-53 Piso 9  
Ciudad

**Referencia: Comentarios al Proyecto de Resolución: "Por la cual se modifica regulación relacionada con el establecimiento de las cláusulas de permanencia mínima para servicios de comunicaciones fijas y televisión por suscripción, y se dictan otras disposiciones"**

Respetado doctor Arias:

DIRECTV Colombia Ltda. (en adelante, **DIRECTV**), parte del grupo económico AT&T Inc., en atención a la invitación realizada por la Comisión a presentar comentarios al proyecto de resolución que busca modificar las cláusulas de permanencia mínima para servicios de comunicación fijos y televisión por suscripción, nos permitimos remitir nuestras sugerencias y observaciones al respecto.

- Es urgente realizar cambios que permitan una mayor eficacia de las políticas públicas y la regulación para garantizar la inversión, la competencia y la eficiencia en la prestación de los servicios de cara al usuario en el nuevo ecosistema digital, en el cual conviven los operadores tradicionales con nuevos actores como los OTTs.
- La medida regulatoria que busca eliminar las Clausulas de Permanencia Mínima (CPM) en servicios de comunicación fijos y de televisión por suscripción deja de lado que aunque estas constituyen costos de cambio, no representan una falla de mercado en sí mismas. Los problemas identificados, tales como la ausencia de prorratio en las CPM y el cobro excesivo en las mismas, si constituyen fallas de mercado en la medida en que aumentan los costos de cambio pero estas pueden ser solucionadas por el regulador, sin que esto implique la eliminación de las cláusulas.
- Es necesario aplicar en este caso concreto las metodologías de impacto regulatorio mundialmente aceptadas (tales como RIA) que determinen los efectos positivos y negativos de la medida propuesta.

A continuación, nos permitimos exponer con mayor detalle los temas arriba enunciados:



**DIRECTV COLOMBIA LTDA NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 FAX: (1) 219 7394 Código Postal: 110111 DIRECTV.com.co**

Bogotá: Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 Cali: Avenida 6A N° 18-13 Tel: (2) 684 8170 Medellín: Calle 10 A No. 34-11 Local 1005 Hotel Diez  
Categoría Tel: (4) 319 6000 Fax: (4) 226 8521 Barranquilla: Carrera 50 N° 76-54 Tel: (5) 353 1420 Fax: (5) 353 1420  
Ext. 2220 Bucaramanga: Ave. González Valencia N° 52-03 Telefax (7) 657 4443 Pereira: Carrera 13 N° 14-46 Tel: (6) 316 9600 Fax: (6) 316 9650  
Chía: Av. Pradilla No.1 -12 Este Tel: 555 6585  
Línea de servicio al cliente 018000117711

*En DIRECTV estamos comprometidos con el medio ambiente, por eso utilizamos papel reciclado para realizar nuestras impresiones*



## 1. Retos regulatorios en el entorno actual

Internet es hoy mucho más que la infraestructura que permite su despliegue, es necesario tener en cuenta la información y los servicios que viajan por este medio. Asimismo, el internet ha revolucionado el acceso a los servicios y a la información como no lo había hecho ningún medio de telecomunicaciones en el pasado. Esto lleva a que los reguladores del sector TIC enfrenten hoy grandes retos, ya que deben responder a esta nueva realidad sin poner en riesgo la innovación, ni ignorar las realidades históricas del sector y los actores tradicionales.

Raul Katz en su estudio *"El ecosistema y la economía digital en América Latina"*, menciona que el avance de la economía digital en América Latina es todavía muy incipiente, por lo que se hace necesario considerar sus implicaciones regulatorias dado que el carácter global de los servicios digitales en la nube limita de forma significativa el alcance de las regulaciones nacionales y de sus órganos de control<sup>1</sup>. El desconocimiento del impacto de nuevos jugadores puede llevar a asimetrías regulatorias y desequilibrios en la cadena de valor, toda vez que en la regulación vigente tanto en el tema tributario, de infraestructura, como a nivel de protección de usuarios, no se incluyen las reglas de juego con las que entran a competir directa o indirectamente en el mercado de televisión por suscripción los operadores OTT.

Hoy ya encontramos múltiples servicios y aplicaciones que funcionan a través de la red, que pueden ser en algunos casos servicios complementarios e incluso sustitutos de los servicios actualmente ofrecidos por empresas de telecomunicaciones. Un ejemplo es Skype, creada en 2003 ya cuenta con 250 millones de usuarios activos por mes, quienes hablan 100 minutos en promedio, lo que podría convertir a dicha aplicación en un posible sustituto de la telefonía tradicional.

Netflix por su parte, de acuerdo a su balance general<sup>2</sup>, tuvo un incremento en su ingreso neto en el período 2013-2014 de aproximadamente 137%, mientras que en los últimos dos años en términos de suscriptores su crecimiento promedio fue de 32%. El crecimiento de usuarios de Netflix fuera de Estados Unidos ha venido ganando terreno, pues mientras que en septiembre de 2013 los usuarios internacionales representaban el 21,2% de la base total, en septiembre de 2015 alcanzaron una participación del 36,2%. Vale la pena mencionar que según cálculos de la consultora Dataxis, Latinoamérica tiene cerca de 5 millones de suscriptores, es decir, representa aproximadamente el 21% de la base internacional. Lo anterior certifica que Netflix es una realidad que indirecta o directamente afecta el ecosistema del mercado audiovisual nacional por lo que se hace imperativa una pronta regulación.

A diferencia de los operadores tradicionales, los OTTs no deben incurrir en costos como la inversión en infraestructura, costos de funcionamiento y el pago de impuestos nacionales y locales. En este sentido es fundamental entender que no se trata de cerrar las puertas a la

<sup>1</sup> Katz Raúl, *"El ecosistema y la economía digital en América Latina"* (2015), Fundación Telefónica, p. 18.

<sup>2</sup> Informes financieros de Netflix. En Línea, Consultado el 12/01/2016. Disponible en <http://ir.netflix.com/financials.cfm?CategoryID=282>



DIRECTV COLOMBIA LTDA NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 FAX: (1) 219 7394 Código Postal: 110111 DIRECTV.com.co

Bogotá: Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 Cali: Avenida 6A N° 18-13 Tel: (2) 684 8170 Medellín: Calle 10 A No. 34-11 Local 1005 Hotel Diez Categoría Tel: (4) 319 6000 Fax: (4) 226 8521 Barranquilla: Carrera 50 N° 76-54 Tel: (5) 353 1420 Fax: (5) 353 1420 Ext. 2220 Bucaramanga: Ave. González Valencia N° 52-03 Telefax (7) 657 4443 Pereira: Carrera 13 N° 14-46 Tel: (6) 316 9600 Fax: (6) 316 9650 Chía: Av. Pradilla No. 1 -12 Este Tel: 555 6585  
Línea de servicio al cliente 018000117711

En DIRECTV estamos comprometidos con el medio ambiente, por eso utilizamos papel reciclado para realizar nuestras impresiones



innovación en un sector que vive de los avances tecnológicos, sin embargo, si es menester de la Comisión cumplir con su objeto declarado en la Ley 1341 de 2009, al ser la entidad encargada de promover la leal competencia mediante la regulación de los mercados de redes y servicios de comunicaciones.

En el entorno actual mientras los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que reconocen y acatan los mandatos de la Ley 1341 de 2009 enfrentan una serie de costos regulatorios y cargas tributarias, participantes como los OTTs ven aumentar sus ingresos año a año pero no se ven afectados ni por las contribuciones a las entidades regulatorias, no asumen las obligaciones de los centros de atención obligatorios, no tienen imposiciones de calidad del servicio ni tampoco asumen la carga tributaria que demanda el país al resto de jugadores del sector.

A manera de ejemplo, solo en términos de contraprestaciones y contribuciones, para el año 2015 DIRECTV Colombia pagó a la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) y a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) los siguientes cargos:

Tabla 1. Contraprestaciones y contribuciones DIRECTV 2015

Entidad	Rubro	Valor	Resolución
ANTV	Compensación Televisión y componente variable de la Concesión de Televisión	\$ 34.116.269.398	Res ANTV 114 y 115 de 2015
CRC	Contribución	\$ 20.376.000	Res CRC 4839 de 2015
MINTIC	Contraprestación por habilitación general	\$ 462.621.000	Res MINTIC 290 de 2010
	TOTAL	\$ 34.599.266.398	

Fuente: elaboración propia

Lo anterior sin contar con los costos asociados (capital humano y desarrollos de IT) a los reportes de información que entre la ANTV y la CRC suman cerca de 18 formatos distribuidos de manera mensual y trimestral, así como las obligaciones de calidad, atención a usuarios, y PQRs.

Por otro lado, la Comisión tampoco tuvo en cuenta los costos que deben asumir los operadores por la presencia de la actividad informal y/o ilegal en el mercado de televisión por suscripción. En Colombia, el número de hogares que manifiestan contar con un servicio de televisión por suscripción no coincide con el número de suscriptores que son reportados a la autoridad de televisión ANTV. Dicha diferencia es fácilmente verificable cuando se comparan las cifras reportadas por el DANE a nivel nacional directamente a los hogares mediante la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) y las cifras oficiales reportadas por los operadores de TV por suscripción y comunitaria a la ANTV. De acuerdo con la ECV 2014 del DANE, se proyectaron 13.763.148 de hogares en Colombia en 2014, de estos, el 57,5% tiene servicio de televisión paga. Esto significa que existen aproximadamente 7.919.501 suscriptores a nivel nacional. Sin embargo, de acuerdo con las cifras reportadas a la ANTV por los diferentes operadores, solo el 37,8% de los hogares en Colombia están suscritos a un servicio de TV, con aproximadamente 5.202.881 suscriptores en



DIRECTV COLOMBIA LTDA NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 FAX: (1) 219 7394 Código Postal: 110111 DIRECTV.com.co

Bogotá: Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 Cali: Avenida 6A N° 18-13 Tel: (2) 684 8170 Medellín: Calle 10 A No. 34-11 Local 1005 Hotel Diez  
Categoría Tel: (4) 319 6000 Fax: (4) 226 8521 Barranquilla: Carrera 50 N° 76-54 Tel: (5) 353 1420 Fax: (5) 353 1420  
Ext. 2220 Bucaramanga: Ave. González Valencia N° 52-03 Telefax (7) 657 4443 Pereira: Carrera 13 N° 14-46 Tel: (6) 316 9600 Fax: (6) 316 9650  
Chía: Av. Pradilla No. 1 -12 Este Tel: 555 6585  
Línea de servicio al cliente 018000117711

En DIRECTV estamos comprometidos con el medio ambiente, por eso utilizamos papel reciclado para realizar nuestras impresiones

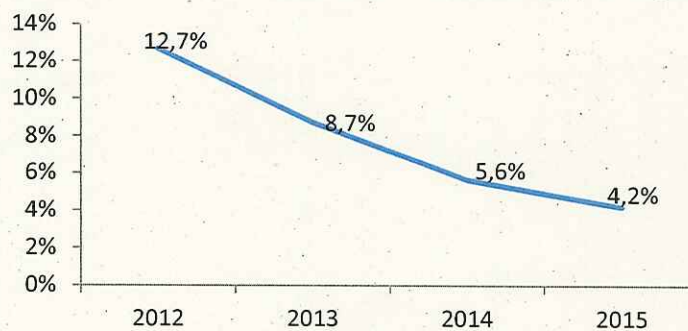


diciembre de 2014<sup>3</sup>. En el caso de la televisión por suscripción el “operador” dominante del mercado es la ilegalidad con 2.7 millones de suscriptores.

La informalidad no solo deja pérdidas para el Estado sino que genera presiones anticompetitivas sobre el mercado afectando la viabilidad financiera de los operadores de TV legales. La ilegalidad permite evadir costos regulatorios y lleva a que quienes ofrecen estos servicios, fijen tarifas inferiores, generando prácticas de competencia desleal. Asimismo, la naturaleza clandestina de estos fenómenos y el hecho de que las cifras publicadas por la ANTV no capturen la totalidad de usuarios, hace necesario estudiar con mayor profundidad este mercado.

El hecho de que los niveles de piratería sean tan altos, las cargas regulatorias aumenten cada día más y la regulación actual no incluya jugadores que están captando buena parte del mercado, ha generado que el crecimiento del mercado de televisión por suscripción disminuya cada año tal como se puede ver en Gráfico 1.

**Gráfico 1. Crecimiento suscriptores televisión por suscripción**



Fuente: ANTV. Cálculos internos.

El año 2015 registró el nivel de crecimiento más bajo en los últimos 4 años lo que si bien puede tratarse de choques de demanda al encontrar un servicio posiblemente sustituto como el que ofrecen los OTTs, cierta parte de la ralentización e incluso estancamiento del crecimiento es producto de factores económicos que el país viene viviendo en los últimos dos años. En la Gráfica 2 se puede observar que el país desde el tercer trimestre del 2013 presenta un decrecimiento constante, lo que a su vez se ve reflejado en el sector de comunicaciones y correo, pues mientras que en el tercer trimestre de 2013 registró un crecimiento de 4,5%, el mismo período de 2015 fue de -0,4%. Esto último en gran parte se da gracias a que el sector de comunicaciones registra buena parte de sus costos en dólares, experimentando Colombia en el último año una devaluación cercana al 38,51%. Solamente teniendo en cuenta los costos de conexión que hoy en día tiene DIRECTV Colombia en el servicio de televisión, el 66% es en dólares, mientras que en el servicio de internet la cifra alcanza el 56%.

<sup>3</sup> Incluye todos los operadores de televisión que reportan usuarios a la ANTV, así como los asociados reportados por los operadores de televisión comunitaria. Las cifras provienen de los reportes de suscriptores y asociados que publica la ANTV en su página web [www.antv.com](http://www.antv.com)



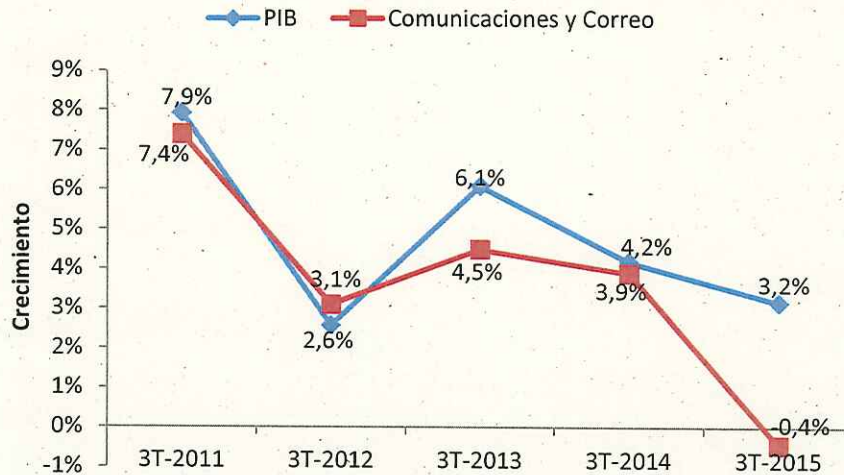
DIRECTV COLOMBIA LTDA NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 FAX: (1) 219 7394 Código Postal: 110111 DIRECTV.com.co

Bogotá: Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 Cali: Avenida 6A N° 18-13 Tel: (2) 684 8170 Medellín: Calle 10 A No. 34-11 Local 1005 Hotel Diez Categoría Tel: (4) 319 6000 Fax: (4) 226 8521 Barranquilla: Carrera 50 N° 76-54 Tel: (5) 353 1420 Fax: (5) 353 1420 Ext. 2220 Bucaramanga: Ave. González Valencia N° 52-03 Telefax (7) 657 4443 Pereira: Carrera 13 N° 14-46 Tel: (6) 316 9600 Fax: (6) 316 9650 Chía: Av. Pradilla No.1 -12 Este Tel: 555 6585 Línea de servicio al cliente 018000117711

En DIRECTV estamos comprometidos con el medio ambiente, por eso utilizamos papel reciclado para realizar nuestras impresiones



Gráfico 2. Crecimiento PIB vs Crecimiento sector Comunicaciones



Fuente: DANE. Cálculos internos.

Teniendo en cuenta la tasa de cambio de Brasil, Argentina, Chile, México, Perú y Colombia, para el período de enero de 2014 a septiembre de 2015, Colombia es el país de la región con la moneda más devaluada con el -56,7%, solo superado por el real brasileño que acumuló una devaluación del 64%. Lo anterior si bien es cierto genera una oportunidad en el largo plazo para la competitividad del país, en el corto y mediano plazo genera no solo un aumento en el valor de los insumos de la industria local sino que además incrementa el valor de los bienes importados los cuales venían teniendo un consumo considerable pues solo unos años antes la bonanza del precio del petróleo y del carbón y la cantidad significativa de inversión extranjera había hecho que Colombia se acostumbrará a un precio del dólar cercano a los \$1.700.

Como se mencionó anteriormente la devaluación de la moneda genera un pass-through en el precio de bienes y servicios ya sea a través de insumos o por valor del bien directamente lo que sumado al fenómeno del niño ocasionó que en Colombia se pasará de tener una inflación en diciembre de 2013 de 1,9% a tener una de 6,7% en diciembre de 2015.

En el Gráfico 3 se puede observar la inflación a lo largo del 2015 en donde solo en enero se estuvo dentro del rango meta del Banco de la República, lo que obligó a este último a subir la tasa de interés interbancaria lo que palabras más palabras menos encarece el crédito de las personas y choca directamente el consumo de los hogares.

Adicionalmente, es importante resaltar que la inflación para los ingresos bajos estuvo por encima de la inflación total, siendo esta última la referencia para que el salario mínimo creciera 7%, es decir, el poder adquisitivo de las personas con ingresos bajos ni siquiera se vio compensado por el aumento del salario mínimo lo que sin lugar a dudas acrecienta la tensión y perjudica fuertemente el consumo de los hogares. Sumado a lo anterior es importante resaltar que uno de los ítems que más jalonó el alza en la inflación fueron los alimentos que a diciembre de 2015 registraron una



DIRECTV COLOMBIA LTDA NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 FAX: (1) 219 7394 Código Postal: 110111 DIRECTV.com.co

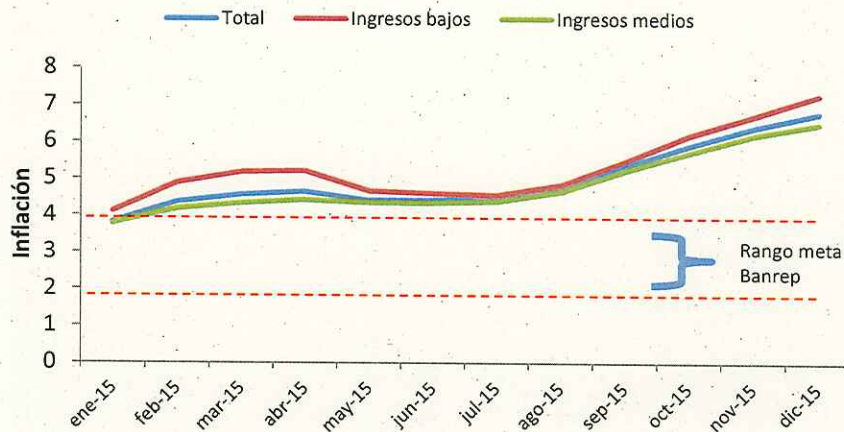
Bogotá: Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 Cali: Avenida 6A N° 18-13 Tel: (2) 684 8170 Medellín: Calle 10 A No. 34-11 Local 1005 Hotel Diez Categoría Tel: (4) 319 6000 Fax: (4) 226 8521 Barranquilla: Carrera 50 N° 76-54 Tel: (5) 353 1420 Fax: (5) 353 1420 Ext. 2220 Bucaramanga: Ave. González Valencia N° 52-03 Telefax (7) 657 4443 Pereira: Carrera 13 N° 14-46 Tel: (6) 316 9600 Fax: (6) 316 9650 Chía: Av. Pradilla No.1 -12 Este Tel: 555 6585 Línea de servicio al cliente 018000117711

En DIRECTV estamos comprometidos con el medio ambiente, por eso utilizamos papel reciclado para realizar nuestras impresiones



inflación del 10,8%, cabe tener en cuenta que los alimentos ocupan un porcentaje significativo en la canasta básica.

**Gráfico 3. Inflación por nivel de ingresos**



Fuente: DANE. Cálculos internos.

Ahora bien, por un lado el dólar afecta buena parte de los costos de conexión; las cargas regulatorias son cada vez más altas; la ilegalidad e informalidad del servicio de televisión no solo afecta los ingresos de los operadores legales vía usuarios sino que además debe asumir costos de realización de campañas, seguridad de la infraestructura, etc.; los OTTs no se encuentran dentro de la regulación lo que genera una tolerancia a la competencia desleal; y por último la situación económica del país impacta negativamente en el consumo de los hogares; claramente no es el entorno más adecuado para que la Comisión aplique ejercicios académicos sin antes evaluar las posibles consecuencias no solamente en el negocio de los operadores sino en indicadores macroeconómicos tan sensibles como la inflación y el desempleo. En este sentido, cualquier análisis por parte del regulador, incluido el proyecto propuesto para eliminar la posibilidad de pactar cláusulas de permanencia en servicios fijos, debe hacerse de manera juiciosa en el punto de inflexión en que se encuentra el desarrollo del mercado y del país.

## 2. Las Clausulas de Permanencia Mínima en los Servicios Fijos

Las principales funciones de la CRC giran alrededor de la protección de los derechos de los usuarios respecto al acceso al servicio y en el uso del servicio, y de corregir las fallas del mercado de comunicaciones<sup>4</sup>. Como ya se mencionó, para poder actuar en este sentido la CRC debe estudiar detalladamente los diferentes mercados, entender los problemas que presentan, y así

<sup>4</sup> CRC. (2015) *Análisis de permanencia mínimas en los contratos de prestación servicios de comunicaciones fijos*. Nov. 2015, p. 6-8.



DIRECTV COLOMBIA LTDA NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 FAX: (1) 219 7394 Código Postal: 110111 DIRECTV.com.co

Bogotá: Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 Cali: Avenida 6A No. 18-13 Tel: (2) 684 8170 Medellín: Calle 10 A No. 34-11 Local 1005 Hotel Diez  
Categoría Tel: (4) 319 6000 Fax: (4) 226 8521 Barranquilla: Carrera 50 No. 76-54 Tel: (5) 353 1420 Fax: (5) 353 1420  
Ext. 2220 Bucaramanga: Ave. González Valencia No. 52-03 Telefax (7) 657 4443 Pereira: Carrera 13 No. 14-46 Tel: (6) 316 9600 Fax: (6) 316 9650  
Chía: Av. Pradilla No. 1 -12 Este Tel: 555 6585  
Línea de servicio al cliente 018000117711

En DIRECTV estamos comprometidos con el medio ambiente, por eso utilizamos papel reciclado para realizar nuestras impresiones



poder actuar para solucionarlos, lo que en el mercado de TICs actual implica una revisión de cargas regulatorias por la creciente presencia de OTTs.

En este caso particular, la CRC busca la protección de los usuarios por medio de la disminución o eliminación de los costos de cambio entre operadores. Para esto es importante resaltar que los costos de cambio siempre van a existir, ya que como mencionan Burnham, Freis y Mahajan (2003), los costos de cambio son los costos asociados a cambiar de proveedor de un bien o servicio, asumidos una sola vez por el consumidor, que no se limitan a costos objetivos o "económicos"<sup>5</sup>. En la literatura de costos de cambio se evidencia que estos no se limitan a los costos financieros o económicos, que serían los cobros por incumplimiento de CPM o los cobros de instalación o "hook up-fee" que tienen los operadores de telecomunicaciones. En este sentido, dada su gran variedad y persistencia en diferentes sectores de la economía, no se puede considerar a los costos de cambio en sí mismos una falla de mercado..

Por otro lado, Burnham, Freis y Mahajan (2003) proponen una tipología de costos de cambio que incluye costos de procedimiento, costos financieros y costos relacionales. Los costos de procedimiento incluyen los costos de tiempo y esfuerzo que implica un cambio de proveedor, mientras que los costos relacionales incluyen la incomodidad que se deriva de un cambio, y las pérdidas de relaciones personales y de marca. A pesar de que estos autores concluyen que los tres tipos de costos de cambio influyen las decisiones de los consumidores, por medio de su estudio empírico encuentran que *"los costos de cambio financieros tienen el impacto más débil entre los tres tipos..."*<sup>6</sup> Es decir, aspectos como la fortaleza del vínculo psicológico con una marca o el tiempo que requiere aprender a utilizar un producto o servicio diferente, podrían llegar a tener un efecto mayor en la decisión del consumidor de cambiar de proveedor que las CPM. La misma CRC resalta que *"De hecho, con la información disponible sobre usuarios se ha podido concluir que en varios casos, la incidencia de las cláusulas de permanencia es baja en la decisión de los usuarios debido a que otros factores tienen más peso en la decisión..."*<sup>7</sup>(negrilla fuera de texto)

Por otro lado, la CRC también menciona que en algunos casos dichos costos pueden incluso resultar benéficos para los consumidores, *"La ambigüedad en el efecto de los costos de cambio sobre el bienestar parece reiterar que los esfuerzos de los reguladores deben dirigirse a asegurar que el consumidor tenga acceso a la información necesaria y que los operadores no abusen de su*

<sup>5</sup> Burnham, Freis y Mahajan (2003) *Consumer switching costs: A typology, antecedents, and consequences*, Academy of Marketing Science Journal, 2003:31, 2, p. 110

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 120

<sup>7</sup> CRC. (2015) *Análisis de permanencia...* Nov. 2015, p. 90



DIRECTV COLOMBIA LTDA NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 FAX: (1) 219 7394 Código Postal: 110111 DIRECTV.com.co

Bogotá: Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 Cali: Avenida 6A N° 18-13 Tel: (2) 684 8170 Medellín: Calle 10 A No. 34-11 Local 1005 Hotel Diez  
Categoría Tel: (4) 319 6000 Fax: (4) 226 8521 Barranquilla: Carrera 50 N° 76-54 Tel: (5) 353 1420 Fax: (5) 353 1420  
Ext. 2220 Bucaramanga: Ave. González Valencia N° 52-03 Telefax (7) 657 4443 Pereira: Carrera 13 N° 14-46 Tel: (6) 316 9600 Fax: (6) 316 9650  
Chía: Av. Pradilla No.1 -12 Este Tel: 555 6585  
Línea de servicio al cliente 018000117711

En DIRECTV estamos comprometidos con el medio ambiente, por eso utilizamos papel reciclado para realizar nuestras impresiones



*posición para ganar poder de mercado, sin tener que eliminar costos de cambio que pueden estar generando beneficios considerables al consumidor.”<sup>8</sup>*

En este sentido, es importante repasar los problemas que se identifican en el documento soporte de la propuesta regulatoria, dado que encontramos que todos pueden ser solucionados con acciones de control y vigilancia, o incluso intervenciones regulatorias, que no implican la eliminación de las CPM en servicios fijos. En primer lugar la CRC encuentra que algunos operadores no han definido que los montos por terminación anticipada disminuyan gradual y uniformemente de mes a mes. Este no es el caso de DIRECTV, que cuenta con dicha disminución en las tarifas tanto de televisión por suscripción como de internet. Dicho problema puede ser solucionado estableciendo unas reglas claras para la definición de los montos de terminación anticipada.

Asimismo, la CRC encuentra resultados contradictorios al comparar los montos cobrados por operadores con tecnologías de acceso, tamaño y/o economías de escala similares<sup>9</sup>. Por medio de acciones de control y vigilancia se podrían controlar este tipo de abusos por parte de algunos operadores. Encontramos el mismo caso con los potenciales abusos en los montos por servicios empaquetados, donde la CRC encuentra que a pesar de que los cargos por conexión deben ser menores que al realizar la instalación y activación de los mismos servicios por separado, en muchas ocasiones no lo es.

Lo anterior está relacionado con la existencia de un régimen diferente para las causales por las que se pueden pactar cláusulas de permanencia en el servicio de televisión por suscripción. Como lo menciona la CRC en el documento soporte, el Acuerdo 11 de 2006 de la extinta CNTV permite una causal abierta para pactar dichas cláusulas. Esto quiere decir que los operadores podrían estar usando las CPM para recuperar costos de su operación. En el caso particular de DIRECTV, aunque las cláusulas de televisión se pactan por la causal abierta que establece dicho Acuerdo, solo se están trasladando ítems que son fundamentales para la instalación y activación del servicio. Nuestros montos de CPM en televisión no incluyen valores de programación, vinculación, publicidad o importación de equipos. Dada esta realidad estaríamos de acuerdo con unificar el régimen de CPM en televisión por suscripción con el de todos los servicios de comunicaciones. Otro problema que se identifica respecto al manejo de las CPM en servicios fijos es el desconocimiento de los usuarios frente a si cuentan con una cláusula, y las implicaciones de la misma. De acuerdo con la encuesta presentada por la CRC y realizada por Datexco, el 6,8% de los usuarios de televisión no saben si acordaron una CPM, frente al 27,0% en telefonía fija y 5,4% en

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p. 69.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, p. 57-59. Es importante aclarar que no se cuenta con la evidencia que sustente dichos problemas identificados por la CRC en la operación de algunas empresas.



DIRECTV COLOMBIA LTDA NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 FAX: (1) 219 7394 Código Postal: 110111 DIRECTV.com.co

Bogotá: Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 Cali: Avenida 6A N° 18-13 Tel: (2) 684 8170 Medellín: Calle 10 A No. 34-11 Local 1005 Hotel Diez Categoría Tel: (4) 319 6000 Fax: (4) 226 8521 Barranquilla: Carrera 50 N° 76-54 Tel: (5) 353 1420 Fax: (5) 353 1420 Ext. 2220 Bucaramanga: Ave. González Valencia N° 52-03 Telefax (7) 657 4443 Pereira: Carrera 13 N° 14-46 Tel: (6) 316 9600 Fax: (6) 316 9650 Chía: Av. Pradilla No.1 -12 Este Tel: 555 6585  
Línea de servicio al cliente 018000117711

*En DIRECTV estamos comprometidos con el medio ambiente, por eso utilizamos papel reciclado para realizar nuestras impresiones*





internet fijo. Para solucionar este problema el regulador podría imponer requerimientos de información al usuario, u otras medidas que considere necesarias, sin necesidad de eliminar la posibilidad de pactar dichas cláusulas.

Por otro lado, es importante mencionar que la Comisión a través de las Resoluciones 3067 de 2011 y 4735 de 2015 fija unos parámetros de calidad para la prestación de los servicios. Adicionalmente la normatividad vigente ya contempla una solución en caso de que el operador incumpla con la calidad del servicio que se acordó con el usuario. De acuerdo con el artículo 33 de la Resolución 3066 de la CRC un usuario podrá cancelar el contrato por falta de disponibilidad de los servicios sin pagar las tarifas establecidas por cláusulas de permanencia mínima<sup>10</sup>.

Es importante resaltar que para el servicio de internet no es posible pactar CPM más de una vez, y que para el servicio de televisión por suscripción solo se pueden pactar en una nueva ocasión en condiciones específicas determinadas por la normatividad. Lo anterior lleva a que la mayoría de los usuarios de estos servicios no cuentan actualmente con CPM que signifiquen costos de cambio para los usuarios. De acuerdo con el documento soporte, solo el 25,1% de los 7,4 millones de contratos reportados por las 16 empresas prestadoras de servicios que suministraron información, tenía vigente una cláusula de permanencia mínima (lo que representa 1,85 millones de contratos)<sup>11</sup>.

Finalmente, en el caso de DIRECTV la mayoría de nuestros usuarios permanecen con nosotros por nuestra oferta diferencial que incluye: el mejor contenido de video y audio, la mejor tecnología y el mejor servicio al cliente. La ANTV, autoridad de regulación, vigilancia y control del servicio de televisión por suscripción, cuenta con alguna información sobre el peso del cobro de cláusula de permanencia mínima dentro del total de PQRs. De acuerdo con información presentada en 2013, solo el 6% de las PQR presentadas por los usuarios de los cuatro operadores de tv por suscripción más grandes (Claro, UNE EPM, DIRECTV, Telefónica) eran por el cobro de CPM. De estos operadores DIRECTV es en cual esta causal pesaba menos (4%)<sup>12</sup>. Esto indica que las CPM no son una fuente significativa de insatisfacción para los usuarios de televisión por suscripción, particularmente los de DIRECTV.

En este sentido, es claro que las CPM son un acuerdo que beneficia tanto a usuarios como a los proveedores. Por un lado, como ya se mencionó, los usuarios pueden acceder a un servicio de

<sup>10</sup> Resolución 3066 de 2011 de la CRC. El art. 34 presenta las interrupciones programadas de los servicios como una excepción y el anexo 1 describe las reglas para la disponibilidad del servicio.

<sup>11</sup> A 31 de diciembre de 2015, el 89,8% de los usuarios de televisión por suscripción de DIRECTV no contaban con una cláusula de permanencia mínima.

<sup>12</sup> Presentación ANTV (2013), *Atención al Usuario del Servicio de TV por Suscripción*, 5 de septiembre 2013, Jornadas de Consumo.

DIRECTV COLOMBIA LTDA NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 FAX: (1) 219 7394 Código Postal: 110111 DIRECTV.com.co

Bogotá: Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 Cali: Avenida 6A N° 18-13 Tel: (2) 684 8170 Medellín: Calle 10 A No. 34-11 Local 1005 Hotel Diez  
Categoría Tel: (4) 319 6000 Fax: (4) 226 8521 Barranquilla: Carrera 50 N° 76-54 Tel: (5) 353 1420 Fax: (5) 353 1420  
Ext. 2220 Bucaramanga: Ave. González Valencia N° 52-03 Telefax (7) 657 4443 Pereira: Carrera 13 N° 14-46 Tel: (6) 316 9600 Fax: (6) 316 9650  
Chía: Av. Pradilla No.1 -12 Este Tel: 555 6585  
Línea de servicio al cliente 018000117711

En DIRECTV estamos comprometidos con el medio ambiente, por eso utilizamos papel reciclado para realizar nuestras impresiones




comunicación fijo sin incurrir en altos costos de instalación y activación. Por otro lado, los operadores se benefician de la predictibilidad de conocer que sus clientes permanecerán utilizando el servicio por 12 o 24 meses (este último en planes de Internet). Aunque esta predictibilidad no es necesariamente el mismo tiempo que requiere un operador para recuperar lo que invirtió en obtener ese suscriptor, llamado en la industria *pay-back time*. Para el caso de DIRECTV es más de doble del término permitido en la CPM.

Este plazo permite a los operadores manejar mejor sus redes, innovar en servicios y planear las inversiones en infraestructura. La predictibilidad de los ingresos, permite a los operadores financiar las inversiones de capital, así como reducir los costos de adquisición y retención de usuarios, lo que eventualmente lleva a la reducción de costos y a las economías de escala que benefician a todos los usuarios porque permiten reducir los precios del servicio<sup>13</sup>. Es necesario recordar que las CPM son una estipulación contractual que los usuarios están en libertad de pactar o no con su operador. En todos los casos los usuarios tienen la posibilidad de tomar los servicios sin pactar CPM, pero aun así, lo hacen mayoritariamente. Las CPM hacen más eficiente la transacción entre usuarios y operadores porque les permiten a los usuarios reducir las obligaciones financieras contractuales, mientras le proveen al operador suficiente información y predictibilidad (disminución de las asimetrías de información) para justificar los altos descuentos en los costos fijos iniciales (asociados principalmente a los cargos por conexión).

De igual manera, la eliminación de las CPM podría significar una barrera de entrada de un nuevo jugador al mercado toda vez que sin un período de permanencia mínimo que asegure el flujo de caja inicial no es económicamente viable invertir en un sector que tiene una demanda tan alta de capital para su funcionamiento. Lo anterior a todas luces va en contravía de los objetivos de la CRC de fomentar e incentivar la competencia en el sector.

DIRECTV decidió participar en la Subasta de Espectro 4G para la prestación de servicios de Internet fijo al hogar, realizando una inversión inicial cercana a los 77 millones de dólares, previo análisis de las condiciones regulatorias del mercado colombiano, análisis que incluyó la posibilidad de pactar cláusulas de permanencia mínima en los contratos de suscripción con los potenciales usuarios para determinar la rentabilidad del negocio y la competitividad en el nuevo mercado, entre otros aspectos.

<sup>13</sup> Es necesario resaltar que DIRECTV suscribió con la CNTV (hoy ANTV) el Contrato de Concesión No. 057 de 1996, actualmente vigente, para la prestación del servicio de televisión por suscripción. En este contrato se presume el principio de seguridad jurídica y se establece el riesgo regulatorio en cabeza de la autoridad, razón por la cual no debe ser asumido por el concesionario dado que constituiría un desequilibrio económico.

 DIRECTV COLOMBIA LTDA NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 FAX: (1) 219 7394 Código Postal: 110111 DIRECTV.com.co

Bogotá: Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 Cali: Avenida 6A N° 18-13 Tel: (2) 684 8170 Medellín: Calle 10 A No. 34-11 Local 1005 Hotel Diez Categoría Tel: (4) 319 6000 Fax: (4) 226 8521 Barranquilla: Carrera 50 N° 76-54 Tel: (5) 353 1420 Fax: (5) 353 1420 Ext. 2220 Bucaramanga: Ave. González Valencia N° 52-03 Telefax (7) 657 4443 Pereira: Carrera 13 N° 14-46 Tel: (6) 316 9600 Fax: (6) 316 9650 Chía: Av. Pradilla No.1 -12 Este Tel: 555 6585 Línea de servicio al cliente 018000117711

En DIRECTV estamos comprometidos con el medio ambiente, por eso utilizamos papel reciclado para realizar nuestras impresiones



Resulta a todas luces una violación de confianza legítima, seguridad jurídica, y una afectación al equilibrio competitivo que en menos de tres años de asignación del permiso para el uso del espectro<sup>14</sup> se cambie una disposición regulatoria que afecta directamente el modelo de negocio, la concepción misma del producto creado para competir en el mercado de Internet fijo (en cumplimiento de la regulación vigente) y las proyecciones de cifras que permitirían por lo menos el retorno de la cuantiosa inversión realizada por la compañía.

Sobre el principio de confianza legítima, la Corte Constitucional señaló en Sentencia T-1094 de 2005: *"Este principio busca proteger al administrado frente a las modificaciones intempestivas que adopte la administración, desconociendo antecedentes en los cuales aquél se fundó para continuar en el ejercicio de una actividad o reclamar ciertas condiciones o reglas aplicables a su relación con las autoridades. Esto quiere decir que el principio de confianza legítima es un mecanismo para conciliar los posibles conflictos que surjan entre los intereses públicos y los intereses privados, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y súbitamente elimina dichas condiciones. Así pues, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse (...)"*

Por último, es importante destacar que los operadores como DIRECTV dependen de la predictibilidad de ingresos que les otorga la posibilidad de pactar CPM para sus planes de inversión en infraestructura y tecnología. Gracias a esta predictibilidad DIRECTV ha podido innovar con tecnologías, como el DVR, y contenidos originales, que se han vuelto un estándar en la oferta de muchos otros operadores. De ahí que los presupuestos de inversión de DIRECTV para los años 2017, 2018 y posteriores se verían afectados significativamente. Ahora bien, se podría estimar que dada la incertidumbre que este proyecto regulatorio traería en el mercado de comunicaciones fijas, de entrada las pérdidas de ingresos de los operadores serían importantes. Esto se vería exacerbado por la realidad competitiva que implica el nuevo entorno digital, como ya se exploró en este documento. En este sentido, la creciente presencia de servicios OTTs que compiten con los operadores tradicionales, junto con mayores cargas regulatorias como la imposibilidad de pactar CPM tendrán un efecto certero en los planes de inversión de muchas compañías de telecomunicaciones como DIRECTV.

### 3. Mejores prácticas regulatorias

Es imprescindible que para el presente proyecto, la CRC utilice la herramienta de análisis regulatorio RIA (Regulatory Impact Assessment), el cual le permitirá evaluar, de forma crítica, los efectos positivos y negativos de la medida regulatoria propuesta, de las condiciones regulatorias

<sup>14</sup> Resolución 2626 del 26 de Julio de 2013, por medio de la cual se asignó a DIRECTV el permiso para el uso del espectro 4G.

DIRECTV COMERCIAL LTDA NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 FAX: (1) 219 7394 Código Postal: 110111 DIRECTV.com.co

Bogotá: Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 Cali: Avenida 6A N° 18-13 Tel: (2) 684 8170 Medellín: Calle 10 A No. 34-11 Local 1005 Hotel Diez  
Categoría Tel: (4) 319 6000 Fax: (4) 226 8521 Barranquilla: Carrera 50 N° 76-54 Tel: (5) 353 1420 Fax: (5) 353 1420  
Ext. 2220 Bucaramanga: Ave. González Valencia N° 52-03 Telefax (7) 657 4443 Pereira: Carrera 13 N° 14-46 Tel: (6) 316 9600 Fax: (6) 316 9650  
Chía: Av. Pradilla No.1 -12 Este Tel: 555 6585  
Línea de servicio al cliente 018000117711

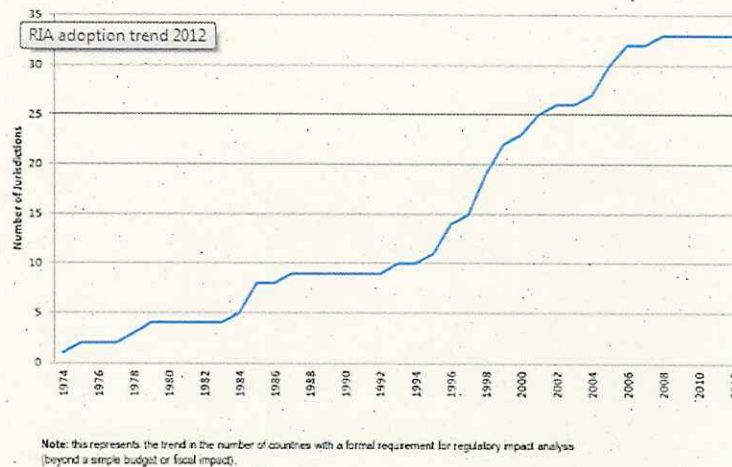
En DIRECTV estamos comprometidos con el medio ambiente, por eso utilizamos papel reciclado para realizar nuestras impresiones



existentes y en vigor, así como las opciones de autorregulación por parte de los sujetos de las medida e incluso la opción de no intervención. Se trata de un elemento importante de un enfoque basado en evidencia para elaborar políticas públicas, a partir de la identificación y evaluación de los efectos esperados en las medidas propuestas.

De hecho, los países miembros de la OCDE, grupo al cual pretende ingresar nuestro país, acuden a esta herramienta analítica de manera significativa para la adopción de sus medidas regulatorias. La tendencia de utilización de RIA demuestra crecimiento año tras año, como se evidencia en la siguiente gráfica:

**Gráfico 4. Tendencia en la Adopción de RIA en Jurisdicciones de OCDE**



Fuente: OCDE 2012

No se puede desconocer que las ventajas de RIA se encuentran suficientemente probadas, pero también se convierten en un reto administrativa y técnicamente desafiante para que sea implementado de manera exitosa y a este reto debe responder contundentemente la CRC y todos los agentes que participen en este proceso.

La clave para lograr este objetivo en nuestro país se encuentra en la capacidad para asegurar que la regulación que se implemente sea eficiente y eficaz en un mundo complejo y cambiante, como lo es el que actualmente vivimos en el sector audiovisual y de TIC.

En el caso específico de la propuesta regulatoria de eliminación de las CPM en servicios fijos, la aplicación de la metodología RIA debe iniciar con la determinación y delineación de objetivos regulatorios buscados, identificando TODAS las políticas de intervención que puedan ser capaces



DIRECTV COLOMBIA LTDA NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 FAX: (1) 219 7394 Código Postal: 110111 DIRECTV.com.co

Bogotá: Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 Cali: Avenida 6A N° 18-13 Tel: (2) 684 8170 Medellín: Calle 10 A No. 34-11 Local 1005 Hotel Diez Categoría Tel: (4) 319 6000 Fax: (4) 226 8521 Barranquilla: Carrera 50 N° 76-54 Tel: (5) 353 1420 Fax: (5) 353 1420 Ext. 2220 Bucaramanga: Ave. González Valencia N° 52-03 Telefax (7) 657 4443 Pereira: Carrera 13 N° 14-46 Tel: (6) 316 9600 Fax: (6) 316 9650 Chía: Av. Pradilla No.1 -12 Este Tel: 555 6585 Línea de servicio al cliente 018000117711

En DIRECTV estamos comprometidos con el medio ambiente, por eso utilizamos papel reciclado para realizar nuestras impresiones



de alcanzar dichos objetivos. Este proceso inicia con la respuesta a tres preguntas fundamentales<sup>15</sup>:

1. ¿Está el problema definido correctamente?
2. ¿Está justificada la acción del gobierno?
3. ¿Es la intervención regulatoria la mejor alternativa de acción del gobierno?

Como es materia de análisis a lo largo de este documento de comentarios, las respuestas a estas preguntas iniciales son negativas para el mercado audiovisual y de telecomunicaciones fijas al cual se pretende aplicar la medida regulatoria:

Para la primera pregunta, se debe decir que no hay una correcta definición del problema. En el mercado de telecomunicaciones fijas (servicios de TV e Internet) no existe evidencia que la posibilidad de pactar cláusulas de permanencia constituya una falla de mercado. Para llegar a una correcta definición se requieren estudios y conclusiones previos tales como los que debe proporcionar el estudio de mercados relevantes audiovisuales pendientes de publicación y la revisión del mercado de servicios fijos, anunciado por la CRC en la agenda regulatoria de 2016.

Sobre la segunda pregunta, y tal como se concluye de la argumentación incluida en el capítulo de este mismo documento titulado "Los mercados de internet fijo y televisión por suscripción", no se encuentra justificada una acción del regulador respecto a las cláusulas de permanencia mínima en los servicios de telecomunicaciones fijas. Nos encontramos frente a un mercado altamente competido tanto para televisión como para Internet, existe variedad de oferta disponible para el usuario y no se encuentra evidencia que la CPM suponga un elemento distorsivo del mercado o de la competencia en sí. Caso contrario, ocurre con otros aspectos del mercado donde si existe suficiente evidencia de fallas susceptibles de intervención inmediata del ente regulador, tales como la piratería, la prestación ilegal del servicio, la competencia con operadores comunitarios que incumplen su naturaleza esencial, los nuevos competidores en un entorno digital (como los OTT's) entre otros.

Finalmente para la tercera pregunta la respuesta también es negativa. Existen mejores alternativas de acción del gobierno que no signifiquen una intervención regulatoria prohibitiva (eliminación de las CPM) en un aspecto del mercado donde no resulta necesario.

De acuerdo con las respuestas a los comentarios a la agenda regulatoria 2016-2017 publicada por la CRC, la entidad se encuentra en proceso de implementación de las recomendaciones sobre la metodología RIA (o AIN en español). En adición a esto, la entidad afirma que: "la Comisión



<sup>15</sup> OCDE Reference Checklist for Regulatory Decision-making, 1995 (OCDE, 1995: 8-10)

DIRECTV COLOMBIA LTDA NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 FAX: (1) 219 7394 Código Postal: 110111 DIRECTV.com.co

Bogotá: Autopista Norte No. 103-60 PBX: (1) 651 6000 Cali: Avenida 6A N° 18-13 Tel: (2) 684 8170 Medellín: Calle 10 A No. 34-11 Local 1005 Hotel Diez Categoría Tel: (4) 319 6000 Fax: (4) 226 8521 Barranquilla: Carrera 50 N° 76-54 Tel: (5) 353 1420 Fax: (5) 353 1420 Ext. 2220 Bucaramanga: Ave. González Valencia N° 52-03 Telefax (7) 657 4443 Pereira: Carrera 13 N° 14-46 Tel: (6) 316 9600 Fax: (6) 316 9650 Chía: Av. Pradilla No.1 -12 Este Tel: 555 6585  
Línea de servicio al cliente 018000117711

En DIRECTV estamos comprometidos con el medio ambiente, por eso utilizamos papel reciclado para realizar nuestras impresiones



adelanta periódicamente proyectos de Evaluación de Impacto que le permiten analizar y retroalimentar a la entidad sobre los proyectos evaluados, por lo anterior no se puede inferir de lo presentado en el borrador de Agenda Regulatoria que los demás proyectos no incluyan análisis de costos y beneficios, ni de efectos del cambio propuesto.”<sup>16</sup> A pesar de esta afirmación, no es claro el análisis de costos y beneficios, ni de efectos del cambio propuesto, en el caso del proyecto regulatorio que nos atañe.

Por otro lado, existen antecedentes de la labor del regulador, en el cual se ha partido de un análisis inicial del mercado en el cual se impusieron medidas regulatorias. Dicho análisis no se evidencia en la presente propuesta regulatoria.

#### Conclusiones

De acuerdo con todo lo aquí planteado, es necesario repensar la intervención regulatoria en los siguientes términos: (i) Tener en cuenta el nuevo entorno digital y las asimetrías regulatorias existentes entre los nuevos jugadores del mercado y los operadores tradicionales. (ii) Resaltar que las CPM en servicios fijos son un costo de cambio que en sí mismas no constituyen una falla de mercado. El regulador y las autoridades de control y vigilancia pueden imponer medidas que disminuyan la posibilidad de abusos por parte de los operadores y maximicen el beneficio potencial de los usuarios. Asimismo se debe tener en cuenta la afectación a los operadores, sin operadores no hay mercado. (iii) Utilizar la metodología RIA (o alguna otra buena práctica reconocida) para evaluar la medida, con el fin de tener claridad de cuál será su impacto.

Cordialmente,

**SERGIO OCTAVIO VALDES BELTRAN**

Gerente Regulación



<sup>16</sup> Respuestas a Comentarios Propuesta de Agenda Regulatoria 2016-2017, CRC, p. 14, respuesta a los comentarios de COMCEL, TELEFÓNICA y TELMEX.