

Bogotá D.C., 7 de junio de 2012

01-70-07-06-2012-00055066

Comisionado

**CARLOS ANDRÉS REBELLON VILLAN**

Director Ejecutivo

**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES - CRC**

Calle 59 A bis No. 5 - 53 Edificio LINK Siete Sesenta Piso 9 Bogotá D.C.

Ciudad

Asunto: Respuesta a consulta pública de la CRC, contenida en el “Documento propuesta proyectos regulatorios de Televisión”.

Respetado Comisionado

Desde UNE EPM Telecomunicaciones S.A., vemos con agrado los temas que abordará la CRC en su agenda regulatoria en desarrollo de las nuevas facultades en materia de televisión que le han sido conferidas por la Ley 1507 de 2012.

En atención a esto, expresaremos nuestras consideraciones sobre el alcance que debe tener la agenda audiovisual de la CRC para responder a las necesidades y realidades del sector audiovisual.

### 1. Integración del servicio de televisión al Régimen Integral de Protección de los derechos de los usuarios de los servicios comunicaciones

Exaltamos la importante labor que tiene la CRC al unificar los regímenes de protección de los derechos de los usuarios, debido al entorno de convergencia en el que se prestan los servicios.

Consideramos sobre la materia, que adicional a que se de un tratamiento especial en materia regulatoria a aquellas características especiales que tiene el servicio de televisión las cuales destacamos en la consulta pública, es igualmente importante que se realice este nuevo marco normativo haciendo un análisis costo beneficio basado en una metodología de **Impact Regulatory Analysis (RIA)** en la cual se revise las normas que se van a desarrollar, bajo criterios de simplificación y claridad para el usuario, evitando de esta manera cargas operativas inútiles que pueden ser redundantes y que generan costos innecesarios frente a los beneficios obtenidos, como por ejemplo aquellas que promueven la cultura del papel<sup>1</sup> y que en últimas se traducen en mayores costos a los usuarios.

<sup>1</sup> Los costos en que incurre una empresa por el correo en medio físico implican: suministro de papel, bolsa, impresión, alistamiento, distribución y entrega. El costo promedio para un operador teniendo en cuenta los costos de correo físico existentes en el mercado, es de alrededor de \$5,550 millones anual, que bien podrían utilizarse para la masificación de servicios.

## 2. Definición de Mercados Relevantes en la industria audiovisual

Teniendo en cuenta que este proyecto es el punto de partida para lograr la estabilidad del mercado, suprimir los altos índices de informalidad y las asimetrías regulatorias, es trascendental que en su desarrollo se tenga presente que nos encontramos frente a un mercado abierto, en el que los índices de informalidad y fraude<sup>2</sup> van en aumento, y cuyos principales afectados son los usuarios y los operadores de tv por suscripción que cumplimos con todas las cargas regulatorias.

Vemos con extrañeza que no solo la ilegalidad y el fraude compiten directamente en el mercado de la televisión por suscripción, sino que la actual regulación ampara que operadores legales entren a hacer parte del mercado sin el cumplimiento de las cargas que corresponden.

Nos referimos específicamente a los servicios de TDT paga, que se financian con el dinero que los operadores de tv por suscripción pagamos por las concesiones y contraprestaciones. Ante esta perspectiva no solo competimos con quienes participan en nuestro mismo mercado, sino que estamos financiando a la competencia. Esto puede ser un círculo vicioso peligroso puesto que en la medida que los operadores de TDT paga vayan captando recursos del mercado de TV por suscripción, los operadores de TV por suscripción verían reducido su mercado con la consecuente reducción de recursos para la TV pública.

También hay que mencionar que un segmento de agentes del mercado que no están regulados, estos son los operadores de contenidos audiovisuales los cuales también deben aportar al financiamiento de las cargas del sector por estarse lucrando de él.

### 2.1 Clasificación de servicios convergentes

La clasificación de servicios convergentes ahora en cabeza de la CRC debe reconocer la realidad del mercado, en la regulación que se haga sobre la materia. Es preciso que se solucionen aquellos inconvenientes que se evidencian en la actualidad y se determine una clasificación que elimine las asimetrías para servicios que pertenecen o deben pertenecer a un mismo régimen jurídico.

Dejamos en evidencia la falta de certeza en el régimen jurídico que se genera al haberse establecido un nuevo servicio por parte de la CNTV (en liquidación), denominado Televisión abierta radiodifundida digital terrestre, considerado por dicha entidad como “...nuevo criterio de clasificación que no corresponde a ninguno de los cuatro ya previstos en el artículo 18 de la Ley 182...”<sup>3</sup>. Teniendo en cuenta que la CNTV (en liquidación) no solo creó este nuevo criterio, sino que lo reglamentó mediante el Acuerdo 02 de 2012 se deben hacer las siguientes observaciones:

- a. En realidad pareciera que la CNTV (en liquidación) se basó en la clasificación del servicio en función de la tecnología de transmisión para crear este “criterio”. Esto quiere decir que más que crear un nuevo criterio lo que parece es que dentro de la clasificación del servicio en función de la tecnología se estableció una nueva clasificación que deroga la de televisión

<sup>2</sup> Acá se pueden observar los denominados comunitarios estratégicos como los llama el documento de CGI, y el fraude al suscriptor entre otros.

<sup>3</sup> Documento CNTV Respuesta a observaciones sobre el proyecto de Acuerdo “por medio del cual se reglamenta la prestación del servicio público de televisión abierta radiodifundida en tecnología digital terrestre -TDT”. Diciembre de 2011. Pág. 53.

- radiodifundida. Si se observa detenidamente estas definiciones se parecen mucho, ya que sólo se diferencian en la posibilidad de aprovechar el múltiplex. (art. 19 Ley 182 de 1995).
- b. Teniendo en cuenta el comentario que hace la CNTV en la respuesta a las observaciones en el cual afirma que “*el servicio de “televisión por suscripción”* existe por oposición a la televisión abierta y no a la televisión gratuita, y que dentro de la definición legal de esta clase de servicios no se toma en cuenta como elemento esencial, el hecho de que se trate de televisión gratuita o paga”<sup>4</sup>, se debe decir que el pago sí es un elemento esencial del servicio de TV por suscripción. Esto se desprende de lo siguiente:
    - i) Al ser un servicio al que sólo acceden usuarios “autorizados” como está definido en la definición legal. ii) En el que la autorización para acceder al servicio se la da al usuario a cambio de un precio.
  - c. Cuando el servicio sólo puede ser recibido por sólo unos usuarios que están “autorizados” por haber pagado para tener acceso a él, estamos ante un servicio de TV por suscripción, tal y como lo definió la CNTV en los Acuerdos 10 de 2006 y en el actual Acuerdo que rige la compensación que paga el operador a la CNTV, esto es el Acuerdo 6 de 2010. Con base en dichas normas, la base de la compensación que pagan los operadores a la CNTV, son los ingresos recibidos por el operador por concepto de la prestación del servicio de TV y servicios complementarios que se facturan al cliente. Por lo anterior, el servicio de TV por suscripción no es gratuito, ni podría existir como tal porque no sería dable que asumiera las cuantiosas cargas regulatorias que hoy asume. Por tal razón, el pago que es la base de la autorización para su acceso sí es un elemento que diferencia al servicio de TV por suscripción de los demás servicios, y de llegarse a considerar un servicio con estas características se debe tener como servicio de TV por suscripción.
  - d. Haciendo relación a lo anterior, es claro en el Acuerdo 2 de 2012 que los usuarios que acceden a los subcanales pagos, serán autorizados, en tanto el acceso al servicio estará sujeto a un pago. En tal sentido, acorde con la normatividad descrita, el servicio de TDT pago o los subcanales pagos corresponden a servicios de televisión por suscripción.
  - e. De no hacerse así, la autoridad competente estaría sobrepasando el régimen legal de televisión y el régimen de contratación para que el operador pueda prestarlo. Sobre la imposibilidad de sustraerse de la clasificación dispuesta en la ley sobre el servicio de Televisión por suscripción ya se han referido el Consejo de Estado<sup>5</sup>, cuando cuestionó que la CNTV hubiera sustraído el

<sup>4</sup> *Idem.* Pág. 54|

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA, Santa Fe de Bogotá, D. C., tres (3) de diciembre de mil novecientos noventa y siete (1.997), Radicación número: 4179; Actor: MARIA TERESA GARCES LLOREDA; Demandado: COMISION NACIONAL DE TELEVISION.

1) **Primer cargo:** Violación de los artículos 19 y 20 de la ley 182 de 1995. Considera la actora que el Acuerdo acusado viola los artículos 19 y 20 de la ley 182, cuyos textos clasifican, en su orden, el servicio de televisión en función de la tecnología de transmisión y de los usuarios. El primero de los artículos citados habla de televisión radiodifundida, de televisión cableada y cerrada y de televisión satelital. La **televisión cableada y cerrada** es definida como “... aquélla en la que la señal de televisión llega al usuario a través de un medio físico de distribución, destinado exclusivamente a esta transmisión, o compartido para la prestación de otros servicios de telecomunicaciones de conformidad con las respectivas concesiones y las normas especiales que regulan la materia. No hacen parte de la televisión cableada, las redes internas de distribución colocadas en un inmueble a partir de una antena o punto de recepción”; en tanto que la **televisión satelital** se define como “... aquélla en la que la señal de televisión llega al usuario desde un satélite de distribución directa “. La lectura de la norma indica que se trata de dos especies de un subgénero de clasificación del servicio de televisión en función de la tecnología de su transmisión.

servicio de DTH del régimen jurídico de TV por suscripción. Una pronunciación igual cabría en relación con el Acuerdo 2 de 2012 y las normas pertinentes sobre TDT pago autorizado a ciertos usuarios (artículo 4 Definición de Subcanales Digitales y Artículo 23 inciso primero).

- f. Por último, no se sabe si este nuevo “criterio” deroga las categorías de clasificaciones que se desarrollan en los artículos 19 a 22 de la Ley 182 de 1995, y si no fuera así, la CNTV debió establecer cómo este nuevo criterio no afecta las clasificaciones que ya tiene la Ley.

En consideración a los inconvenientes que trajo esta nueva clasificación, es preciso que la CRC se pronuncie sobre el tema en tres sentidos: el primero desarrollando una clasificación general que corresponda a la realidad de los servicio convergentes y en

De otra parte, el artículo 20 clasifica dicho servicio en función de los usuarios en televisión abierta y televisión por suscripción, atendiendo la destinación de la señal emitida. De la **televisión abierta** dice que “ .. es aquella en la que la señal puede ser recibida libremente por cualquier persona ubicada en el área de servicio de la estación, sin perjuicio de que, de conformidad con las regulaciones que al respecto expida la Comisión Nacional de Televisión, determinados programas se destinen únicamente a determinados usuarios”; y de la **televisión por suscripción** que “ es aquella en la que la señal, independientemente de la tecnología de transmisión utilizada y con sujeción a un mismo régimen jurídico de prestación, está destinada a ser recibida únicamente por personas autorizadas para la recepción”. En este criterio de clasificación, que tiene en cuenta al destinatario de la señal emitida, no juega papel alguno la tecnología de la transmisión utilizada, de manera que los servicios de televisión que utilicen distintas tecnologías serán clasificados en televisión abierta o televisión por suscripción, de acuerdo con los criterios del artículo 20 citado. No son, en consecuencia, criterios excluyentes sino complementarios, ya que el servicio en función de la tecnología de transmisión será clasificado en televisión abierta o por suscripción, según la destinación de la señal emitida.

De acuerdo con lo expuesto, es evidente que la televisión satelital, que “ ... llega al usuario desde un satélite de distribución directa”, o la televisión cableada y cerrada, que “ ... llega al usuario a través de un medio físico de distribución...”, constituyen modalidades de televisión por suscripción, ya que la señal “... está destinada a ser recibida únicamente por personas autorizadas para la recepción”, según las voces que el artículo 20 arriba citado utiliza para definir esta clase de televisión.

Habida cuenta de las consideraciones anteriores, la sala estima que la televisión cableada y cerrada así como la televisión satelital, por ser especies de televisión por suscripción, de acuerdo con el literal b) del artículo 20 de la ley 182 de 1995, son servicios sujetos “... a un mismo régimen jurídico de prestación...”.

En consecuencia, cuando el acto acusado, en uno de sus considerandos, dice que la televisión directa por satélite “... constituye un avance tecnológico, cuya transmisión, emisión y programación se genera fuera del país, pero cuya recepción es posible en Colombia para uso exclusivamente individual, por tanto no se tipifica el servicio de televisión de acuerdo con la definición legal”, incurre en falsa motivación, pues esta forma de transmisión de la señal está prevista en el literal c) del artículo 19 como televisión satelital, que encuadra justamente en el concepto de televisión por suscripción, a que ya se ha hecho referencia. Por tanto, el cargo prospera.

**2) Segundo cargo: Violación de los artículos 33, 41, 42 y 43 de la ley 182 de 1995**, por cuanto el acto acusado excluye el Sistema de Televisión Directa por Satélite del servicio de televisión por suscripción. En efecto, estas normas regulan los principios de asignación de concesiones para la televisión por suscripción, los parámetros para la adjudicación de dichas concesiones y el régimen de prestación del servicio, incluidas unas obligaciones especiales en materia de porcentajes mínimos de programación de producción nacional, cuando se transmitan comerciales.

La Sala considera que ese régimen jurídico fue violado por falta de aplicación al ser sustraído el servicio de televisión directa por satélite del concepto de televisión por suscripción. Por tanto, el cargo prospera. (negrilla fuera del texto original)

especial de este nuevo servicio; el segundo incluyendo a la TDT paga dentro del mercado de TV por suscripción; y tercero recopilando las mejores prácticas para que los órganos encargados de otorgar concesiones y establecer las cargas correspondientes tengan el sustento suficiente para tomar una decisión acorde al marco legal y con sujeción a los principios de igualdad y no discriminación.

En este sentido se solicita a la CRC que incluya en su agenda regulatoria una labor de apoyo a la ANTV para la definición de las condiciones de modificación de la concesión de los operadores de televisión abierta, para incluir los requisitos y cargas que se desprenden de la prestación del servicio de televisión por suscripción de TDT pago.

## 2.2 Definición de los mercados relevantes y aquellos mercados sujetos de regulación ex - ante en la industria audiovisual

Sobre este tema es preciso que antes de entrar a definir mercados relevantes y de tomar medidas de regulación ex ante, se tomen medidas efectivas para la normalización del mercado. Hasta que los altos índices de informalidad y las asimetrías en las cargas regulatorias no se solucionen, cualquier esfuerzo en la toma de medidas de regulación ex ante sería inocuo puesto que no se estaría atacando el problema de raíz. Por el contrario al normalizar el mercado este se desarrollaría y generaría rentabilidad, incentivando de esta manera la inversión e innovación, haciendo muy poco atractiva a la informalidad.

Destacamos y aplaudimos la decisión de la CRC de someter la definición de mercados relevantes y susceptibles de regulación ex-ante, al procedimiento establecido en la resolución 2058 de 2009, puesto que de esta manera se estaría sometiendo el análisis a normas claras y preestablecidas.

## 2.3 Teniendo en cuenta que en el proyecto de definición de mercados relevantes se van a estudiar conjuntamente diversos temas de suma importancia para el sector, procederemos a enunciarlos y a dar un breve comentario respecto de cada uno de estos:

- a. Estudio de mejores prácticas para que se tomen decisiones políticas en cuanto a las cargas regulatorias para la prestación del servicio de televisión

Sobre este punto es preciso que la CRC teniendo en cuenta su experticia en materia de costeo de redes y servicios, haga un análisis de las diferencias técnicas existentes entre las redes satelitales y por cable, y los negocios que sobre estos se pueden prestar. La imposibilidad de que alguna red u operador no pueda prestar servicios convergentes y asegurarse economías de escala que le permitan competir con redes convergentes, no puede solucionarse vía la imposición de cargas excesivas a los operadores de redes convergentes en beneficio de las redes no convergentes, o buscando que sea la regulación la que solucione estas falencias. Cargas regresivas y/o excesivas que no respondan a las condiciones específicas de ingresos y costos de determinado tipos de redes y servicios, en últimas afectarán a los usuarios que se sirven de éstos.

- b. Imposición de obligaciones *must carry* y *must offer*.

En cuanto a las obligaciones *must carry*, es fundamental que para garantizar el derecho a los usuarios se elimine la obligación que se establece en el artículo vigésimo cuarto del Acuerdo 02 de 2012, en cuanto a que se establece la obligación a los operadores de TV por suscripción de pasar el canal principal de TDT pero contando con previo consentimiento expreso del titular del concesionario de televisión abierta. Como hemos señalado la obligación de *must carry* no puede sujetarse a la voluntad del operador en tanto se estaría limitando el derecho de acceso de los usuarios.

Así mismo no consideramos que la obligación de pasar el canal principal de TDT sea excesiva, siempre y cuando se someta a la capacidad técnica de los operadores. En este aspecto es importante señalar que la capacidad técnica de los operadores de TV por suscripción por cable es diferente a la de los operadores de TV por suscripción satelital y que en esa medida debe ser el operador el que determine acorde con su capacidad técnica qué canales puede pasar. En este sentido, la obligación de *must carry* debe mantenerse como está actualmente definida, salvo lo expresado en relación con el Acuerdo 2 de 2012.

Refiriéndonos a las obligaciones *must offer*, es urgente tomar medidas pertinentes para aquellos operadores que detentan la exclusividad sobre derechos de eventos de interés para la comunidad, de no ser así se estaría en riesgo de estar propiciando fallas en el mercado que más adelante serían casi imposibles de corregir. Con la imposición de esta obligación se estaría garantizando efectivamente el derecho a la información de los usuarios del servicio de televisión. En consideración a que el tema de contenidos Premium en Colombia está altamente ligado con el de los contenidos de derechos de eventos de interés para la comunidad, esperamos que se asuma el estudio de este mercado relevante teniendo en cuenta que CGI ya había propuesto un mercado de contenidos objeto de revisión.

### 3. Definición Aspectos Técnicos de la Televisión Digital Terrestre

En este acápite nos referiremos a todas las razones técnicas que sustentan porque la CRC deberá abordar dentro la definición de aspectos técnicos y de protección al usuario el alcance de la TDT sobre las obligaciones de transmitir las señales abiertas por los operadores de TV por suscripción.

Téngase en cuenta que el Acuerdo CNTV 02 de 2012 en sus artículos vigésimo cuarto y vigésimo quinto impone a los operadores de TV por suscripción las obligaciones de distribuir la señal abierta radiodifundida sin costo alguno, y de garantizar la recepción de las señales radiodifundidas de los canales colombianos respectivamente.

Sobre la materia se deben hacer las siguientes precisiones para que sean consideradas por la CRC al momento de definir los aspectos técnicos de la TDT:

- No es técnicamente posible que los operadores de TV por suscripción pasen el porcentaje desencadenado a una parte específica de la población que pague por ellos. La entrega de contenido TDT a una población específica no es viable sea desencadenado o no.
- No es técnicamente posible garantizar la interactividad entre el usuario y el operador del canal de TDT cuando se pasa la señal por parte de un operador de TV por suscripción cableado.

- La obligación de pasar el canal principal de TDT únicamente se puede satisfacer decodificando la señal en la cabecera para luego ser transmitida al usuario.
- El canal de TDT que le llega al usuario de TV por suscripción por medio del cable no es en el estándar DVB-T2.

Lo anterior se sustenta verificando las características propias que tienen actualmente las redes de los operadores de TV por suscripción, que en un alto porcentaje no se encuentran digitalizadas. No se puede llegar a pensar que se tenga que imponer la obligación de digitalización de la red a los operadores de TV por suscripción cableada, debido a los altos costos que esto implica; una obligación en este sentido estaría desconociendo el principio de neutralidad de la red.

Consideramos importante que se sumen esfuerzos entre el gobierno y los operadores de TV por suscripción cableada en materia de digitalización de la red para poder llegar a una digitalización del 100% de estas redes. Mientras no exista una política clara del gobierno en la materia que apalanque la modificación de la red, es inviable que sólo con los esfuerzos de los operadores esto se pueda lograr en corto plazo. De todas formas, es preciso advertir que aunque la red se encuentre completamente digitalizada de todos modos no se podría garantizar interactividad.

De igual manera se debe dejar explícito que la red de los operadores de TV por suscripción no fue concebida para manejar el estándar DVB-T2, por tal motivo si un usuario del servicio desea recibir la TDT puede acceder a comprar un decodificador en el mercado para dicho fin. No es posible que a los operadores de TV por suscripción se les imponga la carga de proveer a sus usuarios de nuevos decodificadores que permitan recibir la TDT con sus características originales. Los decodificadores que actualmente se encuentran en poder de algunos usuarios del servicio de TV por suscripción son diferentes a los que se necesitan para acceder a la TDT, sin que esto implique incompatibilidad con el decodificador que adquiera el usuario para DVB-T2.

Por lo anteriormente dicho, si el usuario de TV por suscripción quiere acceder a los canales de TDT puede acceder a ellos desde la parrilla original que se ofrece en el servicio, pero sin que ello implique interactividad. Si el usuario quiere recibir la TDT con sus características originales, depende del televisor que tenga, debe comprar un decodificador especial que baje la señal a su televisor o si su televisor es más moderno y ofrece el servicio solamente debe oprimir un botón que le permita acceder a dicho contenido.

Adicionalmente a lo que hemos dicho, queremos plantearle a la CRC las siguientes inquietudes que tenemos para que sea esta autoridad quien las resuelva al regular el aspecto técnico de la TDT:

- ¿Bajo qué criterios se va a repartir el múltiplex?
- ¿Cuáles van a ser los criterios técnicos para otorgar más múltiplex a un mismo operador?
- ¿Cómo es el cronograma para realizar el apagón analógico?
- Consideramos importante insistir en que la capacidad para transmitir canales en las redes de TV cerrada es limitada y por lo tanto se debe tener como criterio indiscutible la capacidad técnica del operador para cumplir las obligaciones que se impongan en cuanto a retransmisión de canales de TDT.

#### 4. Condiciones regulatorias asociadas a la prestación del servicio de televisión comunitaria.

Este proyecto reviste gran importancia en cuanto al tema de informalidad que se ha venido abordando.

Como lo dijimos en los comentarios a la consulta pública, la principal medida que se debe adoptar frente a la TV comunitaria, es la efectiva formalización de los comunitarios estratégicos para que estos entren a prestar servicios de TV por suscripción, con el pago de la totalidad de las cargas que se imponen para la prestación de este servicio. De igual manera es imperativo que se establezca un régimen irrestricto de prohibiciones para la prestación del servicio de TV comunitaria con el fin de que en dicho régimen sólo permanezcan los operadores comunitarios puros.

Por último teniendo en cuenta que la CRC estará revisando la clasificación de servicios y trabajando constantemente temas relacionados con el fraude en la prestación del servicio de TV, consideramos de gran importancia que esta entidad tenga en la agenda regulatoria como actividad el apoyo a la ANTV para la revisión de asimetrías en las cargas que se establecen a los operadores, y en la adopción de medidas contra el fraude; ambas tareas son pilares fundamentales para la formalización del mercado.

Para contribuir en la toma de medidas para la formalización del mercado nos permitimos remitir documento sobre fraude en el sector, elaborado por el Doctor Isaac Devis Granados, con el fin de orientar y facilitar la labor de las autoridades.

UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. agradece el espacio de discusión abierto por la CRC, y reitera su compromiso con el proceso de formalización y normalización del sector de televisión.

Cordial Saludo,



**Jaime Andrés Plaza Fernández**  
Gerente de Regulación