



Bogotá D.C., 24 de abril de 2012

Doctor

CARLOS ANDRÉS REBELLÓN VILLÁN

DIRECTOR EJECUTIVO

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Correo electrónico: yiseth.becerra@crcom.gov.co

Calle 59 A Bis No. 5-53 Ed. LINK Siete Sesenta Piso 9
Ciudad

Asunto: Comentarios ETB "*Documento Preparatorio: Diagnóstico del sector de televisión en Colombia y consulta pública para una agenda convergente*".

Respetado Doctor Rebellón:

En atención a la invitación pública realizada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones- CRC para presentar comentarios al documento indicado en el asunto, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, E.T.B. S.A. E.S.P. se permite poner a su consideración las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, sea éste el escenario pertinente para expresar la aceptación de esta empresa al nuevo modelo de regulación, que luego de la reforma constitucional y legal realizada en materia¹, se plantea respecto de la prestación de los servicios de televisión en Colombia.

El país estaba en mora de reconocer legalmente una realidad tecnológica derivada del fenómeno de la convergencia de redes que, desde hace varios años atrás, era evidente en la práctica. Esa realidad del mercado ha indicado desde hace tiempo que los proveedores de telecomunicaciones están utilizando la misma plataforma tecnológica para prestar varios servicios de

¹ Acto Legislativo No. 2 de 2011 y Ley 1507 del 10 de enero de 2012



telecomunicaciones, incluido el servicio de televisión por suscripción.

De hecho, en documentos públicos de la hoy en liquidación Comisión Nacional de Televisión – CNTV y de la propia CRC se ha considerado la posibilidad de una competencia entre plataformas, y no sólo una competencia entre servicios de telecomunicaciones².

Así las cosas, la denominada por la CRC “**coexistencia de dos reguladores, uno de mercados/redes y otro de contenidos**” constituye, a juicio de esta compañía, un importante avance hacia el logro de un sector de telecomunicaciones verdaderamente competitivo.

2. En segundo lugar, también es importante para ETB señalar sus expectativas en relación con el dinamismo que la reforma en el régimen aplicable al servicio de televisión pueda conllevar respecto de las tradicionales barreras a la entrada al mercado de la televisión cerrada, sobre la base del reconocimiento de la posibilidad actual de prestar este servicio a través de diversas plataformas tecnológicas, punto al cual hace alusión la Comisión de Regulación en el documento que aquí se comenta. Al respecto, destacamos lo que allí se indica así:

“Un primer paso adelantado en este frente por parte de varios países ha sido el de “armonizar” las instituciones regulatorias para luego avanzar en la armonización de los enfoques regulatorios. Así se ha desencadenado un movimiento global entre los entes regulatorios propios de los sectores de TV y TIC y aunque es posible que estas dinámicas actualmente no logren incorporar completamente lo relacionado con los servicios de ambas industrias que se proveen soportados sobre

² Documento CRC de Respuestas a Comentarios Regulación de Mercados “Revisión del Mercado Relevante de Datos y Acceso a Internet”, página 13, diciembre de 2011. Documento CNTV “INFORME No. 2 DETERMINACIÓN Y ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LOS MERCADOS RELEVANTES”, página 39, agosto 22 de 2011. Compañía General de Inversiones S.A.S.



Internet, lo cierto es que los avances que se desarrollan se mueven en dicha dirección.

Otros+ elemento que hace parte del debate regulatorio y normativo actual tiene que ver con los mecanismos de permisos, licenciamientos o concesiones establecidos para que distintos actores puedan proveer servicios de TV. *En el pasado, la justificación de esquemas de asignación de derechos de provisión de contenidos televisivos estuvo fundamentada en una condición tecnológica que demandaba importantes segmentos de espectro radio eléctrico (ERE) para soportar sistemas de radiodifusión análoga. Así, en contraste a dicha condición, donde el acceso al ERE se traducía en un cuello de botella a nivel mayorista dado su carácter de recurso escaso, actualmente esta limitación parece desvanecerse con la posibilidad de proveer TV a través de Internet”.*

Al respecto, algunos estudiosos (se cita, por ejemplo, a Picard³) han hecho análisis relacionados con el cambio en la visión de de los organismos que se encargan de trabajar las políticas públicas en materia de servicios de televisión buscando el establecimiento de modelos regulatorios que sean sensibles respecto del desarrollo de las nuevas tecnologías, así como consiguiendo el bienestar de consumidores y productores, que si bien van más dirigidos al mercado de la televisión abierta, deben ser considerados aún mas tratándose de los servicios de televisión cerrada.

Tratándose de las competencias asignadas a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, queremos llamar la atención respecto a necesaria consideración al momento de establecer cualquier tipo de regulación de mercados, del impacto que tiene para la competencia inter servicios la circunstancia derivada de que, aun a pesar de la reforma, persisten diferencias en cuando a la forma en que los proveedores son autorizados por el Estado para operar los servicios de telecomunicaciones y el servicio de televisión pos suscripción.

³ NAPOLI, Philip M. (2004) The International Journal on Media Managment



Ello en la medida en la que mientras los servicios de telecomunicaciones están sujetos a un régimen de habilitación general que supone libertad de entrada a la industria, el servicio de televisión por suscripción sigue sujeto al régimen de licencia, e incluso a un pago por la entrada.

Caso similar a lo anterior, aconteció en el modelo europeo en donde tras implementar el régimen de autorización general para las redes y servicios de comunicaciones electrónicas, se mantuvieron los diferentes regímenes de licenciamiento para la prestación de los servicios de televisión⁴.

3. En tercer lugar, y ligado al anterior comentario, para los potenciales competidores en el mercado de los servicios de televisión por suscripción es necesario que la regulación en la materia sea procompetitiva, que facilite la inversión en redes que faciliten la prestación de servicios sobre la misma plataforma, con disminución de cargas e intervención asimétrica ligada al tamaño de las empresas, a los niveles de concentración en el mercado y sobre todo, a las facilidades de unos y otros agentes para competir en el corto, mediano y largo plazo.
4. Paralelamente a lo anterior, y en aras del beneficio social de los usuarios, se sugiere revisar desde el punto de vista de la competencia en redes los actuales empaquetamientos de servicios de telecomunicaciones con los de televisión por suscripción, en orden a identificar las posibles fuentes de subsidios cruzados entre unos y otros servicios, y su reflejo en los precios al consumidor final.

⁴ *“While the implementation of the general authorisation for electronic communications networks is straightforward in all of the Member States, there are wide differences in the national broadcast licensing structures and procedures, which sometimes vary from platform to platform and even between regions. These divergences can create barriers to entry for new platform and service providers, in particular for those wanting to operate on a pan-European basis.”* (CULLEN INTERNATIONAL SA, 2006)



5. De igual forma, sea el caso mencionar que en opinión de esta compañía paralelamente a la reforma legal, y en orden a conseguir una verdadera armonía en el ejercicio de competencias entre las diferentes autoridades mencionadas en la Ley 1507 de 2012, es de suma relevancia que la regulación sea consecuente con la realidad de la prestación de unos y otros servicios, a través de herramientas tales como el establecimiento de un régimen convergente en las siguientes materias:
- a. Protección de los derechos de los usuarios
 - b. Reportes de información sectorial
 - c. Análisis de mercados relevantes
 - d. Régimen de acceso, uso e interconexión entre redes

Si bien consideramos que los anteriores planteamientos responden las preguntas formuladas por la CRC, a continuación procedemos a responder dichos interrogantes de manera puntual:

- *A.1 Adicional a las iniciativas de la agenda de la CNTV 2012 que se listan en la Tabla 8.1 de este documento y respecto de las cuales es clara la necesidad de dar continuidad por parte de la CRC una vez asuma las funciones estipuladas en la Ley 1507 de 2012, ¿qué otras iniciativas considera usted deben ser atendidas o estudiadas por la CRC en el nuevo rol que le asigna la mencionada ley?*

Consideramos que los puntos planteados, son, como es obvio, limitados al servicio de televisión; sin embargo, dada la convergencia regulatoria que debe ser abordada por la CRC, todas estas iniciativas deberán ser complementadas con análisis cruzados con los demás servicios de telecomunicaciones, en el marco de la Ley 1341.

Es especialmente importante poder analizar los efectos de los empaquetamientos de servicios donde se incluye la televisión en términos de precios, posibles subsidios cruzados y costos comunes (entre servicios).



En el mismo sentido, será relevante el análisis del poder de mercado que se puede lograr vía fusiones de empresas fijas y móviles, y los efectos que tales integraciones pueden tener en términos de dominancia, y su impacto en mercados conexos.

Ésta puede ser incluso la oportunidad para que la CRC revise la aplicación de conceptos tales como el poder de mercado colectivo, entendido como *“la situación en la que se encuentran dos o más empresas u operadores económicos de cualquier clase, cuando, sin necesidad de pacto previo, la mutua adaptación de sus respectivos comportamientos les permite modificar en su propio beneficio el precio o cualquier otra característica del producto, por gozar conjuntamente de una relativa independencia de comportamiento en el mercado, ya sea respecto de los clientes, los proveedores o los demás competidores”*⁵, de manera tal que haciendo uso de sus nuevas competencias de regulación de mercados que ahora incluyen el servicio de televisión, pueda identificar sin temor a recaer en problemas de incompetencia administrativa, cuándo de acuerdo con las características de la industria, el grado de madurez, el crecimiento de la demanda y su elasticidad, la existencia de estructuras de costos similares, las barreras a la entrada, el estado de la competencia potencial, así como la existencia de vínculos informales o formales entre las empresas competidoras, puede dar lugar a la existencia de poderes de dominio individuales o colectivos.

- *B.1 ¿Considera que la actual clasificación de servicios de televisión se encuentra acorde con la realidad tecnológica y de mercado, o por el contrario, se necesitan acciones de promoción de industria que lleven a una diferenciación entre servicios lineales y no lineales y/o a que se migre hacia cualquier otra clasificación? ¿Cuál sería esa clasificación?*

El documento presentado por la CRC cuenta con suficientes argumentos para concluir que ya no es posible hablar de televisión como una clasificación de servicios, sino como el nombre que se le

⁵ PASCUAL y VICENTE. (2005)



daba a la transmisión de contenido audiovisual a través de redes de comunicaciones (generalmente exclusivas para este tipo de servicio). No obstante, esa transmisión de contenido ahora se puede hacer por diferentes medios, y a través de diferentes redes y terminales.

Por lo anterior, recomendamos que se hable de manera genérica de “Servicios audiovisuales” diferenciados por el tipo de medio que se utiliza para transmitirlo, recibirlo y disfrutarlo. Así las cosas la categorización de servicios podría ser la siguiente, aclarando que ninguna de ellas responde al tipo de tecnología que se utiliza:

- Por medio de transmisión:
 - Servicios audiovisuales transmitidos por redes fijas.
 - Servicios audiovisuales transmitidos por redes inalámbricas.
 - Servicios audiovisuales transmitidos por redes móviles
- Por el medio de recepción:
 - Receptores móviles.
 - Receptores fijos.
- Por la forma de disfrutarlos (Tomado de la directiva europea:
 - Servicios lineales.
 - Servicios no lineales.

Dicha clasificación no pretende de manera automática generar reglas distintas, pero sí busca identificar las características de cada una de las categorías, tanto para determinar similitudes como diferencias que sirvan para tomar decisiones de índole regulatorio.

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

Antes de poder determinar cuáles son las medidas necesarias para promover el desarrollo de los servicios descritos, es fundamental determinar las diferencias entre unos y otros, en especial, los



efectos que cada uno de ellos puede tener en el mercado, por ejemplo: si unos son sustitutos o complementarios, o si existen asimetrías en términos de costos que ponen en desventajas a algunos de ellos.

Estamos frente a un panorama similar (sin pretender decir que son iguales) al que sucedió con los servicios tradicionales de telecomunicaciones, los cuales encontraron (y siguen encontrando) sustitutos, como la telefonía móvil por la fija, y ahora la telefonía móvil por los servicios prestados a través de redes de datos móviles (dentro de los cuales ya se puede considerar a la voz), incluso la VoIP con respecto a la Telefonía Pública Básica Conmutada y los servicios de Valor agregado. Razón de más para considerar muy importante la determinación de los efectos que tienen las diferentes modalidades de servicios audiovisuales sobre el mercado y los usuarios.

- *C.1 Al margen de las modificaciones a los regímenes de tasa y contribuciones que haga o se encuentre adelantando la CNTV, es un hecho que tanto en la clasificación actual de servicios de televisión y frente a servicios de telecomunicaciones y a servicios prestados a través de Internet existen diferenciales en materia de cargas contributivas y regulatorias. Teniendo en cuenta que las asimetrías no necesariamente son negativas y que pueden tener justificación desde una perspectiva netamente de política, ¿En qué casos considera que las asimetrías existentes pueden inducir fallas de mercado, problemas de competencia o pueden traer problemas al usuario? ¿Cuáles esquemas alternativos de cargas y regulación deberían ser explorados en cada una de las siguientes situaciones?:*
 - *Televisión abierta respecto de Televisión cerrada.*
 - *Televisión por suscripción respecto de Televisión satelital.*
 - *Televisión por suscripción y satelital respecto de Televisión comunitaria.*
 - *Televisión respecto de Telecomunicaciones.*
 - *Otro*



En todos los casos se trata de un tema económico, por lo tanto, como lo hemos venido expresando a lo largo del documento, es fundamental determinar si cada uno de los servicios descritos forma parte de un mismo mercado, si unos son sustitutos de los otros. Si la respuesta es positiva se debe proceder a revisar las cargas impositivas de unos y otros de tal manera que exista igualdad y se puedan eliminar las posibles asimetrías.

De igual manera, sobre la base de la estructura de la industria, y una vez hecha la identificación de los mercados de productos sustitutos, resulta relevante que se revise el comportamiento de la competencia en dichos mercados, sobre la base de estimar los niveles de concentración en los mismos, así como la capacidad para que nuevos agentes entren en un corto y mediano plazo a participar en los mismos. Lo anterior, además de valorar las diferencias derivadas, y su impacto en la competencia potencial, de la existencia de barreras legales a la entrada al mercado derivadas de los títulos habilitantes que se aplican para la prestación de los productos sustitutos, así como también de aquellos obstáculos de entrada al mercado que se derivan del hecho derivado de la propiedad de una infraestructura de red apta para prestar los servicios que forman un mismo mercado.

- *D.1. Teniendo en cuenta el ejercicio de de revisión de mercados de servicios audiovisuales que ha desarrollado la CNTV y que será recogido como insumo fundamental dentro de los análisis adicionales que efectuó la CRC en dicha temática, ¿Considera que se requiere complementar el ejercicio de revisión de mercados de servicios audiovisuales? ¿Qué consideraciones adicionales a las realizadas por la CNTV en la revisión de mercados presentada en 2011 deberían ser tenidas en cuenta?*

Al respecto, consideramos que dicho análisis contratado por la CNTV debe ser complementado con un análisis profundo de los posibles efectos que puede tener el empaquetamiento de la televisión con otros productos de telecomunicaciones y determinar si existen o no subsidios cruzados, así como con los elementos y conceptos a los que aquí se ha hecho mención.



En el mismo sentido, es importante prever comportamientos de dominancia no solo en un mercado relevante específico sino en la posibilidad de trasladar dicha dominancia a otros mercados donde aparentemente ésta no existe, o dominancia en mercados conexos.

- *D.2. Independiente de la revisión que se realice, ¿Cuáles fallas de mercado considera pueden estarse presentando y en qué mercados? ¿Considera que existen problemas de dominancia en algún mercado?*

El mercado de televisión por suscripción está claramente concentrado en la ciudad de Bogotá, precisamente por un operador cuyo dueño también posee la empresa dominante en el mercado móvil, y cuya empresa ha venido ganando un cierto nivel de liderazgo en el mercado del acceso a Internet, gracias a procesos de integración que le han concedido ventajas tecnológicas que otros proveedores en el mercado no poseen. Es conocido que la mencionada empresa móvil dominante, próximamente integrará completamente sus actividades con la empresa del mismo grupo empresarial que administra la operación fija.

De igual forma, consideramos importante que la CRC revise las tarifas que actualmente se cobran por el servicio de televisión en los paquetes que incluyen telefonía e internet, de tal manera que se pueda comprobar que no existen subsidios cruzados y que los precios están orientados a costos.

- *H.1. Teniendo en cuenta los diferentes retos que se evidencian de los interrogantes planteados en los literales A a F de esta consulta pública, indique a manera de listado: ¿Cuáles acciones revisten especial urgencia y requieren ser atendidas en primer lugar una vez la CRC reciba las funciones que la Ley 1507 de 2012 le ha atribuido, y cuáles pueden ser consideradas iniciativas de largo plazo, que pueden ser tratadas en un momento posterior?*

Para ETB, las acciones más urgentes son las siguientes:



- Posibles subsidios cruzados entre servicios de televisión y otros servicios.
- Efectos del empaquetamiento en términos de competencia
- Posibles efectos de las integraciones empresariales en términos de dominancia (telefonía móvil + televisión + datos + telefonía fija).

En el mediano plazo, pero sin que pierda su urgencia, es importante que la CRC analice los efectos que tiene para los operadores de redes (que invierten en el país), el desarrollo de servicios prestados a través de internet (como los OTT), dadas las diferencias impositivas especialmente.

Agradecemos la atención a nuestros comentarios y esperamos seguir participando en futuras oportunidades a lo largo de la discusión que se abre paso con la publicación del documento de diagnóstico elaborado por la CRC en lo concerniente al nuevo modelo regulatorio para los servicios de televisión.

Cordialmente,

GERMÁN DARÍO ARIAS PIMIENTA

Gerente Asuntos Regulatorios