ASOCIACION DE OPERADORES DE TELEVISION POR SUSCRIPCION
Y SATELITAL DE COLOMBIA

Bogotá D.C., 20 de abril 2012

Doctor
Dr. CARLOS ANDRES REBELLÓN VILLÁN
Director
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Ciudad

Asunto: Observaciones al "Documento Preparatorio: Diagnóstico del sector de televisión en Colombia y consulta pública para una agenda convergente"

Respetado Doctor Rebellón,

De conformidad con lo indicado en la página Web de la CRC y dentro del término previsto, el gremio de operadores de televisión por suscripción y satelital de Colombia (TVPC), se permite presentar observaciones al documento de diagnóstico del asunto.

En este contexto de nuevo marco regulatorio que integra el servicio de televisión en las competencias propias de la CRC, es fundamental que las políticas públicas y las normas de los sectores de las TIC y audiovisual se diseñen de acuerdo con las características de estas industrias y se articulen con las metas del gobierno nacional en términos de productividad, competitividad, crecimiento económico y social del país, implementando medidas y generando condiciones óptimas en materia de redes, usuarios y mercados.

Con el fin de nutrir esta consulta pública, a continuación presentaremos algunos de los ejes de política pública que TVPC ha venido planteando en el último año para que sirvan como directrices para el desarrollo del sector y permitan dar claridad sobre las necesidades de la industria:

1. Un modelo de regulador convergente: redes y contenidos separados

Para que las TIC y el sector audiovisual impulsen el crecimiento del país, era necesario implementar un marco normativo e institucional que las unificara en un solo ecosistema.

De todas maneras, siguen existiendo importantes asimetrías regulatorias entre diferentes jugadores que compiten en mercados donde existe convergencia tecnológica. Por ejemplo, los contenidos audiovisuales pueden ser proveídos por operadores de TV por suscripción, Internet y telefonía móvil, y cada grupo de operadores se aplican regulaciones diferentes. Adicionalmente, en el caso de la TV cerrada existe una asimetría regulatoria en la que hay diferentes mecanismos de entrada al mercado, contraprestaciones y regulación de contenido. Esto distorsiona la competencia entre los

Carrera 7 No. 71-21 - Oficina 1005 Torre B - Teléfonos: 317 4925 - 313 2705
Telefax: 317 4914 - www.tvpccolombia.com
Bogotá, D.C., Colombia

diferentes actores de la industria e impacta negativamente la contribución en materia de inversión en infraestructura e innovación.

La naturaleza de la convergencia de tecnologías le exige al Estado regular por mercados y no por servicios. Es entonces necesario implementar un régimen regulatorio convergente con el cual se adopten políticas transversales que propendan por:

- promoción de la competencia y la innovación;
- eficiencia en la prestación de los servicios;
- neutralidad tecnológica; y
- transparencia.

2. Apertura del mercado audiovisual

La materialización de la apertura del mercado audiovisual tendrá lugar eliminando las barreras a la entrada y cubrimiento del servicio, y flexibilizando o armonizando los requisitos regulatorios para poder operar en el mercado. La optimización de los procedimientos para la entrada a un mercado en el que ya opera un régimen de libre entrada y autorización general para ciertos servicios convergentes como son los TIC, excluido los servicios audiovisuales, viene a convertirse en una necesidad para el sector.

Por lo tanto se debe promover la creación de un régimen de autorización general que permita la provisión de redes y servicios de comunicaciones audiovisuales sin restricciones en el ámbito de cubrimiento y con independencia de la tecnología utilizada para la transmisión.

3. Competencia multimodal y disminución de cargas regulatorias

Este eje de política responde a las propuestas de desarrollo de un mejor ambiente de negocios promoviendo la apertura de mercados, la promoción de la inversión, la garantía de un campo de juego simétrico así como la lucha contra la informalidad y la mejora en la institucionalidad. Se debe partir del reconocimiento de que existe una competencia entre múltiples jugadores con regímenes regulatorios diferentes. Es imperioso que la competencia sea simétrica independientemente de la plataforma utilizada: señales satelitales, de cable, IPTV, proveedores de internet y proveedores de contenidos.

En este orden de ideas, la política pública entonces debe ir dirigida a la eliminación de asimetrías regulatorias en las cargas económicas que hoy están sufragando la industria de televisión, de tal forma que todos ellos queden sujetos a una misma contraprestación periódica.

4. Sostenibilidad y formalización del sistema - Estrategia antifraude

La industria de televisión por suscripción ha estado sometida a índices de ilegalidad que alcanzan el 32% del mercado total de televisión cerrada. Dado que los primeros no asumen todos los costos (compensación, derechos de autor, contenidos, etc) que deben usufructuar los operadores legales, los ilegales pueden ofrecer precios más bajos por los mismos servicios, ya que en ocasiones, no

solo gozan de la clandestinidad sino que ejercen prácticas relacionadas con el hurto de señal mediante el uso de las redes y equipos de los operadores legales, además del stream y la descarga

de contenidos vía Web sin pago de derechos. Como los operadores ilegales y legales compiten por los mismos usuarios, el ARPU de los proveedores de TV por suscripción legal ha sido afectado negativamente. De hecho, este disminuyó en promedio el 40,2% entre el año 2005 y el 2009.

Es entonces fundamental que el Regulador contribuya de manera más activa a los esfuerzos realizados por la industria en materia de legalización de la actividad, de tal forma que se recuperen las tarifas del servicio y se incremente la base de suscriptores del mercado formal.

5. Masificación de servicios audiovisuales y banda ancha

En cumplimiento de los principios que el Gobierno ha establecido en el "Plan Vive Digital", para que todos los colombianos se conecten y sean "ciudadanos digitales" es necesario que se promueva el acceso, uso eficiente y apropiación de las TICs en toda la población y en todos los lugares del país. Ello con el fin de asegurar que para los próximos años, todo colombiano esté conectado, informado y entretenido mediante herramientas e infraestructura tecnológica.

La propuesta es entonces que se optimice el uso de todas las redes disponibles para el acceso al Internet de banda ancha a lo largo del territorio nacional, incluidas tanto las redes fijas como las móviles que se utilizan para la transmisión de servicios de TIC y audiovisuales. El gran aporte de la televisión por suscripción al país en materia de productividad y competitividad es la amplia cobertura de sus redes. Estas hoy alcanzan los 8 millones de casas pasadas (más del 60% de los hogares DANE al 2009), con casi 4 millones de hogares conectados y habituados a pagar por servicios audiovisuales y de TIC. De ser optimizadas y convertidas a redes bidireccionales, estas redes pueden servir para la consecución más ágil de las metas de conectividad y utilización que se ha dispuesto el Gobierno en el programa Vive Digital y para llevar contenidos audiovisuales a más colombianos.

6. Contenidos públicos digitales para múltiples plataformas

Este eje de política le apunta a la relocalización de la inversión pública y privada para la promoción de las industrias creativas y, concretamente, del contenido público audiovisual digital.[1] El acceso al contenido público a través de múltiples plataformas requerirá de una revaluación el esquema actual de modelo de televisión pública. Siguiendo el modelo de la BBC, en un mundo donde el interés del gobierno es que sus ciudadanos enriquezcan sus vidas través de programas que los informen, eduquen y entretengan, dicho contenido debe difundirse no sólo a través de la televisión sino también en la web.

Adicionalmente, en la medida en que los colombianos tengan la posibilidad de acceder contenido público educacional y entretenido se estará contribuyendo a la familiarización de los colombianos con el internet y al incremento y aprovechamiento de las bondades de la sociedad de la información.

En este contexto, es también fundamental promocionar la producción de contenido audiovisual digital y de media interactiva de calidad en Colombia. Esto beneficiará al país en términos de adopción y uso del internet.

Si se desarrolla un cluster de exportación de contenidos digitales de clase mundial (pe, enfocándose en ciertos nichos de mercado como producción de contenido infantil en español) se obtendrán varios beneficios como el incremento en la formación de mano calificada, el aumento del empleo formal, y el crecimiento de divisas por comercialización de contenidos locales de interés para otros países.

En ese sentido, se propone fomentar la producción los contenidos audiovisuales digitales de calidad que sirvan de embajadores de la creatividad colombiana, que se conviertan en fuente de ingresos adicionales en el mercado que contribuyan a la sostenibilidad del sistema.

7. Dividendo digital (banda de 700 mhz) y otras fuentes

Este eje de política le apunta a la promoción de la inversión, instalación de nueva infraestructura y la garantía de mercados competitivos que promueven el ambiente de negocios en el país. Esto conlleva a la liberalización de espectro que ya no será necesario para la televisión digital y los recursos provenientes de esta subasta se deben dedicar en un porcentaje al fomento audiovisual y al pago del pasivo pensional tal como lo estipula la ley 1507 de 2012.

Además de las políticas propuestas por el Gremio, consideramos importante que la CRC tenga en cuenta a todos los actores de la cadena de valor para que todas las medidas sean efectivas y de gran impacto en la industria.

[1] Los contenidos tienen como objetivo especial la promoción del conocimiento científico, filosófico, artístico, popular, televisión educativa y para fortalecer la identidad cultural. Otros nuevos enfoques de contenido han sido sugeridos por planes y programas estatales como emprendimiento y, temas ambientales.

Esperamos que las políticas expresadas anteriormente den respuesta acertada a la consulta pública y agradecemos el compromiso con la cual la entidad que usted dirige ha asumido este nuevo rol. La Asociación cree firmemente que trabajando sobre la base de la cordialidad, el respeto y conocimiento se lograrán grandes cambios para el sector en esta nueva etapa regulatoria.

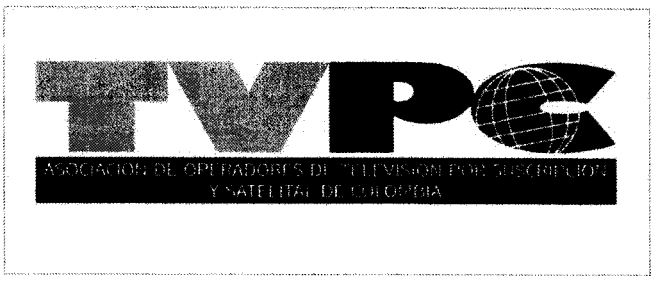
Cordial saludo,

JAIME ANDRÉS PLAZA FERNÁNDEZ
Presidente Ejecutivo
TVPC

Anexo: Documento Política Pública Julio 2011. Elaborado por la Asociación de Operadores de Televisión por suscripción y satelital de Colombia TVPC

CRC
Radicación : *201231514*
Fecha : 24/04/2012 04:55:35 P.M.
Remitente : ASOCIACION OPERADORES TV POR SUS. Y SAT.
Anexos : 48 FOLIOS.
Asunto : OBSERVACIONES AL DOCUMENTO PREPARATORIO DIAGNOSTICO DEL SECTOR DE TELEVISION EN COLOMBIA - CONSULTA -

Carrera 7 No. 71-21 - Oficina 1005 Torre B - Teléfonos: 317 4925 - 313 2705
Telefax: 317 4914 - www.tvpccolombia.com
Bogotá, D.C., Colombia



El sector audiovisual en un entorno de convergencia

Documento TVPC

Junio de 2011

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO
PRINCIPALES PROPUESTAS DE EJES DE POLÍTICA
ESTRATEGIA DE LARGO PLAZO PARA EL SECTOR TIC Y AUDIOVISUAL

1. Necesidad de una visión estratégica
2. Las locomotoras del desarrollo
3. La política pública para TIC y Audiovisual y las metas del Gobierno Santos

ANÁLISIS DEL ENTORNO AUDIOVISUAL

1. Antecedentes de la institucionalidad del sector audiovisual en Colombia
2. El mundo audiovisual en los 90
3. La globalización toca a las telecomunicaciones y al audiovisual
4. El impacto del Internet en la industria Audiovisual
5. Múltiples jugadores en el mercado de contenidos audiovisuales

PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL SECTOR AUDIOVISUAL

1. Reestructuración institucional: Redes y Contenidos
2. Apertura del mercado y autorización general
3. Competencia intermodal
4. Masificación de servicios a través de diferentes redes
5. Sostenibilidad (ARPU) y formalización del sistema
6. Uso óptimo del dividendo digital- documentos foro de espectro
7. Fomento de contenidos multiplataformas
8. Asunción de pensiones de Inravisión por parte de la Nación
9. Unificación de Fondos de Redes y Contenidos

I. RESUMEN EJECUTIVO

El Gobierno del Presidente Santos ha definido una meta para el país: crecer de manera sostenida para así generar más empleo y reducir la pobreza. Esta ambiciosa meta está apoyada sobre la innovación, la competitividad y productividad, y el impulso a las locomotoras del crecimiento (innovación, agricultura, vivienda, infraestructura, y minas y energía).
Se espera así que la innovación no sólo sea una locomotora en sí misma sino que impulse ganancias en productividad en todos los sectores de la economía, potencializando así el crecimiento económico del país.[1]
Los sectores emergentes basados en la innovación, como las TIC y las industrias creativas (dentro de las que se encuentra el sector audiovisual),[2] han sido identificados por el gobierno como sectores claves dentro del proceso de transformación productiva de Colombia. De hecho, se prevé que dichos sectores reemplacen al minero-energético como principal motor de crecimiento en 15 años.

En este contexto es fundamental que las políticas públicas y la regulación de los sectores de las TIC y audiovisual no solamente se diseñen de acuerdo con las particularidades de estas industrias sino que se articulen con las metas de productividad, competitividad y crecimiento económico y social del país. Como bien lo ha identificado el plan "Vive Digital", la masificación del internet de banda ancha es el mecanismo a través del cual estos sectores contribuiremos a la transformación productiva de Colombia.

Para potencializar los sectores de TIC y audiovisual es necesario entonces crear un marco institucional e implementar medidas que generen las condiciones para que los operadores sean financieramente auto-sostenibles, se generen las inversiones que permitan aprovechar sus redes para masificar el acceso a banda ancha, y se convierta a los contenidos audiovisuales en un dinamizador de la adopción y uso del internet, y de las exportaciones colombianas.

Para que lo anterior sea posible, TVPC propone lo siguiente:

- Implementar un régimen regulatorio y de competencia convergente que unifique las TIC y el sector audiovisual en un solo ecosistema;
- Abrir el mercado audiovisual;
- Eliminar la informalidad existente;
- A través de alianzas público-privadas, aprovechar la cobertura de las redes de cable para masificar el acceso a internet de banda ancha en Colombia.

[1] El DNP estima que gracias a la innovación, al final del cuatrenio la economía estará creciendo 6,2% al año, siendo que en el escenario base se esperaría que la economía creciera tan sólo a 4.5% anual.
[2] Según la UNCTAD, las industrias creativas van desde las artesanías, libros, pintura, música y artes del espectáculo hasta sectores más intensivos en tecnología como el diseño y la industria audiovisual (TV, películas y radio). Servicios como la arquitectura, la publicidad y la media (software, animación digital y video juegos) también son parte de las industrias creativas.

- Fomentar el crecimiento del contenido audiovisual digital que pueda ser transmitido a través de múltiples plataformas (TV, internet, teléfonos móviles) y que sea atractivo no sólo para el mercado colombiano sino para otros mercados.[3] Esto se logrará a través de la provisión de financiamiento (capital de riesgo), la adopción de un regulador convergente (ver punto anterior) y la disminución sustantiva de la ilegalidad y de la piratería de contenidos.

[3] En el 2008 las exportaciones de todo el sector de industrias creativas alcanzaron US$748 millones, representando tan sólo el 0.2% de las exportaciones totales del país. Las industrias creativas generan en promedio el 7% del PIB mundial, representan el 3.4% del total del comercio y crecen anualmente cerca del 9%. Actualmente las economías en desarrollo contribuimos con menos del 20% del total de las exportaciones del continente Americano (más de US$44 millones). Las exportaciones de los productos y servicios generados por las industrias creativas en Colombia tienen entonces un gran potencial para crecer y convertirse en un motor de formación de mano de obra calificada, empleo formal, y mejoramiento de la calidad de vida de muchos jóvenes colombianos dentro de una economía del conocimiento y globalizada.

II. PRINCIPALES PROPUESTAS DE EJES DE POLÍTICA

1. Apertura del mercado audiovisual a través de la eliminación de los títulos concesionales y establecimiento de una autorización general para el acceso a los mercados.
2. Eliminación de barreras de entrada y apertura para la promoción de nuevos servicios y entrantes.
3. Creación del Consejo Asesor Audiovisual como órgano con personería jurídica, con autonomía presupuestal, técnica y administrativa.
4. No cobro de cánones de entrada al mercado.
5. No cobro de prórrogas ni expansiones.
6. Despliegue y promoción de todas redes disponibles para la masificación de servicios y contenidos, incluyendo las audiovisuales.
7. Regulación ex ante para eliminar las asimetrías regulatorias existentes entre las diferentes plataformas.
8. Esfuerzo conjunto para la promoción de contenidos audiovisuales y digitales a través de industrias creativas.
9. Adoptar el concepto de contenidos públicos multi-plataformas, y no ya de televisión pública.
10. Fomento de los contenidos públicos a través de los jugadores públicos existentes a través de la promoción de modelos de negocio de producción de contenidos audiovisuales con vocación exportadora.
11. Unificación de fondos de TIC y Audiovisual, con cuentas separadas.
12. Reducción de cargas regulatorias a niveles que permitan competir con diferentes plataformas.
13. Expedición de un régimen de usuarios, interconexión y competencia convergente.
14. Búsqueda de nuevas fuentes de financiación.
15. Formalizar el mercado y luchar contra la piratería.
16. Elevar el ARPU de la industria para garantizar el flujo de inversiones.
17. Utilizar el 50% de las rentas que genere el dividendo digital al sector audiovisual.
18. El Estado debe asumir las pensiones.
19. El Estado debe entregar al Fondo de TIC el 50% de las transferencias de Tesorería anualmente para promover programas de fomento para todo el ecosistema.

III. ESTRATEGIA DE LARGO PLAZO PARA EL SECTOR TIC Y AUDIOVISUAL

1. Necesidad de una visión estratégica

Michael Porter en su artículo "Why America needs an economic strategy" (2008) señaló que los Estados Unidos requería de una visión estratégica de país para afrontar con éxito los retos de la globalización. Señala el profesor Porter que los países requieren una estrategia que permita entender las fortalezas que se deben preservar y las debilidades que amenazan la prosperidad.

Señala que los Estados Unidos carece de una política coherente de largo plazo para asumir los retos de las tendencias macroeconómicas actuales, especialmente la globalización y el crecimiento de las economías emergentes.

Partiendo de esta experiencia es claro que Colombia debe tener una estrategia, que garantice el desarrollo económico y social y sirva de hilo conductor de todos los sectores de la economía.[4]

2. Las locomotoras del desarrollo

El programa de gobierno del Presidente Santos ha definido tres grandes pilares para que el país alcance un crecimiento económico sostenible en el largo plazo: la innovación; las políticas de competitividad y productividad; y el impulso a las locomotoras (innovación, agricultura, vivienda, infraestructura, y minas y energía) para el crecimiento y la generación de empleo.

Se espera entonces que la innovación no sólo sea una locomotora en si misma sino que impulse ganancias en productividad en todos los sectores de la economía, potencializando así el crecimiento económico.[5]

Los sectores emergentes basados en la innovación, como la biotecnología, el turismo, la salud, las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y las industrias creativas,[6] han sido identificados por el gobierno como sectores claves dentro del proceso de transformación productiva de Colombia. De hecho, se prevé que dicho sectores reemplacen al minero-energético como principal motor de crecimiento en 15 años.

En este sentido, La gran apuesta del Plan Nacional de Desarrollo es cambiar la tendencia e iniciar una nueva etapa en la historia económica del país que se caracterice por tasas de crecimiento altas, bajo desempleo y alta productividad (de seguir por la misma tendencia, alcanzaríamos al final del cuatrienio un crecimiento promedio de 4,5% anual y una tasa de desempleo de cerca de 10,5%).

---

[4] De hecho, si las tendencias de crecimiento de los últimos 25 años se mantuvieran, en otros 25 años Colombia sería superada en PIB per cápita por el 70 por ciento de la población del mundo. Adicionalmente, para lograr un nivel de ingresos per capita de US$18.000 al año, el PIB per cápita debería crecer 6% anual en los próximos 25 años. Global Insight–World Market Monitor database; análisis McKinsey.

[5] El DNP estima que gracias a la innovación, al final del cuatrenio la economía estará creciendo 6,2% al año, siendo que en el escenario base se esperaría que la economía creciera tan sólo a 4.5% anual.

[6] Según la UNCTAD, las industrias creativas van desde las artesanías, libros, pintura, música y artes del espectáculo hasta sectores más intensivos en tecnología como el diseño y la industria audiovisual (TV, películas y radio). Servicios como la arquitectura, la publicidad y la media (software, animación digital y video juegos) también son parte de las industrias creativas.

Uno de los principales mecanismos para alcanzar este objetivo es a través de las locomotoras de crecimiento y sus encadenamientos productivos con los demás sectores de la economía.

Las cinco locomotoras de crecimiento, especialmente a través de la innovación que genera aumentos de productividad de manera transversal en todos los sectores económicos, se estima que llevarán al país, al final del cuatrienio, a un crecimiento económico de 6,2%, un crecimiento de la productividad total de los factores de 1,7% y una tasa de inversión de 30%.

Impacto macroeconómico de las locomotoras*

	Crecimiento de la PTF	Tasa de Desempleo***	Tasa de Inversión	Tasa de Crecimiento
Escenario base	0,7	10,5	27,0	4,5
Minería	0,9	10,3	28,0	4,8
Vivienda	1,1	9,8	29,0	5,2
Agropecuario	1,1	9,7	29,2	5,3
Infraestructura	1,2	9,4	29,5	5,6
Innovación	1,6	9,0	30,1	6,2

Fuente: DANE – DNP (DEE)

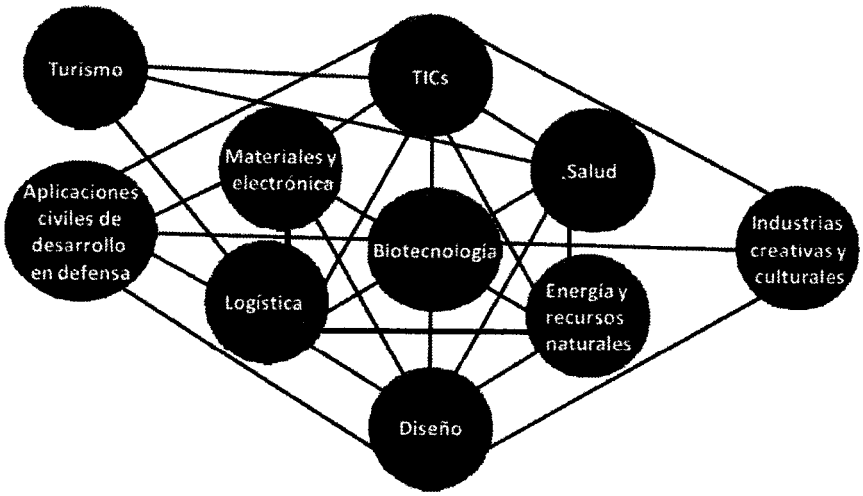
* Los impactos de las locomotoras fueron calculados a partir del Modelo de Equilibrio General Computable MACEPES (Modelo de Análisis de Choques Exógenos y de Protección Social), y luego fueron simulados en una función de producción Cobb-Douglas, para establecer el comportamiento de la Productividad Total de los Factores (PTF).

**Corresponde al crecimiento del PIB potencial

***Asume una tasa de crecimiento del empleo del 2,9% y un crecimiento de la PEA del 2,0%

Los nuevos sectores basados en innovación constituyen la primera locomotora, y son los llamados a mantener el impulso cuando las otras locomotoras, más tradicionales, lo pierdan. Estos nuevos sectores hacen parte del pilar de innovación que se ha señalado como una de las piedras angulares del presente Plan de Desarrollo. Para incrementar el valor agregado del aparato productivo colombiano es necesario fortalecer la innovación en los sectores más tradicionales, y promover el desarrollo de sectores emergentes basados en la innovación. En este último segmento, cabe resaltar la importancia de sectores estratégicos para el país como son los servicios tercerizados a distancia con alto valor agregado, las tecnologías de la información y las comunicaciones, la biotecnología, las industrias creativas y culturales, y la salud, entre otros. También cabe resaltar la importancia de consolidar iniciativas como el Programa de Transformación Productiva, cuyo propósito es transformar sectores estratégicos nuevos y consolidados en sectores de talla mundial.

Áreas estratégicas e innovadoras identificadas hacia las cuales se puede mover el país



Fuente: PND Juan Manuel Santos

Para alcanzar los objetivos de crecimiento económico sostenible, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 ha definido tres grandes pilares: 1) la innovación; 2) las políticas de competitividad y productividad; y 3) el impulso a las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo.

3. La política pública para TIC y Audiovisual y las metas del Gobierno Santos

En este contexto, la política pública en materia de TIC y audiovisual no solamente se debe pensar observando las particularidades de estas industrias sino que se debe articular con las metas de productividad, competitividad y crecimiento económico y social del país.

En ese sentido, el objetivo de la nueva política pública debe ser crear unas industrias creativas en general y un sector audiovisual en particular, al igual que un sector de TIC que sean auto-sostenibles, formales, convergentes y con vocación exportadora.

Para tal efecto es fundamental adoptar las siguientes medidas de política:

- En cuanto a las redes, se debe:
  - A través de alianzas público- privadas, aprovechar la cobertura de las redes de cable para masificar el acceso a internet de banda ancha en Colombia.
  - Eliminar o, en su defecto, disminuir de manera sustancial la ilegalidad y, en concreto, el sub-reporte, el fraude de usuario (conexiones a TV por subscripción que no se pagan) y las conexiones piratas.
  - Implementar un régimen regulatorio y de competencia convergente con un marco normativo e institucional que unifique las TIC y el sector audiovisual en un solo ecosistema. En particular, dicho régimen debe contar con políticas trasversales que promuevan la neutralidad tecnológica de tal forma que se incremente la eficiencia en la prestación de los servicios y se estimule la competencia y la innovación en el sector.
  - Remover las barreras artificiales a la productividad y eliminar las barreras de entrada al mercado.

— Disminuir las cargas regulatorias.

- En relación con las industrias creativas, se debe fomentar el crecimiento del contenido audiovisual digital que pueda ser transmitido a través de múltiples plataformas (TV, internet, teléfonos móviles) y que sea atractivo no sólo para el mercado colombiano sino para otros mercados. De hecho, en el 2008 las exportaciones de todo el sector de industrias creativas alcanzaron US$748 millones,[7] representando tan sólo el 0.2% de las exportaciones totales del país. Las industrias creativas generan en promedio el 7% del PIB mundial, representan el 3.4% del total del comercio y crecen anualmente cerca del 9%.[8] Actualmente las economías en desarrollo contribuimos con menos del 20% del total de las exportaciones del continente Americano (más de US$44 millones).

Las exportaciones de los productos y servicios generados por las industrias creativas en Colombia tienen entonces un gran potencial para crecer y convertirse en un motor de formación de mano de obra calificada, empleo formal, y mejoramiento de la calidad de vida de muchos jóvenes colombianos dentro de una economía del conocimiento y globalizada. Esto se logrará a través de:

— la provisión de financiamiento, pe, capital de riesgo;
— la eliminación de las asimetrías regulatorias entre los jugadores del mercado de contenidos audiovisuales
— la disminución sustantiva de la ilegalidad y de la piratería de contenidos.

Para lograr el cumplimiento de dicha "Visión de País" se requiere de un nuevo ecosistema que conjuntamente con el planteado por el Plan Vive Digital, agrupe a las TIC y al sector audiovisual en uno sólo, lo cual a su vez debe estar alineado con lso ejes estratégicos de país elaborados por el Presidente Santos.

En el próximo capítulo analizaremos el entorno del mercado audiovisual y TIC para entender el contexto histórico en que se originó la institucionalidad actual, la evolución de las TIC y su impacto en el sector audiovisual, los problemas que existen actualmente en el mercado de contenidos audiovisuales, todo para concluir que es imperioso que se cambie la institucionalidad actual por una nueva, acorde con la realidad actual y que atienda los problemas del mercado y sobre todo, que esté articulada con los fines generales del Estado.

[7] http://www.unctad.org/en/docs/ditc20082cer_en.pdf, p. 14.
[8] UNCTAD "Creative Economy Report 2008"

IV. ANÁLISIS DEL ENTORNO AUDIOVISUAL

1. Antecedentes de la institucionalidad del sector audiovisual en Colombia

Hace 20 años, en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, se concibió la institucionalidad que hoy regula la televisión en Colombia y cuyo marco regulatorio fue consagrado en el cuerpo de la Carta en los artículos 76 y 77.

El Constituyente Primario quiso asegurar la autonomía del ente regulatorio de la televisión con el fin de evitar la influencia del ejecutivo y de otras ramas del poder público, o de determinados grupos económicos en la formación de la opinión pública.

Los efectos de las políticas y regulaciones en esta materia, unido al poder que envuelve la intervención en el principal y más penetrante medio de comunicación social, exige que su manejo se guíe en todo momento por el más alto interés público y que ningún sector o grupo por sí solo, así disponga de la mayoría electoral pueda controlarlo directa o indirectamente.[9]

Esta aproximación estaba de acuerdo con el contexto histórico de la industria de la televisión y las telecomunicaciones a comienzo de los años noventa. No obstante hoy, veinte años después, encontramos que el blindaje constitucional no solo protegió la autonomía del organismo de intervenciones de otras ramas del poder público y grupos económicos, sino que también, lo hace insuficiente frente a la avalancha de cambios sociales, y tecnológicos como, el auge del Internet y las redes sociales. Lo anterior se refleja en la declaración del Señor Ministro de las TIC, Diego Molano al referirse a la Comisión Nacional de Televisión en entrevista con Yamid Amat, publicada por el diario EL TIEMPO: *"Tuvo un buen espíritu, pero hoy es un organismo que no se encuentra al día con la evolución tecnológica"*[10]

A continuación haremos una breve reseña del contexto histórico del mercado de las telecomunicaciones y la televisión antes de la expedición de la Constitución de 1991. Posteriormente, se hará un breve análisis de los hitos del siglo XXI que marcan la diferencia con el contexto la década de los 90, con el fin de hacer un contraste que permita concluir la necesidad de un cambio de institucionalidad.

2. El audiovisual en los noventa

[9] Para la Honorable Corte Constitucional, **"la autonomía del ente televisivo, en suma, asume el carácter de garantía funcional e institucional** del conjunto de derechos y libertades fundamentales relacionados con la existencia y fortalecimiento del principio democrático, la formación de una opinión pública libre, la fluidez y profundidad de los procesos comunicativos sociales, la creación intercambio y divulgación de ideas, la conservación de las diferentes identidades culturales etc."[9] (negrilla fuera de texto).

[10] Diario EL TIEMPO, Entrevista al Ministro de las TIC, Diego Molano, "Domingo el Reportaje de Yamid, 24.04.2011"

En aquellos años, las telecomunicaciones eran un monopolio estatal. El Estado era operador y regulador al mismo tiempo, los servicios de tecnologías se prestaban por plataformas distintas, el acceso al contenido era programado verticalmente por unos operadores que decidían qué ver, cuándo verlo, y cuántas veces.

En este escenario, donde no existía la Internet ni la telefonía móvil, la dinámica social era completamente distinta. Las personas se comunicaban por medio del teléfono, dependían del correo postal para el intercambio de documentos y para sus necesidades de información y entretenimiento dependían de la programación lineal de los escasos canales de televisión que existían.

En los noventa, con la expedición del DL 1900, se liberaliza el sector de las telecomunicaciones en Colombia y en muchos países alrededor del mundo y se abre la competencia en el sector. En este contexto se crea la CNTV y la CRT, hoy CRC, y se regula el sector por servicios. Posteriormente se abre la competencia en la televisión abierta por los canales privados.

A finales de los noventa se inicia un proceso de formalización, al cual pudieron presentarse los operadores establecidos y también nuevos empresarios, para obtener en su orden, concesiones para operar municipios de menos de 100.000 habitantes, de más de 100.000 habitantes, o en una de las tres zonas en las que la mencionada ley había dividido el país: Norte, Centro y Occidental.

No obstante, el relativo éxito que tuvieron los procesos de 1999, donde se adjudicaron 10 licencias zonales y un número considerable de licencias municipales, la formalización del sector no se logró, de tal suerte que hoy tenemos una industria inundada por la piratería.

3. La globalización toca a las telecomunicaciones y al audiovisual

Los avances tecnológicos que se dieron en la época de los noventa, permitieron que los servicios tradicionales que eran prestados a través de plataformas distintas, pudiesen ser ofrecidos por medio de una misma plataforma y por un mismo operador.

Es así como nace el concepto de TIC: de la unión de la informática y las comunicaciones, lo cual constituye el núcleo de la *convergencia*, e hizo posible compartir cantidad ilimitada de datos de manera instantánea, en cualquier forma y locación alrededor del mundo.[11]

Antes, por ejemplo, se accedía a las noticias por medio del periódico impreso, se veía televisión por un aparato de televisión y se trabajaba en un computador. En la actualidad, se puede acceder a todos estos servicios a

[11] "Telecommunications Regulation Handbook" Tenth Anniversary Edition. Advanced Conference Edition. The World Bank; Info Dev; ITU. Edited by Colin Blackman and Lara Srivastava. Pg. 187. Puede ser descargado en la página http://www.infodev.org/en/Article.641.html visitada por última vez el 18.04.11.

través de un mismo dispositivo y pueden ser prestados por un mismo operador.

Otra ilustración de la convergencia es la integración de la televisión, la radio y las telecomunicaciones. *"La televisión y la radio se desarrollaron separadamente de las telecomunicaciones de punto a punto, y a menudo con regímenes regulatorios distintos... la Internet y la radio satelital también son ampliamente utilizadas. La asignación de frecuencias para prestar el servicio de televisión está siendo reasignada para permitir mayor eficiencia en el uso del espectro para las transmisiones digitales a través de banda ancha. Irónicamente algunas señales de televisión están regresando, indirectamente, a las ondas de esta manera: al ser transmitidas desde su fuente original a la Internet, y luego son accedidas por los usuarios por medio de dispositivos inalámbricos."*[12]

Estas circunstancias representan un reto regulatorio para la institucionalidad de las telecomunicaciones y la televisión:

"La convergencia de los servicios de comunicaciones está el núcleo de los retos regulatorios claves que enfrentan muchos reguladores alrededor del mundo. La administración del espectro, la competencia en infraestructura y la regulación de contenidos, son temas que requieren una visión conjunta por parte de los reguladores alrededor del mundo. La televisión, la radio y las servicios de telecomunicaciones pueden ser prestados a través de la misma red IP y usan el mismo radio espectro.....

...La convergencia del mercado de las comunicaciones ha venido acompañado de un aproximamiento regulatorio convergente, y algunas veces de los mismos reguladores. En el pasado, la regulación de las telecomunicaciones y la televisión eran distintas, la regulación de la televisión se concentraba en los estándares de contenidos y la regulación de telecomunicaciones en temas de acceso. En el panorama de las comunicaciones de hoy, contenido y acceso son inseparables y la regulación está demostrando esto cada vez más."[13]

4. El impacto del Internet en la industria Audiovisual

La Internet comenzó como un proyecto del gobierno de los Estados Unidos. A finales de los años sesenta. El gobierno norteamericano financió el desarrollo de la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada para la Defensa (DARPANet por sus siglas en inglés), un servicio de comunicaciones flexible diseñado para sobrevivir en caso de un ataque nuclear.

[12] "Telecommunications Regulation Handbook" Tenth Anniversary Edition. Advanced Conference Edition. The World Bank; Info Dev; ITU. Edited by Colin Blackman and Lara Srivastava. Pg. 187. Puede ser descargado en la página http://www.infodev.org/en/Article.641.html visitada por última vez el 18.04.11.

[13] "Communications Market Report de Ofcom" Disponible en el siguiente vínculo: http://stakeholders.ofcom.org.uk/market-data-research/market-data/communications-market-reports/icmr07/overview/landscape/ Visitado por última vez el 23.05.11.

A mitades de los años setenta, con el invento de los TCP/IP (Transmission Control Protocol/Internet Protocol)[14], esta red evolucionó a lo que hoy se conoce como la Internet. Uno de los principios fundamentales de la Internet es su naturaleza distribuida: paquetes de datos que pueden tomar diferentes direcciones a través de la red, evitando así, las barreras tradicionales y mecanismos de control.

Este principio tecnológico guarda consonancia con otro evento que demuestra el enfoque regulatorio del Internet en sus inicios: la creación de la IETF. Establecida en 1986 para manejar los futuros desarrollos del Internet con base en un esquema de cooperación, y procesos de toma de decisiones en consenso, involucrando una variedad de individuos. No había gobiernos involucrados. Estos son los antecedentes principales de la manera como se ha desarrollado la Internet desde sus orígenes.[15]

Hoy la Internet es un medio de comunicación de uso masivo (dos billones de usuarios a nivel mundial)[16] distinto al resto de medios de comunicación tradicionales. La Internet es una red global, que fue desarrollada por la sociedad civil; la arquitectura de las redes es abierta desde el principio, por que se desarrollo sobre un estándar abierto. Por esta razón al Internet ha sido la plataforma para "innovar sin permiso"

Por ejemplo: Mark Zuckerberg no le pidió permiso a nadie para crear Facebook. En la Internet no hay autoridad central, puesto que la esencia misma del internet es que es descentralizada lo cual la hace escapar del esquema de "top down regulation"[17]

A comienzos de la década pasada se desarrolló la web 2.0[18] y con ella llegaron las redes sociales (como Facebook) y los blogs, que son medios de expresión directos con los que cuenta cualquier individuo que tenga acceso a la red. ***"Una de las características más importantes de la economía digital es que también representa la era de la democratización: una era en que las masas tienen la voz más fuerte que nunca. A menudo se olvida que las***

[14] Desde el principio fueron estándares abiertos y es precisamente una de las características de la Internet, y es lo que permitió que se convirtiera en la red global y abierta que hoy conocemos. El protocolo IP es un estándar tecnológico sobre el cual funciona la Internet. Cada aparato conectado a la red tiene asignada una dirección IP, la cual es necesaria para que dichos equipos se identifiquen y "se encuentren" en la red para que de esta manera se dé el intercambio de datos.

[15] "An Introduction to Internet Governance" Jovan Kurbalija. 4th Edition. Published by Diplo Foundation (2010). Pg. 7. Disponible varios idiomas para descarga en: http://igbook.diplomacy.edu/author/jovan/

[16] Ver información relacionada en los siguientes links: Sitio web de la ITU http://www.itu.int/net/pressoffice/press_releases/2010/39.aspx; Sitio web de la agencia internacional REUTERS http://www.reuters.com/article/2010/10/19/us-telecoms-internet-idUSTRE69I24720101019 visitadas

[17] "History and Policy of Internet Governance" (Professor Wolfgang Kleinwächter, University of Arhus, Dinamarca) Ponencia expusesta durante la Escuela del Sur de Gobernanza de Internet. México D.F., 4 de Abril/2011.

[18] "El término **Web 2.0** (2004-actualidad) está comúnmente asociado con aplicaciones web que facilitan el compartir información, la interoperabilidad, el diseño centrado en el usuario o y la colaboración en la World Wide Web. Ejemplos de la Web 2.0 son las comunidades web, los servicios web, las aplicaciones Web, los servicios de red social, los servicios de alojamiento de videos, las wikis, blogs, mashups y folcsonomías. Un sitio Web 2.0 permite a sus usuarios interactuar con otros usuarios o cambiar contenido del sitio web, en contraste a sitios web no-interactivos donde los usuarios se limitan a la visualización pasiva de información que se les proporciona." Definición tomada de wikipedia, disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Web_2.0 visitada por última vez el 03/05/10

innovaciones que se hicieron posible a través de la Internet y que la convirtió en un fenómeno de comunicación global, se desarrolló por particulares con fines experimentales y no comerciales." [19] (negrilla fuera de texto)

La posibilidad de generar contenido ha permitido que los ciudadanos controlen los contenidos, puesto que de la programación lineal o impuesta, se pasó a la era de contenido "on demand".

Pedro Less Andrade, (Latin American Senior Policy Counsel-Google Inc. and Internet Governance coordinator) afirmó que el video se ha convertido en un espejo social, que sirve para que los usuarios se expresen. Continúa y afirma que en Youtube donde hay más de dos mil millones de visualizaciones diarias, cada minuto se suben 35 horas de video. Se sube más contenido a Youtube en un mes que lo que se ha subido en las cadenas de televisión de los Estados unidos en los últimos 60 años.[20]
Naturalmente estos datos denotan cómo ha evolucionado la forma como las personas difunden y tiene acceso a la información, interactúan con otras personas (trabajan, se educan, hacen negocios); es así como los hábitos de consumo, y por ende los modelos de negocio, también cambiaron.
A continuación analizaremos el mercado de contenidos audiovisuales y los efectos de la convergencia y el auge del internet en el mismo.

5. Múltiples jugadores en el mercado de contenidos audiovisuales

La convergencia ha tenido como consecuencia que jugadores de un mismo mercado se encuentran regulados por diferentes regímenes, dependiendo del operador y tipo de tecnología que opere.
En este contexto existe una asimetría regulatoria: en el caso de la industria de la televisión cerrada, esta asimetría se traduce en cargas regulatorias distintas para cada actor (diferentes mecanismos de entrada al mercado, cánones de entrada, contraprestaciones, regulación de contenido, distintos reguladores) con lo cual se afecta el crecimiento y participación de aquellos subsectores más regulados y con menores incentivos para la inversión y la innovación[21].
Estas circunstancias constituyen una verdadera barrera de entrada al mercado, lo cual es adverso para la competencia, la desestimula en vez de promocionarla, como correspondería a la función propia de una autoridad regulatoria en un mercado liberalizado.

En los términos de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de España *"...el rol de las autoridades de regulación en el mundo de la convergencia se debería centrar en la promoción de la competencia entre los jugadores de mercado, asegurando que la evolución hacia las redes y servicios*

[19] "Telecommunications Regulation Handbook" Tenth Anniversary Edition. Advanced Conference Edition. The World Bank; Info Dev; ITU. Edited by Colin Blackman and Lara Srivastava. Pg.190 . Puede ser descargado en la página http://www.infodev.org/en/Article.641.html visitada por última vez el 18.04.11.

[20] "Responsibility of Intermediaries in the Internet and the Internet Governance debate" Ponencia de Pedro Less Andrade, dentro de la Escuela del Sur de Gobernanza de Internet. México 5 de Abril/2011.

[21] "Documento de Industria Cambios en la Política Pública de Televisón: Una Obligación en el e Entorno TIC." Pg. 20.

convergentes cree una dinámica mercado donde los diferentes actores del compitan de una manera efectiva"[22].

En este mismo sentido, y a propósito de la necesidad de promover la competencia en la era de la convergencia, el Mexicano Ernesto Piedras sostiene que la competencia es pre-requisito para la convergencia:

"Para que la Convergencia Tecnológica sea eficiente, es necesaria la Competencia Efectiva, con el fin de que exista la posibilidad de nuevos entrantes a la industria - conocida como la eliminación de barreras de entrada- y que se promueva continuamente la innovación derivada del aumento en las inversiones. *Al respecto, la Comisión Europea declara que "si bien goza de general aceptación la idea de que la convergencia existe a nivel tecnológico... la convergencia no es un concepto aplicable solamente a la tecnología, sino que significa también nuevos servicios, nuevas formas de actividad empresarial y de relación con la sociedad."*
En este sentido es claro que ***la Convergencia Tecnológica no sólo depende del avance tecnológico, sino que necesita un cambio*** *estructural por parte de las empresas y los consumidores; pero* ***especialmente de los organismos regulatorios del país.***

....Por estas razones, la Competencia Económica se convierte en la condición necesaria y catalizador de todos esos efectos. Pero, debe entenderse que, la competencia se refiere a las condiciones de operación, equitativas y conducentes para el aprovechamiento generalizado de los beneficios. Se refiere a la gestación y promoción de una sana y justa rivalidad entre los operadores del sector económico, en este caso, de las telecomunicaciones."[23](Negrilla fuera de texto.)

Teniendo en cuenta todo lo anterior, es necesaria la reorganización de las instituciones regulatorias para que respondan al nuevo entorno. Esto se logra mediante la regulación por mercados y no por servicios. De esta manera se lograría reequilibrar las cargas regulatorias bajo las cuales operan los distintos actores del mercado de contenidos audiovisuales, incentivando la competencia y de esta manera atender la realidad del mercado actual.[24]

En palabras de David Currie (Presidente de Ofcom hasta el año 2009)[25]:

"Ofcom cree que la convergencia es una realidad y que un regulador convergente es la mejor manera de atender la convergencia. Ahora que la

[22] "INNOVATIVE REGULATORY APPROACHES IN A CONVERGENCE WORLD CONSIDERED AS ESSENTIAL TO STRENGTHEN THE FOUNDATION OF A GLOBAL INFORMATION SOCIETY" Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT, Spain). October 2009. Pg. 1. Disponible en el sitio web: http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR09/consultation_contributions/Spain.pdf consultada el 30.03.2011

[23] "Competencia: pre-requisito para la convergencia" Artículo disponible en el siguiente vínculo: http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-empresas/2011/05/17/competencia-prerrequisito-convergencia, visitado por última vez el 23/05/2011.

[24] Info Dev and ITU's ICT Regulation Toolkit. "6.1.1 Overview and Comparison of Different Institutional Designs. **Model 2 – Converged regulator"** Información disponible en el sitio web http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.2033.html#_ftn10 visitado por última vez el 30.03.11.

[25] David Currie, Presentation at the 4th ECTA Regulatory Conference, 10 December 2003, disponible en el link: http://www.ofcom.org.uk/media/speeches/2003/12/currie_20031210. Visitado por última vez el 30.03.2011.

Internet es capaz de transmitir lo que a toda luz parece una transmisión de televisión, en pocos años, Ofcom y el gobierno se enfrentarán a la toma de decisiones incómodas. En aras de la justicia, la regulación de contenido de la televisión terrestre, por cable o satelital debería ser extendida a los proveedores de contenido de Internet? O la regulación de contenido de la televisión terrestre, por cable o satelital debería ser reducida de manera significativa, pasándole el bastón a los dispositivos inteligentes capaces de navegar en internet, permitiéndole a la gente encontrar el contenido de su preferencia (sujeto a la ley) y evitar el contenido que no quieren ver u oír? Espero que un órgano convergente como Ofcom sea capaz de brindar sabiduría a este debate."

Se resalta la asimetría regulatoria entre operadores de televisión por cable y satelital y los proveedores de contenido 'online' y la necesidad de equilibrar las cargas regulatorias entre estos operadores de contenidos, en atención a que prestan el mismo servicio. La propuesta es interesante: o se reducen las cargas de los operadores de televisión por cable y satelital o se le aplican las mismas reglas a las que están sujetos los operadores de televisión por suscripción y cable a los generadores de contenido online.

Para una solución adecuada debe tenerse en cuenta que la Internet es una industria que ha tenido un origen y evolución particular, sin antecedentes, ya que, entre otras cosas, no ha sido regulado por el Estado desde el principio.

Cuando el Estado inicia la actividad regulatoria ya estaba a la zaga de la vertiginosa evolución de la Internet. Adicionalmente la naturaleza abierta de su arquitectura exige una regulación y aproximación regulatoria distinta. Tal y como lo afirma Kofi Annan en un discurso en Nueva York, hablando de la importancia de la Internet:

"En apenas unos pocos años, la Internet ha revolucionado el comercio, la salud, la educación y, en efecto, la estructura misma de la comunicación y el intercambio humanos. Es más, su potencial mucho mayor de lo que hemos percibido en el periodo relativamente corto desde su creación. Al administrar, promover y proteger su presencia en nuestras vidas, necesitamos ser tan creativos como aquellos que la inventaron. Claramente existe una necesidad de gobernanza, ***pero esto no necesariamente significa que debe llevarse a cabo del modo tradicional, ya que se trata de algo esencialmente diferente"*** Kofi Annan - Foro Global sobre la Gobernanza de Internet (Nueva York, 24 de Marzo de 2004) (negrilla fuera de texto)

Lo anterior, ilustra el tipo de nuevo jugador audiovisual: el proveedor de contenidos a través de la Internet. Este tipo de proveedores no están sujetos a cargas regulatorias específicas (en razón al tipo de plataforma que operan) solo están sujetos a normas de de carácter general como lo son la pornografía infantil y los derechos de autor.

En contraste, los operadores de televisión cerrada pagan altos cánones para entrar y permanecer en el mercado y están sujetos a normas sobre regulación de contenidos y de protección al consumidor. El pago de dichos cánones de entrada y contraprestaciones, se fundamente en el hecho de que se encuentran explotando unos derechos exclusivos que concede el Estado para prestar el servicio de televisión.

En sentido contrario, los proveedores de contenidos online no dependen de concesiones y sin embargo compiten en el mismo mercado de los operadores de televisión por suscripción: el mercado de contenidos audiovisuales, que es hoy un mercado abierto y que se caracteriza por la confluencia de jugadores que operan distintas tecnologías y difunden contenidos por distintas plataformas y que no operan bajo las mismas reglas de juego. En este sentido tanto el Ministerio de TIC[26] como la CNTV[27] han manifestado que la provisión de contenidos a través de la Internet es libre.

La posición del Ministerio y de la CNTV resalta la asimetría regulatoria de la cual se habla en este documento ya que el mercado objeto de concesión está completamente abierto.

De lo anterior se concluye que (i) Las respuestas de las dos autoridades que regulan este tipo de controversias, es consecuencia del vacío normativo que existe en materia de contenidos convergentes y de una autoridad convergente que posea una visión holística del sector y que esté en posición de unificar conceptos y regulación, de tal manera que se delimite los derechos y obligaciones de los proveedores de los mismos, indistintamente de la tecnología o plataforma desde la cual operen; (ii) Este tipo de decisiones aumentan la desigualdad entre operadores y generan inseguridad jurídica y es menester asegurarla mediante una reforma que genere un ecosistema unificado del sector de las TIC y la audiovisual; (iii) Existe un mercado con asimetrías regulatorias; (iv) El mercado de contenidos audiovisuales está abierto, por lo tanto, el cobro de canones de entrada (que para la industria de

[26] Por un lado, el Ministerio de las Tecnologías de Información y Comunicaciones, en respuesta a una denuncia presentada por este gremio[26] por presunta infracción de derechos de autor, se pronunció de la siguiente manera: *"Se refiere su comunicación de la referencia a la transmisión de contenidos audiovisuales a través de la web. Aunque se refiere igualmente a una posible provisión de redes y servicios de telecomunicaciones sin autorización, es claro -al indicar que las conductas denunciadas se dan a través del protocolo http mediante internet- que el acceso a los websites en cuestión ocurre a través de los canales normales de ISPs, sin que se indique que el denunciado esté actuando en calidad de tal. Así las cosas, el asunto concierne a contenidos audiovisuales que infringirían presuntamente las leyes sobre propiedad intelectual, en particular las de Derechos de Autor, cuya protección por uso indebido no es de competencia del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sino de otras autoridades"*. Al final hace traslado de las denuncias a la Fiscalía General de la Nación.

[27] En idéntico sentido, resuelve la CNTV mediante comunicación enviada bajo el número de radicado 20112500090901 del 6 de mayo de 2011, por la cual da respuesta a las últimas 30 denuncias que interpuso TVPC por presunta prestación ilegal del servicio de televisión utilizando el internet. La CNTV se pronunció de la siguiente manera: "la provisión de aplicaciones y contenidos en la WEB es una actividad libre y de amplia difusión en la misma, bajo las modalidades conocidas como TV por internet, WEBTV, ITV, video streaming, etc". En este orden de ideas, advierten que lo único que se debe tener presente en este caso es "contar con autorización previa y expresa por parte de los titulares patrimoniales de los programas de televisión y obras audiovisuales y de los titulares del derecho conexo de los organismos de teledifusión que originan las señales de soporte". Concluyen precisando que "la Comisión Nacional de Televisión no es la entidad competente para conocer de estas treinta denuncias, por esta razón se dará traslado al Ministerio de las TIC".

televisión por suscripción y satelital es alto: 7% de los ingresos mensuales) para operadores de televisión abierta y de contraprestaciones, pierden justificación.

V. PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL SECTOR AUDIOVISUAL

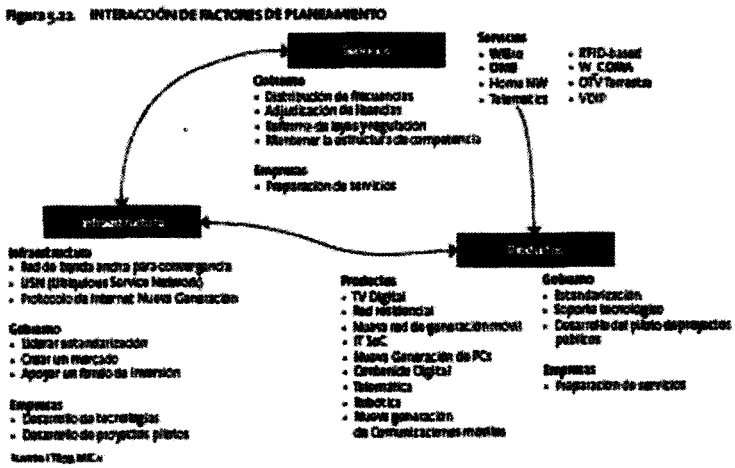
A continuación se plantea una propuesta de política pública para la industria de contenidos audiovisuales, con el propósito de que sean articuladas con los fines generales del Estado y de esta manera posicione a la industria de los contenidos audiovisuales en condiciones de ser parte de la locomotora que jalone el desarrollo económico y social del país.

Por un lado se proponen unos ejes de política que sirvan como directrices para el desarrollo del sector y por otro lado se propone un replanteamiento de la institucionalidad actual, de tal manera los contenidos y las redes sean competencia de autoridades distintas.

Se propone la creación de un nuevo órgano de contenido y que la CRC asuma la función de regular las redes.

1. Aproximación general

Partiendo de lo expresado en el capítulo 1 de este documento, el país requiere que se tenga una visión a largo plazo de una planeación integral de los factores de interacción o que se favorecen con un tratamiento transversal y coordinado, tal y como se ilustra en el siguiente gráfico dispuesto por Katz.[28]



Gráfica 1. Interacción de factores de planeamiento. Fuente: Raul Katz. El Papel de las TIC en el Desarrollo.

[28] Katz, Raul, El papel de las TIC en el Desarrollo, Colección Fundación Telefónica, Febrero 2009.

Para lograr paso a paso dicha Visión País se requiere de un nuevo ecosistema que conjuntamente con el planteado por el Plan Vive Digital, agrupe a las TIC y al sector audiovisual en uno solo, utilizando como coordenadas de unión los principios y temas que le son comunes y que responda a las realidades y necesidades del mercado a las que hicimos previamente referencia.

Desde esta perspectiva, creemos que esta visión conjunta IC y audiovisual puede sustentarse en los siguientes ejes de política:

10. Reestructuración institucional: Redes y Contenidos
11. Apertura del mercado y autorización general
12. Competencia intermodal
13. Masificación de servicios a través de diferentes redes
14. Sostenibilidad (ARPU) y formalización del sistema
15. Uso óptimo del dividendo digital- documentos foro de espectro
16. Fomento de contenidos multiplataformas
17. Asuncion de pensiones de Inravisión por parte de la Nación
18. Unificación de Fondos de Redes y Contenidos

1. Primer eje de política.- Reestructuración Sectorial: redes y contenidos

El punto de interacción del mercado audiovisual y de telecomunicaciones parte en primer lugar, de una reorganización institucional sectorial que solucione los retos que se plantean por la convergencia.

La convergencia en el mercado audiovisual tiene una connotación especial, ya que consiste en la posibilidad de trasportar distintos tipos de contenidos a través de la misma red o el mismo tipo de contenidos audiovisuales a través de diversas redes, las que a la par se utilizan para otros servicios de telecomunicaciones.

Esta convergencia de redes y servicios, nos avoca a la necesidad de favorecer la convergencia regulatoria para pasar de una regulación por servicios hacia una regulación por mercado con miras a la promoción de la competencia, asegurar una mayor transparencia, imparcialidad y evitar regulaciones

asimétricas que generen distorsiones en el mercado y que desincentiven la inversión.[29]

Todo lo anterior denota que es necesario pasar a una institucionalidad convergente. La estructura organizacional actual de las autoridades de regulación del sector de las TIC y audiovisual, no es el adecuado para responder a la realidad del sector, a la necesidad de promoción de la competencia y al fomento de la industria de contenidos.

Las ventajas de asumir un nuevo esquema institucional hacia la convergencia se verán representadas en la adopción de normas en materia de TIC y audiovisual coherentes y consistentes, cuyo principal objetivo sea que el usuario se pueda beneficiar de todos los beneficios que trae la convergencia y pueda acceder a ofertas asequibles de servicios que lo acerquen tanto al entretenimiento como a la sociedad de la información.

No podemos pasar por alto que incluso la evidencia internacional muestra que un entorno con un regulador convergente mejora aspectos como la eficiencia (Henten,2005), el acceso a los contenidos digitales (OECD, 2005) y donde se concede mayor prioridad a las TIC (Shin, 2006)[30]. Subsisten en el mundo varios modelos exitosos de reguladores convergentes.[31] [32]

La OECD[33] se ha pronunciado incluso sobre los problemas que puede traer una regulación asimétrica en relación con servicios sustitutos en tanto los objetivos públicos pueden verse afectados dependiendo de cómo la regulación es implementada, como los ingresos del mercado pueden verse distorsionados y como las compañías pueden tener incentivos o gastar sus recursos para mantener o eliminar los arreglos o contratos alcanzados con la

[29] ARIÑO ORTIZ, Gaspar y CASSAGNE, Juan Carlos, SERVICIOS PÚBLICOS, REGULACIÓN Y RENEGOCIACIÓN, Lexis Nexis, Editorial Abeledo Terrot, Buenos Aires, 2005.

[30] TVPC, Análisis Socioeconómico de la Supresión de la CNTV del ordenamiento institucional colombiano, Agosto de 2010.

[31] Un esquema exitoso de regulador convergente de servicios de televisión y telecomunicaciones, lo tenemos en el caso de OFCOM, que funciona en el Reino Unido desde julio de 2003 y que surgió como resultado del White Paper denominado *"Un nuevo Futuro para las Comunicaciones"* publicado por el Gobierno británico en el 2000, que se encarga de la regulación global del sector, con lo cual se dio respuesta a la nueva realidad de convergencia y se integraron los diferentes objetivos de los reguladores que existían anteriormente. La creación de este organismo fue acompañado de la formulación de una estructura institucional especializada que permitía asumir en forma eficiente la regulación del sector, para lo cual se partió de delimitar con claridad los objetivos que se perseguían. The Communications Act 2003 (Commencement No.1) Order 2003, No. 1900 (C.77)

[32] El desarrollo de esta institucionalidad única fue facilitado por el desarrollo normativo acontecido en la Comunidad Europea que creo un marco regulador para las comunicaciones electrónicas, cuyo objetivo ha sido la paulatina desaparición de la regulación sectorial específica a medida que la competencia se haga más efectiva. Este nuevo marco regulatorio se aplica a las redes y a las facilidades asociadas a la prestación de estos servicios pero no a los servicios mismos.El servicio de transmisión de señales audiovisuales está sujeto al régimen de comunicaciones electrónicas. Las normas comunitarias que se han desarrollado en virtud de la Directiva de televisión sin Fronteras ya establecen un marco regulatorio en materia de contenidos para los servicios de televisión radiodifundida que trasmiten contenidos lineales y no lineales (videos en demanda), determinando reglas asimétricas según se trate de uno u otro.

[33] OECD, THE IMPACT OF SUBSTITUTE SERVICES ON REGULATION; DAF/COMP(2006)18, junio de 20065.

regulación existente en orden de preservar cualquier ventaja competitiva existente.

Una regulación asimétrica de servicios sustitutos lo que hace es distorsionar el mercado e ingresos a favor de los servicios con una regulación *Light* a costa de aquellos que soportan mayor regulación y cargas.

En otro análisis, la misma OECD [34] reconoce que la digitalización, los servicios IP y el desarrollo de aparatos multimedia ha generado una mayor competencia de infraestructura, proveedores de contenidos y la consecuente globalización del mercado de contenidos audiovisuales, por lo cual señala que la tradicional diferencia entre servicios radiodifundidos y telecomunicaciones está desapareciendo.

En dicho documento, la OECD sugiere que para crear una política que sea efectiva, robusta y además flexible, las telecomunicaciones y la televisión necesitan converger, así las mismas hayan partido de diferentes raíces.

Las políticas transversales que se sugieren son las siguientes:

20. Despliegue y promoción de redes disponibles para la masificación de servicios y contenidos, buscando que se aprovechen las demandas y ventajas de todas las redes TIC y audiovisuales así como los atractivos de sus servicios para articular los recursos en la promoción de las TIC y audiovisual.

21. Aplicación de un régimen de redes para el mercado audiovisual que promueva su uso compartido a costos eficientes, que reconozca que las redes convergentes son útiles para múltiples servicios y facilidades, favoreciendo el uso por otros operadores bajo esquemas de trato no discriminatorio.

22. Utilización conjunta de recursos para la optimización del uso de todas las redes y plataformas existentes en el país en la consecución de los fines del Estado, evitándose duplicidad de redes o medidas desarticuladas que impidan su aprovechamiento más eficiente.

23. Regulación ex ante para evitar o solucionar fallas en el sector audiovisual y los mercados relevantes y prevenir subsidios cruzados entre servicios. En este punto la regulación de telecomunicaciones liderada por el organismo regulador de dicho sector ha avanzado enormemente, mientras que el regulador de televisión está en proceso de realizar un estudio para evaluar los mercados relevantes de televisión.

[34] OECD, Working Party on Telecommunication and Information Services Policies, POLICY CONSIDERATIONS FOR AUDIO-VISUAL CONTENT DISTRIBUTION IN A, MULTIPLATFORM ENVIRONMENT, 12 de enero de 2007

24. Esfuerzo conjunto para la promoción de contenidos audiovisuales y digitales, y las industrias que hacen parte de la misma cadena de valor, bajo una directriz común o coordinada.

25. Eliminación de barreras de entrada y apertura para la promoción de nuevos servicios y entrantes. Hoy en día el desarrollo de nuevos desarrollos tecnológicos en el mercado audiovisual y la inversión consecuente, ha estado frenada por la falta de claridad en el marco regulatorio y las restricciones en los mecanismos de otorgamiento de licencias (tv por suscripción sujeto a licitación), limitando la oferta de servicios audiovisuales bajo diferentes tecnologías (DTH, IPTV). Estas barreras en cambio han sido superadas en el sector TIC, con la eliminación del régimen de servicios y licencias, lo que ha atraído nueva inversión y desarrollo.

26. Optimización de fuentes de recursos para efectos de dirigir los dineros disponibles a ofertas inclusivas y que integren las telecomunicaciones y el audiovisual.

27. Definición equilibrada de las cargas que soportan los diferentes actores que compiten en el mercado TIC, permitiendo a la par el libre juego en la oferta y la demanda para la obtención de los recursos disponibles en el mercado, y la eliminación de arbitrajes regulatorios que generan distorsiones del mercado o que promueven prácticas contrarias al régimen legal.

28. Tratamiento igualitario del usuario convergente. El actual esquema regulatorio dispone un régimen diferenciado de protección al usuario ya sea que se trate del usuario de telecomunicaciones o de televisión, lo que genera una falta de claridad para el usuario y dificulta el ejercicio de sus derechos.

29. Creación de políticas que incentiven la inversión y el crecimiento del mercado, mediante la búsqueda de nuevas fuentes de financiación, la promoción de nuevas industrias y formas de negocio y la utilización eficiente de los recursos disponibles.

30. Un manejo conjunto y coordinado de los recursos escasos disponibles en el mercado IC y audiovisual.

La transición hacia un nuevo diseño institucional puede visualizarse en el siguiente gráfico presentado por Regulatel[35]:

[35] El Regulador en ConvergenciaSeminarioRegulatel -IRG/Anatel -AnacomManaus, 26 de marzo de 2010

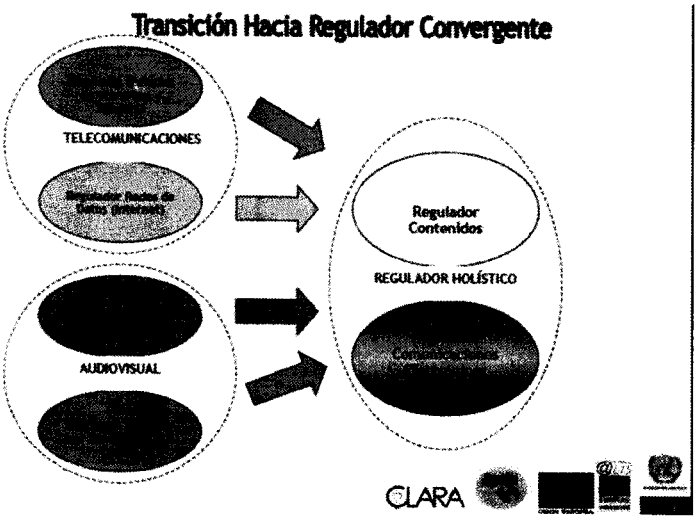


Grafico #, Regulatel/IRG/Anatel/Anacom, Manaus, 26 de marzo de 2010

Pero como la intervención en el sector no está ligada sólo al esquema regulatorio y las funciones normativas, sino también al de control, y solución de controversias, pasamos a indicar cómo sería el reparto de competencias:

Tanto el servicio como las redes de comunicaciones audiovisuales, al ser partes de las TIC, quedarían bajo la competencia de regulación de la Comisión de Regulación de Comunicaciones para redes, promoción de competencia y usuarios.

La SIC conocería las violaciones al régimen de competencia y de protección de usuario, creándose un régimen de intervención único para las telecomunicaciones y audiovisual en dichas materias.

Este régimen de intervención se construiría sobre la base de principios que la orienten, establecidos en el marco legal, de tal forma que las autoridades, acorde con los cambios y necesidades, puedan adaptar la ley, para su aplicación a situaciones específicas con la flexibilidad que exigen los cambios tecnológicos y del mercado. [36]

---

[36] Corte Constitucional, Sentencia C- 150 de 2003. *"4.1.1.2. En efecto, en forma gradual y progresiva la función estatal de regulación socio-económica ha venido adquiriendo un contenido que la diferencia de las demás funciones de intervención estatal en la economía. Así la función estatal de regulación está segmentada por sectores de actividad económica o social, de tal manera que la regulación de un sector pueda responder a las especificidades del mismo.*

"Además, el ejercicio de la función de regulación obedece a criterios técnicos relativos a las características del sector y a su dinámica propia, lo cual no significa que las decisiones sobre qué sector regular, para qué fines específicos ha de ser regulado y con qué instrumentos se llevará a cabo dicha regulación, carezcan de una dimensión política cuya definición corresponde generalmente al Congreso de la República.

"Adicionalmente, la regulación es una actividad continua que comprende el seguimiento de la evolución del sector correspondiente y que implica la adopción de diversos tipos de decisiones y actos adecuados tanto a orientar la dinámica del sector hacia los fines que la justifican en cada caso como a permitir el flujo de actividad socio-económica respectivo.

Por su parte el esquema institucional debe comprender un órgano de decisión que tenga a cargo las funciones relacionadas con las comunicaciones y contenidos audiovisuales de tal forma que se garantice un contrapeso en las decisiones relacionadas con el sector audiovisual, con especial énfasis en la promoción de la cultura, la garantía de la libertad de expresión, el pluralismo informativo y la imparcialidad y evite el control político de los medios aptos para la transmisión de los contenidos audiovisuales.

Las características del organismo de contenidos son las siguientes:

(i) Creación legal: su creación estará a cargo del Congreso de la República.

(ii) Multistakeholder: estará compuesto por las diferentes partes interesadas en la industria de contenidos audiovisuales.

(iii) Independencia: los requisitos que debe reunir cada integrante del Consejo estarán previamente definidos por en la Ley.

(iv) Autonomía: patrimonial y administrativa como condiciones para que éste organismo pueda ejercer sus funciones con plena independencia.

(v) Las facultades del Consejo serían en esencia fijar franjas horarias para la programación de señales abiertas, sugerir un código de autorregulación de la industria y garantizar la pluralidad y la libertad de expresión.

Así mismo, promocionará las industrias creativas. En este punto la idea es que este organismo sea (al estilo BBC World Wide) el brazo comercial de la producción nacional, que promocione, comercialice y venda la producción nacional en el exterior, (formatos, derechos, producciones entre otros) para generar dinero que se reinvierta en las industria nacional. El alcance de esta idea incluye otras líneas de negocio como, el mercadeo de otros productos como revistas, dvds de sus producciones etc. La idea es que con la venta de estos programas se financie las producciones nacionales para promocionar y fortalecer la industria.

Finalmente podrá ejercer funciones de amigable componedor en caso de disputas entre proveedores de contenidos. Por ejemplo: en el caso de violación de derechos de autor (por retransmisión de contenidos online; resolución de disputas de dominio de una dirección de internet).

2. Segundo Eje de Política.- Apertura del mercado y autorización general

Este eje de política responde a las propuestas de desarrollo de un mejor ambiente de negocios promoviendo la apertura de mercados, la promoción de la inversión, la garantía de un campo de juego simétrico así como la lucha contra la informalidad y la mejora en la institucionalidad.

Existe suficiente evidencia teórica y empírica sobre los beneficios que trae la apertura del mercado, los cuales podemos resumir en los siguientes:

(i) Se incentiva el aparecimiento de nuevos competidores, con lo cual aumenta la capacidad ofrecida de los servicios y las elecciones de los consumidores, con la consecuente disminución de precios.

(ii) Los precios de los operadores establecidos en el mercado tendrán a un costo mínimo de producción, y se tenderá a la producción eficiente.

(iii) Los recursos existentes en el mercado se asignan de forma más eficiente.

(iv) La competencia genera un incentivo para la innovación que permite la diferenciación de ofertas en el servicio. Normalmente, los nuevos entrantes tienen una mayor tendencia a utilizar nuevas tecnologías que les permita una ventaja competitiva que les augure una participación mínima en el mercado, y los establecidos responden al impulso competitivos con reformas en su oferta de valor asociados a nuevos productos.

La materialización de la apertura, se realiza con una eliminación de las barreras a la entrada y una flexibilización o armonización y los requisitos regulatorios para poder operar en el mercado.

La eliminación o minimización de procedimientos para la entrada a un mercado en el que ya opera un régimen de libre entrada y autorización general para ciertos de los servicios convergentes como son los IC, excluido los servicios audiovisuales, viene a convertirse en una necesidad.

La consideración de un régimen de autorización general que permita a los diferentes operadores ofrecer *multiple play*, según varios estudios internacionales[37], es un primer paso para que un país se pueda beneficiar de la convergencia como impulsador en el desarrollo de sus objetivos públicos.

La tendencia general en autorizaciones, manejo de espectro, interconexión y acceso y políticas de servicio universal es tener un marco jurídico que soporte la competencia en la provisión de servicios y aplique reglas similares para servicios independientemente de la tecnología, bajo una aproximación tecnológicamente neutral, lo que trae aparejado crecimiento de los servicios, beneficios de los usuarios, a la par que crea una cancha de juego simétrica o *playing field* para los competidores.
En dichos estudios se muestra avances en materia de títulos habilitantes convergentes que se han adaptado en los diversos países. Muchos países han comenzado por un régimen de autorización que responde a la convergencia.

[37] Sobre el particular puede consultarse: Banco Mundial: Convergence in Information and Communications Tecnology, Febreri 2010, elaborado por Rajendra Singh y Siddhartha Raja, Documento No. 53299 que corresponde a una actualización al estudio denominado "Emerging Regulatory responses to multiple play" de junio de 2008 elaborado por los mismos autores, que también se toma como referencia para este documento.

Se resalta el caso de FCC que reconoce la necesidad de dar a las empresas flexibilidad para proveer en forma combinada servicios de voz, televisión e Internet. Hong Kong, China e India han implementado licencias unificadas, permitiendo a los operadores prestar cualquier clase de servicio usando cualquier tecnología. Malasia presenta múltiples tipos de licencias pero aún así está caracterizado como régimen simplificado. Estos estudios concluyen que para que el sistema trabaje efectivamente es esencial disminuir barreras de entrada en términos de procesos y precios, como ha ocurrido en Singapore.

Los beneficios de este régimen de autorización neutral o que permite a los operadores ofrecer *multiple play* es que deja a las fuerzas del mercado la elección de la mejor tecnología para utilizar para un propósito específico, evitándose la creación de sectores específicos, reglas asimétricas y condiciones que minan la competencia efectiva en el mercado.

Otros estudios[38] muestran las diferentes tendencias que se utilizan en régimen de autorización de servicios, mostrándose dos esquemas: uno de simplificación de licencias u otro de reducción de requerimientos administrativos; ambos esquemas van dirigidos a generar un ambiente que facilite y organice la entrada a los mercados.

En este esquema subyacen dos regímenes de autorización: La autorización unificada y las autorizaciones multiservicios, siendo la unificada aquella que permite la prestación de todas las gamas de servicios bajo un solo esquema, mientras que la autorización multiservicios, determina las diferentes clases de servicios que se pueden crear bajo una sola autorización.

Para Colombia consideramos pertinente adoptar el mecanismo de autorización general similar al establecido por la ley 1341 de 2009. Esto incrementará la inversión, las ofertas disponibles para los usuarios y el impulso a una competencia entre las diferentes plataformas.

Con la inclusión de los actuales proveedores de servicios de televisión en un régimen de autorización general para la provisión de redes y servicios de comunicaciones audiovisuales, bajo la tutela del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la intervención del Consejo Audiovisual, además de los beneficios en eficiencia, promoción de ambiente de negocios y eliminación de barreras a la entrada, a las que no referimos previamente, se obtendrían las siguientes ventajas:

(i) Simplificación del régimen de entrada. Cualquier proveedor de redes y servicios, empresario de televisión por suscripción, comunitario, o empresa de telecomunicaciones queda autorizado para prestar toda la gama técnica de servicios audiovisuales, independientemente de la tecnología utilizada.

[38] ITU, Regulation for licensing and authorization of converging services, 21 July 2009.

(ii) Se disminuirían los registros de proveedores y sistemas de información, manejándose de ahora en adelante el registro TIC para incluir a todos los proveedores de redes y servicios, lo que redundaría en una optimización de recursos del Estado y en una promoción de ambiente de negocios a los proveedores consistente en una reducción de sus cargas regulatorias.

(iii) Se eliminarían las barreras de entrada y el régimen concesional, reduciendo el ámbito de compromiso del Estado y trasladando el riesgo de prestación a los proveedores.

(iv) Se excluirían todas las restricciones de ámbito territorial, ya que la actividad o servicio o explotación de redes sería autorizada de forma general para todo el ámbito de cubrimiento nacional, sin perjuicio de que la ley pueda establecer un régimen especial de cubrimiento de señales audiovisuales radiodifundidas (regional).
(v) Se eliminaría los riesgos de la fragmentación de la regulación y se generaría un ambiente de mayor certeza que permita los nuevos desarrollos tecnológicos, como es la transmisión de contenidos audiovisuales por dispositivos móviles.[39]

El esquema planteado, parte de la necesidad de diferenciar la autorización para la prestación de servicios, del permiso para el uso del espectro, tal y como está concebido en el régimen de las telecomunicaciones.

También se proponen medidas de transición con el fin de regular la incidencia de las propuestas formuladas en este documento sobre las situaciones jurídicas existentes al momento de la entrada en vigor de una nueva normatividad legal.

El régimen de transición incluye medidas tendientes a permitir que los operadores continúen con el régimen de concesiones hasta el vencimiento del término de las mismas o decidan acogerse voluntariamente a la ley. La ley genera los propios incentivos para que los operadores se acojan a la Ley y al nuevo esquema. Mediante la liberalización del mercado, se genera un nuevo equilibrio que permite que se retribuyan los efectos que se generan por un régimen de apertura total en el mercado de contenidos audiovisuales.

También comprende unos plazos de transición para la equiparación de la contraprestación, lo que asegura la sostenibilidad de la operación pública en la provisión redes y servicios audiovisuales.

3. Tercer Eje de Política.- Competencia Intermodal

Este eje de política le apunta al fomento en la dinámica de la industria, mercados competitivos y genera incentivos a la inversión que pueden aprovecharse en aumentar la penetración de las TIC, mediante la eliminación de barreras artificiales a la inversión, generándose así un ambiente de

[39] ITU, The Regulatory Environment for future development for future mobile multimedia services, 23 de junio de 2006

negocios que aumenta la productividad y competitividad país y del sector audiovisual.

Anteriormente, hicimos un diagnóstico de cómo en el mercado audiovisual están presente agentes que ofrecen contenidos audiovisuales a través de diferentes multiplataformas y sujetos a diferentes cargas regulatorias. Esto hace que en el mercado audiovisual estén operando diversos agentes que se disputan los ingresos por pauta y por suscripción, bajo reglas diversas.

La pluralidad de agentes compitiendo por los recursos que alimentan hoy la televisión pública, las asimetrías regulatorias que existen para participar en el mercado audiovisual y la desarticulación de políticas frente a los servicios que, es connatural y que se ha generado por la existencia de dos organismos reguladores que responden a orientaciones diferentes que emanan de su marco legislativo competencial[40], pone en mayor riesgo el ecosistema audiovisual, siendo indispensable la adopción de medidas que apunten en forma coherente y coordinada hacia los objetivos públicos estatales, que propugnen por un desarrollo equiparable y sostenido de las redes y los servicios, bajo un esquema flexible de promoción de nuevas tecnologías e innovación, que pueda responder a los cambios de mercado y culturales y permita alcanzar la inclusión digital y el desarrollo de la sociedad de la información[41].

Para los operadores de televisión paga es especialmente importante que se establezcan reglas claras y aplicables a todos los jugadores del mercado. La asimetría regulatoria y la incertidumbre se convierten en un elemento que termina promoviendo la ilegalidad y la piratería, por cuanto el operador tiene incentivos para prestar el servicio bajo el marco regulatorio que menores cargas regulatorias le genere. Y la inversión se concentra en la prestación del servicio que menores costos tiene asociados a la prestación del servicio.

Las mismas ofertas disponibles en el mercado en el que participan operadores con menores cargas regulatorias, termina poniendo en dificultad de competir al operador con mayores cargas, quien tiene dos opciones: (i) buscar mecanismos para reducir sus costos y competir en el mercado o, (ii) salir del mercado.

Un mercado con altos índices de ilegalidad, informalidad o asimetrías, no posibilita la formación de precios acorde con los costos de prestación del servicio, aumenta los niveles de *churn* y afecta la rentabilidad de los

[40] Las políticas públicas han permitido un desarrollo sostenido de las telecomunicaciones cuya industria representa 2 billones de pesos al año y crece un 30% en ingresos cada cuatro años. Las políticas públicas en televisión dispuestas en la ley 182 de 1995 y sus modificaciones y que fueron desarrolladas y ejecutadas por la CNTV, arrojan un balance no tan alentador: una industria que invierte menos de 2 billones de pesos al año, un esquema de televisión pública insostenible, un esquema de televisión por suscripción no rentable, redes de televisión cableada instaladas subutilizadas (8,3 millones de casas pasadas versus 3,2 suscriptores), 40% de usuarios que reciben el servicio de televisión por suscripción por operadores clandestinos u operadores que no cumplen con el régimen legal vigente, un retraso en el despliegue y definición de reglas para la implementación de TDT.

[41] Según cifras del Bando Mundial en países en desarrollo un aumento del 10% en la penetración de Banda Ancha genera un impacto del 1,4% de aumento de crecimiento anual del PIB, con lo cual estos servicios se convierten en los mayores potencializadores en el sector de las TIC del crecimiento económico y la competitividad y la consecuente disminución de la pobreza acercando los ciudadanos a la sociedad de la información.

operadores presentes en el mercado y en especial de aquellos con mayores cargas regulatorias.

Igualmente, la asimetría de cargas regulatorias entre los agentes en el mismo mercado audiovisual hace que se generen distorsiones en toda la cadena de valor necesaria para la prestación del servicio, desde la forma de acceder a los contenidos hasta la provisión del servicio al usuario final. Téngase en cuenta que un mercado multiplataformas, la cadena de valor del hipersector de tecnologías de la información ha cambiado y que está conformado esencialmente por: operadores de redes, proveedores de servicios al usuario final, proveedores que añaden un grado de complejidad a su oferta y los proveedores de contenidos, cadena que incluso seguirá transformándose hacia un mayor dinamismo en razón de las alianzas, consolidaciones, innovación tecnológica y comercial.[42]

La propuesta de política pública entonces va dirigida a la eliminación de asimetrías regulatorias en las cargas económicas que hoy están sufragando la industria de televisión, de tal forma que todos ellos queden sujetos a una misma contraprestación periódica que debe ser definida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

La multiplicidad de agentes en el mismo mercado, pone de presente que el mercado audiovisual es un mercado abierto a la competencia, en la que es cada vez más difícil sustentar proyecciones de ingresos o que el Estado asegure condiciones de mercado específicas. Esto sugiere que en este mercado no pueden generarse cánones por concepto de la entrada del servicio, siendo indispensable la eliminación del pago de contraprestación inicial o por la expansión en el mercado. El sector de televisión paga sólo puede asumir una contraprestación periódica máxima del 2,2% de sus ingresos, para no comprometer la rentabilidad de la explotación de servicios y redes de comunicación audiovisual. [43]

Las acciones incluidas en este eje de política son coherentes con la sostenibilidad de la operación de televisión pública, en la medida en que la aplicación de los ejes de política dispuestos en el presente documento asegurarán un crecimiento de los ingresos del mercado que revertirán vía impuestos al Estado Colombiano, generará nuevas fuentes de recursos para la operación del servicio de televisión, evitará la distracción de recursos en gastos que son responsabilidad del Estado y optimizará la utilización de los dineros disponibles para la ejecución de políticas públicas transversales para IC y audiovisual. Este eje de política se sustenta desde la perspectiva económica en el Capítulo IV del presente documento.

Acorde con el régimen de transición dispuesto en el primer eje de política, se propone que las contraprestaciones que hoy sufraga la industria de televisión

[42] CASTILLO HOLGADO, Antonio, Innovación Tecnológica y Regulación en el sector de las Telecomunicaciones y los Sistemas de Información, en la obra Derecho de la Regulación Económica, IV Telecomunicaciones, dirigida por Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, Madrid, 2009.

[43] El estudio de *AFIANZA LTDA* demuestra que no es posible recuperar los costos del servicio, a tasas de compensación por explotación del servicio superior al 2,6% de los ingresos brutos y con el cobro de valores por las prórrogas de los contratos.

se mantengan por un término razonable de 3 años, de tal forma que se vaya disminuyéndose en forma gradual a la par que se van generando mayores ingresos para el mercado y el sistema en desarrollo de los ejes de política propuestos.

Una vez culminado esa transición la provisión de redes y contenidos audiovisuales debe quedar con una contraprestación cercana al 2.2.% para todos los operadores del sector.

Los operadores de TV abierta que se acojan a la habilitación general quedarían excluidos del pago del 1.5% hasta el vencimiento de su concesión actual, ya que esta industria pagó un alto canon de entrada al mercado.

De otra parte, teniendo en cuenta que el ritmo de crecimiento de los recursos que históricamente la CNTV ha utilizado para el sustento de la televisión pública no es sostenible a futuro, se requiere definir un valor objetivo eficiente de gasto que sea compatible con reducciones en las cargas a los concesionarios del servicio de televisión por suscripción; por ello, otra de las políticas debe consistir en que las autoridades sectoriales implementen una política de gasto eficiente y compatible con reducciones permanentes de las cargas públicas de los concesionarios.

Frente a la ausencia de mecanismos concretos que apliquen los criterios de eficiencia económica y rentabilidad social contenidos en la ley 182 de 1995, en términos generales la televisión pública en muchos mercados no solo ha absorbido todos los recursos disponibles si no que ha generado cuantiosos déficit, con todo y que anualmente se aumenten los presupuestos.[44]

Frente a las dificultades económicas que enfrenta y enfrentará la televisión publica, las políticas de los Estados deben enfocarse primordialmente a concentrar y enfocar los contenidos de carácter público para generar eficiencias en costo y reducir así el déficit y las necesidades de financiación. Por su parte los operadores deben buscar fuentes de financiación propias conforme a los espacios de actuación que les permita la ley, algunos de los cuales nos permitimos proponer en el presente documento.

4. Cuarto Eje de Política.- Masificación de servicios a través de las diferentes redes

Debe reconocerse la importancia que tienen las plataformas diferentes a las redes abiertas que son aptas para la transmisión de contenidos digitales[45], así

[44] ESTUDIO DE VALORACION ECONOMICA DEL MARCO REGULATORIO DEL MERCADO DE TELEVISION POR SUSCRIPCION EN COLOMBIA, Preparado para la Asociación de Operadores de Televisión por Suscripción y Satelital de Colombia - TVPC- y Telefónica Telecom, Módulo III - Televisión Pública, Febrero de 2009

[45] La realidad tecnológica y la experiencia internacional muestran que cuando se habla de digitalización, se debe tener una visión holística que reconozca que el contenido digital puede ser transmitido a través de cualquier red (TDT, Cable, satélite, Banda Ancha, Mobile TV) o acceso a Internet (WebTV) y que incluso la potencialización de digitalización en otras redes facilita alcanzar las metas establecidas para (i) la conectividad de hogares y Pymes, así

como de la necesidad de coordinar el desarrollo de las redes y una política de digitalización con los operadores que soportan en buena medida la transmisión de la señal de televisión abierta[46].

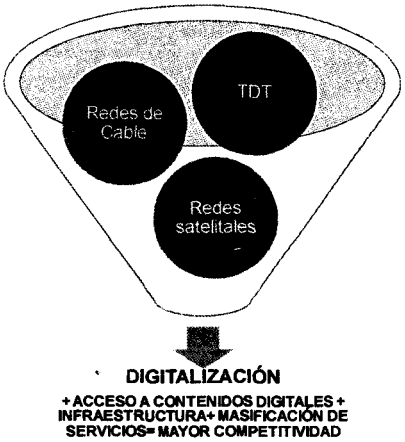


Gráfico # Fuente TVPC. Comentarios VIVE DIGITAL

Por esta razón, consideramos que es fundamental que en el ámbito de las competencias, se establezca como visión o principio orientador la optimización en el uso de todas las redes y tecnologías disponibles para la transmisión eficiente de contenidos audiovisuales y el aprovechamiento de la capacidad instalada para llevar señales a lo largo del territorio nacional.

No tiene sentido que hoy en día que la cobertura de televisión abierta no llega a todo el territorio nacional, ya estemos entrando a una etapa en la que se quiere llevar TDT, cuando existe un potencial de redes de cable y satelital que pueden cumplir dicha tarea.

Sin lugar a dudas una visión coordinada permitirá la reducción de costos en la digitalización de las redes y se propendería por un incentivo a las redes más útiles para el acceso a la sociedad de la información y no del simple entretenimiento.

La visión integral en el manejo de redes disponibles para la transmisión de contenidos audiovisuales, será vital entonces para asumir y desarrollar la política de digitalización de redes, tal y como lo muestra la evidencia empírica internacional.

Téngase en cuenta que algunos países promovieron prioritariamente la digitalización de redes de cable y satelitales, en vez de la digitalización de la red análoga como la de TDT, como en el caso de China. Y que el

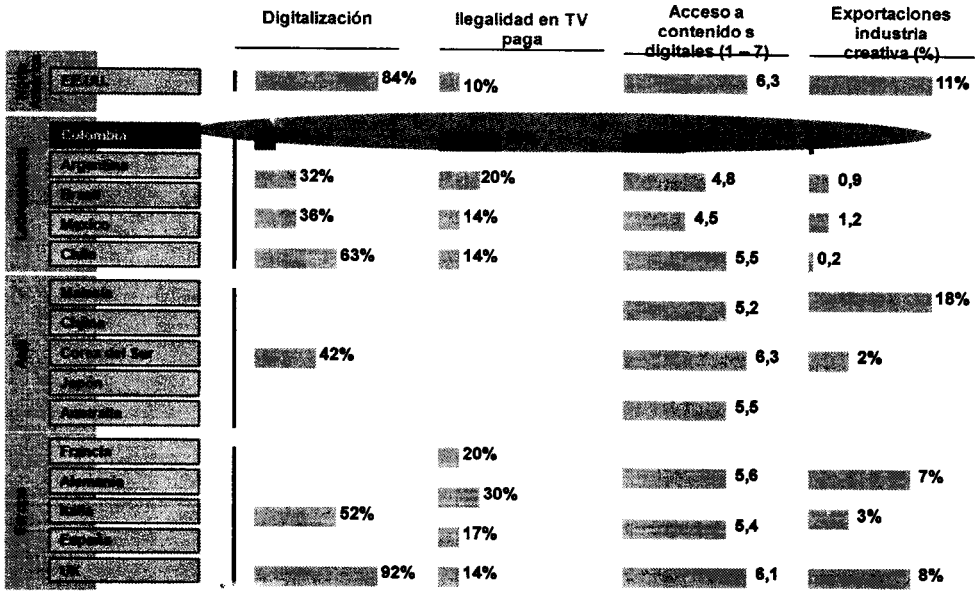
como a los usuarios de la base de la pirámide, y (ii) el apagón analógico de la transmisión de la señal de televisión abierta

[46] Hoy en día el 45 % de los hogares a nivel nacional reciben la señal de televisión por operadores de televisión satelital y cableada, según cálculos realizados por la Oficina de Planeación de la CNTV con base a la encuesta de Hogares realizado por el DANE.

fortalecimiento de las redes de cable y satelital incluso favorece que pueda generarse más rápido un apagón analógico.[47]

La digitalización de las redes por cable y la modernización de las redes satelitales es un eje que debe considerarse si se tiene en cuenta que los índices de digitalización en Colombia alcanzan hoy índices bastante bajos comparados con varios países de América Latina.

Figura #. Indicadores comparados de digitalización, ilegalidad y promoción de industria de TV. 2009.



Fuente: IDATE 2010, Frost & Sullivan 2009 y WEF, 2010.

El gran aporte de la televisión por suscripción a las metas que se ha propuesto Colombia en la digitalización se explica con la importancia de la hoy denominada televisión por suscripción y sus redes, que hoy alcanzan los 8 millones de casas pasadas (65% de los hogares) a lo largo de todo el territorio nacional, con casi 4 millones de hogares conectados. [48]

Hoy los operadores de televisión por suscripción tienen redes cableadas que operan en muchos municipios del territorio nacional. Por su parte las redes satelitales tienen cubrimiento a todo el territorio nacional. Si se potencian dichas redes mediante su digitalización y actualización, se podrán ofrecer servicios convergentes a los usuarios de dichos municipios.

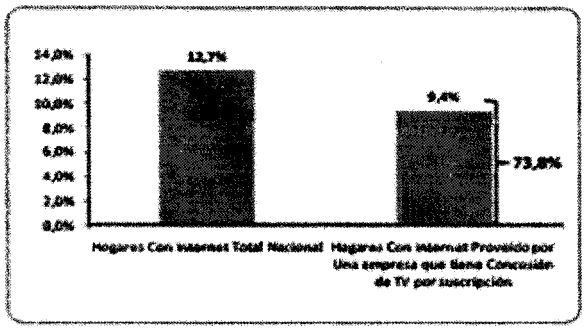
Esta cobertura sumada a la capacidad de los servicios audiovisuales para atraer y mantener demanda hace que se conviertan en un medio que potencia la masificación de los servicios de televisión, contenidos digitales y banda

[47] REBELLÓN, Carlos 2010, Digitalización del audiovisual mucho más que TDT, RCT, Cintel, Vol 17, oct 2010, cita a Starks 2010

[48] Calculos TPVC con base en CNTV, CRC, MinTic y SUI

ancha y por esta vía, la productividad, el empleo, la inclusión social y la competitividad regional.

Ilustración 8 - Hogares con Internet y TV por Suscripción, 2000 a 2010



Fuente: DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares – Cálculos Oficina de Planeación

Grafico # Fuente CNTV

Es así como consideramos que los ejes fundamentales que deben observarse para la implementación de una política de digitalización en Colombia son: 1) Incluir medidas neutrales de promoción de las diversas multiplataformas de redes 2) Garantizar un ambiente de negocios que incentive la inversión para la digitalización y actualización de redes de cable y satelitales existentes para la transmisión de señales a zonas de difícil o costoso acceso.

Para el desarrollo de estos ejes de políticas será fundamental la promoción de alianzas público - privadas en redes de comunicaciones audiovisuales como palanca de crecimiento económico y la revisión de la cobertura de las redes de TV por suscripción en forma previa a la implementación efectiva de un plan de cobertura nacional en TDT.

5. Quinto Eje de Política.- Sostenibilidad y formalización del sistema

El fortalecimiento de la institucionalidad y la formalización de la industria impactan positivamente el ambiente de negocios y de paso la productividad y competitividad país y del sector.

En este documento se muestra la ilegalidad en el mercado de televisión en el país, lo que un hecho relevante que hace indispensable la generación de acciones concretas tendientes a la formalización de la industria.

La industria también ha estado sometida a una reducción del ARPU, que puede explicarse en cierta medida por los altos índices de informalidad e ilegalidad que impulsan las tarifas hacia la baja.

Se presentó una disminución sostenida del ARPU, a pesar del crecimiento de los usuarios. Entre 2005 y 2009, los usuarios crecieron el 121,8% y el ARPU promedio disminuyó el 40,2%.

Gráfica 6. Usuarios y ARPU televisión por suscripción, diciembre (2000 - 2009)

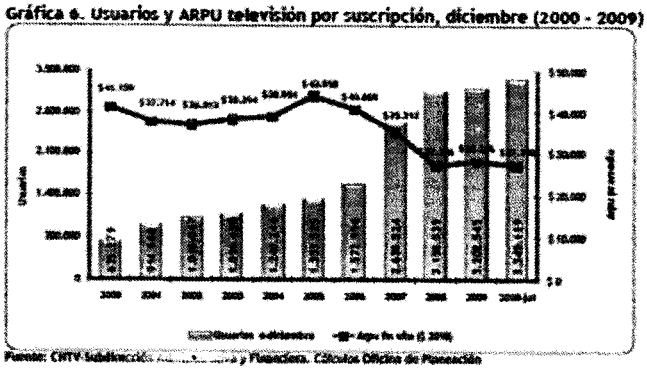


Grafico # Fuente CNTV[49]

De esta forma, es indispensable la adopción de medidas tendientes a la formalización y normalización del mercado, máxime cuando los ingresos provenientes de la prestación del servicio hoy denominado de televisión por suscripción en buena medida alimentan la sostenibilidad del actual esquema de televisión.

La propuesta de equidad frente a las cargas públicas a la vez que elimina los incentivos para la ilegalidad y la informalidad, permitirá que se eliminen las distorsiones en el mercado, lo que impulsará la actividad, la recuperación de los costos del servicio y el incremento de la base de suscriptores del mercado formal.

Por ello una política se resumiría en el trabajo conjunto entre las autoridades del sector audiovisual (MINTIC, CRC y Consejo Audiovisual), donde se implementen mecanismos que promuevan el incremento de la base de suscriptores formales del servicio, se incorporen al sistema las redes útiles para la prestación de múltiples servicios y así se propenda por la recuperación de los costos de su prestación.

Al promoverse la industria formal y en sana competencia, se garantiza un notorio aumento de los recursos al incrementarse la base de usuarios, que a su vez va a permitir una transición rápida hacia cargas públicas y recursos sostenibles, pues se reduce al máximo las operaciones y suscripciones no autorizadas o no registradas ante la Entidad.

Este proceso de formalización hoy en día ya cuenta con el compromiso por parte de esta industria de colaborar con las autoridades en la identificación y desestímulo a la operación no autorizada. Ante la apremiante necesidad de

[49] CNTV, ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS CONTRATACIÓN DE LA CONSULTORÍA PARA DETERMINAR LOS MERCADOS RELEVANTES SUJETOS DE REGULACIÓN EX ANTE EN EL SECTOR DE TELEVISIÓN, ASÍ COMO DETERMINAR EL VALOR DE LAS PRÓRROGAS DE LA CONCESIÓN DE LOS OPERADORES DE TELEVISIÓN POR CABLE, 2010.

apoyo de la industria y las autoridades, se han vinculado a los Órganos de Control (Procuraduría y Contraloría), en aras de llevar a cabo mesas de trabajo, y realizar actividades de colaboración encaminadas a lograr que el mercado se formalice y que los usuarios entren a aportar a la industria, los valores que el Estado ha dejado de percibir por encontrarse sin el suficiente control este mercado.

Las acciones concretas para garantizar la sostenibilidad y formalización del sistema serán las siguientes:

(i) Establecimiento de un régimen sancionatorio que implique la prohibición de prestar servicios audiovisuales.

(ii) Establecimiento de principios que deben orientar la veracidad en el reporte de información base para la liquidación de las contraprestaciones a cargo de los agentes presentes en el sistema.

(iii) Medidas que permitan y faciliten la colaboración interinstitucional entre las diferentes entidades que pueden tener competencia en la persecución de conductas relacionadas con la provisión de comunicaciones y servicios audiovisuales y la transmisión de contenidos.

(iv) Un régimen de contraprestaciones que incentive a que los operadores que se han valido del esquema de televisión comunitaria para prestar el servicio de televisión hoy llamado de televisión por suscripción, se acojan al régimen de habilitación general dispuesto en la presente Ley.

(v) La determinación de condiciones específicas y controlables para la prestación del servicio de comunicación audiovisual por comunidades organizadas.

(vi) La asunción de las funciones de vigilancia y control de las conductas contrarias al régimen legal de provisión de redes y servicios de comunicaciones audiovisuales, cuyo ejercicio deberá soportarse con los recursos suficientes que aseguren resultados efectivos en la lucha contra la piratería y el fraude.

(vii) La Comisión de Regulación de Comunicaciones quedará con amplias facultades para revisar las fallas que se presentan en los mercados relevantes del sector audiovisual e imponer los remedios regulatorios correspondientes.

6. Sexto Eje de Política.- Fomento de contenidos multiplataformas

Tal y como lo hemos referido en documentos anteriores[50], este eje de política le apunta a la promoción de las industrias creativas y a la necesidad de generar recursos para la operación pública y privada.

[50] TVPC, CAMBIOS EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE TELEVISIÓN: UNA OBLIGACIÓN EN EL ENTORNO TIC, Octubre 2010

La visión de acceso generalizado al público para visualizar los contenidos de interés para la comunidad, que incluso han sido definidos por la ley[51], puede requerir una revaluación en aras de generar mayor competitividad y productividad del país.

En la medida en que exista mayor producción de contenido audiovisual y de media interactiva en Colombia, se obtendrán beneficios para el país, tales como aumento de divisas por comercialización de contenidos locales de interés para otros países, reducción de costos de transmisión derivados de mayor interés de tráfico hacia contenido local, así como en un dinamizador de la economía mediante empresas dedicadas al intelecto y la creatividad.

El fomento a los contenidos públicos en un esquema multiplataforma hace que sea indispensable revaluar el modelo actual de televisión pública, que está enfocado a la necesaria existencia de canales públicos para transmitir los contenidos catalogados como tales.

Cabe preguntarse si ¿el esquema de un canal por tema de interés público responde a criterios de costo-eficiencia en un esquema de multiplataformas disponibles? La respuesta conlleva seguramente a una transición razonable para la promoción de contenidos de interés para ser transmitidos por diversos agentes a nivel nacional e internacional. Este esquema generará los siguientes beneficios:

(i) Una reducción de los costos de contenidos públicos que hoy en día ocupan buena parte de los recursos existentes en el mercado audiovisual.

(ii) Una fuente de ingresos para los operadores de televisión pública que pueden ser reinvertidos en la operación del servicio de comunicaciones audiovisuales.

(iii) Posicionamiento de Colombia como exportador de contenidos de calidad, generándose una mayor competitividad del país en dicho mercado.

Sobre este particular, es importante mencionar que las experiencias internacionales sugieren que se puede promocionar los contenidos públicos mediante otros mecanismos, diferentes a los canales públicos, siendo viable la realización de alianzas estratégicas entre operadores públicos y privados para la producción y distribución de contenidos, la búsqueda de recursos externos

[51] Los contenidos tienen como objetivo especial la promoción del conocimiento científico, filosófico, artístico, popular, televisión educativa y para fortalecer la identidad cultural. Otros nuevos enfoques de contenido han sido sugeridos por planes y programas estatales como emprendimiento y, temas ambientales.

al sistema para la financiación del contenido a transmitir. Ver caso BBC Worldwide.

Todo lo anterior nos lleva a pensar que la evaluación de nuevas formas de producción y distribución de contenido público debe asumirse en el nuevo contexto digital. Puede apuntarse a la meta de convertir a Colombia en líder en exportación de contenidos en Latinoamérica en el 2019.

Para esto será vital que se profundice en el entendimiento de las tendencias de los principales mercados externos, tanto en contenidos como aplicaciones; que se promocionen las industrias creativas, eliminando las barreras que tienen para acceder a los mercado; que se diseñen mecanismos que acerquen la oferta y la demanda de dichos contenidos. Estas funciones de promoción de contenidos podrán ser adoptadas por el Consejo Nacional Audiovisual contenido en el presente documento.

7.- Séptimo Eje de Política.- La Nación asume las pensiones de Inravisión

Dispone el artículo 17 de la Ley 182 de 1995 que el FDTV se compondrá de un porcentaje de las utilidades de la CNTV para cada ejercicio y establece los objetivos prioritarios a los que deberá destinarse, los cuales son: "*el fortalecimiento de los operadores públicos del servicio de televisión y en la programación cultural a cargo del Estado, (...).*"

Pese a la claridad del texto legal, Decreto 3550 de 2004 impuso que la obligación de pago del pasivo pensional de la extinta Inravisión, estaría a cargo de la CNTV y, en consecuencia, se financiaría con los recursos que aportan los operadores de televisión por suscripción al mismo.

Al margen de la legalidad de esta decisión, que se está discutiendo en los órganos judiciales, queremos manifestar que no tiene sentido que la industria que alimenta el sistema tenga que asumir las fallas presentadas en la antigua Inravisión que omitió descontar a los empleados el porcentaje correspondiente para la cotización al régimen de pensiones [52].

---

[52] **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejera Ponente : SUSANA MONTES DE ECHEVERRI,** (19) de agosto de dos mil cuatro (2004).-

"En efecto, informó la consulta que con la creación de la Televisión Nacional mediante decreto 0101 de 1.955, las personas vinculadas al servicio fueron afiliadas a la Caja Nacional de Previsión Social; posteriormente, al quedar adscrita la División de Radio y Televisión Nacionales al Ministerio de Comunicaciones, según decreto 1566 de 1.960, los servidores quedaron afiliados a la Caja de Previsión Social de Comunicaciones. Esta situación se mantuvo con la creación, mediante decreto 3267 de 1.963 del Instituto Nacional de Radio y Televisión INRAVISIÓN como establecimiento público, y luego con su transformación, mediante ley 182 de 1.995, en sociedad entre entidades públicas, con régimen de empresa industrial y comercial del Estado conformada por la Nación, a través del Ministerio de Comunicaciones, Telecom y Colcultura.

Sin embargo, informó la entidad consultante, que aunque el decreto 2662 de 1.969 estableció como afiliados forzosos de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones, a los trabajadores y obreros del sector de las comunicaciones, entre ellos los de INRAVISIÓN, esta entidad sólo descontó a sus trabajadores un 5% del sueldo mensual para cubrir el riesgo de salud, por lo que "nunca se cotizó para pensiones ni por la Empresa ni por parte del Trabajador".

Esto supone que si la Nación y la misma Inravisión omitieron un deber legal, que puso en riesgo el pago de sus obligaciones pensionales, no puede el Estado trasladar esta carga a los operadores que financian el sistema.

No es ajeno al ordenamiento legal que se creen fondos encargados de asumir el pago de las obligaciones pensionales que se han contraído por las entidades públicas, como es el caso del patrimonio autónomo que maneja los recursos de los pensionados de TELECOM.

SI a esto se suma, que los recursos que hoy alimentan a la CNTV están siendo insuficientes para cubrir el pasivo pensional, de tal forma que se está utilizando aproximadamente el 40% de los recursos del Fondo para el Desarrollo de la Televisión, poniéndose en riesgo la sostenibilidad del sistema, entonces la Nación puede darle aplicación a los mecanismos legales dispuestos en el Decreto Ley 254 de 2000, artículos 14 y 32 que permite que la Nación asuma las obligaciones pensionales que estaban a cargo de las entidades estatales, cuando estos recursos sean insuficientes. [53]
De cualquier manera, la propuesta de política pública contenida en este documento pretende generar los recursos suficientes para que el Tesoro Nacional vía tributación reciba el equivalente a lo que actualmente debe pagar en las pensiones de Inravisión. El esquema financiero se explica en detalle en el Capítulo IV de este documento.

---

[53] Consejo de Estado, Concepto anterior. "Como medida de última instancia para garantizar el pago de los pasivos pensiónales **en el evento de insuficiencia de los recursos de la liquidación, y de que no exista otra entidad encargada de financiar total o parcialmente los pasivos pensiónales que estaban a cargo de la entidad en liquidación (art 14, inciso 4° DL 254/00)**, la Nación o la entidad señalada para el reconocimiento de las pensiones, asume el pago de las obligaciones laborales, respecto de: establecimientos públicos y **empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional no societarias**; entidades descentralizadas indirectas cuya liquidación se encontrara en firme a la fecha de entrada en vigencia del decreto ley 254, siempre que en su capital participara una descentralizada directa en un porcentaje superior al noventa por ciento (90%).

Dice el parágrafo del artículo 32:

*"Artículo 32. **Pago de obligaciones:***
(...)
Parágrafo.- En caso de que los recursos de la liquidación de un establecimiento público o de una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional no societaria sean insuficientes, las obligaciones laborales estarán a cargo de la Nación o de la entidad pública del orden nacional que se designe en el decreto que ordene la supresión y liquidación de la entidad. Para tal efecto se deberá tomar en cuenta la entidad que debía financiar la constitución de las reservas pensiónales.
Así mismo, de acuerdo con lo dispuesto por el parágrafo 6 del artículo 1° de la ley 573 del 2.000, la Nación podrá asumir o garantizar obligaciones de las entidades públicas del orden nacional, incluidas las derivadas de las cesiones de activos, pasivos y contratos que haya realizado la entidad en liquidación, actuaciones que no causarán el impuesto de timbre siempre y cuando se realicen entre entidades públicas.

*Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, cuando se trate de **entidades descentralizadas indirectas**, sólo procederá la asunción respecto de aquellas cuya liquidación se encuentre en firme a la fecha de entrada en vigencia de este decreto, y siempre y cuando en su capital participe una entidad descentralizada directa en un porcentaje superior al noventa por ciento (90%). Para tal efecto, cuando de acuerdo con disposiciones legales la entidad descentralizada directa deba responder por los pasivos de la entidad de la cual es soda o accionista, se requerirá que ésta no se encuentre en capacidad financiera de hacerlo ajuicio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

Cuando se trate de empresas industriales y comerciales del Estado o de sociedades de economía mixta directas, sólo podrá precederse a la asunción una vez se hayan agotado los activos o se haya establecido que no es posible la realización de los mismos.

***En todo caso, la Nación únicamente será responsable por las obligaciones de las entidades societarias en los eventos expresamente previstos en el presente decreto"**, (destaca la Sala)*

8. Octavo Eje de Política.- Aprovechamiento del Dividendo Digital y otras fuentes de ingreso

Este eje de política le apunta a la promoción de la inversión, instalación de nueva infraestructura y la garantía de mercados competitivos que promueven el ambiente de negocios en el país.

Según Estudio adelantado por COMCOMSULTORES LTDA[54], con la transición de la TV analógica a la digital se optimizará la utilización del espectro radioeléctrico, permitiéndose un uso más eficiente del mismo. Esto conlleva a la liberalización de espectro que ya no será necesario para la televisión digital, y ser podrá dedicar a la prestación de servicios IMT o servicios de tercera y cuarta generación, servicios móviles con alta calidad de video y alta velocidad.

Existen experiencias internacionales en las que el espectro sobrante se utiliza para banda ancha generando cuantiosos recursos al Tesoro. Parte de esos recursos se deben utilizar en la digitalización de las redes audiovisuales y el fomento de las industrias creativas.

Téngase en cuenta que el MINTIC el pasado 18 de octubre de 2009 expidió la Resolución 002623 de 2009 "Por la cual se atribuyen y reservan las bandas de frecuencias de 470 MHz a 512 MHz y de 698 MHz a 806 MHz, se adoptan medidas en materia de ordenamiento técnico del espectro radioeléctrico y se dictan otras disposiciones".
En esta resolución se atribuyó y reservó la banda de frecuencias de 470 MHz a 512 MHz a servicios de radiodifusión de televisión, abriendo el camino para la implementación de la televisión digital en Colombia en el primer semestre del próximo año. A Los operadores que actualmente ocupan esta banda de frecuencias se les fijaron plazos entre 7 y 16 meses para migrar hacia otras bandas del espectro radioeléctrico.
Adicionalmente se atribuyó y reservó la banda de 700 MHz a los servicios radioeléctricos fijo y móvil para la operación de servicios de mitigación de desastres y para proveer redes y servicios de telecomunicaciones que utilicen las Telecomunicaciones Móviles Internacionales -IMT-.
La propuesta de TVPC no es ajena a propuestas que ya han sido promovidos en proyectos de ley sobre la materia que incluso han sido apoyadas por el Gobierno, y consiste en asignar los recursos que se recauden por concepto de la asignación de esta banda en Colombia, para el sector del mercado audiovisual.

Al respecto, se estima por TVPC que con base al espectro disponible el Gobierno a través del MINTIC, podrá otorgar 4 permisos por 10 Mhz cada uno, lo que permitirá recaudar unos ingresos aproximados de $34.496 millones de pesos por año si se toman valores por Megahertz por habitante pagados en otras latitudes y ajustados por línea de pobreza en Colombia, es decir, descontando la población pobre del mercado potencial.

[54] Ibidem, COMCOLSUTORES

Esta es una fuente importante de recursos para sustentar el nuevo esquema de contenidos públicos multiplataforma y permite la equiparación de cargas regulatorias que se dispone en el Tercer Eje de Política.

Es evidente que el aspiracional en materia de televisión que se ha tenido en Colombia hasta ahora desborda las capacidades de generación de riqueza de la industria que lo soporta lo que obliga o bien a que se busquen fuentes como las propuestas o bien a que se ceda en dicho anhelo a favor de cometidos de más alto nivel como la competitividad, la competencia, la inversión y el empleo.

En este sentido, la propuesta es que el 50% de los ingresos que se generen por el dividendo digital se dirijan al mercado audiovisual.

9. Noveno Eje de Política.- Unificación de Fondos

En primer lugar, la política debe propender por proteger la sostenibilidad de los recursos que se destinan hoy para la TV pública para evitar una desfinanciación de la misma.

Teniendo en cuenta que el mayor riesgo para ésta deviene de la sostenibilidad de su base gravable, la promoción de industria debe encontrarse de primera en la agenda de prioridades del regulador. Así las cosas medidas tradicionales de promoción de industria como: apertura de mercados, eliminación de barreras de entrada, eliminación de asimetrías con la industria TIC y reducción de la informalidad deberían bastar para que en el largo plazo se pueda mantener la base de recursos para atender los cometidos que justifican la existencia de las operaciones públicas.

Con las medidas propuestas para la formalización del sector que incentiva la simetría en las cargas regulatorias, se generará un crecimiento en la base de suscriptores y en los ingresos del sector que se retribuirán en ingresos al Estado vía tributación, tal y como se desarrolla en el Capítulo IV del presente documento.

En segundo lugar, la propuesta parte de la que se busquen recursos frescos para la televisión pública, como los que pueden conseguirse gracias a la promoción de contenidos audiovisuales. Dichas fuentes adicionales parten también del retomo de las obligaciones pensionales de INRAVISIÓN por parte del Estado y las transferencias de tesorería que anualmente debe hacer el FONTIC al Tesoro Nacional, que para el año 2010 ascendió a la suma de 170.000 millones de pesos.

Adicionalmente, el nuevo régimen de convergencia institucional y regulatoria genera una dinámica que conlleva a que sea innecesario que existan dos órganos para administrar los fondos. Entonces la propuesta parte de que el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones concentre todos los recursos que se generan por la provisión de redes y servicios de

telecomunicaciones y por la provisión de redes y servicios de comunicaciones audiovisuales.

La unificación en el mismo Fondo no se opone para que en la propuesta se instrumenten instrumentos jurídicos que permitan que los ingresos que genera el mercado audiovisual sólo se inviertan en el mercado audiovisual, mediante la creación de una cuenta especial en la que se incluyan dichos recursos y que sólo pueda ser utilizada con la autorización y visto bueno del Consejo Audiovisual.

Es importante resaltar que una de las sinergias que se generan con la unificación de los fondos es la disminución de los costos que involucraba la administración de la CNTV - la UDG utiliza 27.000 millones al 2010. Dichos recursos se podrán utilizar en la ejecución de políticas transversales en redes, masificación de servicios y promoción de contenidos.

Así las cosas, si la propuesta de política contenida en este documento es acogida, la industria TIC y Audiovisual contaría con los siguientes recursos adicionales:

(i) La suma de 45.000 millones al año correspondiente a las pensiones de Inravisión que asumiría el Tesoro Nacional.

(ii) La suma de 85.000 millones al año correspondiente al 50% de los recursos que generan los rendimientos financieros que tienen los TES de la industria. LA idea es que un porcentaje vaya a la Tesorería y el otro se quede en la industria para promover redes y contenidos.

(iii) La suma equivalente al 50% que se recaude del dividendo digital cuando las frecuencias actuales de TV en la banda de 700Mhz se asignen a los servicios de banda ancha móvil.

(iv) La suma de 27.000 millones que actualmente se gastan en la UDG para el sostenimiento de la CNTV.

Con base a los ingresos que son administrados hoy por el sistema audiovisual y TIC, y contando con que en este último se trasladan importantes cantidades al Ministerio de Hacienda, es claro que el rediseño institucional sumado a una destinación mayor de los recursos que genera el sector, hacen sostenible el sistema.

La anterior propuesta da una mayor fortaleza al FONTIC y le permite cumplir a cabalidad con las responsabilidad de fomentar los sectores TIC y Audiovisual.

VI. IMPACTO ECONÓMICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA PROPUESTA Y EL PAGO DE LAS PENSIONES

1. Generación de Impuestos para el Estado de los operadores de TV por suscripción

El propósito central del presente documento es demostrar que la industria de la TV por suscripción podría generar los recursos suficientes con los cuales el Gobierno Nacional atienda el pago de las pensiones de las antiguas entidades del sector de TV pública en Colombia. Lo anterior dado que se dan simultáneamente una serie de cambios estructurales e institucionales en la industria que conduzcan a la formalización de los actores que operan de manera ilegal hasta la presente.

La generación de ingresos significativos por parte de los operadores de TV por suscripción dirigido a que a través de ellos el Gobierno Nacional pueda atender el pago de las pensiones de Inravisión y Audiovisuales por parte de los operadores de TV por suscripción, no solamente contribuirá al equilibrio de las finanzas del regulador, sino que, tal vez más importante, hará elevar los niveles de competencia y de eficiencia de la industria, redundando, en últimas, en un mayor nivel de calidad en las prestación de servicios a los usuarios.

Las premisas que deben tener lugar para tal fin son las siguientes:

- La legalización de los operadores ilegales, aumentando el tamaño del mercado formal, contribuyendo a los ingresos tanto del ente regulador como del Ministerio de Hacienda, en términos de impuestos y de contribuciones.

- Una reducción en la tasa de las contribuciones en una industria convergente, que iguale las cargas de los operadores de TV por suscripción frente a las de los restantes actores de la industria de las comunicaciones. Esta reducción hará que el proceso de formalización de los actores ilegales se convierta en una realidad.

- Otras acciones integrales del Estado, que faciliten la formalización de los actores ilegales al mercado, en términos de permisos y concesiones, facilidad y costo con las que las mismas tienen lugar, entre otras.

Con un mercado expandido y con unas reglas convergentes, sencillas y expeditas, la industria de TV por suscripción podrá generar recursos para que el Estado asuma directamente el pago de las pensiones de las antiguas empresas de la TV pública.

2. Aspectos metodológicos

Con lo anterior en mente, el documento presentará los resultados de los ejercicios de simulación y sensibilidad que se han generado utilizando para tal efecto el modelo de proyección financiera construido por la firma AFIANZA LTDA para TVPC y que sirvió como referencia para que la CNTV redujera parcialmente la tasa de contribución del 10% al 7%. El modelo se corrió para

el período comprendido entre el año 2010 y el 2030, partiendo de un estimativo de 3.361.919 usuarios en el año 2010, como el mercado legal que ha venido contribuyendo al sostenimiento de la Comisión.

Con base en lo anterior, se procedió a correr el ejercicio de proyección financiera de la industria, ajustando las cifras con el valor real publicado por la CNTV que ascendía a diciembre de 2010 a 3.509.800 usuarios. La Tabla 1 presenta los tres escenarios que se generaron, a partir del número de usuarios reportado por la CNTV.

Con base en esta nueva cifras de usuarios y utilizando los mismos supuestos que se compartieron y justificaron de manera extensa en su momento, con la CNTV, el modelo determinó el valor de los impuestos generados por los operadores en todo el país, utilizando el modelo financiero de proyección. Este constituye, como se presenta en la Tabla 1, el Escenario Base de Simulación.

A continuación, los resultados se sensibilizan utilizando dos escenarios adicionales extremos de proyección. En primer lugar, se genera un escenario que refleja la formalización en la industria de TV por suscripción de 1.800.000 usuarios en un período de cuatro años. Esta cifra corresponde a los usuarios que según el Estudio General de Medios (Tercera Hola) realizado por la CNTV correspondería a los usuarios adicionales que manejan terceros operadores, que operan de manera ilegal y que no contribuyen ni a las finanzas del regulador ni a las del Estado propiamente dicho. En el tercer escenario se plantea la incorporación como operadores formales de TV por suscripción los cerca de 345 mil usuarios comunitarios en un período de cuatro años, cifra que corresponde al valor reportado por la Comisión en el año 2010 para los operadores comunitarios, más 545.000 usuarios adicionales, del total de operadores que operan de manera ilegal en el país.

Tabla 1 - Escenarios básicos a incluir en el ejercicio de proyección de las contribuciones de los operadores de TV por Suscripción en Colombia

Escenarios	Descripción
Escenario Base	▪ Modelo generado por TVPC en el 2008, usado para generar la discusión sobre las contribuciones a la CNTV, ajustado con el número de usuarios reportados por la Comisión a diciembre de 2010.
Escenario Alterno 1	▪ Formalización de 1,8 millones de usuarios no reportados a la CNTV, que absorben los operadores de TV por suscripción.
Escenario Alterno 2	▪ Los actuales operadores de TV por suscripción logran capturar los 345 mil usuarios comunitarios, que registra la CNTV en sus estadísticas de diciembre de 2010 más 545 mil de los usuarios que no se reportan o se subreportan.
Escenarios Intermedios	▪ Escenarios entre 800.000 y 1.800.000 usuarios.

Escenarios

CALCULO DE IMPUESTO DE RENTA E IVA PARA EL PAGO DE PENSIONES

Finalmente, se calcularon una serie de escenarios intermedios entre los 1.8 millones de usuarios adicionales del escenario 1 y los 800.000 del escenario 2 anteriormente referidos.

Con base en las estimaciones de la industria considerada de manera agregada que realiza el modelo, se calcula en el estado de pérdidas y ganancias que el impuesto de renta a la tarifa del 33% del valor de las utilidades. Se realizan los cálculos de renta presuntiva, carry-over de impuestos, anticipo de renta, entre otros.

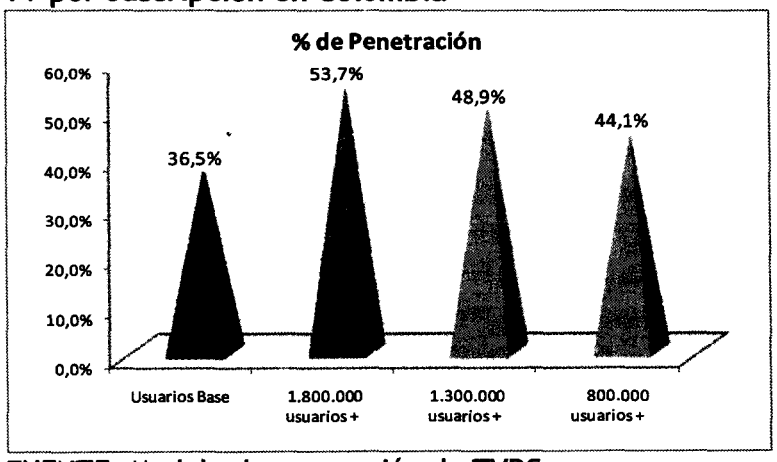
Igualmente, se realiza el cálculo de las contribuciones al regulador a diferentes tasas partiendo del 7%, usando el 4,5% y finalmente utilizando la tasa convergente del 2,2%, tasa que aplica para los diferentes operadores en los diferentes mercados de comunicaciones en el país.

De la misma manera, se realiza la proyección del Impuesto de Valor Agregado - IVA- que genera la industria sobre sus ingresos operacionales a una tasa del 16%. Como es obvio, para que el cálculo sea técnicamente correcto se realiza el cálculo del IVA descontable, utilizando para este efecto la relación de ingresos descontable a ingresos operacionales del promedio de operadores, cifra que asciende al 55,67%.

3. Resultados obtenidos

Dados estos planteamientos el modelo generó los cuatro escenarios antes descritos. Como lo presenta la Gráfica N° 1, el escenario base que se le presentó a la CNTV en el año 2009, ajustado con el número real de usuarios a diciembre de 2010 que reportó la Comisión y suponiendo una tasa de contribución del 2,2%, el modelo arroja una penetración del 36,5% sobre hogares. De cada 100 hogares existentes en el país, 36,5 tienen TV por suscripción.

Gráfica No. 1 - Porcentajes de penetración sobre hogares del mercado de TV por Suscripción en Colombia



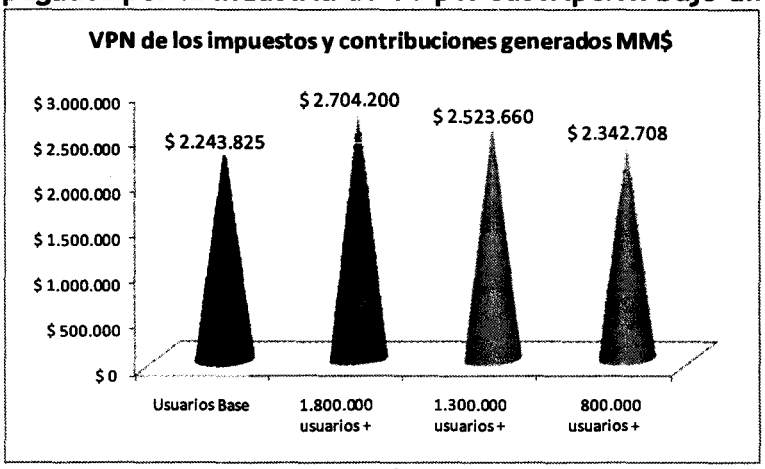
FUENTE: Modelo de proyección de TVPC.

De otro lado el escenario en que se formalizan los 1,8 millones de usuarios que se ha estimado se atienden a través de operadores ilegales, se calcula que la penetración llegaría al 53,7%, mientras que el escenario de 800 mil

usuarios formalizados en el sistema la penetración sobre hogares llegaría al 44,1%.

Con base en lo anterior, y manteniendo los mismos supuestos del modelo actualizado que TVPC le presentó formalmente a la CNTV y suponiendo una tasa de contribución del 2,2%, se tiene que, bajo el escenario base, el valor total de los impuestos y contribuciones que le pagarían a la Nación y al ente regulador ascenderían, en valor presente, a $2.243.285 millones durante los próximos 20 años.

Gráfica No. 2 - Valor presente neto de los impuestos y contribuciones pagados por la industria de TV por suscripción bajo diferentes escenarios



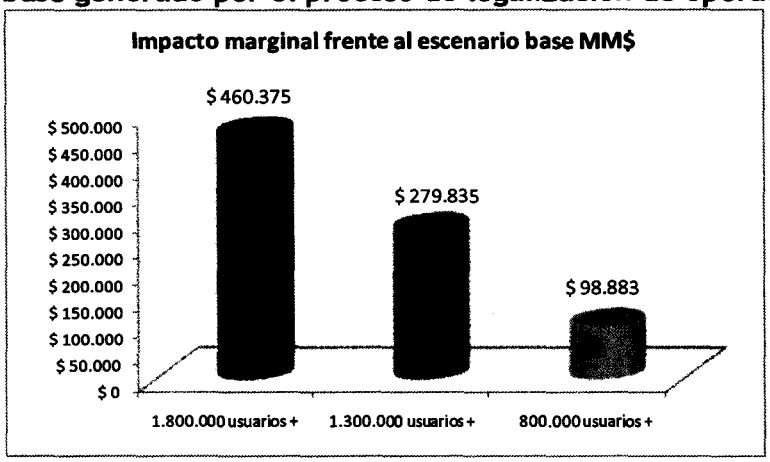
FUENTE: Modelo de proyección de TVPC.

En el escenario en que se legalizan 1,8 millones de usuarios adicionales en los próximos cuatro años el valor presente neto de los impuestos y contribuciones ascendería a $2.704.280 millones, mientras que en el escenario de 800 mil usuarios adicionales generaría $2.342 mil millones.

El impacto marginal que genera el proceso de legalización varía dependiendo de la manera como se adopte el proceso de formalización en la industria. Como se puede apreciar en la

Gráfica No. 3, y suponiendo una tasa de contribución del 2,2%, en el escenario en que se emprenden acciones institucionales vigorosas por parte del Estado (Ministerio, regulador, agencias de vigilancia y control) que logran regularizar la operación de los 1,8 millones de usuarios que atienden operadores ilegales, la Nación podría pagar $460.375 millones del pasivo pensional total que tiene con los ex - trabajadores de las antiguas empresas de la televisión pública en Colombia. Bajo un escenario en el que se legalizan 800 mil usuarios, la contribución al pago del pasivo pensional sería del orden de los $100 mil millones.

Gráfica No. 3 - Valor presente del impacto adicional frente al escenario base generado por el proceso de legalización de operadores (Millones de $)

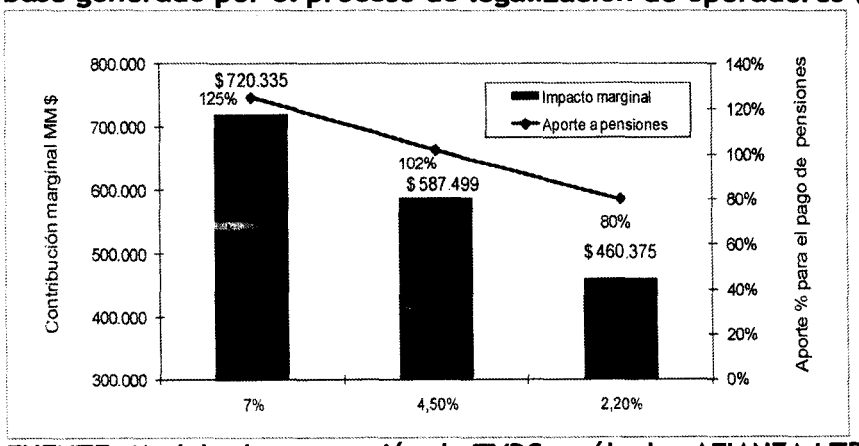


FUENTE: Modelo de proyección de TVPC.

El aporte de la industria varía dependiendo de la tasa de contribución que se le pague al regulador. Con tasas de contribución elevadas del 10% y del 7% como las que ha venido pagando la industria hasta la presente, la industria de TV por suscripción pagaría el 125% del pasivo pensional del sector, como se puede apreciar en la Gráfica No. 4 a continuación.

Bajo un escenario en que la tasa de contribución disminuye al 4,5% las mayores contribuciones e impuestos pagados por la industria pagaría el 102% de las pensiones de jubilación, mientras que con un escenario en que la contribución disminuye al 2,2% las contribuciones e impuestos marginales permitirían pagar el 80% del pasivo pensional total de las antiguas empresas de la televisión pública en Colombia.

Gráfica No. 4 - Valor presente del impacto adicional frente al escenario base generado por el proceso de legalización de operadores (Millones de $)



FUENTE: Modelo de proyección de TVPC y cálculos AFIANZA LTDA.

4. Conclusión. La formalización de la industria de la TV por suscripción fortaleza la estructura del sector y aumenta el recaudo de impuestos y contribuciones

En conclusión, existe la necesidad por parte del Estado colombiano de emprender simultáneamente una serie de cambios estructurales en la industria de la TV por suscripción en Colombia que conduzcan a la formalización de la industria. El Estado puede aumentar la eficiencia y el equilibrio financiero de la totalidad de actores del sector -operadores, reguladores y agencias de vigilancia y las financias de la Nación misma- emprendiendo acciones dirigidas a que se formalicen los actores que operan al margen de la regulación y de las acciones del estado.

A través de dichas acciones, la industria de TV por suscripción podrá generar los recursos suficientes con los cuales el Gobierno Nacional podrá atender el pago de pensiones de las antiguas entidades del sector de TV pública en Colombia y, más importante que todo, generar elementos vitales que logren introducir el equilibrio estructural de la industria para lograr aumentar la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios.