

Bogotá D.C., diciembre 14 de 2022

Doctora

SANDRA URRUTIA PÉREZ

Ministra de Tecnologías de la información y Comunicaciones

MINISTERIO DE TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

Ciudad

Asunto: Comentarios proyecto de resolución “Por la cual se modifica el artículo 8 y deroga el parágrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo CNTV 002 de 2012”

Respetada Señora Ministra:

Los suscritos representantes legales de las sociedades **CARACOL TELEVISIÓN S.A.** y **RCN TELEVISIÓN S.A.**, respetuosamente nos permitimos presentar a su consideración los siguientes comentarios al proyecto de la referencia (en lo sucesivo el **Proyecto**):

1. Introducción

De acuerdo con la regulación vigente, el cese de emisiones del servicio público de televisión en tecnología analógica se encuentra programado para el 31 de diciembre de 2022¹. A menos de quince días de esa fecha, vemos con preocupación que no se cumplieron los hitos y condiciones previstos desde hace años en la regulación para la implementación del servicio de televisión digital terrestre (TDT) en Colombia.

Como lo confirman varios estudios y encuestas, la televisión abierta radiodifundida en tecnología analógica es el medio de comunicación gratuito de mayor penetración en nuestro país, razón por la cual este debe contar con todas las garantías para que los operadores públicos y privados presten el servicio en condiciones de eficiencia y continuidad. Esperamos que el presente documento aporte elementos de juicio para que por fin se logre la apropiación de TDT, un objetivo aún pendiente debido a la falta de constante y efectiva voluntad por parte del Estado y a pesar de la ingente inversión de los recursos por parte de las sociedades que representamos.

2. Antecedentes

- 2.1 Desde que la regulación del servicio de televisión previó el cese de las emisiones de televisión abierta radiodifundida terrestre analógica y el tránsito a la TDT, en

¹ Artículo 8 del Acuerdo ANTV 02 de 2012, modificado por el artículo 1 de la Resolución ANTV 795 de 2019

reiteradas oportunidades las sociedades que representamos han expresado la necesidad de ejecutar oportunamente una política pública para tal fin (Anexo 1)².

- 2.2 En julio de 2017, ante la incertidumbre respecto del avance de los indicadores para la implementación de la TDT, se le expresó a la ANTV la urgencia de contar periódicamente con los registros correspondientes. (Anexo 2)³. Para el efecto se solicitó a la entidad informar el número de hogares que a esa fecha recibían la señal de la TDT, de venta de antenas y decodificadores. Infortunadamente la entidad no dio una respuesta de fondo.

- 2.3 Mediante comunicación de octubre de 2018 (Anexo 3)⁴ se le manifestó a la ANTV que el aplazamiento del RITEL dispuesto por la CRC y la adopción de medidas proteccionistas a favor de los operadores de televisión por suscripción incidían negativamente en la penetración y apropiación de la TDT por parte de los televidentes.

Considerando el inminente vencimiento del plazo para el cese de emisiones analógicas y que únicamente el 11% de los 8 millones de hogares analizados en una encuesta del Centro Nacional de Consultoría contaba con TDT, se insistió nuevamente en la necesidad revisar los indicadores y acciones adelantadas por la entidad para realizar el cese en la fecha prevista.

- 2.4 Mediante Resolución 795 de 2019 la ANTV aplazó la fecha del cese de emisiones analógicas hasta el 31 de diciembre de 2022. En el parágrafo 2º del artículo 8 de la misma resolución se le impuso a la entidad la siguiente obligación:

“La Autoridad Nacional de Televisión o la entidad que haga sus veces, definirá con la participación de los operadores de televisión abierta el Plan General de Cese de Emisión, el cual contendrá el esquema progresivo para el cese de emisión, los indicadores y niveles mínimos a ser alcanzados y un cuadro de mando sobre el cual se realizará seguimiento mediante la ejecución de herramientas y ejercicios estadísticos realizados como mínimo una vez al año. El Plan General de Cese de Emisión será publicado en el primer semestre de 2020, y será materia de permanente actualización de conformidad con la evolución de los indicadores.”

- 2.5 A pesar de lo dispuesto por la ANTV en la citada resolución, el mencionado plan no fue expedido. MINTIC publicó únicamente un proyecto para observaciones de

² En el Anexo 1 se incluyen las siguientes comunicaciones: 1. Derecho de petición de los canales RCN TV y Caracol TV de fecha 6 de noviembre de 2012; 2. Respuesta de la ANE de fecha 26 de octubre de 2012 dirigida a la ANTV; 3. Petición de RCN TV y Caracol TV de fecha 7 de octubre del año 2015; 4. Respuestas de la ANTV de fecha 26 de noviembre de 2015 y 30 de diciembre de 2015; 5. Oficio de RCN TV y CARACOL TV de fecha 25 de enero de 2016; 6. Carta GER-149-16 del CCNP de fecha 2 de marzo de 2016 dirigida a la ANTV; y, 7. Carta GER 063-17 del CCNP del 3 de marzo de 2017 dirigida a la ANTV.

³ Carta GER 295-17 del CCNP del 27 de julio de 2017 dirigida a la ANTV.

⁴ Carta GER 401-18 del CCNP del 31 de octubre de 2018 dirigida a la ANTV.

los interesados, documento en el cual se subdividía el país en regiones y se realizaban ceses escalonados a partir del mes de julio del 2021.

- 2.6 Mediante comunicación de agosto de 2020 las sociedades que representamos presentaron sus comentarios al mencionado documento (Anexo 4)⁵. Bajo la premisa fundamental de proteger los derechos de los televidentes en esa oportunidad nuevamente se le solicitó al Ministerio revisar el estado de los indicadores y se hizo énfasis en la necesidad de verificar la efectiva penetración de la TDT en el país.

Además, se expuso ampliamente la razón por la cual los indicadores de conocimiento y apropiación de la TDT señalados en el proyecto de *“Plan General de Cese de Emisiones Analógicas PGCEA”* no eran suficientes para adoptar una decisión en este sentido, ni cumplían con lo establecido en el artículo 28 del Acuerdo 02 de 2012.

Finalmente, se expresó la necesidad de adelantar una encuesta uniforme a nivel nacional con el fin de medir los indicadores por regiones, para obtener una fuente confiable del universo de televisión abierta radiodifundida que refleje el uso real de la TDT.

- 2.7 En reuniones adelantadas con el Ministerio, fueron expuestas las preocupaciones y falencias evidenciadas en el documento, sin que fueran atendidas nuestras manifestaciones. Por tal razón, en diciembre de 2020 se solicitó a la entidad un pronunciamiento respecto de nuestras observaciones (Anexo 5)⁶.
- 2.8 En el mes de mayo de 2021, y ante la ausencia de una respuesta por parte del MINTIC, se radicó un derecho de petición solicitando nuevamente respuesta (Anexo 6)⁷.
- 2.9 En junio de 2021, el Ministerio -sin brindar una respuesta de fondo- manifestó que se encontraba realizando los análisis correspondientes y que el resultado sería informado oportunamente al sector (Anexo 7)⁸.
- 2.10 Nuevamente, en agosto de 2021, se solicitó respuesta de fondo a las observaciones presentadas al proyecto de plan de cese, requiriendo los soportes de los indicadores establecidos en el artículo 28 del Acuerdo 02 de 2012 (Anexo 8)⁹.
- 2.11 En septiembre de 2021 el MINTIC entre otras afirmaciones, manifestó que el operador público debía presentar un “plan de despliegue TDT” para cubrir con este

⁵ Carta GER 063-20 del CCNP del 5 de agosto de 2020 dirigida al MINTIC.

⁶ Carta GER 096-20 del CCNP del 10 de diciembre de 2020 dirigida al MINTIC.

⁷ Carta GER 039-21 del CCNP del 4 de mayo de 2021 dirigida al MINTIC.

⁸ Respuesta MINTIC del 21 de junio de 2021 dirigida al CCNP.

⁹ Carta GER 074-21 del CCNP del 4 de agosto de 2021 dirigida al MINTIC.

servicio los municipios faltantes a la fecha, lo que implicaba modificar la Resolución 795 de 2019. (Anexo 9)¹⁰

- 2.12 En el mes de octubre del mismo año, las sociedades que representamos solicitaron nuevamente al Ministerio una respuesta definitiva a las peticiones iniciales, requiriendo aclarar si la entidad tenía proyectado ampliar la fecha de cese de emisiones analógicas y recordando que el plan de cese no podía depender de un tercero competidor como RTVC (Anexo 10)¹¹.
- 2.13 En el mes de mayo de 2022, dentro de las observaciones presentadas al documento *"El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia 2021"* publicado por la CRC, se reiteró que a la fecha no se conoce el indicador de hogares que dependen de forma exclusiva de la señal analógica (Anexo 11)¹². La entidad trasladó la inquietud al MINTIC sin que se hubiere pronunciado (Anexo 12)¹³.
- 2.14 En septiembre de 2022, teniendo en cuenta la posesión del nuevo gobierno, se puso en conocimiento de la señora Ministra las implicaciones que conlleva el cese de emisiones analógicas sin contar con indicadores necesarios para verificar el acceso y tenencia de esta tecnología y se solicitó priorizar el proyecto de plan de cese de emisiones y del cronograma para garantizar la apropiación de la TDT (Anexo 13)¹⁴.
- 2.15 En el mes de octubre del año en curso, el MINTIC indicó que se encontraba adelantando los análisis para actualizar la normativa vigente y el Plan General de Cese de Emisiones Analógicas, con el fin de garantizar las partidas presupuestales necesarias para su ejecución (Anexo 14)¹⁵.

3. Consideraciones

- 3.1 Como se evidencia en los antecedentes expuestos, las entidades del Estado que a lo largo de más de diez años han tenido a su cargo la implementación del cese de las emisiones analógicas no han observado el marco normativo que ellas mismas expidieron con tal fin. Principalmente, nunca se publicó el Plan General de Cese de Emisión, lo cual ha debido suceder en el primer semestre de 2020, de conformidad con el parágrafo 2º del artículo 8º del Acuerdo ANTV 02 de 2012¹⁶.
- 3.2 En la parte motiva del **Proyecto** se alude al plan como si este existiera. El inciso primero del artículo 1º del **Proyecto** dispone que *"Las emisiones de televisión abierta radiodifundida analógicas cesarán a partir del 31 diciembre de 2022, de conformidad con lo establecido en el presente artículo"*. Como se observa, a

¹⁰ Respuesta MINTIC del 9 de septiembre de 2021 dirigida al CCNP.

¹¹ Carta GER 083-21 del CCNP del 4 de octubre de 2021 dirigida al MINTIC.

¹² Carta GER 035-22 del CCNP del 20 de mayo de 2022 dirigida a la CRC.

¹³ Oficio de la CRC del 22 de junio de 2022 dirigida al CCNP y trasladada al MINTIC.

¹⁴ Carta GER 060-22 del 23 de septiembre de 2022 dirigida al MINTIC.

¹⁵ Respuesta MINTIC del 19 de octubre de 2022 dirigida al CCNP.

¹⁶ Modificado por el artículo 1 de la Resolución ANTV 795 de 2019

diferencia de la disposición que se pretende modificar, no se invoca el Plan porque, en contra de la realidad, se asume que este existe. Tampoco se hace alusión a “*los análisis, estudios, avances, desarrollos, implementaciones realizados y evolución de los indicadores de cobertura y conocimiento*”, los cuales son referentes esenciales del periodo de transición y cese de la prestación del servicio analógico, como se dispone en el Título III del Acuerdo ANTV 02 de 2012¹⁷.

- 3.3 En el inciso segundo del mismo artículo del **Proyecto**, se prevé la posibilidad de efectuar “*ceses parciales y escalonados conforme lo señalado en los párrafos tercero y cuarto del presente artículo.*” Sin embargo, dado que no existe tal Plan General de Cese de Emisión, es imposible llevar a cabo dichos apagados.

Téngase en cuenta que el artículo 4 del Acuerdo 2 de 2012 de la CNTV define el Período de transición, como el “*tiempo durante el cual cada operador de televisión abierta radiodifundirá su programación en la tecnología analógica y digital, de manera simultánea.*” En ese orden de ideas los apagados parciales previstos en el **Proyecto** corresponderían en estricto sentido a un periodo de transición para llegar al cese en una fecha cierta y determinada. Resulta entonces incorrecto afirmar que el cese inicia a partir del 31 de diciembre de 2022; el cese solo va a ocurrir cuando se dé el fin del total de las emisiones analógicas.

- 3.4 De conformidad con el párrafo 3 del artículo 1º del Proyecto, el Ministerio “*podrá realizar planes piloto de cese de emisión de la señal analógica en cualquier área del territorio nacional*”. No obstante -insistimos-, dicho plan no existe. Por su parte el párrafo 4 de la misma disposición facultaría a la entidad a actualizar “*de manera permanente*” el plan “*de conformidad con la ejecución de las estrategias y la evolución de los indicadores definidos*”. Lo anterior también sería de imposible aplicación dada la inexistencia de dicho plan. Así, pues, ambos párrafos ahondan la inseguridad jurídica e incertidumbre técnica y económica respecto del cese de las emisiones analógicas. Más de diez años después de la expedición del Acuerdo 02 de 2012 por parte de la extinta CNTV a la fecha no existe un referente cierto, objetivo y previsible. Valga advertir que tampoco existiría aún si se llegara a expedir el **Proyecto** al que nos venimos refiriendo.

- 3.5 En todos los países en donde se ha dado el cese de emisiones analógicas de televisión abierta, se han aplicado indicadores objetivos con el fin de garantizar la continua y correcta prestación del servicio. Esa es la razón por la cual para efectos de la implementación de la TDT, en el artículo 28 del Acuerdo ANTV 02 de 2012, se le ordenó a la entidad competente establecer indicadores respecto de los siguientes aspectos:

- a. Cobertura del servicio;
- b. Despliegue de la infraestructura de la red digital;
- c. Niveles de antenización;
- d. Comercialización de receptores;

¹⁷ Ibidem

- e. Audiencia;
- f. Penetración.

3.6 A la fecha de la presente comunicación no existen tales indicadores y en estas circunstancias el cese de las emisiones analógicas no pudo llevarse a cabo el 31 de diciembre de 2022, ni siquiera de manera parcial y escalonada. El cese gradual previsto en el artículo 1º de la Resolución ANTV de 2019 suponía una serie de actividades que, según su parágrafo 2º, han debido desarrollarse desde el año 2019, a saber:

- Esquema progresivo para el cese de emisión;
- Indicadores y niveles mínimos para alcanzar;
- Cuadro de mando sobre el cual se hará seguimiento mediante la ejecución de herramientas y ejercicios estadísticos realizados como mínimo una vez al año.

Esas actividades eran la esencia del Plan de Cese que nunca se expidió y sin su ejecución no puede haber planes parciales y escalonados como lo pretende el inciso segundo del artículo 1º del **Proyecto**.

Valga advertir que la posibilidad de ceses parciales y escalonados que había contemplado MINTIC en su fallido proyecto de julio de 2020, en todo caso tenía como última fecha posible el 31 de diciembre de 2022, razón por la cual ya es de imposible cumplimiento.

- 3.7 En este estado de cosas se echa de menos que no se utilizaran de manera oportuna las herramientas previstas en la regulación vigente y no se hubieran diseñado planes piloto de cese de emisión de la señal analógica en áreas del territorio nacional, con la finalidad de evaluar e identificar el impacto de las estrategias de comunicación y del cese de emisión analógica en los hogares colombianos.
- 3.8 En suma, llegado el 31 de diciembre de 2022 definitivamente no puede haber cese de emisiones analógicas por no darse las condiciones fácticas y normativas requeridas. En consecuencia, las sociedades que representamos se mantendrán en condición de simulcast analógico-digital en todos los municipios cubiertos e ineludiblemente tendrán que seguir utilizando las correspondientes frecuencias radioeléctricas e incurrirán en las erogaciones de Capex y de Opex que ello implica.
- 3.9. Estas sociedades continuarán gestionando de manera eficiente la prestación del servicio sin que sea posible evitar los *“costos asociados al mantenimiento de las redes analógicas”* aludidos en los considerandos del **Proyecto**. Al respecto debe tenerse en cuenta que como consecuencia de que no se dará el apagón analógico el 31 de diciembre de 2022, el Estado -en congruencia con lo decidido en sendos laudos del 19 de mayo 2021¹⁸-, tendrá que reconocer a favor de las sociedades que

¹⁸ Los correspondientes procesos en contra del Ministerio se tramitaron en el Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá

representamos las erogaciones derivadas de los siguientes conceptos: (i) uso de frecuencias analógicas; (ii) Capex asociado a la red de transmisión y emisión en tecnología analógica y (iii) Opex de la red de transmisión y emisión en tecnología analógica. Ninguna de las disposiciones del **Proyecto** pueden eludir ese reconocimiento a favor de estas sociedades.

- 3.10 De otra parte, en los considerandos del **Proyecto** se afirma que RTVC y los operadores del servicio de televisión regional no presentan la “condición de simultcast analógico-digital en algunos municipios.” Esta circunstancia puede llegar a afectar la igualdad en la competencia que debe existir entre los agentes económicos que participan en el mercado de audiencia de la televisión abierta radiodifundida, especialmente si se tiene en cuenta que el concesionario de espacios del Canal Uno utiliza la red de RTVC. En ese orden de ideas expresamos nuestra preocupación si llegare a extenderse hasta el año 2025 el plazo para que los operadores públicos desplieguen sus redes de TDT, tal como se sugiere en los considerandos del Proyecto. Cuando fuere pertinente el cese total de las emisiones analógicas o de darse de manera parcial y escalonada, ello debe suceder respecto de todos los operadores tanto públicos como privados de manera simultánea para garantizar la igualdad en la competencia.
- 3.11 El **Proyecto**, al modificar el parágrafo 2º del artículo 8 del Acuerdo CNTV 02 de 2012, elimina la obligación de que el Plan General de Cese de emisiones contenga los siguientes elementos, esenciales para garantizar una adecuada transición a la TDT:
- Esquema progresivo para el cese de emisión;
 - Indicadores y niveles mínimos a ser alcanzados y
 - Cuadro de mando sobre el cual se hará seguimiento mediante la ejecución de herramientas y ejercicios estadísticos realizados como mínimo una vez al año
- 3.12 En este punto debemos reiterar que el **Proyecto**, al ignorar el mandato contenido en el artículo 28 del Acuerdo ANTV 02 de 2012, nuevamente incurre en la impropiedad de omitir los siguientes indicadores:
- a. Cobertura del servicio;
 - b. Despliegue de la infraestructura de la red digital;
 - c. Niveles de antenización;
 - d. Comercialización de receptores;
 - e. Audiencia;
 - f. Penetración.

Como lo sabe el Ministerio, sin esas herramientas es imposible garantizar la efectiva apropiación de la TDT por parte de los televidentes colombianos.

- 3.13 Las anteriores consideraciones permiten afirmar que el **Proyecto** adolece de falsa motivación, pues, pretende que se realice un cese de emisiones analógicas sin que se hayan configurado las condiciones y supuestos mínimos para el efecto.

Como se demuestra en el acápite de antecedentes, el Estado nunca expidió el Plan General de Cese de emisiones a pesar de lo cual se presenta el **Proyecto** para observaciones como si este existiera. Adicionalmente, la falta de indicadores y su periodicidad hace imposible prever los efectos que tendría un cese de emisiones a partir del 31 de diciembre de 2022, así sea de manera progresiva y escalonada.

- 3.14 Las reuniones citadas por el Ministerio en los meses de noviembre y diciembre del presente año y a las cuales -a través del Consorcio Canales Nacionales Privados- han asistido las sociedades que representamos, confirman la evidencia de que a la fecha no existe un Plan de cese de emisiones analógicas. En dichas reuniones la entidad ha planteado la posibilidad de realizar un plan piloto en la Isla de San Andrés y dichas sociedades han reiterado la importancia de contar con los indicadores junto con el Plan y cronograma de trabajo a nivel nacional. El Ministerio siendo consciente de esta necesidad, citó para el viernes de la presente semana a una nueva reunión para trabajar conjuntamente en el desarrollo de una encuesta que servirá de insumo a nivel nacional.
- 3.15 Desafortunadamente el **Proyecto** pretende sanear la cadena de omisiones en las que ha incurrido el Estado trasladándole a los operadores de televisión la obligación de cumplir con las actividades previas requeridas para el cese de emisiones, tales como, el plan de comunicaciones -incluido el plan de medios-, el cronograma de actividades y la determinación de la fecha de cese. Así, el parágrafo 2º del artículo 1º del **Proyecto** propiciaría un cese de emisiones asimétrico y sin coordinación entre los actores involucrados. En este panorama, además, se pone en riesgo la audiencia de los operadores lo cual determina su única fuente de ingresos.
- 3.16 Lo más grave es que el **Proyecto** no tiene en cuenta la afectación que pueden padecer los televidentes y el ejercicio de su derecho fundamental a recibir información. La decisión respecto del cese de emisiones analógicas para el servicio público de televisión es esencial en materia política y social, como lo ha reconocido en varias oportunidades el mismo Estado¹⁹, la televisión continúa siendo el medio de comunicación de mayor penetración e influencia en Colombia. Al respecto debe advertirse que, de acuerdo con el último informe del DANE del estudio de “Calidad de vida”, el 57,1% de los hogares que recibe este servicio de manera directa y radiodifundida lo hace mediante tecnología analógica²⁰.
- 3.17 Finalmente debemos dejar constancia de que, tal como se reconoce en la parte considerativa del **Proyecto**, las sociedades que representamos han cumplido a cabalidad las obligaciones a su cargo para efectos del cese de emisiones analógicas y han invertido recursos económicos y operativos más allá de sus obligaciones.

En efecto, desde que el país decidió adoptar la tecnología TDT, estas sociedades han invertido considerables recursos de divulgación para apoyar su apropiación por

¹⁹ CRC. Documento “Modelo de vigilancia y control de contenidos audiovisuales con enfoque preventivo. 2020”

²⁰ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/entic/bol_entic_hogares_2021.pdf. Página

parte de los televidentes. Con tal propósito, han administrado la página web www.tdtparatodos.tv y las redes sociales twitter, Facebook e Instagram. Así mismo, han contratado varias investigaciones para determinar el conocimiento y el grado de penetración de la señal digital, y han adelantado numerosas campañas masivas en medios digitales y en televisión, con el fin de incentivar el uso de la tecnología TDT.

- 3.18 En consecuencia, si a la fecha no están dadas las condiciones para tal fin, ello es responsabilidad exclusiva de las entidades del Estado que a lo largo de los años tuvieron a su cargo el deber de diseñar y aplicar oportunamente las herramientas requeridas para la adecuada transición a la TDT.

4. Solicitudes

Teniendo en cuenta los antecedentes y consideraciones expuestas, respetuosamente nos permitimos presentar a su consideración las siguientes solicitudes:

- 4.1. Adelantar el trámite de Abogacía de la Competencia ante la Superintendencia de Industria y Comercio, previsto en el artículo 7° de la Ley 1340 de 2009, habida cuenta de lo expresado en el numeral 3.10 de la presente comunicación.
- 4.2. Por motivos de urgencia y para garantizar la continuidad en la prestación del servicio, ampliar por lo menos por un término de seis (6) meses la fecha establecida en la Resolución 795 de 2019 para el cese de emisiones analógicas. En ese término se deberán establecer los indicadores y diseñar el Plan correspondiente.
- 4.3. Sin perjuicio de la anterior solicitud, considerar diversas alternativas con el fin de mitigar el impacto económico que padecerán las sociedades que representamos como consecuencia de que el cese de emisiones analógicas no sucederá el 31 de diciembre de 2022.

Señora Ministra, las sociedades que representamos reiteran su indeclinable voluntad de colaborar en todo lo que esté a su alcance para asegurar el objetivo de una exitosa implementación de la TDT en Colombia, tal como lo han hecho desde hace más de diez años.

De la Señora Ministra, respetuosamente,



JORGE MARTÍNEZ DE LEÓN
CARACOL TELEVISIÓN S.A.
Representante Legal



JUAN FERNANDO UJUETA LÓPEZ
RCN TELEVISIÓN S.A.
Representante Legal