

Bogotá, D.C., 25 de noviembre de 2019

Doctora

ZOILA CONSUELO VARGAS MESA

Directora Ejecutiva

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Ciudad

Asunto: Comentarios a la Propuesta de Agenda de Regulatoria 2020-2021

Respetada Señora Vargas:

DIRECTV Colombia Ltda. (en adelante **DIRECTV**), parte del grupo económico AT&T Inc., en atención a la invitación realizada por la Comisión a presentar comentarios al borrador de Agenda Regulatoria de 2020-2021, nos permitimos remitir nuestras sugerencias y observaciones al respecto.

En primera instancia, queremos exaltar a la Comisión por poner a disposición de la industria y los interesados su propuesta de agenda regulatoria para los próximos años. Del mismo modo, celebramos que la Comisión sea consciente de que toda intervención regulatoria tiene impacto en el mercado, por lo que en buena parte del material regulatorio emitido el Regulador aplicó un análisis de impacto normativo anticipando los posibles costos y beneficios que tienen sus decisiones en el bienestar de los usuarios TIC-audiovisuales.

Así las cosas, y tal como se detallará más adelante, sugerimos que esta senda de análisis integral, robusto y técnico- económico en donde se involucre a diferentes agentes del sector, continúe siendo el hilo conductor de la agenda regulatoria para los próximos años.

No obstante, y con la consolidación de un regulador convergente, vemos con preocupación la ausencia de unos temas transversales en la sostenibilidad y desarrollo del ecosistema TIC – audiovisual, la cuales requieren de la atención pronta por parte de la Comisión. Por ello, a continuación, nos permitimos adicionar y complementar algunas propuestas para que sean incluidas dentro de la agenda regulatoria de la Comisión.

Cordialmente,



SERGIO VALDÉS BELTRÁN

Gerente de Regulación.

DIRECTV COLOMBIA LTDA. NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60, PBX: (1) 518 5936 C.P: 110111 DIRECTV.com.co

Bogotá: Autopista Norte No. 103-60. PBX: (1) 518 5936. Cali: Avenida 6A No. 18-13. Tel.: (2) 684 8170. Medellín: Calle 10A No. 34-11. Local 1005, Hotel Diez. Categoría. Tel.: (4) 319 6000. Fax: (4) 226 8521. Barranquilla: Carrera 50 No. 76-54 Tel.: (5) 353 1420. Fax: (5) 353 1420, Ext.: 2220. Bucaramanga: Avenida González Valencia No. 52-03. Telefax: (7) 657 4443. Chía: Avenida Pradilla No. 01-12 Este. Tel.: 555 6585. Línea de Servicio al Cliente: 01 8000 917711.



I. EL FENÓMENO DE LA PIRATERÍA EN LA TELEVISIÓN PAGA

CONTEXTO

Según un estudio realizado por la 'Alianza contra la piratería en la televisión paga' (en adelante ALIANZA) que reúne a los principales operadores y empresas de seguridad de la televisión paga¹, para diciembre de 2017 el total del mercado de TV paga en América Latina era de 89 millones de hogares, de los cuales el 27%, es decir 24 millones de hogares, acceden al servicio mediante alguna modalidad de piratería.

En Colombia, de acuerdo con las estimaciones más conservadoras reportadas por ALIANZA para ese mismo año, el fenómeno alcanzó un 26% del mercado ajustado de televisión paga (que incluyó a los suscriptores reportados en las cifras de la ANTV² y a los suscriptores piratas), que corresponde a 2.1 millones de hogares que acceden a la televisión paga mediante alguna modalidad de piratería.

Sin embargo, cuando se estima la cifra de piratería en la televisión paga en Colombia tomando como base para su cálculo las estadísticas producidas por el DANE³ y la ANTV sobre acceso a televisión paga en el país, la incidencia de la piratería alcanzó más de 5.16 millones usuarios (47% de usuarios de diferencia) de dicho mercado⁴.

El problema de la piratería en la televisión paga en Colombia

El fenómeno de la piratería perjudica a todos los agentes de la cadena de valor del mercado audiovisual, pone en riesgo la libre competencia en el mercado y constituye un serio desincentivo para la inversión en el sector, además de las vastas pérdidas que genera al Estado la ausencia de estos ingresos de tributación. Aunque según se explica adelante, los efectos directos de este fenómeno son especialmente evidentes para los operadores de la televisión paga, que dejan de recibir ingresos como consecuencia de algunas modalidades de este fenómeno, son igualmente nocivas aguas arriba en el mercado, tanto para los programadores como para los creadores de contenido.

Se trata de un problema que, por su magnitud, constituye un lastre para el crecimiento de todo el mercado audiovisual, y, por lo tanto, de una parte, muy relevante de la economía digital.

Según se explica al final de esta sección, solicitamos a la Comisión que, como parte de su objetivo regulatorio de promover la competencia, regular los mercados de las redes y servicios de comunicaciones y adoptar una regulación que promueva la inversión (Art. 19. L. 1341), incluya en la caracterización del

¹ HBO, Tuner, FOX Latin America e ESPN (Ahora Disney), La Liga, Discovery, Win Sports, CDF, Globosat, Telecine, Directv, SKY, ABTA y NAGRAVISIÓN

² En estado de liquidación

³ A través de la Encuesta de Calidad de Vida

⁴ Para 2018, la cifra más reciente disponible registra más de 4.194.000 usuarios que corresponde a un 40.8% de usuarios informales.

mercado de la televisión paga, y del mercado audiovisual en general, un análisis de los efectos del fenómeno de la piratería. Así mismo, con fundamento en las mismas atribuciones, solicitamos a la CRC que adopte un plan de medidas regulatorias que contribuya a enfrentar el problema de la piratería y a mitigar sus efectos respecto de aquellos operadores que en el mercado cumplimos con todas las obligaciones legales.

La magnitud del fenómeno

De acuerdo con un estudio realizado por ALIANZA, el total del mercado de TV paga en América Latina era de 89 millones de hogares para diciembre de 2017, de los cuales el 27%, es decir 24 millones de hogares, acceden al servicio mediante alguna modalidad de piratería.⁵

En Colombia, de acuerdo con las estimaciones más conservadoras, el fenómeno alcanza un 26% del mercado ajustado de televisión paga (que incluye a los suscriptores reportados en las cifras de la ANTV y a los suscriptores piratas), que corresponde a 2.1 millones de hogares que acceden a la televisión paga mediante alguna modalidad de piratería.⁶

Sin embargo, cuando se estima la cifra de piratería en la televisión paga en Colombia tomando como base para su cálculo las estadísticas producidas por el DANE sobre acceso a televisión paga en el país, la incidencia de la piratería alcanza un 45% del mercado ajustado de la televisión paga en 2017.⁷

Sobre este punto, el estudio de Alianza señala que en el caso colombiano “potencialmente hay 5.1 millones de suscriptores que no están siendo reportados a la ANTV, que probablemente se encuentran en las categorías de hurto de señal o subreporte. Si esos 5.1 millones de suscriptores se tienen en cuenta, el total de piratería en TV paga en Colombia representaría el 45% del mercado ajustado de la TV paga de 11.2 millones de suscriptores”.⁸

Se trata, en cualquiera de los escenarios descritos, de un fenómeno que tiene efectos materiales sobre el mercado y sus participantes. De acuerdo con las anteriores cifras, la piratería en la televisión paga es el primer competidor de los operadores de televisión en América Latina. Según la Alianza, cuando se consideran todas las formas de piratería (excepto la modalidad online), los usuarios de señales de

⁵ Alianza contra la piratería en la televisión paga, “Pay-TV signal piracy in Latin America and the Caribbean”, p. 1.

⁶ Alianza contra la piratería en la televisión paga, “Pay-TV signal piracy in Latin America and the Caribbean”, p. 2. Para estimar el alcance del subreporte y de la conexión ilegal a la señal (*hook-up*), Alianza se basa en investigación de mercado llevada a cabo por Business Bureau, que ha desarrollado una metodología para estimar el número de hogares que disfrutan de TV paga en la región. Al comparar estas cifras con las cifras de suscriptores reportadas por los operadores a los reguladores, así como las reportadas privadamente a los programadores, BB puede derivar un estimado de cuántos usuarios se benefician de la piratería en forma de *hook-up*, retransmisión o subreporte.

⁷ En 2018 la cifra comparativa entre el DANE y la ANTV era de alrededor 4.19 millones que corresponde a un 41% de usuarios informales.

⁸ Alianza contra la piratería en la televisión paga, “Pay-TV signal piracy in Latin America and the Caribbean” p. 5

televisión por suscripción hurtada o subreportada exceden los suscriptores de cualquier operador legítimo de televisión por suscripción en la región.

En el caso de Colombia, el operador con más suscriptores del mercado contaba con 2.386.621 suscriptores para diciembre de 2017.⁹ En el primer escenario de piratería planteado en el país (2.2. millones de hogares), la piratería sería el segundo operador con mayor número de suscriptores; en el segundo escenario (5.1. millones de hogares), sería, por mucho, el operador más grande.

Las modalidades de piratería en la televisión paga

La piratería en la televisión paga es un fenómeno que abarca cinco tipos principales de modalidades: (a) la conexión irregular por parte de los consumidores a cables o decodificadores DTH legales con el fin de compartir la suscripción de su señal con otros (*hook-up*); (b) la retransmisión de señal de los operadores formales de televisión paga por parte de proveedores ilegales (mediante el uso de los decodificadores de los operadores para redistribuir la señal); (c) la piratería mediante el uso de receptores de satélite *free-to-air* (FTA) con capacidades de descifrar señales para acceder ilegalmente a ellas; (d) la piratería *online*, que consiste en el *streaming* ilegal y el uso no autorizado de contenidos audiovisuales a través de Internet, usualmente sin una contraprestación, y; (e) el subreporte, que consiste en una práctica ilegal de algunos proveedores de televisión paga de reportar menos suscriptores que aquellos que en realidad tienen, valiéndose para ello, entre otros, de prácticas contables y de manipulación de información reportada a los reguladores.¹⁰

Los efectos de la piratería en el mercado y en sus participantes

La piratería en la televisión paga supone graves perjuicios para los operadores, el gobierno, los consumidores y el funcionamiento del mercado en general.¹¹ Este fenómeno, por su magnitud crítica, impide que en Colombia se consolide un mercado audiovisual sano y competitivo, y por eso es necesario, como un primer paso, que la Comisión, dentro de su caracterización del mercado audiovisual, incluya este fenómeno que afecta muy seriamente a todos los participantes en el mercado.

Desde el punto de vista del mercado y de su regulación, es necesario tener en cuenta que, si las autoridades del sector ignoran en sus análisis a millones de suscriptores, la libre competencia en la TV por suscripción no pasa de ser una ilusión. Las decisiones de las autoridades basadas en cifras que no tienen en cuenta el fenómeno del subreporte, por su magnitud, constituyen una falla de mercado inducida por las propias autoridades. La falla de información impide un análisis completo por parte de las autoridades de otras potenciales y reales fallas del mercado, tales como fenómenos de concentración del mercado,

⁹ Informe No. 2 Cifras Oficiales del Sector – Servicios de Televisión Cerrada” de la ANTV, disponible en <https://www.antv.gov.co/index.php/component/jdownloads/send/1179-estudios-y-diagnosticos-del-sector/5759-informe-mercado-tv-cerrada>

¹⁰ Alianza, “Pay-TV signal piracy in Latin America and the Caribbean”, p. 2.

¹¹ Alianza, “Pay-TV signal piracy in Latin America and the Caribbean”, p. 2.

posiciones de dominio, rentas monopólicas, subsidios cruzados y precios predatorios. Regular y vigilar un mercado con base en cifras tan distorsionadas y distantes de la realidad es incompatible con la libre competencia.

El efecto en los operadores de televisión paga y sus consumidores

La piratería afecta directamente los ingresos de los operadores y supone, además, la institucionalización de un ambiente de competencia desleal en el mercado.

Desde el punto de vista de los ingresos, Alianza ha estimado que las pérdidas anuales causadas por la piratería a los operadores de televisión paga en Colombia ascienden a USD \$247 millones, sobre una base de una tarifa promedio por suscriptor de USD \$217.¹²

Pero además de los graves efectos sobre los ingresos de los operadores, el nivel crítico de la piratería en la televisión por suscripción ha supuesto la institucionalización de un ambiente de competencia desleal, en perjuicio de los operadores formales que cumplen con todas sus obligaciones legales.

Esto ocurre porque la piratería, en particular en la modalidad de subreporte, se traduce en un altísimo grado de evasión de IVA y aportes al FONTV (y ahora al FONTIC), y por ello, ni los operadores que sirven a los suscriptores no reportados, ni estos suscriptores, contribuyen a la financiación del Fondo. Se trata, pues, de competidores libres de cargas impositivas.

La existencia de los millones de suscriptores no reportados, que, aunque existen están fuera del alcance de las autoridades, tiene un efecto perverso adicional: cuando un operador de televisión por suscripción reporta menos usuarios que los que en realidad atiende (que es en esencia en lo que consiste en fenómeno del subreporte), esto significa que sus competidores que cumplen con la ley, deben hacer más aportes para financiar las inversiones del Fondo.

Esta situación distorsiona por completo las condiciones de competencia en el mercado, perjudicando gravemente a los operadores y usuarios legales de televisión por suscripción y beneficiando a aquellos que permanecen por fuera de la vista de las autoridades.

Es necesario tener en cuenta que en las recientes recomendaciones que formuló la OCDE sobre el estado de la transformación digital en el país, se incluyó la de reducir las cargas tributaria de los operadores de telecomunicaciones, para que estos puedan acometer inversiones significativas con el propósito de superar las limitaciones en acceso a banda ancha y la velocidad promedio, que son las más bajas de la OCDE.¹³

¹² Hook-up + FTA, excluyendo piratería online.

¹³ OECD, "OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Colombia" 2019, p. 9.

La piratería, según lo explicado, va en contra de esta recomendación pues supone, como efecto práctico, un aumento relativo en las cargas tributarias para los operadores formales.

Por eso, si las autoridades del sector TIC, incluyendo a aquellas con facultades de regulación y promoción de la competencia en el sector, insistieran en tolerar el fenómeno, y además utilizar para el ejercicio de sus funciones y para adoptar decisiones en el mercado cifras con una enorme cantidad de suscriptores subreportados, se estaría facilitando la institucionalización de un entorno de competencia desleal en la televisión por suscripción, y, por esa vía, desestimulando la inversión.¹⁴

El efecto del subreporte en los consumidores

La Ley 1341 (Art. 19) establece como elemento central del mandato legislativo de la CRC la obligación de “garantizar la protección de los derechos de los usuarios”. Es evidente que este mandato debe entenderse referido a aquellos consumidores que acceden al servicio en las condiciones que exige la ley: el ordenamiento jurídico no protege a aquellos consumidores y usuarios que no actúan en el marco de la ley –ni a los operadores que los atienden sin el cumplimiento de los requisitos- o que acceden a los servicios públicos en forma fraudulenta.

Es preciso tener en cuenta que, aunque el enfoque tradicional de protección de los usuarios por parte de muchos reguladores se ha centrado en la expedición de normas que regulan los derechos y deberes de los consumidores frente a los operadores que los atienden, no es esa la única relación que pone en riesgo los derechos de los usuarios. Los mercados ‘negros’ dentro de los mercados regulados, son, como en el caso de la piratería, una fuente de violación a los derechos de un grupo mayoritario de consumidores.

En efecto, el subreporte implica una transferencia de rentas del grupo de suscriptores legales, considerados como un todo, a los operadores que subreportan y por eso constituye un comportamiento “parasitario”, en el que una persona obtiene beneficios a costa de otra sin asumir ningún costo. La tolerancia de estos comportamientos por las autoridades supone un tratamiento preferencial para los consumidores y usuarios no reportados y los operadores que los sirven, en perjuicio de aquellos que cumplen con todas las obligaciones que la ley les impone. En ese contexto resulta claro que los altísimos niveles de subreporte evidencian que los derechos de los consumidores del servicio de televisión por suscripción no están siendo adecuadamente protegidos.

Desde la perspectiva de la televisión por suscripción como servicio público (Art. 10, L. 1341), dado el grado de prevalencia de la piratería y el subreporte, no puede sostenerse que a los suscriptores de televisión por suscripción cuyos operadores cumplen con las cargas que la ley les impone se les garantiza un servicio público “eficiente”.

¹⁴ Esta ventaja que obtienen en el mercado los operadores con suscriptores no reportados frente a sus competidores, es obtenida con violación a las normas que regulan las contribuciones que deben hacer los operadores de TV por suscripción (p.ej. al FONTIC) y es por lo tanto desleal. (Art. 18 L. 256 de 1996).



Y no puede perderse de vista que de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 1978, ese este atributo de eficiencia es esencial en la finalidad que la ley le exige buscar a la CRC en el ejercicio de sus funciones. En efecto, según ese artículo “La Comisión de Regulación de Comunicaciones es el órgano encargado de promover la competencia en los mercados, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios; con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad, de las redes y los servicios de comunicaciones, incluidos los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora.”¹⁵

La ineficiencia es consecuencia de que el costo del servicio que asumen los suscriptores de los operadores que cumplen con todas sus cargas legales, es más alto que el que deberían asumir si las autoridades basaran sus decisiones en las cifras reales sobre número de suscriptores y sus respectivos ingresos, y no se limitaran a repartir las cargas entre los suscriptores que tienen “a la vista”: cada uno de los usuarios legales de televisión por suscripción podría recibir el mismo servicio a un menor costo si las autoridades enfrentaran efectivamente el problema de la piratería y el subreporte, pues, entre otros, se repartirían equitativamente las cargas de financiar las contribuciones al FONTIC.¹⁶

Y no puede perderse de vista que según el artículo 365 de la Constitución es deber del Estado asegurar su prestación ‘eficiente’ a todos los habitantes del territorio nacional”, lo que implica que la eficiencia es un atributo del servicio público protegido constitucionalmente y que hace parte del contenido de los derechos de los suscriptores y usuarios.

Efecto en el Estado, creadores de contenido y programadores

Desde el punto de vista del Estado, el estudio elaborado por Alianza señala que para Colombia las pérdidas derivadas de la piratería se estiman anualmente en USD \$197 Millones, que corresponde al estimado del pago de impuestos evadidos por los proveedores piratas (sin incluir la piratería online).¹⁷ El estudio señala también que los proveedores legales de televisión paga, crean aproximadamente 200 empleos directos e indirectos por cada 100.000 suscriptores; para el caso de Colombia, eso significa que, como consecuencia de la piratería, no se insertan a la economía formal cerca de 4.223 empleos (cifra que ascendería a 10.200 si se calcula la piratería con base en las cifras del DANE).

Desde el punto de vista de los creadores de contenido, uno de los efectos del subreporte es la evasión del pago de regalías de propiedad intelectual y derechos de autor, lo que su vez desincentiva la creación de contenido y afecta a toda la cadena productiva de la industria.

¹⁵ El subrayado no es del original.

¹⁶ Se trata de la eficiencia que en economía se conoce como eficiencia en la producción. Ver: Wish, Richard y Bailey, David. Competition Law. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 4.

¹⁷ Alianza, ‘Pay-TV signal piracy in Latin America and the Caribbean, p. 7.



Desde el punto de vista de los programadores, las pérdidas como consecuencia de la piratería se calculan en Colombia en un total de USD \$114 millones, cifra que asciende a USD \$276 millones si se estima la piratería con base en las cifras publicadas por el DANE.¹⁸

La solicitud a la Comisión

Para el ejercicio de las funciones de regulación y promoción de la competencia de la CRC en el mercado audiovisual (Art. 22, L. 1341), es de fundamental importancia la producción de cifras y datos que reflejen con precisión la realidad del sector de la televisión. Estas cifras son el insumo básico para la toma de decisiones regulatorias, tanto por parte de la Comisión, como por parte de otras autoridades con competencias en el sector. Es indispensable entonces que la Comisión, al caracterizar el mercado, lo haga teniendo en cuenta la incidencia del fenómeno de la piratería y el subreporte, y los efectos que estos fenómenos tienen en los agentes del mercado, según se explicó.

Con fundamento en lo explicado anteriormente, solicitamos a la Comisión que, para soportar su objetivo regulatorio de promover la competencia, regular los mercados de las redes y servicios de comunicaciones y adoptar una regulación que promueva la inversión (Art. 19. L. 1341):

- a. Incluya en la caracterización del mercado de la televisión paga y el mercado audiovisual los efectos del fenómeno de la piratería y subreporte,
- b. Adopte un plan de medidas regulatorias que contribuya a enfrentar el problema de la piratería (con subreporte) y a mitigar sus efectos respecto de aquellos operadores que en el mercado cumplimos con todas las obligaciones legales esto con el fin de maximizar el bienestar social de los usuarios a través de la efectiva y eficiente prestación del servicio

II. LA CONTRAPRESTACIÓN PERIÓDICA Y SUS EFECTOS EN LA INVERSIÓN, LA COMPETENCIA Y LA EFICIENCIA EN LOS SERVICIOS TIC Y DE TELEVISIÓN PAGA

CONTEXTO

El valor en el que el Mintic establezca la contraprestación única a la que se refiere el artículo 10 de la Ley 1341, será una variable fundamental para el cumplimiento de los principales objetivos regulatorios de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) en el período 2020-2023.

La vigencia de cuatro años de la contraprestación exige que la estimación de su valor se haga teniendo en cuenta que, fallar en los cálculos hacia la sobreestimación del valor de la contraprestación, podría tener efectos muy perjudiciales para la inversión, la competencia y la eficiencia en el mercado hasta el año 2023.

¹⁸ Alianza, 'Pay-TV signal piracy in Latin America and the Caribbean, p. 7.

Tanto las recientes recomendaciones de la OCDE, como la evidencia sobre la eficiencia y la eficacia del gasto del Fontic en el pasado, invitan a las autoridades a ser cautelosos en la estimación del valor de la contraprestación.

El valor de la contraprestación única y sus efectos en la inversión, la competencia y la eficiencia de los operadores

Según se explica a continuación, el valor en el que se establezca la contraprestación única a la que se refiere el artículo 10 de la Ley 1341, será una variable fundamental para el cumplimiento de los principales objetivos regulatorios de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) durante los próximos cuatro años.

Por esa razón, estimamos indispensable que la CRC, dentro del trámite administrativo que adelanta el Mintic para determinar la contraprestación periódica única (Art. 36, Ley 1341), en virtud del principio de colaboración armónica de los órganos del Estado (Art. 113 C.P. y art. 6, Ley 489), ponga en conocimiento del ministerio los efectos que el valor en el que se fije la contraprestación puede tener sobre los objetivos regulatorios que le encarga a la Comisión el artículo 19 de la Ley 1341 de:

- (a) promover la inversión en el sector por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (PRST);
- (b) promover la competencia en el mercado audiovisual, y;
- (c) la eficiencia en la prestación de los servicios de comunicaciones.

De acuerdo con el artículo 36 de la Ley 1978, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic) debe determinar, en un plazo máximo de seis meses contados a partir de la promulgación de la Ley 1978 de 2019, mediante acto administrativo motivado, y previa la realización de un estudio, el valor de la contraprestación periódica única a la que están sujetos los PRST.

Según la ley, este valor se revisará cada cuatro años y no podrá ser superior al establecido a favor del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Fontic) a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1978 de 2019, es decir, 2.2% sobre los ingresos brutos del operador.¹⁹

¹⁹ Esta contraprestación era del 2.2% a la entrada en vigencia de la Ley (Ver: Artículo 2, Resolución 290 de 2010).

El valor en el que el Mintic establezca la contraprestación periódica única para los PRST, tendrá, en los próximos cuatro años, efectos directos sobre el cumplimiento de los objetivos regulatorios que las leyes 1341 y 1978 le encargan a la Comisión como autoridad de regulación independiente del sector.

El hecho de que la vigencia del valor de la contraprestación sea de cuatro años, exige que la estimación de la contribución se haga teniendo en cuenta que, fallar en los cálculos hacia la ‘sobre-estimación’ del valor de la compensación, podría tener efectos muy perjudiciales para la inversión, la competencia y la eficiencia en el mercado en el mediano plazo.

Es preciso tener en cuenta que el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el estudio que elaboró en 2017 sobre el esquema de financiación para el sector TIC en el marco de la convergencia tecnológica y de mercados, calculó que la contraprestación debería fijarse en 1.96% de los ingresos brutos de los operadores²⁰.

La contraprestación y la inversión en el sector

Según el estudio recientemente publicado por la OCDE ‘Going Digital in Colombia’, el país tiene la penetración más baja de banda ancha fija de la OCDE (13.4 suscripciones por 100 habitantes).²¹ Justamente, para hacer frente a esta realidad, es que la Ley 1978 estableció el Fondo Único de Tecnologías de la Información (Futic), con el objeto de financiar prioritariamente el acceso y servicio universal a las TIC (Art. 34, L. 1978). En ese sentido, la Ley establece como principio para el funcionamiento del Fondo (par. 1, art. 34, Ley 1978), que este debe “Especializar su inversión en la masificación del acceso, uso y apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y cerrar la brecha digital, así como en la promoción de los contenidos multiplataforma”.

Aunque sin duda celebramos la creación de un fondo convergente para financiar las políticas de acceso y servicio universal en las TIC, es necesario resaltar la necesidad de que el valor en el que el Mintic establezca la contraprestación, sea el resultado de ponderar cuidadosamente dos objetivos distintos (pero potencialmente complementarios) de política pública, de manera que pueda establecerse entre ellos una relación virtuosa: por una parte, el objetivo de promoción de la inversión en el sector, papel en el que la ley le encarga a la comisión un papel protagónico como parte de sus objetivos regulatorios (inc. 3, art. 19, L. 1341); y por otra, el objetivo de cierre de la brecha digital, que a su vez requiere, para financiarse, del crecimiento de los ingresos (y por lo tanto de la inversión) por parte de los operadores.

²⁰ DNP, ‘Esquema de Financiación para el Sector TIC y Audiovisual en el Marco de la Convergencia Tecnológica y de Mercados’, 2017, p. 98.

²¹ OECD, “OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Colombia” 2019, p. 32.



La necesidad de ponderar estos objetivos fue advertida recientemente por la OCDE en el estudio ‘Going Digital in Colombia’. La OCDE resaltó que, mediante la financiación de la política pública de acceso y servicio universal a las TIC, el Fondo estimula la demanda de los servicios de telecomunicaciones y estimula, por lo tanto, el crecimiento del sector. Sin embargo, advirtió también que la contribución al fondo, como cualquier otro impuesto, tiene un impacto directo negativo en el sector, mediante menores márgenes de utilidad e inversión, o vía mayores precios y menor demanda de los servicios por los consumidores. Los efectos del impuesto dependen, por lo tanto, del balance entre esos dos efectos opuestos.²²

En este punto es necesario resaltar, sin embargo, que una de las recomendaciones del reporte de la OCDE ante las limitaciones del país en acceso a banda ancha y en la velocidad promedio de acceso, que son las más bajas de la OCDE, es reducir las cargas tributarias de los operadores de telecomunicaciones.²³ Sobre este aspecto, el reporte señaló que en vigencia del Fontic, no es improbable que la contribución sectorial que lo financió contribuyera a impedir el crecimiento del sector, y por lo tanto, a reducir la base impositiva del fondo.²⁴

La contraprestación y la competencia

Además de la inversión, otro aspecto sobre el que tiene efectos la contraprestación es la competencia en el mercado audiovisual. Según se explicó anteriormente, el valor de dicha contraprestación se revisará cada cuatro años, lo que implica que se trata de una carga impositiva que, una vez establecida por el Mintic, extenderá sus efectos sobre el mercado por ese tiempo.

Este factor resulta determinante porque la velocidad a la que está ocurriendo la transformación del mercado audiovisual y de telecomunicaciones, hace que ese horizonte de tiempo sea, en realidad, muy largo; y que errar ‘por exceso’ en el valor de esa contraprestación, pueda suponer un serio problema de competencia en el mercado para algunos de sus participantes en ese horizonte.

Asimismo, no puede ignorarse la entrada de plataformas digitales en el sector de las telecomunicaciones las cuales, han beneficiado a los consumidores, y por esa razón sugiere que antes que regular las plataformas OTT como servicios tradicionales, las medidas deben orientarse a crear un campo de juego nivelado para que los operadores compitan con las OTTs, lo que puede lograrse mediante la eliminación gradual de cargas regulatorias a los servicios tradicionales de telecomunicaciones. Este debería ser un factor indispensable a tener en cuenta por la Comisión en el proceso que adelanta el Mintic para establecer el

²² Idem, p. 144.

²³ Idem, p. 9.

²⁴ Idem, p. 145



valor de la contraprestación única. Un valor de contraprestación demasiado elevado (que se extendería por cuatro años de vigencia), sería sin duda un elemento que, con la dinámica competitiva actual que enfrentan los operadores distorsionaría la competencia en el mercado audiovisual y de las telecomunicaciones.

La contraprestación y la piratería

La televisión paga enfrenta no solo la competencia de las OTTs, según se explicó, sino que enfrenta también el fenómeno de la piratería. Este fenómeno, por su magnitud, debe ser también considerado para efectos de comprender los efectos competitivos que puede tener en el sector el valor en el que el Mincic establezca la contraprestación.

La piratería en la televisión paga es uno de los principales competidores que deben enfrentar los operadores en Colombia. De acuerdo con las estimaciones más conservadoras, el fenómeno alcanza un 26% del mercado ajustado de televisión paga (que incluye a los suscriptores reportados en las cifras de la ANTV y a los suscriptores piratas), que corresponde a 2.1 millones de hogares que acceden a la televisión paga mediante alguna modalidad de piratería.²⁵ Sin embargo, cuando se estima la cifra de piratería en la televisión paga en Colombia tomando como base para su cálculo las estadísticas producidas por el DANE sobre acceso a televisión paga en el país, la incidencia de la piratería alcanza un 45% del mercado ajustado de la televisión paga.

Sobre este punto, un reciente estudio elaborado por la 'Alianza contra la piratería en la televisión paga' (Alianza) y la firma Business Bureau, señala que "potencialmente hay 5.1 millones de suscriptores que no están siendo reportados a la ANTV, que probablemente se encuentran en las categorías de hurto de señal o subreporte. Si esos 5.1 millones de suscriptores se tienen en cuenta, el total de piratería en TV paga en Colombia representaría el 45% del mercado ajustado de la TV paga de 11.2 millones de suscriptores".

Se trata, en cualquiera de los escenarios descritos, de un fenómeno que tiene efectos materiales sobre el mercado y sus participantes. No debe perderse de vista que, en Colombia, el operador con más suscriptores del mercado contaba para diciembre de 2017 con 2.386.621 suscriptores.²⁶ En el primer escenario de piratería planteado (2.2 millones de hogares), la piratería sería el segundo operador con

²⁵ Alianza contra la piratería en la televisión paga, "Pay-TV signal piracy in Latin America and the Caribbean", p. 4.

²⁶ Informe No. 2 Cifras Oficiales del Sector – Servicios de Televisión Cerrada" de la ANTV, disponible en <https://www.antv.gov.co/index.php/component/jdownloads/send/1179-estudios-y-diagnosticos-del-sector/5759-informe-mercado-tv-cerrada>



mayor número de suscriptores; en el segundo escenario (5.1. millones de hogares), sería, por mucho, el operador más grande.

Con este contexto, además de los perjuicios que la piratería, por su magnitud, supone para el país en términos de ingresos para los operadores, para el gobierno (por recursos de impuestos y contraprestaciones dejados de recibir), y para los creadores de contenido (quienes dejan de recibir regalías por sus creaciones), la Comisión debe tener en cuenta que, por ser esta situación de carácter estructural, la piratería en la televisión por suscripción ha supuesto la institucionalización de un ambiente de competencia desleal en perjuicio de los operadores formales que cumplen con todas sus obligaciones y cargas legales.

La piratería, en particular en la modalidad de subreporte, se traduce en un altísimo grado de evasión de aportes al FONTIC, porque ni los operadores que sirven a los suscriptores no reportados, ni estos suscriptores, contribuyen a la financiación del Fondo pues no pagan la contraprestación a la que legalmente están sujetos los operadores de televisión por suscripción.

Esta situación distorsiona por completo las condiciones de competencia en el mercado, perjudicando gravemente a los operadores y usuarios legales de televisión por suscripción y beneficiando a aquellos que permanecen por fuera de la vista de las autoridades.

Por esta razón es necesario que la Comisión, en el trámite administrativo mediante el cual se establece la contraprestación única, ponga en conocimiento los efectos que sobre la competencia en el mercado de la televisión paga pueden resultar de un valor de contraprestación demasiado elevado, que pondría a los operadores de televisión paga en desventaja tanto frente a las plataformas OTT, según se explicó, como frente a los operadores pirata, que por definición no pagan ninguna de las cargas a las que están sujetos quienes prestan el servicio de televisión paga.

La contraprestación y la eficiencia

Otro factor que estimamos indispensable que la CRC ponga en conocimiento del Mintic, dentro del trámite administrativo que este adelanta para determinar la contraprestación periódica única (Art. 36, Ley 1341), tiene que ver con los efectos que el valor de la contraprestación puede tener sobre la eficiencia en la prestación de los servicios de comunicaciones (Art. 19, Ley 1341, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019).

Esto porque un valor de la contraprestación que sea calculado con base en inversiones que, o no se ejecuten (y alimenten por lo tanto el presupuesto general de la nación), o sean ineficientes desde el punto de vista del logro de los objetivos del fondo, tendría efectos negativos sobre la eficiencia de los PRST sujetos a la contraprestación, y, en últimas, sobre el precio del servicio que reciben sus suscriptores.

DIRECTV COLOMBIA LTDA. NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60. PBX: (1) 518 5936 C.P: 110111 DIRECTV.com.co

Bogotá: Autopista Norte No. 103-60. PBX: (1) 518 5936. Cali: Avenida 6A No. 18-13. Tel.: (2) 684 8170. Medellín: Calle 10A No. 34-11. Local 1005, Hotel Diez.

Categoría. Tel.: (4) 319 6000. Fax: (4) 226 8521. Barranquilla: Carrera 50 No. 76-54 Tel.: (5) 353 1420. Fax: (5) 353 1420, Ext.: 2220.

Bucaramanga: Avenida González Valencia No. 52-03. Telefax: (7) 657 4443. Chía: Avenida Pradilla No. 01-12 Este. Tel.: 555 6585.

Línea de Servicio al Cliente: 01 8000 917711.



Esta situación impactaría negativamente la *eficiencia productiva* en el mercado, pues implicaría que, de no existir el elemento de ineficiencia del gasto en el fondo, los consumidores podrían recibir los mismos servicios a un menor costo.

Con base en la evidencia disponible sobre el desempeño histórico de la eficiencia del gasto por parte del fondo para promover el acceso y el servicio universal a las TIC (hoy FONTIC), no puede menos que advertirse que, de mantenerse una situación similar a la evidenciada entre 2010 y 2017, se estaría introduciendo un elemento de ineficiencia en la prestación de los servicios de provisión de redes y servicios de comunicaciones y por eso es necesario tener en cuenta esta información histórica para establecer el valor de la contraprestación.

El reciente reporte de la OCDE “Going Digital in Colombia” resaltó los serios problemas de eficacia y eficiencia en el gasto del Fontic entre 2010 y 2017. El reporte, por una parte, resaltó que, en promedio, 20% de los recursos del Fontic entre 2010 y 2017 fueron redireccionados al presupuesto general de la Nación, mientras un 8% adicional se destinó a otras transferencias corrientes nacionales e internacionales, por lo que señaló que el Fontic ha actuado, parcialmente, como un mecanismo de transferencias del sector TIC a otros sectores de la economía colombiana.²⁷

Por otra parte, el reporte resaltó que la dispersión y la falta de continuidad han sido una constante en los programas del Fontic entre 2010 y 2017, lo que exige, a futuro, un enfoque en programas a gran escala y mejor integración con otras políticas para incrementar la efectividad de las políticas de digitalización en Colombia.²⁸

Sobre este punto la Comisión debe tener en cuenta que, según la ley, la finalidad del objeto de la CRC es “que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente” (art. 19, Ley 1341), razón por la cual es necesario poner en su conocimiento el riesgo señalado de que la sobrestimación del valor de la contraprestación por parte del Mintic impacte negativamente la eficiencia en los mercados que regula.

Por lo anteriormente explicado solicitamos a la CRC que, como autoridad reguladora independiente del sector TIC, dentro del trámite administrativo que adelanta el Mintic para determinar la contraprestación periódica única (Art. 36, Ley 1341), en virtud del principio de colaboración armónica de los órganos del Estado y de las autoridades administrativas (Art. 113 C.P. y art. 6, L. 489), ponga en conocimiento del ministerio los efectos que el valor en el que se fije la contraprestación puede tener sobre los objetivos regulatorios que le encarga a la Comisión el artículo 19 de la Ley 1341 de:

²⁷ OECD, “OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Colombia” 2019, p. 145.

²⁸ Idem, p. 48.



- (a) promover la inversión en el sector por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (PRST);
- (b) promover la competencia en el mercado audiovisual, y;
- (c) promover la eficiencia en la prestación de los servicios de comunicaciones.

III. LA FALLA EN EL MERCADO DE LAS SOCIEDADES DE GESTIÓN COLECTIVA Y SUS EFECTOS EN LA TELEVISIÓN PAGA

CONTEXTO

La posición dominante que ostentan las sociedades de gestión colectiva (SGC) en sus mercados ha dado lugar a que alrededor del mundo las autoridades encargadas de vigilar el derecho a la competencia hayan sancionado a algunas SGC por abusos tarifarios o de poder dominante.

Un reporte elaborado por el Max Planck Institute for Intellectual Property and Competition Law para la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), explica que, desde el punto de vista del derecho de la competencia, la mayor preocupación en relación a la posición dominante que tienen las SGC, es la protección de los usuarios contra las tarifas excesivas de regalías.

Según se explica en este documento, hay evidencia que indica que en Colombia la forma en la que se establecen y cobran las tarifas por parte de las Sociedades de Gestión Colectiva (SGC) a los operadores de televisión paga, genera asimetrías artificiales en el costo de insumos esenciales de los operadores de televisión por suscripción, que afectan la competencia aguas abajo y, en última instancia, la variedad de contenidos y los precios ofrecidos a los usuarios. Esto ha resultado en tarifas inequitativas y discriminatorias para los diferentes operadores de televisión por suscripción, creando distorsiones en el mercado de servicios audiovisuales.

Los cobros de las sociedades de gestión colectiva (SGC) a los operadores de televisión por suscripción

Según se explica en este documento, en el mercado de derechos de autor se están produciendo fallas de mercado que tienen efectos anticompetitivos en el mercado de la televisión paga, y que afectan tanto a los consumidores del mercado como a los operadores, para quienes estas fallas implican un aumento en los precios de los servicios y una reducción de la variedad de contenido disponible. En el mercado de los derechos de autor (y en particular en la relación operadores de televisión paga y SGC) se transan bienes que son insumos indispensables para la prestación del servicio público de televisión a los consumidores finales y por eso se trata de un mercado que debe ser cuidadosamente monitoreado desde el punto de vista de la regulación de los mercados audiovisuales.

DIRECTV COLOMBIA LTDA. NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60. PBX: (1) 518 5936 C. P. 110111 DIRECTV.com.co

Bogotá: Autopista Norte No. 103-60. PBX: (1) 518 5936. Cali: Avenida 6A No. 18-13. Tel.: (2) 684 8170. Medellín: Calle 10A No. 34-11. Local 1005, Hotel Diez. Categoría. Tel.: (4) 319 6000. Fax: (4) 226 8521. Barranquilla: Carrera 50 No. 76-54 Tel.: (5) 353 1420. Fax: (5) 353 1420, Ext.: 2220. Bucaramanga: Avenida González Valencia No. 52-03. Telefax: (7) 657 4443. Chía: Avenida Pradilla No. 01-12 Este. Tel.: 555 6585. Línea de Servicio al Cliente: 01 8000 917711.



Es preciso advertir que, aunque algunos de los hechos a los que se refiere este documento podrían eventualmente calificarse como conductas contrarias a la libre competencia de conformidad con el régimen general de protección de la competencia (Ley 1340 de 2009 y Decreto 2153 de 1992), la intervención que mediante este documento se solicita se circunscribe únicamente a la adopción de medidas en ejercicio de las facultades de regulación de la Comisión (Art. 19, Ley 1341).

Así mismo, es preciso señalar que, aunque las fallas de mercado que se explican adelante se están produciendo en el mercado de los derechos de autor gestionados por las SGC, los efectos de estas fallas se están produciendo en mercados regulados por ella y afectan a los consumidores que la ley le encarga proteger (Art. 19, L. 1341), razón por la cual se solicita su intervención.

Por las razones que se explican adelante en este documento, solicitamos a la Comisión que, para soportar el objetivo regulatorio de promover la competencia y la inversión, regular los mercados de las redes y servicios de comunicaciones y adoptar una regulación que maximice el bienestar social de los usuarios (Art. 19 y 22, Ley 1341, modificada por el artículo 19 de la Ley 1978), adopte, como mínimo, las siguientes medidas, sin perjuicio de otras que considere adecuadas para enfrentarlo:

- (a) Con el objeto de analizar y evaluar el impacto competitivo que tienen las prácticas de fijación de tarifas por parte de la SGC sobre el mercado de la televisión paga y el mercado audiovisual, realice un estudio que le permita a la Comisión caracterizar el mercado de los derechos de autor en el país como un mercado intermedio de los mercados que ella regula, y;
- (b) Requiera a los operadores de televisión paga información sobre los términos económicos de los contratos que tengan suscritos con SGC, incluyendo el valor de las tarifas definidas y el criterio o variables con las que fueron establecidas. Adicionalmente, requiera también información sobre reclamaciones, negociaciones y litigios en curso que tengan que ver con reclamaciones de pago de SGC, incluyendo el valor de las tarifas que se alegan y el criterio o variables con las que se definen.
- (c) Estudie la posibilidad de adoptar, por sí misma o en coordinación con otras autoridades (Art. 6, Ley 489), medidas regulatorias para remediar los problemas de competencia que suponen las fallas de mercado que se explican en este documento, y, en particular, estudie la posibilidad de promover regulación sobre negociación sectorial por parte de los prestadores del servicio de televisión paga para la adquisición de los repertorios representados por las sociedades de gestión colectiva (SGC), como mecanismo para evitar la transmisión de las fallas en el mercado generados por las SGC a los mercados que ella regula.

La formación de las tarifas por la utilización de obras sujetas a derechos de autor y derechos conexos

DIRECTV COLOMBIA LTDA. NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60. PBX: (1) 518 5936 C.P: 110111 DIRECTV.com.co

Bogotá: Autopista Norte No. 103-60. PBX: (1) 518 5936. Cali: Avenida 6A No. 18-13. Tel.: (2) 684 8170. Medellín: Calle 10A No. 34-11. Local 1005, Hotel Diez. Categoría. Tel.: (4) 319 6000. Fax: (4) 226 8521. Barranquilla: Carrera 50 No. 76-54 Tel.: (5) 353 1420. Fax: (5) 353 1420, Ext.: 2220. Bucaramanga: Avenida González Valencia No. 52-03. Telefax: (7) 657 4443. Chía: Avenida Pradilla No. 01-12 Este. Tel.: 555 6585. Línea de Servicio al Cliente: 01 8000 917711.



De acuerdo con la legislación nacional, los titulares de derecho de autor o de derechos conexos pueden gestionar individual o colectivamente los derechos patrimoniales de sus obras, conforme a lo establecido en las leyes 23 de 1982 y 44 de 1993.²⁹

Según el Decreto 1066 de 2015 “Se entiende por gestión colectiva del derecho de autor o de los derechos conexos, la desarrollada en representación de una pluralidad de sus titulares, para ejercer frente a terceros los derechos exclusivos o de remuneración que a sus afilados correspondan con ocasión del uso de sus repertorios.”³⁰ El mismo decreto establece que las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor o derechos conexos, deberán expedir reglamentos internos en los que precisen la forma como se fijarán las tarifas por concepto de las diversas utilidades de las obras, enunciando para cada una la categoría del usuario, la forma de uso autorizada y el valor que deberá pagar el usuario por dicho uso.³¹

Además, las sociedades de gestión colectiva deben publicar las tarifas generales, sus modificaciones y adiciones en su sitio *web* y mantenerlas disponibles en su domicilio.³²

De acuerdo con las normas que regulan la formación de las tarifas por el uso de las obras,³³ “Las tarifas publicadas en los términos del anterior artículo, servirán como base de negociación en caso de que los usuarios o las organizaciones de estos, soliciten a la sociedad de gestión colectiva la concertación de la tarifa. En caso de existir desacuerdo entre las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos con los usuarios u organizaciones de usuarios en relación con las tarifas, los puntos de discrepancia podrán ser sometidos a cualquiera de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, y en caso de que dicha modalidad no fuere convenida, las diferencias podrán ser conocidas por la justicia ordinaria en los términos de los artículos 242 y 243 de la Ley 23 de 1982”.

Además del procedimiento para la formación de las tarifas, las normas sobre derechos de autor establecen unos criterios para establecerlas.³⁴ Según estas normas, “Por regla general, las tarifas a cobrar por parte de las sociedades de gestión colectiva, deberán ser proporcionales a los ingresos que obtenga el usuario con la utilización de las obras, interpretaciones, ejecuciones artísticas o fonogramas, según sea el caso.”

Cuando exista dificultad para establecer los ingresos del usuario obtenidos con ocasión del uso de las obras, las normas establecen que las tarifas se sujetarán a otros criterios, según sean aplicables en cada circunstancia particular. Estos criterios son la categoría del usuario, la capacidad tecnológica cuando esta sea determinante en la mayor o menor intensidad del uso de las obras, la capacidad de aforo de un sitio, la modalidad e intensidad del uso de las obras, y cualquier otro criterio que se haga necesario en razón de

²⁹ Decreto 1066 de 2015 (Art. 2.6.1.2.1.).

³⁰ Art. 2.6.1.2.1.

³¹ Art. 2.6.1.2.4.

³² Art. 2.6.1.2.5.

³³ Decreto 1066 de 2015 (Art. 2.6.1.2.6.).

³⁴ Decreto 1066 de 2015 (Art. 2.6.1.2.7.).

la particularidad del uso y tipo de obra, lo cual, en todo caso, deberá estar soportado en los reglamentos que deben adoptar las SGC.³⁵

En las reglas sobre fijación de las tarifas de derechos de autor en Colombia, según lo explicado, deben observarse por lo tanto tres principios esenciales:³⁶ primero, la proporcionalidad, que implica que la tarifa debe guardar relación con los ingresos que obtenga el usuario con la utilización de las obras³⁷; segundo, la transparencia, que exige que las SGC en sus reglamentos precisen la forma como se fijarán las tarifas por concepto de las diversas utilidades de la obra y que publiquen estos reglamentos,³⁸ y tercero, la concertación, principio según el cual las tarifas publicadas por las SGC servirán de base de negociación en caso de que los usuarios soliciten la negociación de la tarifa.³⁹

Las sociedades de gestión colectiva ostentan posición dominante en sus respectivos mercados

El problema regulatorio al que hace referencia esta solicitud no puede entenderse sin establecer, primero, que cada una de las SGC ostenta posición dominante en el respectivo mercado de derechos de autor en el que opera.⁴⁰ Aunque en el país existen varias SGC, cada una se dedica al recaudo de los valores por la explotación o utilización de obras de distinto género,⁴¹ por lo que tal como lo ha señalado la SIC, las distintas SGC no concurren en un mismo mercado.⁴²

Por ejemplo, la SIC ha explicado que en Colombia la única sociedad constituida para desempeñar la gestión colectiva del derecho patrimonial que tienen los titulares de obras musicales por la comunicación pública de esas creaciones es Sayco.⁴³ En este sentido, la SIC ha indicado que no hay sociedad de gestión colectiva alguna que compita con Sayco en la representación de un gran número de autores y compositores de

³⁵ Decreto 1066 de 2015 (Art. 2.6.1.2.7.).

³⁶ Ver: Mercado de Derechos de Autor en Colombia, Fedesarrollo, 2019. Este estudio fue financiado por Directv.

³⁷ Decreto 1066 de 2015 (Art. 2.6.1.2.7.).

³⁸ Decreto 1066 de 2015 (Art. 2.6.1.2.4 y 2.6.1.2.5.)

³⁹ Decreto 1066 de 2015 (Art. 2.6.1.2.6)

⁴⁰ De acuerdo con el artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, la posición dominante se define como "La posibilidad de determinar, directa o indirectamente, las condiciones de un mercado".

⁴¹ Ver art. 15, Decreto 3942 de 2010, disponible en http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3608_documento.pdf.

⁴² SIC, Resolución 20964 de 2012, p. 14 y ss. La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) ha explicado que la función de las SGC es poner en contacto a dos tipos de agentes: por un lado, los titulares de derechos de autor, a quienes presta el servicio de gestión de los derechos; por otro, los usuarios de las obras, con quienes desarrolla la gestión mediante la fijación de tarifas y eventual concertación y concesión de la autorización de uso.

⁴³ Resolución SIC No. 76278 de 2016, (p. 13).

obras musicales, razón por la cual cuenta con un amplio poder de mercado⁴⁴. Con base en este análisis, la SIC ha concluido que Sayco ostenta posición de dominio en el mercado de derechos que gestiona.⁴⁵

El mismo análisis y conclusiones sobre posición dominante son aplicables a las demás SGC activas en nuestro país en sus respectivos mercados. En un estudio recientemente publicado sobre el mercado de derechos de autor en Colombia, Fedesarrollo explicó que “Las SGC tienen un poder de monopolio porque se presume que son representantes únicos de un repertorio amplio de un tipo de Obras. En contraste con los titulares individuales de derechos de autor o conexos que no cuentan con una posición dominante a pesar de la exclusividad de uso sobre sus Obras debido a que hay múltiples titulares. (...)”⁴⁶

La fallas en el mercado generadas por las prácticas de las SGC: tarifas excesivas y conductas ‘explotativas’

La condición de agentes con posición dominante de las SGC en sus mercados ha dado lugar a que las autoridades encargadas de vigilar el derecho a la competencia en diferentes países hayan sancionado a algunas SGC por abusos tarifarios o de poder dominante.⁴⁷

Un reporte elaborado por el *Max Planck Institute for Intellectual Property and Competition Law* para la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), explica que, desde el punto de vista del derecho de la competencia, al ser el monopolio de las SGC inevitable en el mercado de la concesión de licencias de derechos de autor, la mayor preocupación en relación con ese mercado es la protección de los usuarios contra las tarifas excesivas de regalías.⁴⁸

Según este estudio, el control de las tarifas que cobran las SGC es parte esencial de muchos de los sistemas que prevén regulación específica sobre la gestión colectiva de los derechos. Para esto, las diferentes jurisdicciones pueden optar por diferentes aproximaciones como (i) negociación colectiva entre las SGC y asociaciones de usuarios, (ii) control administrativo por autoridades estatales (como Suiza, en donde las SGC deben negociar las tarifas con asociaciones de usuarios y estas son aplicadas luego de que una autoridad estatal aprueba su razonabilidad), o (iii) sistemas de mediación y arbitramento ante cuerpos especializados, como es el caso colombiano.⁴⁹

Hay evidencia que indica que en Colombia la forma en la que se establecen y cobran las tarifas por parte de las Sociedades de Gestión Colectiva (SGC) a los operadores de televisión paga, genera asimetrías

⁴⁴ SIC, Resolución 20964 de 2012, p. 14 y ss.

⁴⁵ Ver SIC, Resolución 10150 de 2017, p. 7 y ss., en donde la SIC confirma que SAYCO cuenta con posición dominante en el mercado relevante de comunicación pública en general, incluyendo la comunicación pública a través de radio y televisión.

⁴⁶ Mercado de Derechos de Autor en Colombia, Fedesarrollo, 2019, p. 15. Este estudio fue financiado por Directv.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Copyright, Competition and Development Report by the Max Planck Institute for Intellectual Property and Competition Law, Munich, December 2013, p. 246.

⁴⁹ Idem.

artificiales en el costo de insumos esenciales de los operadores de televisión por suscripción, que afectan la competencia aguas abajo y, en última instancia, la variedad de contenidos y los precios ofrecidos a los usuarios. Esto ha resultado en tarifas inequitativas y discriminatorias para los diferentes operadores de televisión por suscripción, creando distorsiones en el mercado de servicios audiovisuales. A continuación, se explica la evidencia disponible sobre el ejercicio de poder de mercado por parte de algunas SGC respecto de los operadores de televisión por suscripción y, en particular, de Directv.

El posible trato asimétrico y explotativo a algunos operadores de televisión por en el mercado de derechos de autor

De acuerdo con la información pública disponible, hay serios indicios de que el poder de mercado de las SGC resulta en asimetrías respecto de las tarifas que cobran a los diferentes operadores de televisión por suscripción. De acuerdo con la información pública disponible, por ejemplo, el recaudo de Sayco por derechos patrimoniales de autor proveniente de los operadores de televisión paga fue para 2016 de \$9.606.688.000 y para 2017 de \$8.365.581.⁵⁰ Con base en esta información, DIRECTV tiene serios indicios de que se está produciendo un trato muy desproporcionado por el uso del repertorio representado por esta SGC, frente a lo que cobra por el mismo concepto a sus competidores en el mercado de la televisión paga.

Para considerar la posibilidad de que se esté produciendo un trato asimétrico injustificado en el mercado de derechos de autor, cabe tener en cuenta otros factores adicionales.

En primer lugar, es preciso tener en cuenta que todos los operadores del servicio de televisión por suscripción incluyen en su parrilla de programación los mismos contenidos licenciados por las SGC, de manera que todos los operadores están adquiriendo las mismas licencias de uso de las obras. Las eventuales diferencias en las tarifas cobradas no pueden explicarse, entonces, por diferencias en la cantidad o alcance de los derechos que se adquieren.

En segundo lugar, debe considerarse que DIRECTV tiene menos canales de videos de música, música e incidentales que muchos de sus competidores. De hecho, DIRECTV se encuentra por debajo del promedio del mercado -261 canales de DIRECTV contra 310 canales en promedio.⁵¹ La diferencia en las tarifas, por lo tanto, no podría explicarse tampoco por la intensidad de utilización que DIRECTV hace de las obras licenciadas en comparación con la que hacen sus competidores.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que mientras algunas SGC cobran un porcentaje sobre sus ingresos totales, incluyendo ingresos tales como la instalación del servicio, el servicio de Internet, la tecnología, la

⁵⁰ http://sayco.org/images/documentos/Informe_De_Gestion_2017.pdf

⁵¹ Fuente: DIRECTV -Información obtenida de las páginas web de los operadores y/o de los puntos de ventas.

publicidad, entre otros, a los competidores de DIRECTV les cobra única y exclusivamente un porcentaje sobre los ingresos provenientes de la prestación del servicio de televisión.

En este punto, vale la pena resaltar que, como ya lo indicó la CRC en su momento⁵², los servicios que conforman el mercado de televisión por suscripción, esto es, la televisión satelital y la televisión por cable, típicamente se ofrecen y adquieren mediante paquetes, por lo que la mayor parte de los operadores son multi-producto,⁵³ siendo DIRECTV el único operador que apenas recientemente ha incursionado en las ofertas conjuntas del servicio de televisión satelital y el de Internet de banda ancha. Es por ello que, a las potenciales distorsiones antes explicadas, se suma la falta de claridad sobre la forma como para efectos de los cobros que hacen las SGC, se distribuyen los ingresos a cada uno de los servicios cuando los mismos son ofrecidos por un operador multi-producto.

Los efectos de la falla sobre los mercados regulados por la CRC

La existencia de asimetrías en los cobros que algunas SGC establecen de forma individual a los operadores del mercado de televisión por suscripción, sin justificación objetiva alguna, evidencia una falla en el mercado. El escenario descrito deja entrever que la posición monopólica de SAYCO le permite discriminar la capacidad de pago de los operadores, logrando así un cobro discriminatorio de precios casi perfecto donde se evidencian “condiciones disímiles para transacciones equivalentes”⁵⁴.

Dicha discriminación de precios se hace evidente puesto que los cobros realizados por SAYCO se fundan en las características particulares de cada uno de los operadores. Estas condiciones señaladas, además de distorsionar el mercado induciendo ineficiencia en la asignación de recursos, tienen efectos perjudiciales sobre el consumidor final de televisión por suscripción.

Esta ineficiencia señalada representa unos costos de producción mayores y unas menores tasas de innovación para los operadores perjudicados. Estas imperfecciones y afectaciones ya han sido demostradas desde la teoría económica, donde en mercados intermedios –similares al que se hace referencia - Inderst & Shaffer (2009)⁵⁵ concluyen:

⁵² CRC, Mercados Audiovisuales en un Entorno Convergente, febrero 2013, p. 50-51, disponible en https://www.crcm.gov.co/recursos_user/Documentos_CRC_2015/Actividades_regulatorias/MercadosAudiovisuales/Mercado_TV_Colombia_Pub02-03-2015-ICF-JMW.pdf.

⁵³ Comisión de Regulación de Comunicaciones, *Mercados Audiovisuales en un Entorno Convergente*, febrero 2013, p. 50-51.

⁵⁴ OCDE (2016). Price Discrimination. Competition Committee.p.6. Disponible en: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2016\)15/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2016)15/en/pdf)

⁵⁵ Market power, Price Discrimination, and Allocative Efficiency in Intermediate-Goods Markets. Disponible en: https://www.wiwi.unifrankfurt.de/fileadmin/user_upload/dateien_abteilungen/abt_fin/Dokumente/PDFs/Allgemeine_Dokumente/Inderst_Downloads/Competition_IO/Market_Power__Price_Discrimination__and_Allocative_Efficiency_in_Intermediate-Goods_Markets.pdf



*“Desafortunadamente, permitir que el proveedor ejerza su poder de mercado y ejerza discriminación también puede ser costoso para el bienestar general. (...). Al hacerlo, el proveedor amortigua la competencia en sentido descendente y eleva el precio de los bienes finales por encima de lo que hubiera sido, impidiendo así que las ganancias conjuntas se distribuyan a los consumidores finales. Aunque esto beneficia al proveedor, **los consumidores se ven perjudicados**. Este efecto de “amortiguación de la competencia”, al igual que el efecto riego, se hace más grande (ambos precios al por mayor aumentan) a medida que los bienes se vuelven sustitutos más cercanos”.*

Finalmente vale la pena anotar que, con respecto a los precios inequitativos, la SIC ha indicado que estos “(...) se verifican cuando los agentes abusan de su poder de mercado a través de la fijación de precios en niveles artificiales y significativamente altos frente a la naturaleza misma del mercado. Para la Delegatura, dichas fallas de mercado conducen a distorsiones que son consideradas como explotativas⁵⁶.”

El problema en otras jurisdicciones: el caso de Kanal 5 Ltd Vs. Foreningen Svenska

Situaciones de mercado muy similares a la descrita anteriormente, han suscitado cuestionamientos sobre la razonabilidad y la posible discriminación por parte de las SGC en el cobro de tarifas a usuarios en el mercado de la televisión.

En la decisión *Kanal 5 Ltd Vs. Foreningen Svenska*, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se refirió a un caso de gran relevancia sobre un eventual abuso de posición dominante por parte de una sociedad de gestión colectiva (STIM) que gestiona en Suecia los derechos de obras musicales.⁵⁷

El pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se produjo a raíz de la consulta elevada por una corte sueca sobre la forma en que debían calcularse las tarifas cobradas por una SGC por concepto del uso de música. El conflicto surgió porque la SGC cobraba a los canales privados de televisión un porcentaje de sus ingresos, que variaba de acuerdo a la cantidad de música utilizada, mientras que a los canales públicos les cobraba una suma única que era acordada de antemano con la SGC.

El caso se llevó a la justicia sobre la base de una violación del artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, según el cual “Será incompatible con el mercado interior y quedará prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado interior o en una parte sustancial del mismo. Tales prácticas abusivas podrán consistir, particularmente, en: (...) c) aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva;”

⁵⁶ SIC, Resolución 76724 de 2014.

⁵⁷ El texto de la decisión puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62007CJ0052&from=EN>

Las preguntas que la corte sueca consultó al TJUE se enfocaron en establecer la razonabilidad de las tarifas cobradas a los canales privados y la posible discriminación respecto de los canales públicos de televisión.

En cuanto a la razonabilidad de las tarifas, el TJUE consideró que para ser consideradas razonables, las tarifas debían guardar relación con el valor económico de las licencias, y estimó que tanto las tarifas únicas como las basadas en los ingresos no se consideran por sí mismas abusivas y pueden ser vistas como una explotación normal de los derechos de autor. Así mismo, consideró que la variación del monto de las regalías cobradas en función de la cantidad de música transmitida es un elemento importante de la razonabilidad.⁵⁸

En cuanto a la posible discriminación por parte de la SGC, la corte sueca consultó al TJUE “si el hecho de que una entidad de gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual calcule las tarifas percibidas en concepto de retribución debida por la difusión por televisión de obras musicales protegidas por derechos de propiedad intelectual de modo diferente según se trate de sociedades de televisión privadas o de sociedades de servicio público constituye un abuso de posición dominante en el sentido del artículo 82 CE. Según la letra c) del párrafo segundo de dicho artículo, una práctica abusiva puede consistir en aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva.”

El TJUE, explicó que como cuestión previa, la corte sueca debería para resolver este asunto, examinar “en primer lugar, si al calcular de modo diferente las tarifas debidas por Kanal 5 y TV 4, por una parte, y por SVT, por otra, en concepto de retribución por la difusión por televisión de obras musicales protegidas por derechos de propiedad intelectual, STIM les aplica condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, y, en segundo lugar, si esas sociedades de televisión sufren, por este motivo, una desventaja competitiva.

El TJUE, al responder esta pregunta, señaló que “el artículo 82 CE [actualmente 102] debe interpretarse en el sentido de que, al calcular las tarifas percibidas en concepto de retribución debida por la difusión por televisión de obras musicales protegidas por derechos de propiedad intelectual de modo diferente según se trate de sociedades de televisión privadas o de sociedades de servicio público, una entidad de gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual puede explotar de forma abusiva su posición dominante a efectos de dicho artículo cuando aplica a estas sociedades condiciones desiguales para prestaciones equivalentes y les ocasiona por este motivo una desventaja competitiva, salvo que tal práctica pueda estar objetivamente justificada.”⁵⁹(El subrayado no es el original)

⁵⁸ Copyright, Competition and Development Report by the Max Planck Institute for Intellectual Property and Competition Law, Munich, December 2013, p. 249.

⁵⁹ El texto de la decisión puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62007CJ0052&from=EN>



Esta situación es, justamente, la que se viene presentando en el mercado de derechos de autor en Colombia respecto de algunos operadores de televisión por suscripción -en particular Directv- a quien según se explicó, se le han hecho cobros muy superiores a los de sus competidores sin que exista para ello una justificación objetiva.

La regulación sobre negociación sectorial como alternativa a las fallas en el mercado de derechos de autor

En el reciente estudio elaborado por Fedesarrollo sobre derechos de autor en Colombia, se advierte de un problema estructural en el mercado de derechos de autor en Colombia que está en el origen del problema que se plantea a la Comisión. Según explica Fedesarrollo "(...) en Colombia las SGC establecen las tarifas de referencia y luego se hace una negociación individual con cada usuario. Situación que lleva, por definición, a la existencia de tarifas diferentes para un mismo repertorio para usuarios de una misma industria."

El estudio señalado resalta que ese mecanismo de formación de tarifas es inusual en comparación con otros mercados de derechos de autor en el mundo, en los que la negociación de las tarifas incluye a todos los usuarios de la misma industria, y, por lo tanto, las tarifas negociadas son aplicables para todos los usuarios que sean comparables.⁶⁰ Con base en lo anterior, una de las recomendaciones finales del estudio de Fedesarrollo para superar la falla de mercado a la que se refiere esta solicitud, es establecer una negociación sectorial con base en criterios que el estudio denomina "paramétricos".⁶¹

En virtud de lo anterior, en las peticiones que a continuación se formulan a la Comisión, se incluye una relacionada con el estudio de la posibilidad de promover una regla que requiera la negociación conjunta por parte de los prestadores del servicio de televisión paga para la adquisición de los repertorios representados por las sociedades de gestión colectiva (SGC), como mecanismo para evitar la transmisión de las fallas en el mercado de los derechos de autor a los mercados que ella regula.

Solicitud

Por las razones explicadas en este documento, solicitamos a la Comisión que, para soportar el objetivo regulatorio de promover la competencia y la inversión, regular los mercados de las redes y servicios de comunicaciones y adoptar una regulación que maximice el bienestar social de los usuarios (Art. 19 y 22, Ley 1341, modificada por el artículo 19 de la Ley 1978), adopte, como mínimo, las siguientes medidas, sin perjuicio de otras medidas que considere adecuadas para enfrentarlo:

- (a) Con el objeto de analizar y evaluar el impacto competitivo que tienen las prácticas de fijación de tarifas por parte de la SGC sobre el mercado de la televisión paga y el mercado audiovisual, realice un estudio que le permita a la Comisión caracterizar el mercado de los derechos de autor en el país como un mercado intermedio de los mercados que ella regula, y;

⁶⁰ (p. 16 Mercado de Derechos de Autor en Colombia, Fedesarrollo, 2019)

⁶¹ (p. 18 Mercado de Derechos de Autor en Colombia, Fedesarrollo, 2019)



- (b) Requiera a los operadores de televisión paga información sobre los términos económicos de los contratos que tengan suscritos con SGC, incluyendo el valor de las tarifas definidas y el criterio o variables con las que fueron establecidas. Adicionalmente, requiera también información sobre reclamaciones, negociaciones y litigios en curso que tengan que ver con reclamaciones de pago de SGC, incluyendo el valor de las tarifas que se alegan y el criterio o variables con las que se definen.
- (c) Estudie la posibilidad de adoptar, por sí misma o en coordinación con otras autoridades (Art. 6, Ley 489), medidas regulatorias para remediar los problemas de competencia que suponen las fallas de mercado que se explican en este documento, y, en particular, estudie la posibilidad de promover regulación sobre negociación sectorial por parte de los prestadores del servicio de televisión paga para la adquisición de los repertorios representados por las sociedades de gestión colectiva (SGC), como mecanismo para evitar la transmisión de las fallas en el mercado generados por las SGC a los mercados que ella regula.

IV. MEJORA REGULATORIA Y SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA PARA UN MERCADO TIC Y AUDIOVISUAL CONVERGENTE

CONTEXTO

El presente documento tiene por objeto solicitar a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) que, dentro de las iniciativas regulatorias contenidas en la propuesta de agenda regulatoria 2020-2021, se tengan en cuenta las propuestas que se explican más adelante, y que en síntesis, se orientan a:

- La simplificación y mejora normativa del marco regulatorio de la televisión paga y servicios de telecomunicaciones; Avanzar en el proceso de desregulación de la televisión paga, en particular en materia del régimen de calidad, para adaptar el marco regulatorio a la dinámica competitiva del mercado audiovisual;
- La simplificación del régimen de reportes aplicable a la televisión por suscripción, de manera que se remuevan cargas innecesarias a los operadores, y;
- La revisión del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones (RPU), con énfasis en (i) adoptar medidas para enfrentar el problema de la actuación temeraria del consumidor y (ii) la necesidad de adoptar un enfoque preventivo en la protección del derecho de los usuarios.

La necesidad evaluación ex post de la regulación que la propuesta de agenda regulatoria propone compilar

Dentro de las iniciativas regulatorias planteadas en la propuesta de agenda regulatoria 2020-2021, se incluyó la de "Diseño y aplicación de metodología para la compilación y simplificación del marco

DIRECTV COLOMBIA LTDA. NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60. PBX: (1) 518 5936 C. P: 110111 DIRECTV.com.co

Bogotá: Autopista Norte No. 103-60. PBX: (1) 518 5936. Cali: Avenida 6A No. 18-13. Tel.: (2) 684 8170. Medellín: Calle 10A No. 34-11. Local 1005, Hotel Diez.

Categoría. Tel.: (4) 319 6000. Fax: (4) 226 8521. Barranquilla: Carrera 50 No. 76-54 Tel.: (5) 353 1420. Fax: (5) 353 1420, Ext.: 2220.

Bucaramanga: Avenida González Valencia No. 52-03. Telefax: (7) 657 4443. Chia: Avenida Pradilla No. 01-12 Este. Tel.: 555 6585.

Línea de Servicio al Cliente: 01 8000 917711.



regulatorio en materia de televisión”. Respecto de esta iniciativa, la Comisión ha explicado que su justificación descansa en la necesidad de mantener un marco regulatorio único, convergente y actualizado, como herramienta para poder exigir el cumplimiento de la regulación y garantizar los derechos de los usuarios del servicio de televisión. La agenda propone adelantar esta iniciativa en dos fases: en una primera fase, propone, en atención al nuevo papel de la CRC como regulador convergente, incluir las normas sobre televisión en el marco normativo de la CRC; en una segunda fase, propone revisa la regulación con un criterio de simplificación normativa.

Al respecto, celebramos la iniciativa de la Comisión y los esfuerzos que ha adelantado por simplificar y racionalizar la regulación.

Es necesario, sin embargo, aprovechar la oportunidad que se presenta con la iniciativa propuesta por la Comisión, para promover una mejora en el marco regulatorio de la televisión que vaya más allá del ejercicio compilatorio.

En este sentido, es necesario tener en cuenta que la OCDE recientemente ha resaltado la relevancia de adelantar, como herramienta central de mejora regulatoria, la evaluación *ex post* de la regulación vigente.⁶² Según la OCDE, el análisis de impacto regulatorio, el involucramiento de los interesados (*stakeholder engagement*) y las evaluaciones *ex post* de la regulación, son los tres habilitadores centrales para mejorar el entorno regulatorio; y aunque en los dos primeros ha habido avances relevantes en varios países, el último ha tenido menos desarrollo.

El problema que esto supone, según la OCDE, es que no toda la regulación que se encuentra vigente en un momento dado ha sido expedida realizando previamente evaluaciones *ex ante* y que, en todo caso, aún cuando lo haya sido, muchas de las características de la economía o la sociedad que son relevantes a una regulación, cambian con el tiempo. Sin duda, este es el caso de los mercados de los servicios de comunicaciones, que en los últimos años han estado en una permanente transformación.⁶³ La evaluación *ex post* es entonces una herramienta crucial para asegurar que la regulación vigente se mantenga adecuada a su finalidad original y que las empresas no sean sujetas a cargas innecesarias.

La relevancia de la herramienta de *evaluación ex post* es especialmente evidente en países como Colombia, en donde solo recientemente ha empezado adoptarse una política de mejora regulatoria, y, por lo tanto, la mayoría de la regulación vigente ha sido adoptada sin tener en cuenta buenas prácticas regulatorias.

Aunque la agenda 2020-2021 contiene propuestas para seguir avanzando tanto involucrando a los interesados en la formación de la regulación, como en el análisis de impacto normativo de la regulación futura, solicitamos a la Comisión que, respecto de aquellas normas del servicio de televisión y de telecomunicaciones cuya compilación propone adelantar, sean objeto de evaluación *ex post*, de manera

⁶² OECD, ‘Regulatory Policy Outlook 2018’, disponible en https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018_9789264303072-en#page1, 2018, p. 40.

⁶³ Idem, p. 67.

que solo aquellas para las que exista una justificación demostrada respecto de los objetivos regulatorios de la Comisión sean incorporadas.

El régimen de calidad de los servicios de televisión

Otra de las iniciativas regulatorias planteadas en la propuesta de agenda regulatoria 2020-2021 es la de “Revisión integral del régimen de calidad para los servicios de televisión”. Sobre este punto, la agenda señala que esta iniciativa fue una de las priorizadas por los agentes que participaron en el proyecto de “Diseño y aplicación de metodología para simplificación del marco regulatorio de la CRC”, en función del costo de cumplimiento asociado a esta regulación y los efectos que genera.

Al respecto, celebramos la iniciativa de la Comisión de adelantar una revisión integral del régimen de calidad, y esperamos que esta iniciativa pueda ser parte de un esfuerzo más amplio de desregulación para favorecer la creación de un mercado en igualdad de condiciones para todos sus participantes.

La resolución 5050 de 2016 contiene en su Título V el “Régimen de calidad para los servicios de comunicaciones” (Arts. 5.1.1.1. y s.s.), como parte del cual se establece un régimen de calidad para los servicios de televisión. Estas normas imponen a los operadores una serie de obligaciones con las que deben cumplir los operadores, como por ejemplo establecer procedimientos necesarios para evaluar la calidad ofrecida a los usuarios y presentar los respectivos reportes, disponer de medios para implementar sistemas de gestión y monitoreo para asegurar calidad, mantener registros de monitoreo y comportamiento de red y servicio (como mínimo por tres períodos de reporte) y presentar un informe semestral resumen de todas las incidencias del servicio (interrupciones). Así mismo, incluye reglas sobre indicadores de calidad del servicio de televisión por cable y satelital, incluyendo la obligación de reporte de disponibilidad del servicio y de calidad de la transmisión.

Solicitamos a la Comisión que, al adelantar la revisión del régimen de calidad, considere la posibilidad de examinar la eliminación de todo el “Título V: Régimen de Calidad para los servicios de televisión”, y en particular de los reportes asociados, que implican una carga operativa muy importante para las empresas, carga que se ve reflejada en costos adicionales, sin que sea evidente el beneficio directo de contar con estos reportes tanto para la Comisión como para los usuarios.

El régimen de reportes de la televisión por suscripción

Dentro de las iniciativas regulatorias planteadas en la propuesta de agenda regulatoria 2020-2021, se incluyó también la “Revisión del régimen de reportes de información”. Sobre la revisión del régimen de reportes de información, la propuesta de agenda explica que, al igual que el régimen de calidad de los servicios de televisión, en el proyecto de “Diseño y aplicación de metodología para simplificación del marco regulatorio de la CRC”, una de las iniciativas priorizadas fue la relacionada con los reportes de información que deben realizar los operadores de comunicaciones y postales a la CRC.

DIRECTV COLOMBIA LTDA. NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60. PBX: (1) 518 5936 C.P: 110111 DIRECTV.com.co

Bogotá: Autopista Norte No. 103-60. PBX: (1) 518 5936. Cali: Avenida 6A No. 18-13. Tel.: (2) 684 8170. Medellín: Calle 10A No. 34-11. Local 1005, Hotel Diez.

Categoría. Tel.: (4) 319 6000. Fax: (4) 226 8521. Barranquilla: Carrera 50 No. 76-54 Tel.: (5) 353 1420. Fax: (5) 353 1420, Ext.: 2220.

Bucafamanga: Avenida González Valencia No. 52-03. Telefax: (7) 657 4443. Chía: Avenida Pradilla No. 01-12 Este. Tel.: 555 6585.

Línea de Servicio al Cliente: 01 8000 917711.



La agenda propuesta explica, así mismo, que a lo largo de 2019 la Comisión adelantó una revisión de los problemas relacionados con las obligaciones de reporte de la información periódica, revisión con base en la cual la CRC realizará en 2020 la actualización de su régimen de reportes de información periódica con un enfoque de simplificación normativa y con el propósito de mejorar la eficiencia en el proceso de reporte de información a la CRC.

Las obligaciones de reporte de información contenidas en la Resolución 5050 de 2016, aplicables a los operadores de televisión por suscripción, exigen esfuerzos operativos muy relevantes para los operadores, quienes deben hacer reportes de ingresos, de tarifas y suscriptores de planes individuales y empaquetados, de información de indicadores de calidad para los servicios de televisión, de monitoreo de quejas y de indicadores de quejas y peticiones.⁶⁴

Al respecto, celebramos que la Comisión haya priorizado esta iniciativa dentro de la agenda regulatoria 2020-2021, que les supone incurrir en importantes costos, sin que sea claro que estos se traduzcan en beneficios desde el punto de vista de los objetivos regulatorios de la Comisión o de alguno de los agentes del mercado. Por lo anterior, solicitamos a la Comisión, respecto de los reportes exigidos a los operadores de televisión por suscripción, realizar una evaluación de cada una de las obligaciones de reporte, teniendo en cuenta para ello:

- Los costos en los que deben incurrir los operadores para producir la información en la forma y tiempo exigidos por la regulación;
- La pertinencia de la información exigida para los fines regulatorios perseguidos por la comisión;
- La utilización efectiva que hace la Comisión de toda la información que es producida por los operadores en virtud de los requerimientos de información y
- Los efectos que sobre la competencia en el mercado audiovisual tiene la exigencia de reportes.

Revisión integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios

Dentro de las iniciativas regulatorias planteadas en la propuesta de agenda regulatoria 2020-2021, se incluyó la “Revisión integral del régimen de protección de los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones”. En virtud de esta iniciativa, y como parte del esfuerzo de simplificación normativa, la agenda propone, en línea con esfuerzos adelantados por los reguladores de Australia, Reino Unido y Estados Unidos, una revisión sistemática de la regulación vigente en materia de protección de los usuarios de servicios de comunicaciones, que incluirá esfuerzos para retirar normas en desuso e identificar la necesidad de modificar otras en virtud de nuevas situaciones en el mercado.

Como parte de esa revisión integral al RPU propuesta en la agenda, solicitamos respetuosamente a la Comisión abordar en ella los dos problemas que se explican a continuación.

⁶⁴ Resolución 5050 de 2016, “Reportes de información” (modificada por la Resolución CRC 5076 de 2016).



El problema del abuso de los derechos de los consumidores

Como parte de la revisión integral propuesta en la agenda al RPU, solicitamos respetuosamente a la Comisión abordar en ella el problema de la actuación temeraria del consumidor.

Como es bien sabido, aunque el Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011) aborda expresamente el problema del abuso en la relación contractual de consumo mediante reglas detalladas sobre las cláusulas que se consideran 'abusivas' (Art. 42 y s.s.), no desarrolla en forma expresa el problema del abuso del derecho del consumidor.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el Estatuto del Consumidor, aunque no lo desarrolla expresamente, sí contempla el problema de la temeridad en la conducta del consumidor y establece, para esas conductas, la posibilidad de imponer sanciones a quienes incurran en ellas. En efecto, el Estatuto, al desarrollar el procedimiento de la acción de protección al consumidor (Art. 58), dispone que en aquellos casos en que la decisión final sea favorable al consumidor en un proceso iniciado con esta acción, la Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer al productor o proveedor que no haya cumplido con sus obligaciones contractuales o legales, una multa de hasta 150 salarios mínimos legales mensuales. Y la señalada norma establece, en forma expresa, que "La misma multa podrá imponerse al consumidor que actúe en forma temeraria". (num. 10, art. 58).

Esta posibilidad de imponer sanciones a las conductas temerarias en las que incurran los consumidores, no es más que una expresión, en el marco de la relación de consumo, del principio general de prohibición de abuso del derecho.⁶⁵ Según la Corte Constitucional, el abuso del derecho "supone que su titular haga de una facultad o garantía subjetiva un uso contrapuesto a sus fines, a su alcance y a la extensión característica que le permite el sistema. Se presenta cuando en el ejercicio de un derecho subjetivo se desbordan los límites que el ordenamiento le impone a este, con independencia de que con ello ocurra un daño a terceros. Es la conducta de la extralimitación la que define al abuso del derecho, mientras el daño le es meramente accidental."

En el marco de la relación entre los PRST y sus consumidores, es necesario que la Comisión aborde el problema de abuso del derecho del consumidor, en particular, respeto del problema del abuso del derecho de petición en el marco de la relación de consumo de servicios de comunicaciones. Este problema se presenta, por ejemplo, cuando algún usuario, mediante el uso desproporcionado del derecho, busca obtener prestaciones gratuitas por parte del prestador (p. ej. reducir el pago de su factura u obtener cargos gratuitos).

Se solicita a la Comisión, en este sentido, estudiar la posibilidad de establecer en el RPU reglas que desincentiven estos comportamientos y consecuencias negativas en los casos en que ellas ocurran.

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU 631 de 2017.



Se solicita, en particular, adicionar el artículo 2.1.2.2. del RPU como obligaciones del usuario del servicio de comunicaciones las de:

- Actuar de buena fe durante toda la relación contractual con el PRST;
- Hacer un uso adecuado de su derecho a presentar PQR's ante el PRST, y;
- No incurrir en conductas abusivas respecto en la presentación de PQR's

Así mismo, se solicita estudiar la inclusión en el RPU de una norma que, expresamente, contemple las consecuencias de la actuación de mala fe y del abuso del derecho por parte del usuario en el marco del trámite de las PQR, y que, cuando esto ocurra, se faculte al PRST a dar por terminado el contrato en forma unilateral y negarse a la contratación del servicio.

La necesidad de incorporar una visión preventiva de protección de los usuarios en el RPU

Como parte de la revisión integral propuesta en la agenda al RPU, solicitamos respetuosamente a la Comisión que adopte un enfoque preventivo y de autorregulación en el régimen. En particular, consideramos que la Comisión, al adelantar esta revisión, debe tener en cuenta la experiencia e información que la Superintendencia de Industria y Comercio ha adquirido recientemente como parte de su programa de supervisión preventiva de derechos de los consumidores.

El modelo de vigilancia preventiva fue adoptado por la SIC ante el alto número de trámites de protección al consumidor que se presentan en el marco de las normas sobre protección al consumidor, que a su vez resultan en un alto número de apelaciones ante esa Superintendencia.⁶⁶ Una de las características esenciales del modelo es la de solución al primer contacto.

Consideramos que el enfoque preventivo de la protección de los derechos de los usuarios debe ser uno de los principios en los cuales se fundamente la revisión integral propuesta por la Comisión, pues este tiene la ventaja permitir, tanto a los usuarios como a los operadores, contar con la posibilidad de solucionar sus inquietudes de manera ágil en muchos casos identificados por la SIC y por los operadores, en los que no es necesario, como ha ocurrido hasta ahora, someterse a trámites complejos que supongan incurrir en costos para los involucrados.

V. MERCADOS RELEVANTES AUDIOVISUALES: HACIA UNA CARACTERIZACIÓN COMPLETA DEL MERCADO

Por las razones que se explican adelante en este documento, solicitamos a la CRC que, dentro del ejercicio de caracterización, análisis y revisión de mercados relevantes audiovisuales, incluya el seguimiento, monitoreo y evolución de los siguientes problemas regulatorios, con el propósito de garantizar la

⁶⁶ Nuevos lineamientos en materia de prevención para el sector de las telecomunicaciones. Superintendencia de Industria y Comercio, 2019.

competencia en el mercado audiovisual, la protección de los consumidores y la promoción de la inversión (Arts. 19 y 22, L. 1341):

- i. el mercado mayorista de contenidos y sus efectos en el mercado audiovisual;
- ii. el problema de la piratería en la televisión paga, y;
- iii. las fallas de mercado en los derechos de autor.

La creciente relevancia del mercado de contenidos en los mercados audiovisuales: necesidad de seguimiento por parte de la Comisión.

Un reciente estudio en el que se hace una caracterización de la estructura del mercado audiovisual a nivel global, señala que los principales cambios en el sector son (i) la presencia de cada vez más competidores, (ii) la presencia de diferentes tipos de jugadores en el mercado, (iii) los cambios en los modelos de distribución del contenido y (iv) el creciente fenómeno de integración vertical entre distribuidores de contenido y productores de contenido.⁶⁷

Uno de los aspectos clave en los que hace hincapié el estudio, es la cada vez más creciente relevancia del contenido como elemento central de la competencia en el mercado audiovisual: la evidencia indica que, globalmente, los mercados audiovisuales están en medio de una competencia feroz entre TV-paga y operadores OTT, y los jugadores compiten no solo por la distribución de video, sino en industrias adyacentes como el desarrollo de contenido.⁶⁸ Un punto clave a tener en cuenta es que los grandes jugadores en el mercado OTT tienen la escala para desarrollar contenido propio, lo que, combinado con la pérdida de ingresos de publicidad, incentiva a los propietarios del contenido a ir directamente al consumidor (Direct-to-Consumer), lo que se traduce muchas veces en un uso exclusivo de su propio contenido.⁶⁹

En este contexto global de procesos de integración vertical acelerada entre distribuidores y creadores de contenido (que aseguren acceso a repertorios que hagan más atractivo la oferta audiovisual), la producción de contenidos audiovisuales se ha acelerado dramáticamente; y uno de los motores del crecimiento de la producción de contenido es la fuerte demanda de contenidos locales.

La evidencia citada en el estudio, indica que los beneficios superan las posibles desventajas que pueden resultar el proceso de integración vertical, que son varias, tanto para los consumidores como para la sostenibilidad de la industria; en este contexto, los consumidores se están beneficiando porque tienen más acceso a contenido en diversas formas y precios.⁷⁰

⁶⁷ Katz, Raul, "Changes in the global and Brazilian audiovisual market: Competitive dynamics, impact on consumer welfare, and implications for public policy and competition model", octubre 2019, p. 7.

⁶⁸ Idem, p. 8.

⁶⁹ Idem, p. 20.

⁷⁰ Idem, p. 5.

Sin embargo, no puede perderse de vista que la creciente relevancia de un mercado mayorista global de contenidos (con un muy importante contenido local), como mercado 'intermedio' al mercado de distribución audiovisual, exige una supervisión por parte de los reguladores para asegurar que no se ejerza indebidamente poder de mercado que pueda afectar a los consumidores o a la libre competencia.

Por esa razón, solicitamos a la Comisión que, como parte de su análisis de mercados relevantes audiovisuales, incluya una caracterización del mercado mayorista de contenidos, de forma que en sus análisis regulatorios pueda comprender los efectos que el grado de competencia o de concentración en este mercado tiene sobre los mercados relevantes audiovisuales que son objeto de regulación de la Comisión.

El problema de la piratería en la televisión paga

Solicitamos a la Comisión, así mismo, incluir dentro de sus análisis de mercados relevantes audiovisuales el fenómeno de la piratería en la televisión paga, fenómeno que es de tal magnitud, que sin él no es posible comprender la estructura del mercado audiovisual. Se trata de un problema que perjudica a todos los agentes de la cadena de valor del mercado audiovisual, pone en riesgo la libre competencia en el mercado y constituye un serio desincentivo para la inversión en el sector (la relevancia y magnitud de esta problemática es referenciada en la sección I de esta comunicación).

Por lo anterior, insistimos a la Comisión para que el fenómeno de la piratería sea incluido en la caracterización de los mercados relevantes audiovisuales.

Las fallas de mercado en los derechos de autor provocado por las SGC

Solicitamos a la Comisión también considerar, dentro de sus análisis sobre mercados relevantes audiovisuales, el problema del mercado de derechos de autor en lo que a las sociedades de Gestión Colectiva se refiere, en el cual se presentan fallas cuyos efectos se transmiten potencialmente a los mercados regulados por la Comisión, y que afectan tanto a los consumidores como a los operadores, para quienes se estas fallas implican un aumento en los precios de los servicios y una reducción de la variedad de contenido disponible.

El problema de las fallas en el mercado de derechos de autor ocasionado por las SGC surge porque estas entidades (que se encargan de gestionar los derechos patrimoniales de los derechos de autor y conexos), ostentan posición dominante en los respectivos mercados de derechos de autor en el que operan.⁷¹ Es necesario precisar que aunque en el país existen varias SGC, cada una se dedica al recaudo de los valores

⁷¹ De acuerdo con el artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, la posición dominante se define como "La posibilidad de determinar, directa o indirectamente, las condiciones de un mercado".

por la explotación o utilización de obras de distinto género,⁷² por lo que tal como lo ha señalado la SIC, las distintas SGC no concurren en un mismo mercado.⁷³

Por esa razón (y de acuerdo a los argumentos sugeridos en la sección III de esta comunicación), solicitamos a la Comisión incluir en sus análisis el problema de las fallas de mercado mencionadas y sus efectos en el mercado audiovisual.

VI. SANDBOX REGULATORIO: SOLICITUD PARA LA AMPLIACIÓN DEL ALCANCE

En la propuesta de agenda regulatoria 2020-2021 la Comisión incluyó, como parte del eje estratégico de innovación, la implementación del “Sandbox regulatorio para la innovación en servicios de comunicaciones.” Sobre esta iniciativa, la agenda explica que la Comisión ha iniciado un Sandbox Regulatorio (SR) de conectividad “donde se otorguen espacios de experimentación que permitan a las empresas probar productos, servicios y soluciones originales bajo la supervisión del regulador”.

El presente documento tiene por objeto solicitar a la Comisión estudiar la posibilidad de ampliar el alcance de la propuesta de Sandbox Regulatorio (SR) que se encuentra incluida en la agenda regulatoria 2020-2021, para incluir en ella medidas de prueba para flexibilizar el régimen de protección de los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones (RPU) y el régimen de calidad de los servicios de televisión por suscripción.

Solicitamos a la Comisión tener en cuenta que, respecto del régimen de calidad de los servicios de televisión, esta solicitud de ampliación del alcance del SR, debe entenderse como subsidiaria de la solicitud principal que se formula a la CRC de eliminar todo el “Título V: Régimen de Calidad para los servicios de televisión”, y en particular de los reportes asociados a este régimen.

Así mismo, respetuosamente sugerimos a la Comisión que, para facilitar la implementación sostenida de pruebas regulatorias en forma que se garantice su seguridad y estabilidad para los participantes en ellas, promueva, frente a otras autoridades con competencias en el sector TIC, la institucionalización de un mecanismo de coordinación que facilite la aplicación de los SR más allá del ámbito de las facultades regulatorias propias de la Comisión.

Sandbox regulatorio para RPU y el régimen de calidad del servicio de televisión por suscripción

⁷² Ver art. 15, Decreto 3942 de 2010, disponible en http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3608_documento.pdf.

⁷³ SIC, Resolución 20964 de 2012, p. 14 y ss. La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) ha explicado que la función de las SGC es poner en contacto a dos tipos de agentes: por un lado, los titulares de derechos de autor, a quienes presta el servicio de gestión de los derechos; por otro, los usuarios de las obras, con quienes desarrolla la gestión mediante la fijación de tarifas y eventual concertación y concesión de la autorización de uso.



En el documento de consulta “Sanbox Regulatorio para la innovación en conectividad”, la Comisión manifestó que uno de los principales objetivos de la implementación de los SR es impulsar la competencia entre los proveedores y servicios de telecomunicaciones, en beneficio del mercado minorista, permitiendo a los oferentes incursionar en productos, servicios y soluciones innovadoras, bajo supervisión del regulador.

En este marco, como parte del objetivo regulatorio de promover la competencia entre los PRST en beneficio del mercado minorista, solicitamos a la Comisión considerar la posibilidad de ampliar la implementación de los SR tanto a la flexibilización de las normas del RPU como de la regulación de calidad del servicio de televisión.

Una ventaja de la implementación de un ‘campo de pruebas’ para estos dos asuntos, es que por su naturaleza ellos requieren exclusivamente de la intervención de la Comisión, pues se trata de materias que están por completo bajo la órbita de su competencia administrativa. Esto, en ausencia de una norma de rango legal o reglamentario que habilite la implementación de SR en el sector de las comunicaciones, facilitaría su implementación y dotaría de seguridad a sus participantes.

Respecto del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones (RPU), solicitamos que el SR se oriente a probar medidas de protección del consumidor con un enfoque prioritariamente preventivo y de autorregulación. Al respecto, la Comisión podría plantear la posibilidad de un SR a partir de la experiencia e información que la Superintendencia de Industria y Comercio ha adquirido recientemente como parte de su programa de supervisión preventiva de derechos de los consumidores.

El enfoque preventivo de la protección de los derechos de los usuarios permite, tanto a los usuarios como a los operadores, contar con la posibilidad de solucionar sus inquietudes de manera ágil en muchos casos identificados por la SIC y por los operadores, en los que no es necesario, como ha ocurrido hasta ahora, someterse a trámites complejos que supongan incurrir en costos para los involucrados. Un SR en este campo sería una gran oportunidad para recolectar datos con los que pueda establecerse el costo de cumplimiento de las medidas de protección al consumidor y su eficacia para proteger esos derechos.

Respecto del régimen de calidad de la televisión, el SR podría implementarse para avanzar en el proceso de desregulación de la televisión paga para adaptar el marco regulatorio a la dinámica competitiva del mercado audiovisual.

La resolución CRC 5050 de 2016 impone a los operadores varias obligaciones relacionadas con la calidad, como por ejemplo establecer procedimientos necesarios para evaluar la calidad ofrecida a los usuarios y presentar los respectivos reportes, disponer de medios para implementar sistemas de gestión y monitoreo para asegurar calidad, mantener registros de monitoreo y comportamiento de red y servicio (como mínimo por tres períodos de reporte) y presentar un informe semestral resumen de todas las incidencias del servicio (interrupciones). Así mismo, incluye reglas sobre indicadores de calidad del servicio de televisión por cable y satelital, incluyendo la obligación de reporte de disponibilidad del servicio y de calidad de la transmisión.

DIRECTV COLOMBIA LTDA. NIT. 805.006.014-0 Autopista Norte No. 103-60. PBX: (1) 518 5936 C.P: 110111 DIRECTV.com.co

Bogotá: Autopista Norte No. 103-60. PBX: (1) 518 5936. Cali: Avenida 6A No. 18-13. Tel.: (2) 684 8170. Medellín: Calle 10A No. 34-11. Local 1005, Hotel Diez. Categoría. Tel.: (4) 319 6000. Fax: (4) 226 8521. Barranquilla: Carrera 50 No. 76-54 Tel.: (5) 353 1420. Fax: (5) 353 1420, Ext.: 2220. Bucaramanga: Avenida González Valencia No. 52-03. Telefax: (7) 657 4443. Chía: Avenida Pradilla No. 01-12 Este. Tel.: 555 6585. Línea de Servicio al Cliente: 01 8000 917711.



Muchas de estas obligaciones implican una carga operativa muy importante para las empresas y se ven, por lo tanto, reflejadas en costos adicionales para los usuarios; sin embargo, no es claro que estas cargas se traduzcan en un beneficio directo ni para la Comisión ni para los usuarios.

Por esa razón, consideramos que el régimen de calidad podría ser un punto de partida importante para un SR, que permita experimentar con la flexibilización de las normas de calidad y sus reportes asociados, de manera que se busque el triple objetivo regulatorio de proteger a los usuarios, promover la competencia y simplificar el marco regulatorio.

Institucionalización de mecanismos de coordinación para Sandbox regulatorios en TIC

En relación con los SR, la Comisión ha hecho énfasis en que, aunque ella tiene atribuciones para promover su diseño e implementación, reconoce que su competencia legal no es lo suficientemente amplia como para expedir regulación en todos los ámbitos que puedan requerirse en el desarrollo de este tipo de mecanismos regulatorios, ni para dictar lineamientos de política pública.

Por esa razón, la Comisión ha dejado en claro que su actuación se limita exclusivamente al ejercicio de sus atribuciones legales y que, en aquellos aspectos de la prestación de los servicios de telecomunicaciones sobre los cuales la Comisión no tenga facultades regulatorias, trabajará directamente con otras entidades sectoriales como el Mintic, la ANE y la SIC, entre otras, “para acordar en la medida de lo posible la manera de viabilizar los proyectos aceptados en el SR”.

Esta aproximación es, sin duda, ajustada al mandato legal de la Comisión, y celebramos su iniciativa de hacer esfuerzos para implementar SR en el ámbito de su competencia.

No cabe duda, sin embargo, que la necesidad de implementar SR relacionados con las TIC se extiende mucho más allá de las competencias de la CRC, razón por la cual animamos a la Comisión, como una de las entidades pioneras en la utilización de estas herramientas en el país, a promover la búsqueda de un mecanismo formal de cooperación que, dentro del ámbito de competencia de las diferentes autoridades involucradas, facilite la adopción de medidas y pruebas en problemas regulatorios que trasciendan las competencias propias de la Comisión. Esto, en el mediano plazo, será indispensable para dotar de estabilidad y seguridad jurídica a los participantes en las pruebas que se realicen en el marco de los SR.