

24 de Abril de 2012

01-70-24-04-2012-00043775

Comisionado

CARLOS ANDRÉS REBELLON VILLAN

Director Ejecutivo

Comisión de Regulación de Comunicaciones - CRC

Carrera 7 # 77 - 07, Piso 9, Edificio Torre Siete 77

Bogotá, D.C.

Asunto: **Respuesta a consulta pública de la CRC, contenida en el “documento preparatorio: Diagnóstico del sector de televisión en Colombia y consulta pública para una agenda convergente”.**

Respetado Comisionado:

Desde UNE EPM Telecomunicaciones S.A., vemos con agrado la intención del regulador de someter a consulta pública, los futuros temas a tratar por la CRC en su agenda regulatoria, teniendo en cuenta las nuevas facultades en materia de televisión, establecidas por la Ley 1507 de 2012. De igual manera, resaltamos la excelente labor realizada por el regulador en la elaboración del documento diagnóstico de televisión.

La ley 1507 de 2012 determina una visión complementaria a la de las leyes de TV en tanto incorpora para el sector audiovisual principios sobre los que se sustentan las facultades de la CRC tales como la competencia efectiva en el mercado, la prestación eficiente del servicio, el acceso de los usuarios a un servicio de calidad y con criterios de eficiencia.

Esta visión y principios no pueden desaprovecharse en tanto conllevan una variación de enfoque en el desarrollo de la política¹ y la regulación del sector. Se configura así un escenario propicio para compaginar el sostenimiento financiero del sistema de TV con la promoción y desarrollo del mercado audiovisual y de telecomunicaciones en una ambiente de libre competencia y acceso generalizado a los servicios.

Ahora bien, atendiendo la consulta, consideramos que es importante darle continuidad a la agenda regulatoria que venía trabajando la extinta CNTV, pero priorizando en el establecimiento de medidas regulatorias efectivas, que permitan estabilizar el mercado, y que supriman los altos índices de informalidad y las asimetrías regulatorias.

¹ Téngase en cuenta que con base a la Ley 1507 de 2012 las funciones en materia de política pública quedaron en cabeza de todas las autoridades a que se transfieren funciones en virtud de dicha ley.

Los temas prioritarios que deben abordarse por la CRC, en el ámbito de sus competencias son, en primer lugar ejercer las facultades **de clasificar las distintas modalidades del servicio público de televisión, crear nuevos criterios de clasificación de servicios y regular las condiciones de operación y explotación del mismo** para facilitar el acceso al mercado de televisión en un ambiente de neutralidad tecnológica y libre y leal competencia, con sometimiento al ordenamiento colombiano. Bajo este régimen se pueden eliminar las restricciones para la prestación de servicios DTH por los operadores de TV por cable y aclarar la indefinición que ha existido frente al servicio de IPTV que como lo ha puntualizado la CRC no es un servicio de TV. Al mismo tiempo, reconocer la naturaleza del servicio de TV por suscripción que tiene el servicio de TDT pago.

Será esencial flexibilizar el régimen de entrada al mercado y coordinar con la ANTV una reducción de las cargas regulatorias acorde con la realidad del mercado con miras a incentivar la formalización del mercado de televisión paga y generar más recursos para el sistema.

En segundo lugar, otro objetivo al que se debe llegar es a la erradicación de las obligaciones asimétricas, equilibrándolas en la medida de lo posible para de esta manera nivelar la cancha de juego en el mercado audiovisual. Lo anterior, se traducirá en beneficios a los usuarios del servicio de televisión, quienes pueden acceder a servicios de mayor calidad a menores costos, propiciados por un ambiente de sana competencia y promoción de ambiente de negocios.

Sólo cuando se haya estabilizado el sector y se hallan eliminado estas falencias, puede realizarse una intervención vía regulación de mercados relevantes, ya que abordar remedios en aplicación de dicha metodología, en vez de favorecer el mercado generaría mayores distorsiones en el mismo.

Lo anterior no obsta para que la CRC como autoridad de promoción de competencia realice los estudios necesarios sobre el mercado real de la TV paga, con miras a identificar las mayores falencias existentes en el mismo, para que con base en los mismos se pueda entender la real situación del sector y adoptar o recomendar medidas tendientes a promover el sostenimiento del mercado y la financiación del sector, sin que se ponga en riesgo el cumplimiento de las metas del Plan Vive Digital.

Para profundizar en esta visión global de los derroteros que deben marcar la agenda regulatoria de la CRC en materia audiovisual, en el documento adjunto, nos permitimos dar respuesta a la consulta formulada por la CRC

Cordial saludo,



JAIME ANDRES PLAZA FERNÁNDEZ
Gerente de Regulación

ANEXO RESPUESTA UNE

“Documento preparatorio: Diagnóstico del sector de televisión en Colombia y consulta pública para una agenda convergente”.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, procedemos a realizar unas consideraciones generales sobre el análisis del mercado de televisión por suscripción recogido en el documento de Consulta y luego procedemos a dar respuesta a la consulta pública:

I. Consideraciones sobre el análisis del mercado de TV por suscripción

Si bien entendemos que la CRC haya utilizado como referencia los estudios existentes en relación con el mercado de TV por suscripción, consideramos adecuado precisar que no son acertadas las conclusiones de CGI sobre la realidad del mercado de TV por suscripción.

a. La reducción de ARPU tiene una explicación técnica distinta a señalada por CGI

CGI establece:

“Haciendo un análisis de los ARPU que los operadores de televisión por suscripción entregaron de acuerdo a lo establecido en la Circular CNTV 002 de 2011, se observó que estos ARPU presentaron una disminución del 32% entre los años 2006 y 2008, sin ninguna razón técnica que permitiera inferir que hubiera coincidido con una reducción importante en los costos de la prestación del servicio.

Así las cosas y dado que los principales operadores del país ofrecen los servicios empaquetados, una posible explicación de los bajos ARPU reportados se puede deber [a] la asimetría regulatoria existente en relación con la compensación que deben pagar los operadores por diferentes servicios de telecomunicaciones...

Esta asimetría les brinda a los operadores de televisión por suscripción que prestan adicionalmente servicios de voz y/o valor agregado, la posibilidad de empaquetar toda la oferta de servicios a sus usuarios y reportar, tanto en su contabilidad interna como a la CNTV y al MINTIC, una mayor o menor tarifa para cada servicio prestado para minimizar así el pago a realizar por concepto de compensación....

Como lo hemos aducido ante la CNTV, la principal justificación para la contracción en 32% de los precios entre 2006-08 es, contrario a lo que afirma CGI, la formalización del sector.

Según cálculos de Leico (2011), a mediados del 2006 el nivel de sub-reporte promedio en el país era de cerca de 850 mil suscriptores que, según cálculos de la Comisión representaban una pérdida de recaudo para el Fondo para el Desarrollo de la Televisión de más de \$23,700 millones anuales. La relación entre los suscriptores NO reportados a la CNTV y los suscriptores inferidos de la encuesta general de medios era de alrededor del 50% en las principales 18 ciudades del país, siendo Cúcuta, Cali, Pasto, Neiva, Pereira y Armenia las líderes—60% de subreporte.²

² Leico Consultores SA (2011), Op. Cit., p. 47-48.

Durante 2006-08 tuvo lugar una oleada de consolidación del sector. UNE expandió su presencia en el mercado mientras que Telmex inició operaciones a través de la adquisición de pequeños y medianos operadores locales. Además de la labor de legalización realizada directamente por estas dos empresas *ex post*, el anuncio de la llegada de multinacionales con intenciones de comprar empresas de televisión dio incentivos para que algunos operadores locales legalizaran su base de clientes a la CNTV. De hecho, como lo muestra la Tabla 1.1, durante 2006 y 2007 se presentaron aumentos significativos de los suscriptores reportados al regulador por parte de empresas tales como Cable Centro, Cable Pacífico, Satel Caribe y TV Cable. Las variaciones mensuales son atípicas respecto a su desempeño comercial histórico.

Tabla 1.1 Evolución trimestral del número de usuarios de TV por suscripción. Muestra de empresas absorbidas. TII-2006 - TIV 2007

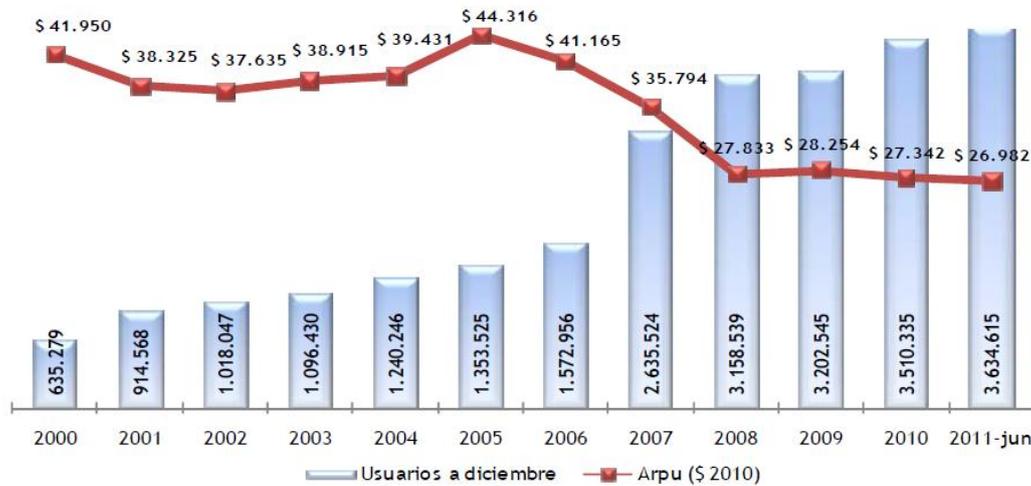
Empresa	Jun-06	Sep-06	Dic-06	Mar-07	Jun-07	Sep-07	Dic-07
Cable Centro	300,232	311,998	325,030	357,555	453,785	527,297	
Cable Pacífico	90,278	103,722	133,393	172,230	463,601	475,005	1,077,889
Satel Caribe	23,352	22,881	24,997	33,875	56,927	60,761	
TV Cable	4,552	4,564	4,742	119,094			

Variaciones	Sep-06	Dic-06	Mar-07	Jun-07	Sep-07	Dic-07
Cable Centro	4%	4%	10%	27%	16%	
Cable Pacífico	15%	29%	29%	169%	2%	127%
Satel Caribe	-2%	9%	36%	68%	7%	
TV Cable	0%	4%	2411%			

Fuente: Cálculos propios con base en CNTV.

Como resultado los suscriptores reportados a la CNTV se doblaron entre el año 2006 y el 2008, como lo muestra la siguiente gráfica.

Gráfica 1.1 Usuarios y ARPU promedio televisión por suscripción (2000-2011 Jun). Pesos de Diciembre de 2010

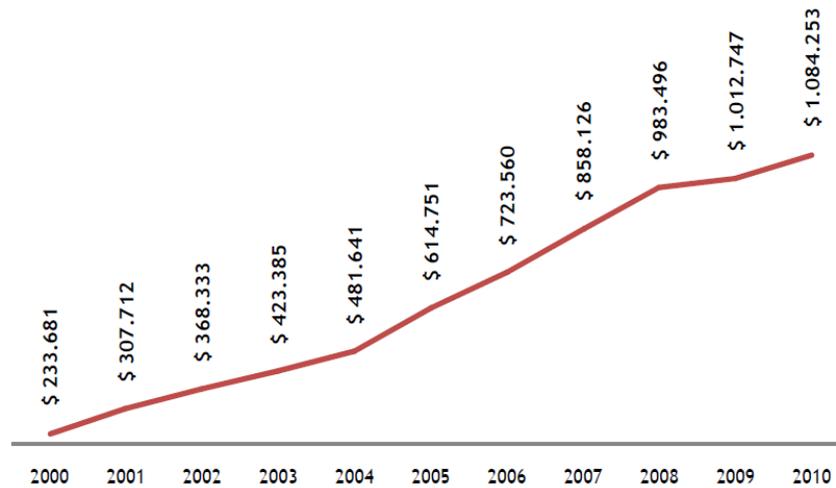


Fuente: CNTV (2011), *Informe sectorial de televisión de 2011*, p. 15.

Además de mantener la base de usuarios artificialmente baja, la informalidad hizo que los ARPUs estuvieran muy por encima de los valores promedio reales que pagaban los usuarios por el servicio de TV. Lo anterior es resultado del efecto matemático de reportar ingresos con una base de clientes inferior a la real. En consecuencia, la supuesta disminución de las tarifas en 32% que identifica CGI no es tal.

La Gráfica 1.2 muestra la evolución de los ingresos brutos de TV por suscripción durante el período 2000-2010. En ella se aprecia que dichos ingresos han presentado una tendencia creciente relativamente constante que no muestra cambios bruscos a la baja o al alza. Esta evidencia combinada con las cifras de usuarios sub-reportados indica entonces que los ARPUs reales del sector no disminuyeron entre 2006-08. Al contrario, esta información demuestra que estos ARPUs reales han empezado a salir a luz como consecuencia de los procesos de formalización durante el mencionado período.

Gráfica 1.2 Evolución de los ingresos brutos de TV por suscripción (2000-2010).
Millones de pesos de 2010



Fuente: CNTV (2011), *Informe sectorial de televisión de 2011*, p. 15.

A manera de ilustración, contrario a la afirmación general de CGI, la Tabla 1.2 permite apreciar que el ARPU de UNE se mantuvo relativamente constante durante los dos años en cuestión.

Tabla 1.2 Evolución ARPU de UNE, 2006-08

Estimación	2006	2007	2008	Δ % (06/08)
ARPU	22,143	21,182	21,260	-4%

Fuente: Cálculos propios realizados con base en información de la CNTV (diciembre). Los datos del 2006 corresponden a una estimación interna.

Con base en lo anterior, es claro que la hipótesis de CGI acerca de la disminución del ARPU de la industria entre 2006-08 no ha ocurrido en realidad. Lo que se observa ha sido consecuencia del importante proceso de formalización de operadores que tuvo lugar durante el mencionado período y no de los efectos comerciales asociados al empaquetamiento.

b . La reducción de los ARPU no está explicada por asimetrías regulatorias

También UNE está en desacuerdo con las aseveraciones de CGI, retomadas por CRC en las que afirma que “una posible explicación de los bajos ARPU reportados se puede deber [a] la asimetría regulatoria existente en relación con la compensación que deben pagar los operadores por diferentes servicios de telecomunicaciones”.

La afirmación de CGI desconoce la coyuntura actual de los mercados de BA y telefonía fija, los cuales se caracterizan por una fuerte competencia y precios a la baja.

De hecho, CRC (2011)³ afirma que las tarifas promedio del servicio de acceso a internet de BA disminuyeron alrededor de 70% entre el 2008 y el 2011 en el segmento residencial, y de 61% en el corporativo. Esta contracción se explica fundamentalmente por el incremento de la penetración del servicio (economías de escala) y por el aumento de la competencia entre operadores.

Por otro lado, la comparación entre las tarifas cobradas por Telefónica (operador que ofrece además servicios de TIC) y por DirecTV (ofrece un único servicio) como evidencia para sustentar la hipótesis de que los bajos ARPU en TV son el resultado de asimetrías regulatorias, se desvirtúa en tanto que no fueron consideradas las diferencias del perfil socioeconómico de los clientes de ambas empresas.

DirecTV cuenta con un mercado amplio de suscriptores con alto poder adquisitivo⁴ que le permiten registrar ARPU que están casi tres veces por encima del promedio del sector. Dichos usuarios están dispuestos a pagar para acceder a contenido deportivo premium que incluye partidos de las principales ligas europeas (liga española, partidos Barcelona-Real Madrid en exclusiva, Serie A, Premier League, Champions League) y suramericanas (liga colombiana), y el mundial de fútbol. Adicionalmente, su oferta 100% digital, aunque resulta en mayores costos de prestación del servicio,⁵ le permite ofrecer una calidad superior de sonido y señal, además de funcionalidades como PVR, HD y PPV, entre otros.⁶

En contraste, cerca más del 85% de los usuarios de Telefónica son de hogares de estratos 1-3. Lo anterior es la herencia que recibió de Telecom, empresa que tenía como misión facilitar el acceso a los servicios de telecomunicaciones a los hogares de las regiones del país en las que para un operador no sería posible recuperar sus costos eficientes.

Cabe notar que, como se ha afirmado en ocasiones anteriores, la diferencia entre la tarifa de TV por suscripción individual y empaquetada, es resultado de las eficiencias que se derivan de las economías de alcance de la explotación de redes convergentes. Esta lleva a la disminución de los costos de instalación, mantenimiento, facturación, SAC e inversiones en equipos terminales, entre otros. Adicionalmente, transferirle dichos ahorros al consumidor final ha permitido incrementar de manera importante

³ CRC (2011), *Documento de Respuesta a Comentarios Regulación de Mercados - Revisión del Mercado Relevante de Datos y Acceso a Internet*.

⁴ Declaraciones de María Elvira Restrepo: <http://www.elliberal.com.co/liberal/deportes/nacional/107027-directv-esta-lista-para-ser-la-casa-del-futbol-colombiano-maria-elvira-rest>

⁵ Por ejemplo, la Comisión Europea ha resaltado que los proveedores de televisión cableada cuentan con la posibilidad de proveer servicios convergentes, lo cual es imposible para los proveedores satelitales (al menos sobre la misma red). Lo anterior disminuye los costos para la televisión cableada, ya que se utiliza la misma red para proveer diferentes servicios.

⁶ Recientemente, DirecTV ha desarrollado ofertas encaminadas a capturar usuarios de estratos bajos, las cuales incluyen el servicio de TV Prepago y recargas desde \$10,000, entre otros. Sin embargo, no es claro que tan exitosa ha sido esta estrategia hasta ahora dado que sus ARPU se han mantenido relativamente constantes. Ver evolución trimestral de los mismos en CNTV.

la penetración no solo del servicio de TV por suscripción sino también del de acceso a internet de BA, especialmente en los estratos bajos.

Dado lo anterior, UNE respetuosamente expresa su desacuerdo con las hipótesis y conclusiones de CGI que se retomaron en el documento de la CRC, **y por tanto, sugiere que se revalúen por la CRC en desarrollo de su facultad de análisis y promoción de mercados que son de su resorte.**

II. Respuesta a la Consulta elevada por la CRC

En el presente acápite nos permitimos dar unos lineamientos generales frente a la consulta elevada por la CRC que va dirigida a estructurar la agenda regulatoria de la CRC en materia audiovisual.

A. Continuidad de la agenda de la CNTV

A.1. Otras iniciativas que deben ser atendidas o estudiadas por la CRC.

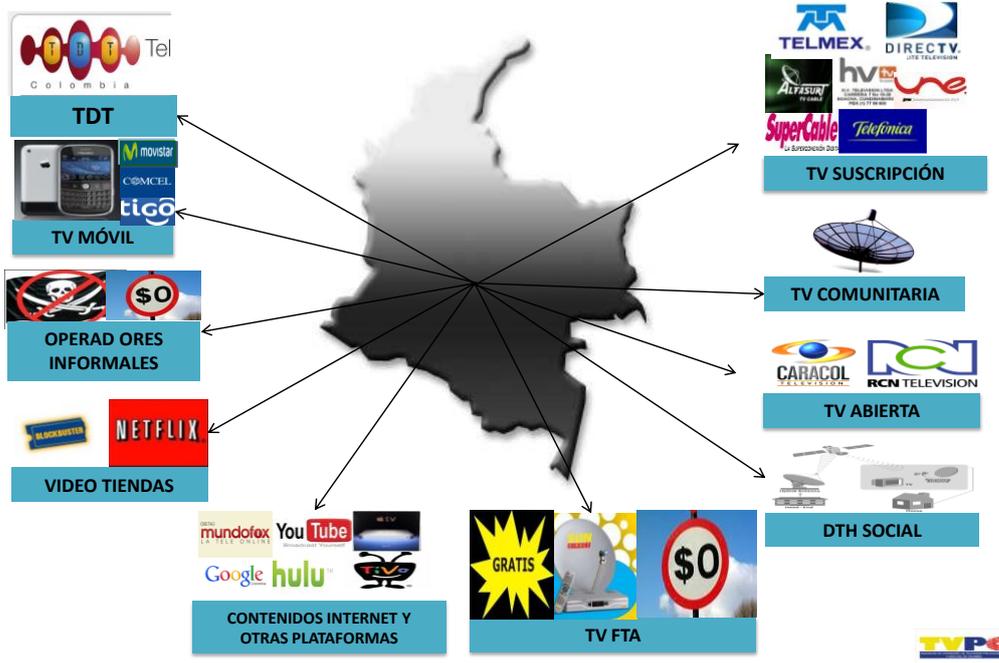
El mercado de TV es uno sólo y abierto, en el que concurren diferentes agentes a través de diversa plataformas.

El mercado audiovisual colombiano, cuya estructura se resume en la gráfica 2.1, es un mercado intermodal abierto compuesto por:

- a) Un mercado regulado de televisión por suscripción, en el que compiten:
 - Operadores de televisión por cable
 - Operadores de televisión satelital
 - Futuros entrantes: empresas públicas de telecomunicaciones acorde con la Ley 1507 de 2012
 - TDT pago recientemente habilitada en el Acuerdo CNTV 2 de 2012
- b) Un mercado regulado de televisión comunitaria compuesta por:
 - Operadores de televisión comunitaria puros
 - Operadores de televisión “comunitarios estratégicos”⁷
- c) Un mercado no regulado de acceso a contenidos audiovisuales compuesto por:
 - Proveedores de contenido
 - Video tiendas

Gráfica 2.1. Estructura Actual del Mercado Audiovisual Pago

⁷ Sobre el particular puede observarse el Informe No. 2 de CGI, “Determinación y Análisis Cuantitativo de los Mercados Relevantes”, página 127



En relación con dicho mercado, el principal objetivo de la regulación de la CRC, debe ser la eliminación de las fallas y barreras que se presentan en este mercado. Las fallas que pueden ser objeto de intervención por la CRC como ente de política y regulación, son las siguientes:

- Altos índices de informalidad vía piratería y fraude por suscriptor.
- Bajos niveles de digitalización de las redes.
- Asimetría regulatoria entre los diferentes intervinientes del mercado.
- Sostenibilidad del mercado.

Para eliminar estas fallas y barreras, ponemos a consideración los siguientes ejes principales, en los que se debe concentrar la regulación:

a. Lucha contra el fraude y formalización del sector.

Según el estudio de la CNTV-CGI (2011)⁸ las cifras de suscriptores reportadas a la CNTV, no coinciden con las cifras reportadas por el DANE en la Gran Encuesta Nacional de Hogares. En nuestra consideración, esta discordancia radica en:

- Alto nivel de sub-reporte de usuarios de televisión por suscripción.

⁸ CNTV-CGI (2011) "De acuerdo con Pyramid Research, actualmente Colombia presenta una de las menores penetraciones de televisión por suscripción en América Latina, solamente superando a Brasil y Perú. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que esta penetración es medida específicamente con los suscriptores reportados a la CNTV. Si se tuviera en cuenta las cifras reportadas por el DANE en la Gran Encuesta Nacional de Hogares, 45%, Colombia tendría la segunda penetración de televisión por suscripción más alta en América Latina, únicamente superado por Argentina".

- Altos niveles de ilegalidad para el acceso al servicio (fraude de suscriptor)⁹. La piratería es para el usuario una opción de sustitución de la TV paga para acceder a los contenidos¹⁰.
- Desconocimiento de los usuarios del tipo de servicio que reciben. Estos pueden confundir el servicio de televisión comunitaria con el de suscripción, a lo que se suma que hay operadores comunitarios estratégicos que compiten con los proveedores legales de TV por suscripción.

Nuestra propuesta para luchar y erradicar la informalidad e ilegalidad, involucra la labor de la CRC, ya que comprende una estrategia de normalización del sector interinstitucional, mediante la regulación irrestricta de las condiciones de prestación de los servicios que hacen parte del mercado, para eliminar cualquier vacío que permita la evasión de obligaciones, conlleve a asimetrías o la prestación del servicio sin sujeción al marco normativo legal.

Este régimen de servicios deberá acompañarse de labores de robustecimiento del control y vigilancia del sector, en el que estén vinculados tanto los actores del sector (programadores, operadores, usuarios) como las diversas autoridades del sector (CRC, ANTV, SIC, MINTIC) y otras autoridades de control (DIAN, entre otras), que tiendan a la implementación de incentivos a la formalización, ataquen el fraude al suscriptor, el subreporte pero a la vez faciliten el acceso a un servicio asequible.

Es importante dejar en evidencia que a la fecha no hay un estudio detallado de informalidad, por tal motivo es imperioso que este se inicie en el menor tiempo posible, y que con base en sus resultados, se tomen las medidas regulatorias que lleven a la formalización del sector.

La propuesta se concreta con la implementación de las siguientes medidas para identificar la ilegalidad:

- Depuración y corrección de las encuestas utilizadas por el DANE para diferenciar el acceso a las diferentes modalidades de TV cerrada.
- La creación de un sistema de información que concentre datos actualizados de señales codificadas y titulares del derecho de autor, operadores autorizados para su transmisión, número de suscriptores reportados para cada señal y señales incidentales, entre otros. Esta información debe cruzarse y alimentarse en forma periódica con casas programadoras y ser consultada por autoridades administrativas y judiciales.
- El seguimiento de operadores comunitarios escogidos de manera aleatoria en las que se verifique que su cubrimiento y el número de señales entregadas cumple con los compromisos adquiridos en sus licencias. Así como para verificar las demás obligaciones que pueden incumplir¹¹.
- La identificación del sub-reporte por parte de los proveedores legales realizando auditorías que permitan contrastar el número de usuarios que tienen registrados dichos operadores con los reportados a la CNTV.

⁹ Sobre la modalidades del fraude de suscriptor puede consultarse: <http://190.2.45.91/negocios/La-pirateria-vuelve-a-afectar-al-negocio-de-la-televisión-por-cable-20110928-0067.html>

¹⁰ "Para el usuario avanzado la competencia se da entre tres actores: TV paga, OTT y piratería", según Schouten. <http://noticias.terra.com/tecnologia/noticias/0,,O15160952-E112469,00-Puede+internet+matar+a+la+TV.html>

¹¹ Leico Consultores SA (2011), Op. Cit., Pag. 38.

- Detectar sitios de descargas ilegales de contenido audiovisual sometidos a derechos de autor. Este tipo de iniciativas se están promoviendo fuertemente en EEUU, Suecia y España.

Una vez identificada la ilegalidad, se deben realizar las siguientes actividades para disminuirla:

- Promover que los operadores de televisión paga utilicen sistemas de acceso condicional que restrinjan la piratería de TV paga.¹²
- Controlar la venta de dispositivos (decodificadores de TV cableada y satelital) mediante un registro que se maneje por distribuidores y operadores, con números seriales y ubicación de sitio de entrega e instalación.
- Aplicar las sanciones administrativas y penales correspondientes, incluyendo la pérdida del título habilitante sin perjuicio de las sanciones penales e impositivas del caso.
- Regular las conductas fraudulentas que quedan prohibidas a los usuarios.

También es menester que la CRC en el ámbito de sus competencias aborde el estudio del proyecto de Acuerdo sobre televisión comunitaria, que se encuentra publicado en la página de la ANTV, y que, en términos generales, va dirigido a hacer más riguroso el control a los proveedores de este servicio. En dicho régimen la CRC debe buscar que se eliminen vacíos que incentiven indirectamente la prestación del servicio sin sujeción al régimen legal.

Por ejemplo, en el actual proyecto de acuerdo por un lado se limita acorde con el TLC el límite de usuarios que puede atender un operador de TV Comunitaria, pero por otro lado se le permite utilizar indistintamente la red de terceros operadores. Preocupa que por esa vía se mantengan las operaciones de comunitarios estratégicos que controlen toda la red, y que se quiera mostrar apariencia de legalidad mediante la fragmentación de dicha operación con diversos proveedores habilitados para la prestación del servicio de TV comunitaria.

b. Eliminación de barreras estructurales y asimetrías regulatorias

Actualmente, las limitaciones a la entrada del mercado son únicamente jurídicas, las cuales no obedecen una realidad de mercado.

Evidencia de que el mercado está abierto, se demuestra en que diferentes actores (regulados, no regulados, e ilegales) pueden acceder a este, sin necesidad de pago por una concesión. Dentro de estos se encuentran proveedores de contenidos, comunitarios estratégicos¹³, y proveedores de TV abierta (a los que se les permite prestación de servicios bajo la modalidad de pago). Estos actores generan presiones competitivas para los servicios de TV por suscripción, a los que sí se les obliga al pago por dicho concepto.

¹² Sobre los altos niveles de fraude en LA puede consultarse también <http://www.tyvideo.com/201103094345/articulos/integracion-real/pirateria-en-tv-afecta-a-latinoamerica.html>

¹³ Documento CNTV-GGI 2011 "Las normas actuales permiten que los operadores comunitarios se comporten estratégicamente pero a la vez limita el número de canales codificados que pueden emitir y establece cargas regulatorias diferentes a las que tienen los operadores de televisión por suscripción. Esta situación requiere una intervención del regulador en el que se aclaren las reglas referentes a televisión comunitaria de manera que los operadores interesados en competir lo puedan hacer con el mismo nivel de posibilidades de mercado y cargas regulatorias de los operadores de televisión por suscripción" (énfasis propio).

Así mismo con la entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos, no hay restricciones en el número de concesiones de televisión por suscripción a nivel zonal, municipal y distrital una vez que las actuales concesiones en estos niveles expiren.

Siguiendo con la línea argumentativa anterior, es importante afirmar que para la prestación del servicio de TV sin uso de espectro no hay límite de operadores. Todo esto trae como conclusión, que el mercado efectivamente está abierto.

Si bien es cierto que las limitantes jurídicas para la apertura del mercado continúan, esto no impide el establecimiento de un régimen de autorización general, para la prestación de servicios de TV a los diferentes actores del mercado, equiparando las cargas con base a criterios de eficiencia, proporcionalidad y razonabilidad. Al distribuir las cargas estas se disminuyen puesto que se aumenta el número de contribuyentes, lo que incentiva la formalización.

En este sentido, se debe propender por que la regulación aborde y elimine las limitantes que actualmente existen para prestar diferentes servicios (primordialmente DTH, IPTV,). Lo anterior si se tienen en cuenta las principales limitantes que tiene un operador para cumplir dicho propósito, (i) la necesidad de una concesión, (ii) las restricciones para que una misma persona jurídica pueda tener más de una concesión, y que (iii) la DTH se ha entendido que está sometida a un régimen de habilitación distinto al de la televisión por suscripción. Además, téngase en cuenta que la CRC ya ha señalado que la IPTV no es un servicio de televisión. En ese sentido debe aclararse por la CRC en desarrollo de las facultades que le fueron otorgadas en la Ley 1507 de 2012.

Otro tema que debe abordarse en la agenda regulatoria es un proyecto dirigido a la eliminación de las asimetrías regulatorias. No existe ninguna justificación para que existan discrepancias frente a las cargas que se generan a diversos agentes que actúan en el mercado ampliado de TV, y en relación con los mismos servicios o ingresos (TV paga, publicidad) o limitaciones (ámbito de cobertura restringido TV por suscripción vs régimen nacional de servicios TIC, régimen de concesión de TV por suscripción vs régimen de libre entrada de TV comunitaria, regulación de contenidos de TV emitida al público vs cero regulación contenidos OTT, obligaciones de producción propia y para garantizar servicio a sordos para TV por suscripción vs servicios OTT que no tienen ninguna obligación al respecto, entre otros).

c. Estabilización previa del mercado antes de abordar la imposición de remedios vía metodología mercados relevantes

Previa a la adopción de medidas bajo la aplicación de la metodología de mercados relevantes, se debe procurar el establecimiento de regulación general, que tenga como finalidad eliminar las fallas y asimetrías existentes, a las que nos referimos en los literales anteriores. De esta forma, se promueve que el mercado se desarrolle y genere rentabilidad, incentivando la inversión e innovación.

Hasta que no se normalice el sector, no se puede definir un mercado relevante, y mucho menos intervenir con medidas minoristas. De lo contrario se estaría gestando una distorsión competitiva mayor¹⁴.

Para la determinación del mercado, es imperante que se tenga en cuenta la totalidad de éste. Se sugiere que la intervención regulatoria que adelante la CRC teniendo en cuenta su competencia, vaya dirigida a la regulación por régimen de mercados y no de servicios teniendo en cuenta la metodología establecida en la Resolución CRC 2058 de 2009, sin limitarse al análisis de índices de concentración.

Así mismo, es importante que al momento de identificar los mercados relevantes, se tenga en cuenta el mercado relevante en toda su dimensión¹⁵. Al momento de identificar el número de usuarios de T.V. por suscripción que integran el mercado, no solamente debe considerarse el subaporte de usuarios de servicios de T.V. por suscripción como la única variable que origina la informalidad, sino también los usuarios que se incorporan por fraude de suscriptores, y comunitarios estratégicos.

Para finalizar, se sugiere la adopción de medidas que continúen estimulando la inversión en nuevas tecnologías y servicios incipientes¹⁶. Esto implica que cualquier medida de intervención debe estar prevalida de un análisis del impacto sobre la expansión del servicio a todos los usuarios del territorio nacional, y considerar las grandes inversiones que han realizado los operadores legales. No sólo los servicios de WEBTV y telefonía móvil pueden ser considerados emergentes, también los mercados de IPTV y las inversiones en fibra pueden tenerse como tales.

d. Sostenibilidad del sistema¹⁷

¹⁴ Siguiendo a la Comisión Europea la determinación de ausencia de competencia debe analizarse desde la variable de durabilidad, y revisando si el mercado es potencialmente competitivo sin necesidad de la intervención regulatoria. Claramente si las medidas regulatorias generales propuestas nivelan el campo de juego, podría no ser necesaria la intervención regulatoria ex ante. Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the community regulatory Framework for Electronic Communications Networks and services (2002/C/165/03).

¹⁵ Según la CNTV-Compañía General de Inversiones (CGI) (2011) los análisis cuantitativos del caso han sido complejos realizar.

¹⁶ Por ej., la ley General de Telecomunicaciones de España dispone que, a la hora de imponer obligaciones específicas, “se tomarán en consideración las condiciones peculiares presentes en nuevos mercados en expansión, esto es, aquellos con perspectivas de crecimiento elevadas y niveles reducidos de contratación por los usuarios y en los que todavía no se ha alcanzado una estructura estable, para evitar que se limite o se restrinja su desarrollo”. En particular debe evitarse “el establecimiento prematuro de obligaciones que limiten o retrasen su desarrollo”. Ver Calvo, G. (2009), Definición y análisis de los mercados y determinación de los operadores, Derecho de la regulación económica IV Telecomunicaciones. Ver también ERG (2006), *Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework*.

¹⁷ Al respecto, téngase en cuenta el documento TVPC (2011), en el que se afirma:

“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.

Cuando se vincule la acción de las diferentes autoridades del sector audiovisual con la regulación de la CRC se promoverá un ambiente de negocios y de libre y leal competencia que contribuirá a la generación de una mayor sostenibilidad del sistema. Al reducirse las barreras de entrada e incentivarse la formalización del sector se generará un crecimiento del mercado regulado de TV que redundará en mayores ingresos para el sistema, que pueden invertirse en mayor bienestar social.

En complemento de nuestras propuestas, es importante resaltar que TVPC en el 2011 le presentó un documento a la CNTV, en el que muestra como con un mercado expandido y con unas reglas convergentes, sencillas y expeditas, se pueden generar recursos para que el Estado mantenga un esquema de financiación de TV pública eficiente.

Uno de los temas que merece especial detenimiento de las autoridades del sector audiovisual es la articulación de política de digitalización considerando las redes por cable. Debido a que la TV abierta radiodifundida actualmente no tiene cobertura del 100% en el territorio colombiano, es importante que la política de digitalización tenga en cuenta el aprovechamiento de todas las redes y capacidad instalada¹⁸, por medio del establecimiento de incentivos para la digitalización de la red de cable, que apalanquen el ofrecimiento de servicios convergentes a los colombianos, ayudando de esta manera a la masificación de la banda ancha, política principal del Plan Vive Digital del Gobierno. Sobre este punto nos referiremos posteriormente.

B. Clasificación de servicios y nuevos servicios convergentes

B.1 ¿Cuál clasificación de servicios de TV se encuentra acorde con la realidad tecnológica y de mercado, se necesita diferenciar entre servicios lineales y no lineales, se debe migrar a otra clasificación, cuál?

Sobre el particular favor remitirse a las respuestas del punto A.

Con base a lo anterior, es importante que se garantice la neutralidad tecnológica, para que quienes intervengan en el mercado puedan prestar diversos servicios, sin importar la tecnología con que los presten. En un ambiente de convergencia propiciado por la tecnología, la regulación no debe limitar la prestación de los servicios en detrimento de los usuarios, sin justificaciones reales.

Teniendo en cuenta que el mercado se encuentra abierto como se explicó anteriormente, se deben establecer cargas equitativas para todos los actores del ecosistema de TV paga.

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”.

¹⁸ La CRC (2010^a) muestra como 285 municipios tienen acceso fijo a través de redes de cable.

B.2 ¿Específicamente frente a los servicios emergentes y nuevas formas de prestación de servicios audiovisuales, qué consideraciones frente a su clasificación cree que merecen éstos? ¿Qué tratamiento debería darse a los siguientes servicios para su promoción? (IPTV, Mobile TV, TDT de pago, OTT)

Frente al servicio de IPTV se debe dejar claro que no es un servicio de TV como lo ha establecido la CRC en diversa normatividad.

Sobre el particular compartimos la posición de Noam (2008) en que una regulación con capas muy delgadas de diferenciación de servicios no es adecuada y puede generar mucha complejidad técnica.

En cuanto al servicio de TDT pago se reitera que cuando los programas se destinan a ciertos usuarios, quienes se autorizan a la recepción del contenido por parte del operador únicamente en consideración del pago realizado, nos encontramos ante la prestación de un servicio de TV por suscripción, el cual debe estar regido por todas las normas que para éste se han establecido. Es contrario al régimen jurídico que se quiera incluir dicho servicio como parte del servicio de TV abierta Radiodifundida, como se desprende de la modificación planteada por el Acuerdo CNTV 2 de 2012, en especial en el Artículo 3.

Debe evaluarse cómo los proveedores de contenidos pueden contribuir a financiar las cargas que se imponen a favor de la Televisión Pública, por entrar a participar en un mismo mercado.

C. Asimetrías y cargas regulatorias en un entorno convergente

C.1. ¿En qué casos considera que las asimetrías pueden inducir fallas de mercado, problemas de competencia o pueden traer problemas al usuario? ¿Cuáles esquemas alternativos de cargas y regulación deberían ser explorados en cada una de las siguientes situaciones?

Teniendo en cuenta que el mercado en el que compiten los diferentes actores es el mismo, a continuación se van a dejar expuestas las diferentes asimetrías regulatorias a las que se sujetan los diferentes actores que participan de este:

- TV abierta respecto de TV cerrada.

Teniendo en cuenta la reciente regulación de la TDT, es importante que este servicio en cuanto permite la modalidad de pago, sea considerado como un servicio de TV por suscripción, y por consiguiente sea sometido a las mismas cargas de este. Dichas cargas se deben establecer de manera proporcionalidad al límite fijado por el acuerdo CNTV 02 de 2012, en cuanto al porcentaje máximo de la TV abierta que puede ser sujeto a la modalidad de pago.

Según el informe no. 2 de CGI el servicio de TDT es equiparable al de TV por suscripción y ejercerá una presión competitiva importante sobre éste:

“Respecto de los servicios como TDT paga y Web TV paga cuyo desarrollo está empezando en Colombia, se establece que en el momento no es pertinente concluir en cuál de los mercados relevantes participan, sin embargo, debe resaltarse que la entrada de estos servicios conlleva a presiones competitivas sobre los operadores de televisión por suscripción¹⁹”.

¹⁹ Estudio de la CNTV-CGI (2011). Pág. 87.

Teniendo en cuenta que entre estos servicios se ejerce presión competitiva, es pertinente que la CRC expida regulación que elimine la asimetría generada, considerando los argumentos expuestos.

También consideramos que debe revisarse las cargas regulatorias que actualmente se cobran a la televisión abierta en tanto la valoración de su prórroga se realizó considerando la entrada de un tercer canal que no está operando actualmente, con lo cual se puede recaudar más recursos para el sistema de un servicio que como lo refiere la misma CRC en Colombia tiene importantes tendencias de crecimiento.²⁰

- TV suscripción respecto de TV satelital.

No se debe confundir la prestación del servicio por suscripción utilizando un sistema por cable con uno satelital.

Un tema es el régimen de acceso al servicio que debe establecerse bajo criterios de neutralidad tecnológica, pero otro la equiparación de cargas según las condiciones de prestación de los servicios. Ambas plataformas exhiben características diferentes en cuanto a ingresos, costos y necesidades de inversión²¹ y, por tanto, generan flujos de caja que no son comparables.²² Al respecto Leico (2011) señala que la TV por cable y la satelital registran un comportamiento sobre su desarrollo y crecimiento bastante diferentes. Sus realidades de mercado varían al igual que sus oportunidades y desarrollos tecnológicos.²³

La asimetría consiste en establecer cobros idénticos por valor de la prórroga a plataformas y operadores que tienen condiciones tan diversas, con lo cual estas diferencias no solo en particularidades del servicio sino en especificaciones del negocio, se ignoraron.

El operador de TV por cable al prestar varios servicios a un mismo usuario a través de una misma red HFC, puede lograr menores niveles de costos de instalación, mantenimiento, facturación, SAC e inversiones en equipos terminales, entre otros. Lo que sería imposible para un operador satelital, al menos utilizando una misma red. Los operadores de TV por cable, tienen la mayoría de sus usuarios en estratos bajos, quienes adicionalmente al servicio de TV, están interesados en acceder a la prestación de otros servicios de TIC prestados por el mismo operador, quien utilizando la misma red de distribución logra ofrecer precios más asequibles, lo que favorece la masificación para la población de la base de la pirámide.

Por su parte, los operadores de TV satelital tienen su mayoría de usuarios en estratos altos, quienes pueden pagar y efectivamente demandan contenidos Premium.

En el mismo sentido, no es pertinente que se establezcan cargas regulatorias que sean regresivas con los usuarios de estratos más bajos frente a los usuarios de

²⁰ <http://m.eltiempo.com/tecnologia/telecomunicaciones/cntv-debe-ajustar-monto-de-prrrogas-a-canales-privados-contralora/8660620>

²¹ Ver CGI (2012), Op. Cit., ps. 16 y 23-58.

²² Tal como lo expresa Telefónica en sus comentarios a la presentación preliminar de CGI, se pueden encontrar “particularidades en la estructura de costos de los proveedores que operan por tecnología de cable y por tecnología satelital, así como diferencias existentes en la actividad comercial y los ingresos devengados por estos servicios”. CNTV (2012), documento de respuestas “presentación preliminar de la valoración y del modelo de compensación del servicio de televisión por suscripción”, p. 25.

²³ Leico (2011), p. 6.

estratos más bajos o que tienen una mayor capacidad de pago. De ahí que el régimen de cargas regulatorias y específicamente la tarifa de compensación deba diseñarse sobre la base de un porcentaje sobre los ingresos de los operadores acorde con tarifas reales o alcanzables en el mercado y no como un valor fijo por usuario. Un valor fijo por usuario afectaría en mayor medida a los usuarios de estratos bajos que como hemos demostrado, representan más del 75% del total de clientes conectados de UNE, TELMEX y TELEFONICA. El establecimiento de un valor por usuario sólo beneficiaría al operador satelital de mayor proporción.

Tampoco tiene ninguna justificación mantener restricciones a la entrada de los operadores de TV por cable para la prestación del servicio satelital, como lo hemos mostrado previamente.

- TV por suscripción y satelital respecto de TV comunitaria.

De conformidad con lo establecido en el aparte A literal c del presente documento, la principal medida que se debe adoptar frente a la TV comunitaria, es la efectiva formalización de los comunitarios estratégicos, para que estos entren a prestar servicios de TV por suscripción, con el pago de la totalidad de las cargas que se imponen para la prestación de este servicio. Así mismo un régimen irrestricto de prestación del servicio de TV comunitaria para que en dicho régimen sólo permanezcan los operadores comunitarios puros.

- TV respecto de TIC

Es importante que se igualen las cargas para la prestación de estos servicios, máxime con el desarrollo que ha tenido el sector TIC, en especial en desarrollo de tecnologías que permiten transmitir contenidos no lineales, sin ser estos considerados como servicios de TV, trayendo como consecuencia que cada vez sea más complicado diferenciar servicios TIC de servicios de TV.

Lo mismo se predica en relación con servicios como IPTV que están bajo la órbita del régimen de TIC y que por ende están sujetos a cargas regulatorias diferentes.

La estrategia de formalización y normalización propuesta para reducir fallas en el mercado, solamente queda completa si se equiparan las cargas existentes en el sector TIC con el audiovisual, acorde con las realidades del mercado de TV.

- Otro

Es importante que se estudie la viabilidad de imponer cargas a los operadores de contenidos, para que contribuyan en el crecimiento del sector en el que se lucran, de la misma manera que lo hacen los operadores de TV por suscripción.

En cuanto a los programadores internacionales, es importante que la CRC inicie un proceso de diálogo, para incluirlos en el proceso de formalización del sector, para que sus contenidos sean difundidos en el territorio nacional cumpliendo las normas establecidas dependiendo del tipo de operador con el que negocien la programación.

D. Revisión de mercados de servicios audiovisuales y fallas de mercado

D.1. ¿Considera que se requiere complementar el ejercicio de revisión de mercados audiovisuales? ¿Qué consideraciones adicionales a las realizadas por la CNTV en la revisión de mercados presentada en 2011 deberían ser tenidas en cuenta?

Como se dejó evidenciado en el aparte A del documento, es preciso que la CRC primero establezca una regulación general para la estabilización del mercado de TV, en cuanto a erradicación de la ilegalidad y asimetrías existentes.

Únicamente cuando el mercado este estable y normalizado, (cuando empiece a generar rentabilidad, inversión e innovación), se puede estudiar la existencia de mercados relevantes, determinar cuáles son sujetos a regulación ex ante y en caso de determinarse posición de dominio en el mercado y fallas en el mismo, proceder a la imposición de remedios regulatorios.

Una de las principales fallas que debe eliminar el regulador es la falta de información y especialmente frente a los operadores de TV comunitaria.

D.2. ¿Cuáles fallas del mercado considera pueden estarse presentando y en qué mercados? ¿Considera que existen problemas de dominancia en algún mercado?

Sobre el particular remitirse al punto A.

D.3. ¿Estima necesarias para la promoción de la industria la adopción y/o revisión de medidas como must carry y/o must offer? ¿A que servicios se deben aplicar o en qué sentido se deben modificar en caso que ya existan?

La obligación de Must carry se debe mantener para la prestación del servicio de TV por suscripción por cable, para que el usuario pueda acceder efectivamente al contenido difundido por medio de canales abiertos. La obligación de negociación contenida en el acuerdo CNTV 02 de 2012, en la que se establece que para pasar la señal abierta por parte de los operadores por suscripción se debe negociar previamente con dicho operador, va en contravía de los derechos del usuario. No tendría ningún sentido que sea este quien se vea afectado por imposibilidad de negociación entre los operadores, máxime cuando se trata de programación cuyo contenido como se indicó, es abierto.

Dada la importancia que tienen los contenidos Premium de interés social como son los eventos deportivos, se debe imponer la obligación de Must offer al operador que tenga la exclusividad de su transmisión. Es imperativo que dicha obligación se acompañe de una regulación que establezca tarifas razonables, que sean cobradas a los demás operadores que quieran transmitir dicho contenidos, para garantizar de esta manera el acceso a la información y a la cultura de los colombianos.

E. El usuario en un entorno convergente:

E.1. Descontando las acciones previas que han tomado la CRC, la CNTV y la SIC para alcanzar una armonización de normas generales y especiales de protección al usuario, a través de expedición del Estatuto del Consumidor, del régimen de usuarios TIC y el régimen de protección del usuario de televisión por suscripción, ¿Considera necesario y prioritario que la CRC continúe trabajando hacia un único régimen de protección del usuario TIC, incluidos los servicios de televisión?

E.2. Frente a un eventual proyecto de regulación para migrar hacia un régimen único de protección al usuario, ¿Cuáles cree deben ser materias que necesariamente requieren revisión y cuáles necesitan solo de una labor de compilación?

Damos respuesta a las preguntas E1 y E2:

Estamos de acuerdo con un régimen convergente en ciertos asuntos de protección al usuario que pueden facilitar la adquisición de servicios y la relación de servicio al cliente, tales como:

- Cláusulas de permanencia mayores a 1 año cuando el usuario compra equipos terminales con planes empaquetados en que haya servicios de acceso a internet y servicios de TV. Hoy en día en TV sólo se permite 1 año.
- Incorporar el régimen de revisión de los contratos que trae el régimen de TIC y eliminar el régimen de objeción posteriori de cláusulas que trae el régimen de TV (artículo 7 Acuerdo CNTV 11 de 2006), que según dicho régimen acarrea la nulidad de pleno derecho de la cláusula.
- Reportes de información. Claramente la Resolución CRC 3510 de 2011 y posteriores, son un ejemplo de la posibilidad de realizar estos reportes tratándose de servicios empaquetados. También deberá incluirse la obligación de dichos reportes para los servicios de TDT pago y TV comunitaria.

Consideramos que hay materias especiales del régimen de protección al usuario de TV que merecen un tratamiento especial dadas las características del servicio, tales como:

- Mantener la cobertura del servicio como elemento esencial del contrato artículo 20 Acuerdo 11 de 2011.
- Mantener el régimen de ofertas generalizada o caracterizada por canales. En TV es usual que el cliente compre un paquete de canales sin caracterización de canales especiales. Por el mismo motivo no es aplicable la facturación detallada de servicios. Artículo 24 Acuerdo CNTV 11 de 2006.
- Determinar frente a qué usuarios aplica. Este punto tiene relevancia en tanto en materia audiovisual se mantiene un régimen de clasificación legal de los servicios. Sobre el particular será pertinente que se establezca si aplica para usuarios de TV por suscripción, TV cerrada (comunitaria), TDT pago, OTT, WEB TV, entre otros. Sobre el particular consideramos que independiente del medio de acceso, surge el derecho del usuario de obtener protección de sus derechos
- Conductas prohibidas a los usuarios: las conductas fraudulentas que acontecen en este servicio son diametralmente diferentes al del sector TIC. Frente a dichas conductas se refirió ampliamente la CRC en la consulta puesta a nuestra consideración trayendo a colación importantes referentes internacionales. Por tanto se aconseja tipificar obligaciones específicas de los usuarios de TV que impidan la ejecución de los fraudes detectados.
- Régimen de compensación por falla en el servicio de TV. Sobre el particular consideramos más adecuado a las especificidades del servicio de TV el régimen de compensación establecido en los Artículos 17 y 38 Acuerdo CNTV 11 de 2006. La compensación al usuario sólo debe proceder por fallas imputables al operador y no cuando se trate de incidencias técnicas tales como problemas en las señales de origen o daños que salen de la órbita del operador que se encarga sólo de transmitir la señal.
- Obligaciones en relación con los usuarios. Artículo 21 Acuerdo CNTV 11 de 2011. Sobre el particular es importante precisar las obligaciones de los operadores de TV por suscripción frente a los usuarios en relación con la garantía de recepción de las señales de TV abierta sin costo acorde con su capacidad técnica. En el reciente Acuerdo CNTV 2 de 2012, no es claro si la obligación del proveedor es transmitir la señal del canal principal, analógica y

digital, y en qué períodos de tiempo (transición o apagón digital). Dicha obligación no consulta la disponibilidad técnica de los operadores de tv por suscripción en sus redes²⁴, redes que ahora son objeto de regulación de la CRC. El artículo 11 de la Ley 680 de 2001 establece la recepción de las señales como un derecho a favor de los usuarios, pero el artículo 24 del citado Acuerdo establece que dicha distribución está sujeta a la autorización del operador de TV abierta, esto es condiciona el derecho del usuario a la decisión del operador de TV abierta.

Debe aprovecharse la expedición de normas frente a la aplicabilidad del régimen de TV para efectos de hacer más eficiente la relación con el usuario de servicios de telecomunicaciones, para lo cual se sugiere la revisión de los siguientes artículos de la Resolución CRC 3066 de 2011:

- Artículo 1 sobre ámbito de aplicación. Las MiPymes son un segmento de empresas que por su naturaleza no tienen el nivel de recursos para que se apliquen procesos formales, tales como comunicaciones oficiales, autorizaciones, uso de la línea de atención, pero frente al cual se establecen condiciones especiales acorde con sus particularidades. Este artículo dio aplicación del régimen de protección al usuario a cualquier empresa frente a la cual se pacten todas las cláusulas, sin reconocer que en la práctica empresarial hay algunas cláusulas estándar que se aplican a todos los clientes dadas las configuraciones de los sistemas y *backoffice*. Se propone aclarar el alcance del término de condiciones negociadas vs. estándar para los contratos anteriores a la fecha de entrada en vigencia, acorde con la práctica empresarial, dando la posibilidad de que los operadores podamos continuar con los procesos de atención definidas de común acuerdo entre las partes.
- Artículo 7 sobre principio de protección de medio ambiente. Se pretende desarrollar este principio en relación con los procesos de comunicación de los clientes con las empresas. Consideramos que en la medida que la elección del medio de entrega de las PQRs sea decisión del usuario, los operadores incurrirán en costos no controlados e impacto al medio ambiente así se hagan campañas de concientización. Los costos en que incurre una empresa por el medio físico implican: suministro de papel, bolsa, impresión, alistamiento, distribución y entrega²⁵. Se propone incentivar el uso del medio electrónico como medio principal de envío de documentos para el producto Banda Ancha de tal forma que si el usuario tiene contratado este sea su mecanismo de comunicación con la empresa. Igualmente, promover desde la norma alternativas de envío de contratos físicos de menor tamaño (versión resumida).
- Artículo 15. Modificaciones del Contrato. Acorde con la normatividad actual, las modificaciones a las condiciones inicialmente pactadas, deben ser informadas por medio físico o electrónico de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición y recursos previstos en el Código Contencioso Administrativo. Para efectos del correo electrónico, la única entidad legalmente constituida en Colombia como certificadora es la solución

²⁴ Esta obligación frente al usuario debe aclararse en el régimen de protección al usuario. En el acuerdo CNTV 2 de 2012 Artículo 24, se establece que los operadores de tv cerrada deben incluir en su oferta de programación sin costo alguno, el canal principal digital (nacional, regional y local). La distribución del canal digital está condicionada a la capacidad técnica. Dicha distribución la someten al consentimiento del operador de televisión abierto. Por su parte el artículo 25 establece la obligación a los operadores de no restringir la recepción de la TV analógica o digital. No es claro si los operadores de TV cerrada deben pasar el canal analógico, el digital o ambos mientras se da la transición.

²⁵ El costo promedio para un operador es de alrededor de \$5,550 millones anual, que podrían utilizarse para la masificación de servicios.

de Certimail²⁶. Acorde con lo solicitado en el artículo anterior, se propone:

(i) Que cualquier obligación a cargo del operador de enviar por medio físico al usuario, copia del contrato, constancia o demás comunicaciones empleadas entre el operador y el usuario puedan ser cumplidas a través del correo electrónico cuando el usuario tenga contratado el servicio de Internet con el operador, o expresamente acepte que la comunicación le sea enviada por medio electrónico. (ii) Debe establecerse expresamente que los operadores pueden utilizar otros mecanismos alternativos de notificación, comunicación y envío de documentos al usuario. Hoy en día existen mecanismos diseñados por el operador que permiten registros verificables de envío para el cliente (SMS) y significan ahorros en tiempos y recursos que promueven un mejor ambiente de negocios para el operador y disminución de trámites para los usuarios. No debe sujetarse su implementación a la aprobación de la SIC²⁷. También deben permitirse otros mecanismos alternos de comunicaciones como los SMS.

- Artículo 33. Compensación por falta del servicio. Se pueden presentar situaciones de fraude o de litigio en cuanto a la imputabilidad del daño, tanto para postpago como en prepago que lleven al operador a realizar compensaciones por encima del valor promedio de ingreso del cliente, dado que la compensación termina siendo del doble. Se propone revisar la fórmula de compensación según lo establecido por la CAN acorde con las normas internacionales.
- Artículo 53. Calidad en la atención al usuario. El costo requerido para garantizar que en el 80% de las solicitudes de atención para comenzar a ser atendida cada solicitud por uno de los funcionarios que atienden la línea gratuita de atención, no sea superior a veinte (20) segundos, es muy alto para el operador. Se proponer dar la opción del uso de mecanismos alternos, por ejemplo grabaciones, para que posteriormente el operador se comunique en un tiempo establecido con el usuario.

E.3. Un régimen único e integral necesariamente debe tener un ámbito de aplicación sobre todos los servicios de TIC, incluidos todos los servicios de televisión. Sin embargo es un hecho que en el caso de los servicios de televisión, los usuarios tienen dos dimensiones, una como suscriptores de servicios y otra como televidentes, ¿Cómo considera deben ser abordadas dichas dimensiones por el regulador? ¿Qué tratamiento merece el usuario de servicios sin ánimo de lucro como la televisión comunitaria o la televisión local sin ánimo de lucro?

Consideramos que independientemente de la modalidad del servicio o si se trata de un servicio sin ánimo de lucro, debe existir un régimen de protección al usuario. El hecho de que la empresa que lo preste sea sin ánimo de lucro, no significa que el usuario esté exento de pagar. En tanto paga el servicio, puede igualmente exigir unas condiciones de calidad en la prestación del servicio, las que además están definidas en el régimen del mismo o en el título habilitante del prestador.

²⁶ El costo promedio para un operador puede ser de alrededor de \$734 millones anual sobre la base de 100.000 envíos de escritos de modificación y 80.000 envíos de modificaciones de contrato.

²⁷ En el pasado y con la entrada en vigencia de la Resolución 1732 de 2007, algunos operadores móviles obtuvieron de la entidad de control autorización de un régimen alternativo de notificación, mientras que las solicitudes presentadas sobre el particular por los operadores fijos no fueron resueltas. Esto ha conllevado a una desventaja en costos de atención al cliente frente a operadores de telefonía fija.

F. Regulación técnica y de redes en ambiente convergente:

F.1. ¿Cuál estima debería ser el alcance de la regulación en materia de promoción de redes sobre las cuales se prestan servicios audiovisuales? ¿Deberían estar exactamente cobijadas por las mismas disposiciones frente a las redes de telecomunicaciones? ¿En qué aspectos considera hay cabida para un régimen común y en cuáles cree que no es necesario contar con definiciones regulatorias?

Las redes de TV sobre todo las de cable y satelital, tienen connotaciones especiales que no son necesariamente equiparables a las redes de telecomunicaciones. Frente a las redes HFC no puede predicarse el criterio de acceso, uso e interconexión, respecto de un servicio de TV que en muchas redes análogas, es de carácter unidireccional.

También hay evidencia internacional sobre la imposibilidad de ciertos tipos de compartición sobre la red de abonado de un usuario sobre cables coaxiales y de fibra.²⁸

Claramente una visión de uso compartido de redes puede abordarse en materia de redes de TV para efectos de promover la competencia y potencializar la masificación de servicios en zonas en las que no hay cobertura. Dicha compartición puede estudiarse para facilitar acuerdos voluntarios en relación con aquellos eslabones de la red en los que se detecten cuellos de botella o en los que su uso compartido puede beneficiar la prestación eficiente y a menor costo. Para este efecto, se sugiere la elaboración de un estudio especial en la materia acorde con las facultades de la CRC y los principios que le sirven de orientación.

También debe recordarse que recientemente la CRC adoptó la Resolución 3502 de 2011, la cual debe entenderse que tiene aplicación respecto del tráfico generado por servicios OTT.

F.2. ¿Cree que es prioritario y necesario que la CRC estudie y analice medidas regulatorias que faciliten la migración hacia la digitalización de las redes? En otras palabras, ¿Considera que se necesita un reglamento o régimen de implementación hacia el estándar de TDT? ¿Debería haber regulación para la promoción de redes cableadas digitales?

Sobre este particular, UNE recoge lo que se ha planteado sobre el particular en el Documento TVPC de junio de 2011 y en diferentes comunicaciones ante autoridades

²⁸ Se puede consultar:

http://www.cmt.es/es/documentacion_de_referencia/redes_nueva_generacion/anexos/Resolucion_mercados_4_y_5.pdf

CMT, Resolución por la que se aprueba la Definición y el Análisis del Mercado de Acceso (físico) al por mayor a Infraestructura de Red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una Ubicación fija y el Mercado de acceso de Banda Ancha al por mayor, la designación de OPSM y la imposición de obligaciones específicas, 22 de enero de 2009. Dicho organismo al hacer el análisis técnico del mercado ha señalado que *“el cable coaxial no se puede separar físicamente el medio de acceso de un cierto usuario para conectar a la red de un operador por lo cual no es factible la desagregación. Tampoco se puede la desagregación de FO hasta el hogar de carácter punto a multipunto”*.

públicas en las cuales se ha señalado las razones económicas y técnicas que justifican que la digitalización sea abordada en relación con todas las redes de TV no sólo las abiertas. Esto tiene toda la razón de ser cuando como lo acepta la CRC, el 77,9% de los colombianos reciben las señales de TV abierta gracias a las redes de TV por suscripción.

Bajo un enfoque de política audiovisual conjunto entre las autoridades responsables MINTIC, ANTV y CRC, en que se potencializan las redes públicas para la televisión abierta, se pueden optimizar y actualizar las redes de televisión por suscripción para ofrecer servicios convergentes a los colombianos.

El nivel de digitalización de las redes de TV de cable, dependerá también del nivel de inversión que pueda permitirse a los operadores, lo cual está también en función de las cargas regulatorias que se carguen al servicio de TV por suscripción y las medidas regulatorias que se establezcan para la promoción de este sector.

También nos parece importante que la CRC revise el marco de redes abiertas establecido por la CNTV mediante Acuerdo 5 de 2010, con miras a buscar una utilización eficiente de las redes de TV abierta públicas y privadas con miras a evitar una duplicidad de las mismas, lo cual redundará en costos menores para la implementación de la TDT que tengan que cargarse al sistema.

G. Subreporte, fraude y prestación no autorizada.

G.1 ¿Considera prioritario y necesario que la CRC analice la posibilidad de expedir un paquete de medidas regulatorias tendientes a reducir los niveles de subreporte, fraude y prestación no autorizada de servicios? ¿Cuáles deberían ser las principales materias y medidas que la CRC debería tener en cuenta frente a esta problemática?

Como se ha establecido a lo largo del documento, es imperativo que la CRC expida medidas regulatorias que establezcan el mercado, propendiendo por su formalización y normalización, para luego si estudiar imposición de medidas.

El panorama actual del sector evidencia que no se han ejercido en el sector audiovisual medidas efectivas en la lucha contra el fraude y la ilegalidad; lo que se ha traducido en un incentivo a la ilegalidad y ha afectado a la competencia.

En consecuencia se han generado graves perjuicios a la industria y al Estado, en primera medida debido a que en la valoración que se ha hecho, no se ha tenido en cuenta la realidad del mercado ni su tamaño efectivo. Por el contrario dichas cargas se han impuesto considerando que este funciona sin índices de ilegalidad e informalidad, lo que ha afectado el derecho de los operadores a recibir una ganancia acorde con las obligaciones que se le imponen.

H otros retos y priorización de iniciativas

H.1. Cuáles acciones revisten principal urgencia, cuáles pueden ser consideradas a largo plazo.

Como principal medida se debe normalizar y formalizar el sector, tomando medidas para determinar un régimen irrestricto de prestación de servicios que incentive la formalización del mercado, que elimine el fraude y las asimetrías regulatorias.

Posteriormente, se deben propender por la recomendación y adopción de medidas por las autoridades del sector audiovisual, en la misma vía, que conjuguen los diferentes fines incorporados en la normatividad: promoción de competencia, masificación de servicios, prestación eficiente y de calidad y acceso generalizado a los servicios.

H.2. ¿Qué problemáticas particulares considera no han sido tratadas en este documento y cree debería evaluarse su inclusión, teniendo en cuenta el impacto que éstas pueden tener en el desarrollo de un entorno convergente que incluya los servicios audiovisuales?

Se sugiere que se incluya en la agenda regulatoria la realización de un estudio del mercado de contenidos Premium, de interés general, para revisar la imposición de obligaciones must offer a quienes detenten posición de dominio en el mismo al detentar derechos especiales de transmisión de eventos deportivos en Colombia²⁹.

²⁹ Ligas europeas (liga española, partidos Barcelona-Real Madrid en exclusiva, Seria A, Premier League, Champions League) y suramericanas (liga colombiana), y el mundial de fútbol.