



**Asesoría Técnica a la Subdirección de Vigilancia y Control
de Radiodifusión Sonora - Contrato No. 580 de 2014**

**Diagnóstico Semestral del Universo de Concesionarios de
Radiodifusión Sonora**

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Diciembre de 2016

Contenido

Introducción	2
Análisis del Mercado de Radiodifusión Sonora	3
Marco Normativo	6
Análisis de Impacto Regulatorio – AIR y su aplicación en el Sector Radio	10
Recomendaciones legales sobre las obligaciones de los concesionarios	12
Análisis de Peticiones, Quejas y Reclamos	14
Análisis de Cumplimiento de Obligaciones	18
Análisis de obligaciones revisadas a diciembre de 2016	21
Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas - DOFA	27
Recomendaciones	29
Glosario	30

Introducción

En cumplimiento de las obligaciones contractuales establecidas en el Contrato No. 580 de 2014, suscrito entre el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante FONTIC) y la Unión Temporal Deloitte (en adelante DELOITTE), presentamos el quinto Informe Diagnóstico del Universo de Concesionarios de Radiodifusión Sonora (en adelante RDS) por tipo de servicio (comunitario, comercial y de interés público) al 16 de diciembre de 2016, donde se define el estado actual del sector, sus tendencias, fortalezas y debilidades tanto normativas como operativas y en general todas aquellas recomendaciones que contribuyan a fortalecer la prestación del servicio de Radiodifusión Sonora.

Los resultados contenidos en este informe diagnóstico son producto del procesamiento y análisis de la información recopilada de fuentes externas y de las verificaciones in situ desarrolladas por DELOITTE entre marzo de 2015 y diciembre de 2016, y la información suministrada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante MINTIC), tales como a) Reporte del aplicativo AlfaNet (Sistema de Registro y Radicados del MINTIC) sobre las Peticiones, Quejas y Reclamos (en adelante PQR) recibidas por la Subdirección de Vigilancia y Control de Radiodifusión Sonora en el periodo comprendido entre el 1 de noviembre de 2014 y 16 de diciembre de 2016, b) Bases de datos Zaffiro, AlfaNet y Plus al 16 de diciembre de 2016 y; c) Reportes DCER, Registro TIC, Pólizas de Cumplimiento y Derechos de Autor al 28 de noviembre de 2016.

Análisis del Mercado de Radiodifusión Sonora

Pauta agregada

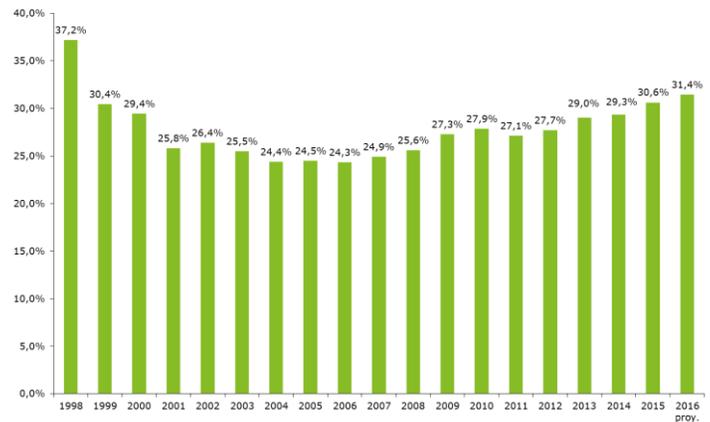
La tendencia de reducción del mercado de pauta publicitaria en los principales medios que se presentó en el año 2015, se ha profundizado en lo corrido del año 2016, afectando de esta forma el mercado de pauta en radio. Es así como en el año 2015, conforme a los registros históricos de ASOMEDIOS, se presentaron en radio descensos en términos reales del 3,4%; el estimado anual con base en datos del primer trimestre de 2016, el decrecimiento superaría el 11.7%.

Por su parte, para el mercado agregado de pauta consolidada en ASOMEDIOS los descensos corresponden a 7.4% y 13.9%, para el año 2015 y 2016, respectivamente. La situación descrita se muestra en la siguiente gráfica.¹



Gráfica 1. Evolución mercado pauta agregado y de radio. Fuente: Aso medios y proyección 2016 propia.

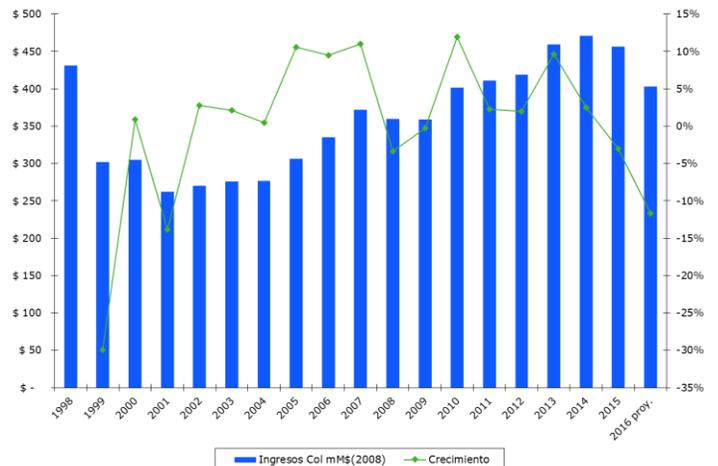
El hecho de que la pauta en radio haya descendido menos que el mercado agregado, ha permitido conservar la tendencia de ganancia de participación en el mercado², tal como se puede observar en la siguiente gráfica.



Gráfica 2. Participaciones de la radio en el agregado de pauta Fuente Asomeditos y Andiaros y cálculos propios - Solo considera medios agregados en Asomeditos y Andiaros

El valor de la pauta de radio para el primer trimestre de 2016, en pesos corrientes fue de COP \$234.438 millones, lo cual corresponde a COP\$ 179.240 millones de pesos constantes de 2008.

Cabe resaltar que la radio sigue en general el comportamiento agregado de variación en la facturación de todos los medios, aun cuando en los últimos años ha tenido un comportamiento en el cual, ante crecimientos, crece más que la industria de medios y ante reducciones se reduce en menor proporción, tal como se muestra en la siguiente gráfica.



Gráfica 1. Ingresos y crecimiento de la pauta en Radio (Pesos constantes de 2008) Fuente ASOMEDIOS y Cálculos propios.

¹ Las estimaciones de proyección de 2016 se basan en los datos al cierre del primer semestre de 2016 y aplicando las proporciones inter semestrales del año precedente (2015) bajo el supuesto de un comportamiento estacional equivalente. Variaciones adicionales pueden resultar en los datos finales de operación que se presenten por parte de ASOMEDIOS al cierre de 2016.

² Se excluye publicidad de exteriores para hacer comparables las cifras la cual ha sido incorporada en Asomeditos solo desde 2016.

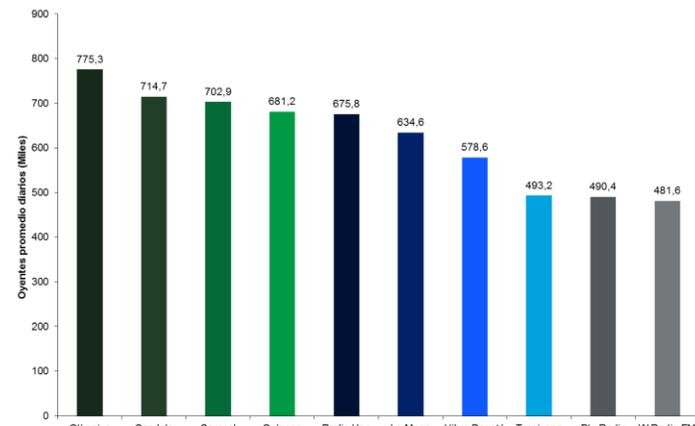
Lo anterior implica que la radio tiene una dinámica que le ha permitido sobrellevar en mejor forma la dinámica general de medios en los cuales los medios tradicionales se reducen significativamente a favor de nuevos medios digitales.

Así mismo, la caída en general de la pauta en los medios tradicionales que se evidencia en la caída agregada y por segmento de los datos que presenta la industria a través de ASOMEDIOS se puede entender así mismo como un efecto de la desaceleración económica acaecida en los últimos dos años. Al respecto cabe indicar que el mercado de pauta reacciona en general más que proporcionalmente a la dinámica de la economía.

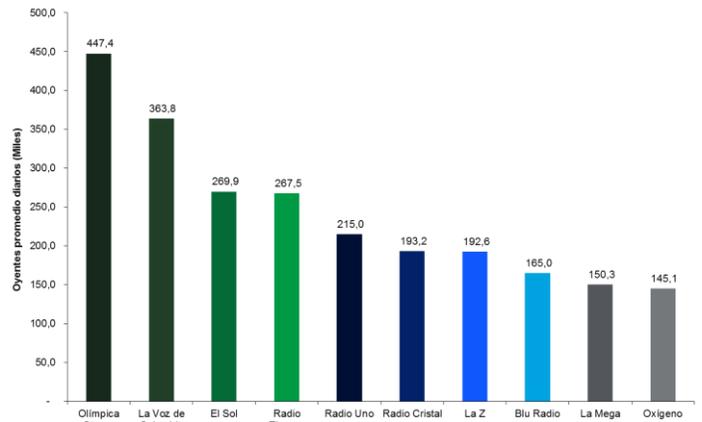
No obstante lo anterior, se destaca que en el caso de radio, y como se verá adelante en el análisis sobre audiencias, existe un nivel de distribución de audiencia en los niveles locales entre diversas emisoras de grupos de cadenas radiales tradicionales y consolidadas, con cadenas emergentes y con emisoras locales, que se debe traducir necesariamente en una dinámica de competencia en el mercado de pauta en radio a nivel nacional.

Audiencias

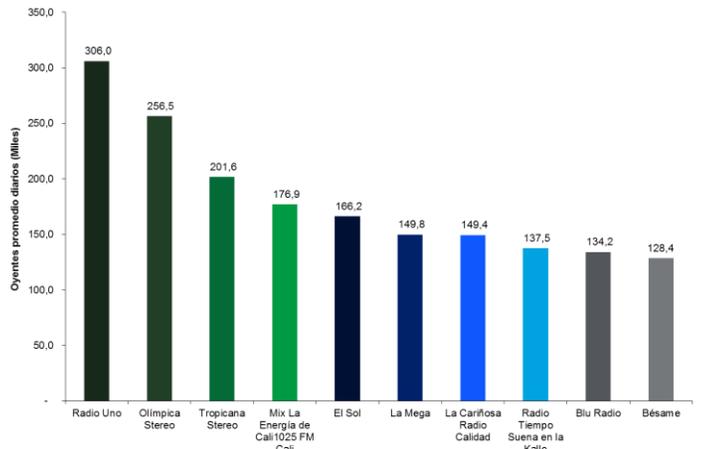
Conforme al Estudio Continuo de Audiencia de Radio - ECAR desarrollado por el Centro Nacional de Consultoría - CNC³, para el periodo comprendido entre julio y octubre de 2016, se presentan los datos de audiencia para las cinco principales ciudades, que dan una idea de la dinámica competitiva en los principales mercados. Al respecto se destaca que en general las emisoras musicales superan a las emisoras de noticias y opinión. Así mismo, las emisoras que marcan más alto, suelen pertenecer a grupos de medios de radio con cubrimiento nacional.



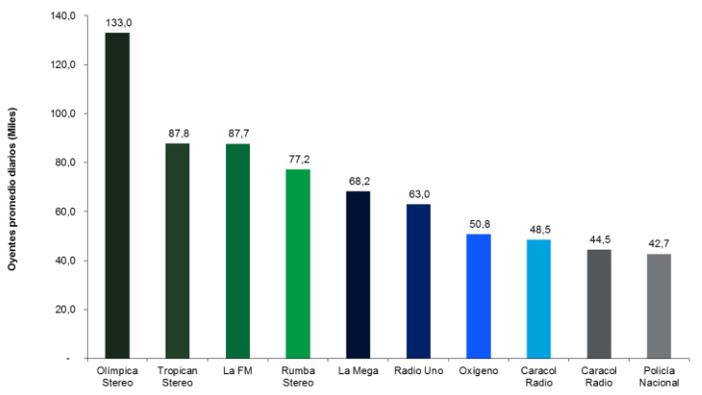
Gráfica 4. Audiencias principales emisoras en Bogotá
Fuente ECAR 3-2016



Gráfica 5. Audiencia principales emisoras en Medellín
Fuente ECAR 3-2016

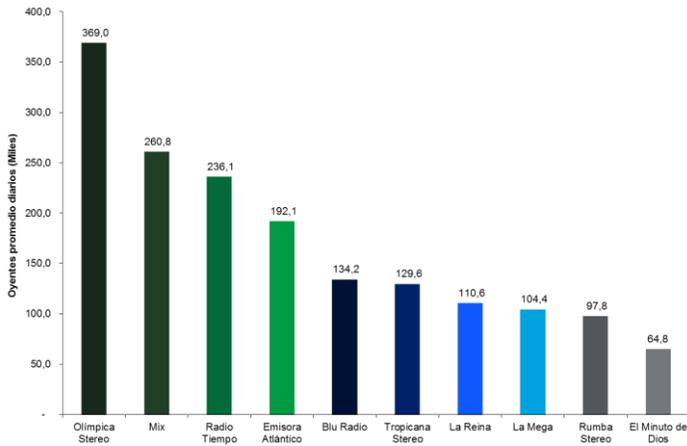


Gráfica 6. Audiencia principales emisoras en Cali
Fuente ECAR 3-2016



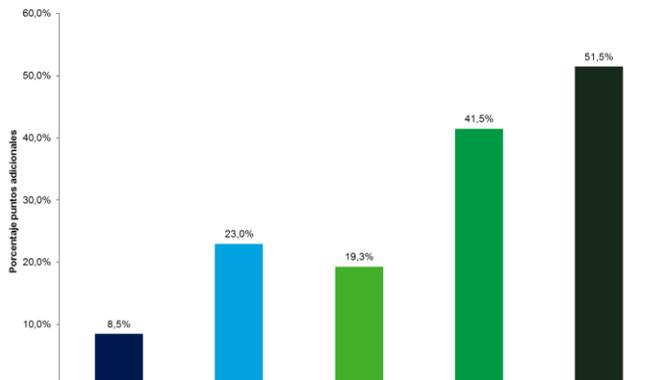
Gráfica 8. Audiencia principales emisoras en Bucaramanga
Fuente ECAR 3-2016

³ Publicado en la página web http://www.encuestascnc.com/cnc_ecar/ y consultado el 27 de noviembre de 2016



Gráfica 7. Audiencia principales emisoras en Barranquilla
Fuente ECAR 3-2016

Nótese que para los mercados presentados en general existe, salvo para el caso de Bogotá donde la competencia se evidencia más fuerte y pareja, una emisora líder que sobrepasa a las demás en una proporción significativa, tal como se evidencia en la siguiente gráfica que muestra los diferenciales porcentuales de la primera emisora respecto de la segunda en cada ciudad.



Gráfica 9. Comparación entre primera y segunda emisora en cada mercado local
Cálculos propios basados en ECAR 3-2016

Competencia

En cuanto a la competencia en el mercado, tal como se evidenció en su momento en los informes de 2015, relativos a la información financiera disponible para 2014 en supersociedades, la facturación se concentra en unos pocos grupos radiales de gran importancia. Esta estructura de mercado, que suponemos se ha mantenido en los años 2015 y 2016, es coherente con el hecho de que, en general, se encuentra que las emisoras de mayor audiencia en cada mercado local suelen pertenecer a dichos grupos.

Lo anterior implica que el mercado de radio puede presentar niveles de concentración importantes, no obstante existir un número plural importante de actores, así como algunas cadenas nuevas que se están consolidando, donde se destacan las emisoras del sistema BLU Radio (CaracolTV) que han venido ganando audiencia.

La estructura de mercado que así se conforma, se muestra interesante en tanto existen actores fuertes que generan contenidos que trascienden a nivel nacional, compitiendo con emisoras locales, generando con ello dinámicas de pluralidad informativa y de entretenimiento que cubren diversos gustos de las audiencias. Si bien, se resalta que en cada mercado local individualmente considerado existe un claro líder. Esta estructura se sugiere adecuada en la medida en que consolida una industria fuerte, genera pluralidad de contenidos y una dinámica de mercado adecuada.

No obstante lo anterior, es importante y recomendable que se profundice en la materia, de modo tal que se establezcan parámetros de análisis de la estructura de mercados locales, considerando separadamente los segmentos de información (incluyendo noticias y opinión), de los de entretenimiento (incluyendo emisoras musicales), propendiendo por, en la medida de lo posible, generar procesos de desconcentración de frecuencias en las asignaciones de emisoras, en los mercados locales donde se evidencie que la explotación real de varias emisoras en el mismo segmento (noticias o entretenimiento) y banda de frecuencias (FM o AM) se concentre, por la vía de agregar concesiones, emisoras en arriendo y cesiones en un solo actor.

Al respecto, se recomienda realizar con alguna periodicidad (4 a 5 años), un estudio de los principales mercados locales y agregado nacional en cuanto a la distribución de audiencias y facturación de pauta, a efectos de poder detectar en que mercados específicos se requerirían eventualmente correctivos como los propuestos.

Marco Normativo

A continuación, presentamos el diagnóstico del marco normativo de radiodifusión sonora, en cuanto a novedades legislativas y reglamentarias que se hayan expedido entre junio y diciembre de 2016.

Resolución MINTIC 1090 de 2016

La Resolución 917 de 2015, contempla los aspectos relacionados con las garantías necesarias para amparar el pago de contraprestaciones a favor del MINTIC/FONTIC, *"derivadas de los permisos para uso del espectro radioeléctrico, la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, el acceso al espectro radioeléctrico asociado a la capacidad satelital, la prestación de los servicios postales de pago, y las concesiones otorgadas para la prestación del servicio de radiodifusión sonora y demás obligaciones derivadas de este último servicio."*

Dicha Resolución, fue modificada en dos oportunidades en su artículo 8º, relativo a la presentación y aprobación de las garantías a través de las Resoluciones 2410 del 13 de octubre de 2015 y 162 del 8 de febrero de 2016.

Nuevamente, con la Resolución 1090 del 13 de junio de 2016, se modificó la Resolución 917 de 2015, esta vez, no sólo en lo referente a la presentación y aprobación de las garantías, sino en el objeto, el ámbito de aplicación y los riesgos que deben cubrir las garantías, en particular la cobertura y el valor garantizado.

Los cambios introducidos con la Resolución 1090 de 2016, se resumen en lo siguiente:

1. De acuerdo con la parte considerativa de la Resolución 1090 del 2016, *"del análisis del comportamiento del sector de telecomunicaciones y el sector postal en materia de contraprestaciones, cuyos pagos buscan garantizarse en el marco de lo establecido en la Resolución 917 de 2015, se observó que los montos asociados a los amparos correspondientes a eventuales sanciones, infracciones y perjuicios derivados del no pago de las contraprestaciones resultarían indeterminables, razón por la cual no puede precisarse el monto asegurable (...)".* Adicionalmente, se evidenció que la inclusión de esta cobertura generaría una carga económica que *"elevaría drásticamente el interés asegurable y (...) el valor de la prima que debe ser asumida por los operadores y proveedores (...)".*

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se elimina el monto asegurable de amparos correspondientes a sanciones, infracciones y perjuicios, por lo que las garantías únicamente van a cubrir el riesgo de incumplimiento en el pago de las contraprestaciones, con la salvedad para los concesionarios de radiodifusión sonora en las modalidades de comercial

y comunitaria, a quienes también deben amparar las demás obligaciones derivadas del servicio.

Con esto, se modifica lo estipulado en el artículo 3º y numeral 5.3.2 del artículo 5º y se suprimen los numerales 5.3.6 y 5.4.1 del artículo 5º de Resolución 917 de 2015.

2. Se consagran nuevas disposiciones para calcular el valor a asegurar por parte de: (i) los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que lleven un año o más proveyendo dichas redes y servicios, agregando un inciso final al 5.4.1 del artículo 5º que estipula que para este caso el *"valor a asegurar se calculará conforme al estimativo que resulte de las cuatro últimas contraprestaciones periódicas realizadas por el proveedor ante el Ministerio."*, y (ii) los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que a su vez sean titulares de permiso para uso del espectro radioeléctrico agregando un inciso final al parágrafo del artículo 8º donde se expresa que *"el valor a asegurar estará calculado por la contraprestación derivada de estos dos conceptos, el cual será indicado en el respectivo acto administrativo particular."*
3. Se clarifica para los servicios de radiodifusión sonora comercial y comunitaria, que se debe garantizar tanto el otorgamiento de la concesión como la prórroga, modificando así el artículo 3º y el artículo 5º de la Resolución 917 de 2015.
4. Las condiciones de la garantía son exclusivamente las que impone la Resolución y no las del respectivo título habilitante, como se permitía anteriormente. Con esto se modifica el inciso segundo del artículo 8º de la Resolución 917 de 2015.
5. Se fija un plazo de 60 días hábiles para la aprobación de la garantía por parte del MINTIC, el cual antes no se contemplaba, modificando así el inciso segundo del artículo 8º de la Resolución 917 de 2015.
6. Se precisa que la aprobación de garantías *"no está sujeta al inicio del uso del espectro por parte del titular del permiso (...) ni constituye un requisito adicional para llevar a cabo la habilitación general de que trata el artículo 10 de la Ley 1341 de 2009."* Cabe aclarar, que sin perjuicio de lo anterior, *"la no constitución y presentación de garantías está sujeta al régimen de*

sanciones e infracciones (...) aplicable." Lo anterior, representa una adición al artículo 8º.

- Mediante el artículo 6º de la Resolución 1090 del 13 de junio de 2016, se deroga el artículo 96 de la Resolución 415 del 13 de abril de 2010, "Por la cual se expide el Reglamento del Servicio de Radiodifusión Sonora y se dictan otras disposiciones", el cual reglamentaba la garantía que debían constituir los proveedores del servicio de radiodifusión sonora comercial y comunitaria.

Resolución ANE 754 de 2016

El Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 establece, en su artículo 43, que la ANE tendrá la función de expedir normas relacionadas con el despliegue de antenas, las cuales contemplarán entre otras, la potencia máxima de las antenas o límites de exposición de las personas a campos electromagnéticos y las condiciones técnicas para cumplir dichos límites.

El Decreto 1078 de 2015, establece en el capítulo 5, del título 2 de la parte 2 del libro 2, los lineamientos a tener en cuenta para la protección a radiaciones no ionizantes y adopta los niveles de referencia de emisión a campos electromagnéticos (definidos por la Comisión Internacional para la Protección de la Radiación No Ionizante- ICNIRP).

Esta resolución deroga la Resolución ANE 387 de 2016, que había establecido los lineamientos técnicos, la reglamentación para la aplicación efectiva de estos y las directrices que determinaban la manera idónea de lograr controlar los niveles de exposición de las personas a campos radioeléctricos. Con esta nueva resolución se compilan y completan en un solo cuerpo las normas que había expedido anteriormente la ANE en esta materia.

Del contenido de la Resolución 754 de 2016, se destacan los siguientes aspectos:

- La Agencia Nacional del Espectro en su resolución establece que las **fuentes inherentemente conformes** se encuentran eximidas de la obligación de colocar avisos, realizar cálculos teóricos, realizar mediciones de campos electromagnéticos y de presentar la Declaración de Conformidad de Emisión Radioeléctrica (DCER); mientras que las **fuentes normalmente conformes** se encuentran eximidas de realizar mediciones de campos electromagnéticos o presentar DCER (si tendrían que colocar avisos y realizar cálculos teóricos).
- La Resolución objeto de análisis, determina que todos aquellos agentes que ostenten el control sobre la infraestructura activa para la prestación de servicios de RDS, que tengan estaciones que generen campos electromagnéticos, deberán presentar un **estudio**

simplificado de evaluación de cumplimiento de los niveles de exposición a campos electromagnéticos.

- Para el caso de estaciones radioeléctricas instaladas con anterioridad al 14 de octubre de 2016, deberán presentar los estudios de sus estaciones a la ANE de conformidad con el siguiente cronograma:

Plazo máximo*	Número de estaciones radioeléctricas
1 año	Hasta 50 estaciones
2 años	Entre 51 y 500 estaciones
3 años	Entre 501 y 3000 estaciones
4 años	Entre 3001 y 5000 estaciones
5 años	Más de 5000 estaciones

*Plazo contado a partir del 14 de octubre de 2016, fecha en la cual la ANE publicó los formatos para la presentación del cálculo simplificado.

Dentro de los seis (6) meses siguientes, contados a partir del 15 de octubre de 2016, deberá entregarse a la ANE un cronograma que indique los compromisos de avance para la presentación de los estudios. De acuerdo con el cronograma establecido, se presentará cada seis (6) meses el avance de los cálculos simplificados realizados.

- La DCER de las estaciones radioeléctricas que presten servicios de radiodifusión sonora que se encuentren vigentes al momento de expedición de la Resolución, seguirán siendo válidas. No obstante, en un plazo no inferior seis (6) meses antes del vencimiento de la declaración deberá presentarse el cálculo simplificado.
- Para las estaciones radioeléctricas que contaban con DCER, cuya vigencia finalizó en el periodo de transición entre el 17 de junio de 2016 y el 14 de octubre de 2016, así como para aquellas cuya DCER venza dentro de los seis (6) meses siguientes al 14 de octubre de 2016, se deberá presentar el cálculo simplificado en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de dicha fecha.
- Para las estaciones radioeléctricas para las cuales antes del 17 de junio de 2016, existía la obligación de presentar la DCER ante el MINTIC y que no contaban con dichas declaraciones vigentes al momento de la publicación de la Resolución 387 de 2016, se deberá presentar el cálculo simplificado en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la Resolución 754 de 2016. Lo anterior, sin perjuicio de lo que establezca el MINTIC en materia de cumplimiento de estas obligaciones.
- Para el caso de las estaciones radioeléctricas instaladas después del 14 de octubre de 2016, se deberán presentar los estudios a la ANE, dentro de un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de la instalación.

8. Para las estaciones radioeléctricas cuyos parámetros técnicos de operación se modifiquen, afectando directamente los cálculos obtenidos y presentados previamente a la ANE, se deberá presentar, en un plazo no mayor a tres (3) meses una vez realizada la modificación, un nuevo estudio donde se demuestre que se mantiene el cumplimiento de las condiciones establecidas.
9. Todos aquellos agentes que ostenten el control sobre la infraestructura activa para la prestación de servicios de RDS, que tengan estaciones que generen campos electromagnéticos, podrán optar por realizar mediciones de campos electromagnéticos o instalar equipos de monitoreo continuo sin necesidad de realizar los cálculos simplificados. En este caso, los resultados deberán presentarse a la ANE en los plazos estipulados para los cálculos simplificados.
10. Todos aquellos agentes que ostenten el control sobre la infraestructura activa para la prestación de servicios de RDS, que tengan estaciones que generen campos electromagnéticos, podrán tipificar sus estaciones radioeléctricas para efectos de la presentación de los cálculos simplificados, siempre y cuando las condiciones de operación de instalación y de entorno poblacional sean equivalentes. En este caso, deberán presentar una propuesta de tipificación a la ANE para su aprobación.

Lo anterior aplica para estaciones instaladas antes del 14 de octubre de 2016.
11. Quiénes requieran instalar los equipos de monitoreo podrán realizar acuerdos entre ellos con el fin de instalar sistemas de monitoreo conjunto, en lugares en los que existan varias fuentes de emisión en un radio de 50 metros.
12. Para las estaciones radioeléctricas que prestan servicios de radiodifusión sonora en AM, para las cuales se deberá seguir presentando la DCER o instalar equipos de monitoreo continuo se deberán tener en cuenta los siguientes plazos y periodos de transición:
 - i. La DCER vigente al momento de la publicación de la Resolución 387 de 2016, cuya vigencia es mayor a seis (6) meses, contados a partir del 14 de octubre de 2016, seguirá siendo válida para dichas estaciones. No obstante, en un plazo no inferior a seis (6) meses antes del vencimiento de la declaración deberá informar a la ANE si seguirán realizando las mediciones de campo y presentando la DCER o instalarán un equipo de monitoreo continuo. La alternativa escogida, así como la ubicación propuesta en caso de elegir la instalación de equipos, deberá informarse a la ANE en un plazo no inferior a tres (3) meses antes del vencimiento de la declaración.
 - ii. Para las estaciones radioeléctricas cuya vigencia de la DCER finalizó en el periodo de transición entre la entrada en vigencia de la Resolución 387 de 2016 y el 14 de octubre de 2016, así como aquellas cuya DCER pierda vigencia dentro de los seis (6) meses siguientes al 14 de octubre de 2016, se deberán realizar las mediciones de campo o instalar equipos de monitoreo en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir del 14 de octubre de 2016. La alternativa escogida, así como la ubicación propuesta en el caso de los equipos de monitoreo, deberán informarse a la ANE en un plazo máximo de tres (3) meses después de la publicación de la Resolución 754 de 2016 (20 de octubre de 2016).
 - iii. Para las estaciones radioeléctricas que no contaban con DCER vigente al 17 de junio de 2016, deberán realizar las mediciones de campo y la DCER o instalar equipos de monitoreo continuo, en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la Resolución 754 de 2016. La alternativa escogida, así como la ubicación propuesta en caso de elegir la instalación de equipos, deberán informarse a la ANE en un plazo máximo de tres (3) meses después de la publicación de la Resolución 754 de 2016.

Lo anterior, sin perjuicio de lo que establezca el MINTIC, en materia de cumplimiento de las obligaciones en relación con los límites de exposición de las personas a los campos electromagnéticos asociadas al permiso con el que cuentan para hacer uso del espectro radioeléctrico, que tenían antes de la entrada en vigencia de la Resolución 387 de 2016.
13. Todos aquellos agentes que ostenten el control sobre la infraestructura activa para la prestación de servicios de RDS, que tengan estaciones que generen campos electromagnéticos, deberán colocar avisos visibles en las estaciones radioeléctricas, los cuales deberán indicar si las antenas instaladas cumplen con los límites máximos permitidos de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 1078 de 2015.
14. En caso de que la estación no sea declarada como normalmente conforme, el plazo para la instalación del aviso se contará a partir de la presentación de las mediciones de campo o de la instalación del equipo de monitoreo.
15. En caso de compartición de infraestructura, se podrán realizar acuerdos para la instalación de los avisos. Los plazos empezarán a correr desde el momento en que

se presente el último cálculo simplificado, es decir, cuando la ANE haya recibido la totalidad de cálculos de las estaciones que se encuentran co-localizadas en el sitio.

16. Todos aquellos agentes que ostenten el control sobre la infraestructura activa para la prestación de servicios de RDS, que tengan estaciones que generen campos electromagnéticos, deberán cumplir con la metodología de mediciones establecida en el Anexo No. 1 de la Resolución 754 de 2016.

Análisis de Impacto Regulatorio – AIR y su aplicación en el Sector Radio

Introducción

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE, ha planteado la relación entre una adecuada regulación y el desempeño de la economía de los países. Desde finales del siglo XX esta Organización empezó a trabajar sobre evidencia empírica que permitía conectar reformas regulatorias con el desempeño de las diversas economías⁴. En el año 2009, la OCDE formalizó el proceso de toma de decisión regulatoria mediante el concepto de Análisis de Impacto Regulatorio –AIR, como una herramienta adecuada y deseable que debe ser incorporada en los procesos de desarrollo de políticas públicas y de regulación de un mercado donde el Estado intervenga⁵.

Conceptos básicos

La OCDE y otras instituciones parten de considerar el AIR como un grupo de herramientas y a su vez como un proceso que, en su conjunto, deben generar efectos de mejora en la calidad de la regulación y en los impactos positivos que ella produzca en las variables principales del sector económico donde se aplica.

Se advierte en la teoría disponible de AIR que deben ser considerados no solo elementos de análisis cualitativo, sino sobre todo elementos cuantitativos que permitan categorizar, priorizar y tomar decisiones de acción de desarrollo de políticas públicas, incluida la regulación, apuntando a maximizar beneficios sociales. Así mismo, la Unión Europea⁶, reconoce el AIR como herramienta fundamental para la mejora de la regulación y del desarrollo de políticas públicas.

Hoy en día, la mayoría de países desarrollados y en especial los pertenecientes a la OCDE, han tenido avances hacia la consolidación del AIR como herramienta que asegura la calidad en la expedición acciones de intervención del Estado en los diversos mercados.

A continuación, se describen los elementos generales principales que se encuentran como referencia conceptual y en las recomendaciones de los organismos citados respecto al AIR.

1. Objetivos esperados

Al AIR responde a un conjunto de pasos lógicos a seguir para el desarrollo de reformas en la política pública que permite conocer de antemano ventajas y desventajas de las opciones de acción posibles. Un proceso de AIR está relacionado con la construcción, aplicación y valoración de las políticas públicas o regulaciones desarrolladas y de los ajustes de política que deben aplicarse a un mercado, incorporando elementos de análisis *ex ante* y de consulta pública que incorpore dichos análisis. El AIR apunta a asegurar la calidad de la política pública, asegurando que la misma responda a la problemática que se quiere resolver.

2. Metodologías y herramientas recomendadas para el AIR⁷

En términos generales, el AIR considera un proceso y unas herramientas a aplicar dentro de dicho proceso.

En cuanto a los procesos, se evidencia una evolución sistemática en la cual se introducen elementos de análisis *ex post* respecto del impacto de políticas adoptadas previamente, evolucionando hacia un proceso de AIR *ex ante* donde se prevé mirar en detalle los impactos previsible de las diversas alternativas de acción para la toma de decisiones previa a la expedición de las políticas, así como la incorporación de procesos de consulta pública de las propuestas realizadas e incluso el diseño de parámetros de monitoreo y seguimiento para asegurar el cumplimiento de objetivos de la política pública.

⁴ OECD. Organization for Economic Co-Operation and Development (1997). Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries. disponible en <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>

⁵ OECD. Organization for Economic Co-Operation and Development (2009). Regulatory Impact Analysis. A Tool for Policy Coherence. Disponible en http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en#page1

⁶ European Commission (2009). Impact Assessment Guidelines

⁷ OECD. Organization for Economic Co-Operation and Development. Regulatory Impact Analysis (RIA), (2004). Disponible en <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258430.pdf> y OECD. Organization for Economic Co-Operation and Development. OECD reviews of regulatory reform: Brazil – strengthening governance for growth. (2008). Disponible en <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecdreviewsofregulatoryreform-brazilstrengtheninggovernanceforgrowth.htm>

El AIR como herramienta considera como elementos mínimos los siguientes:

- Descripción de procedimientos y resultados esperados de los procesos de consulta.
- Información de contexto incluyendo la definición del problema a abordar.
- Descripción de objetivos esperados.
- Descripción de las opciones de acción.
- Análisis del impacto respecto de cada opción considerada.
- Comparativo de opciones.
- Procesos de monitoreo y evaluación ex post.

Al centrarse en el análisis de impacto, se consideran de manera general como elementos relevantes:

- a. Las fuentes de información para el análisis, donde se incluyen, series de información periódica cuantitativa, el uso de expertos incluyendo estudios de mercado y los resultados de procesos de consulta pública.
- b. El tipo de análisis, donde se encuentran tantos análisis cualitativos, que apuntan a entender el contexto y mecanismos de interacción de variables del mercado, como los análisis cuantitativos que apuntan a la comparabilidad entre opciones.
- c. Manejo de la incertidumbre y el riesgo, valorando el impacto de posibles desviaciones y las consecuencia de la ocurrencia de dichos riesgos.

En cuanto a las herramientas de análisis cuantitativo, se promueven en el AIR básicamente (i) el análisis costo – beneficio, (ii) el análisis de efectividad de costos (menor costo de las alternativas con igual objetivo), y (iii) el análisis multicriterio que combina elementos cuantitativos y cualitativos.

Recomendaciones para el Sector de Radio

Considerando la metodología de AIR y la necesidad de valorar en todas sus dimensiones el actual modelo de la Radio en Colombia, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Establecer un modelo de AIR para el sector de radio que considere un AIR *ex post* de todas las medidas regulatorias actuales, de modo que se pueda con ello estimar qué medidas deben permanecer pues generan un impacto positivo y cuales se pueden eliminar o simplificar por presentar impactos negativos o impactos no medibles.

- Diseñar un proceso para replantear la política pública en el sector de radio que parta de la formulación de políticas mediante el uso de un proceso de AIR *ex ante* y que permita simplificar las reglas del sector y el proceso de vigilancia y control correspondiente. Para ello, se deben fijar unos objetivos globales que se desprendan de los mandatos legales fundamentales para el sector.
- Involucrar los dos componentes anteriores en el proceso de diseño normativo y en el proceso de discusión pública correspondiente a la conformación de un marco normativo actualizado y simplificado.
- Recolectar periódicamente información para el cálculo de indicadores que se diseñen con un nivel de detalle y periodicidad adecuados a los efectos de los objetivos de desarrollo del mercado y de los servicios en sus diversas modalidades.

Recomendaciones legales sobre las obligaciones de los concesionarios

Teniendo en cuenta el contenido del capítulo anterior, a continuación presentamos una propuesta para la modificación y racionalización de las obligaciones legales que actualmente se encuentran a cargo de los concesionarios de Radiodifusión Sonora.

Racionalización de las obligaciones legales

Dentro de los análisis realizados en el marco de la ejecución del Contrato No. 580 de 2016, se ha evidenciado una gran cantidad de obligaciones a cargo de los concesionarios de radiodifusión sonora, las cuales tienen gran impacto en los concesionarios, particularmente los comunitarios y de interés público, pero poco en la prestación efectiva del servicio. Muchas de estas obligaciones imponen cargas altas a estos concesionarios, que en muchas ocasiones no tienen capacidad de cumplirlas.

Teniendo en cuenta el bajo impacto en la prestación del servicio y la incapacidad de los concesionarios para cumplirlas, consideramos que debe revisarse el marco legal de obligaciones con el fin de hacerlas más razonables, de manera que permitan el efectivo cumplimiento por parte de los concesionarios.

A continuación, relacionamos las obligaciones que consideramos podrían ser objeto de revisión:

i. Pago de derechos de autor. El artículo 97 de la Resolución 415 de 2010, establece que los concesionarios *"deberán presentar dentro del primer trimestre del año ante el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones los paz y salvos, vigentes al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, por concepto de derechos de autor"*.

Si bien toda persona que hace uso de obras protegidas por derechos de autor debe tener las autorizaciones correspondientes y pagar los derechos, consideramos no debería corresponderle al MINTIC vigilar el pago o no de estos derechos. Esto debido a que lo expuesto corresponde a una relación entre privados y, a pesar de que el artículo 162 de la Ley 23 de 1982 dispone que *"El Ministerio de Comunicaciones no permitirá a los organismos de radiodifusión que utilicen en sus emisiones obras científicas, literarias o artísticas y producciones artísticas que no hayan sido previamente y expresamente autorizadas por sus titulares o sus representantes"*, esto no implica que el MINTIC deba vigilar el pago o no de las obligaciones mencionadas.

ii. Póliza de cumplimiento de la concesión. De acuerdo con lo estipulado en la Resolución 917 de 2015 y la 1090 de 2016, los concesionarios de radiodifusión sonora deben tramitar una garantía de cumplimiento que deberá cubrir tanto el cumplimiento en el pago de las contraprestaciones que se deben efectuar a favor del MINTIC/FONTIC con ocasión del otorgamiento o prórroga de la concesión para la provisión del servicio de radiodifusión sonora comercial y comunitaria, así como las demás obligaciones derivadas de este servicio.

La póliza mencionada debe cumplir con unas especificaciones, dentro de las que se encuentran:

- Debe designarse en calidad de afianzado al titular del permiso, al concesionario, al proveedor habilitado de manera general o al autorizado, según corresponda.
- Debe asegurarse en calidad de Asegurado y Beneficiario Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y al Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Deberá encontrarse firmada por el representante legal del garante y por el titular del permiso, concesionario, proveedor habilitado de manera general o el autorizado afianzado según sea el caso.
- Las primas deben estar pagadas y sin saldo alguno pendiente y no se aceptan certificaciones de no expiración por falta de pago.
- El monto a garantizar será equivalente al veinte por ciento (20%) del valor de la concesión o su prórroga.

Particularmente en el caso de los concesionarios de radiodifusión sonora comunitaria, constituir una póliza que cumpla con todos los requerimientos estipulados no ha sido fácil, por ello, esta es una de las obligaciones que presenta un mayor número de posibles incumplimientos evidenciados. De acuerdo con nuestra revisión, más del 40% de las emisoras comerciales y más del 90% de las emisoras comunitarias con licencia vigente no cuenta con una póliza.

En relación con este servicio, vemos que la cuantía a asegurar usualmente es baja y no tiene mayor aplicación práctica pues no hay un daño cuantificable o un siniestro, por lo que es difícil de monetizar.

Adicionalmente, con la última reglamentación, esta obligación adquiere mayor dificultad en el cumplimiento debido a que se debe cubrir el pago de la contraprestación.

iii. Reportes de información. Al hacer la revisión del catálogo de obligaciones que tienen los concesionarios, se observa que existe gran cantidad de obligaciones relacionadas con el envío de información al MINTIC, sea por una sola vez o de manera periódica. Dentro de estas obligaciones se encuentran:

- Remitir copia del Manual de Estilo.
- Remitir actualización de la Junta de Programación.
- Remitir copia con soporte sonoro del informe anual acerca de la evaluación de los fines del Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora y la aplicación del Manual de Estilo.

Lo anterior, implica que el MINTIC se encuentra recibiendo por parte de los concesionarios una gran cantidad de información que en la práctica no puede ser tratada por parte de la entidad. Por ello, puede ser mucho más útil establecer una medida de responsabilidad demostrada (*accountability*), de modo que los concesionarios puedan demostrar, a petición de MINTIC, que se encuentran cumpliendo con las obligaciones establecidas.

Además, este modelo permitiría al Estado (a través de MINTIC) poder examinar al concesionario al momento de la prórroga de la concesión de una manera más eficiente y tener en cuenta que éste haya cumplido siempre de manera oportuna con sus obligaciones, como requisito mínimo para la prórroga; es decir, que para la prórroga no solo este cumplido al momento de la solicitud sino que pueda demostrar que siempre ha cumplido.

Modificación al modelo de arrendamiento de estación de radiodifusión sonora

El artículo 59 de la Ley 1341 dispone que “*Los concesionarios del Servicio de Radiodifusión Sonora Comercial podrán dar en arrendamiento las estaciones de radiodifusión hasta por el término de la vigencia de la concesión, informando al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la suscripción del contrato de*

arrendamiento. El arrendamiento de una estación de radiodifusión sonora no implica modificación del contrato de concesión y el titular será solidariamente responsable con el arrendatario por el incumplimiento de todas las obligaciones emanadas del mismo”. Esta disposición no se encuentra reglamentada actualmente, ya que el artículo 48 de la Resolución 415 de 2010, se limita a replicarla.

Si bien el concesionario sigue estando vinculado al Estado mediante la licencia de concesión, en la práctica este esquema ha permitido sustituir al concesionario en cuanto a la prestación del servicio. Es decir, mediante esta práctica legal, quien se encuentra prestando efectivamente el servicio de radiodifusión sonora es el arrendatario (un tercero con el que el Estado no tiene ningún vínculo) y no el arrendador (quien es el concesionario). Esto, además, se ha constituido como un negocio lucrativo entre particulares a partir de un servicio público prestado en gestión indirecta y el uso de un bien de uso público (el espectro electromagnético).

En esa medida, cuando un concesionario obtiene una licencia para prestar servicio de radiodifusión sonora, se está comprometiendo con el Estado a prestar este servicio en nombre del Estado y bajo las condiciones establecidas en la ley. Mediante el esquema del arrendamiento, en la práctica el concesionario se está despojando de esta obligación y se la está pasando a un tercero, lo que hace que pierda en gran parte el sentido previsto en la misma licencia, y es que un particular específico, seleccionado por el Estado (mediante los mecanismos establecidos en la ley), sea quien gestione el servicio público cuya titularidad es del Estado.

Igualmente, el Estado al asignar espectro electromagnético para el servicio de radiodifusión sonora, tiene en cuenta principios de pluralidad informativa y democratización del acceso y uso del espectro. Un riesgo de este modelo de arrendamiento es que puede permitir en la práctica se concentre el espectro en pocas manos y se limite la pluralidad en la información y los contenidos.

El MINTIC, a partir de las facultades que tiene previstas en la Ley 1341 de 2009, en especial el parágrafo del artículo 58 y el artículo 18 numeral 19, así como en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 (en ejercicio del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política), puede reglamentar esta figura, con el fin de establecer las condiciones del arrendamiento de acuerdo a los principios y reglas que rigen el servicio de radiodifusión sonora. Igualmente, el Estado al decidir prorrogar o no la licencia al concesionario que dio en arriendo su estación, puede considerar este hecho para establecer que efectivamente este concesionario no tiene el interés efectivo de gestionar el servicio sino que sea un tercero el que lo haga (sin tener efectivamente la licencia).

Análisis de Peticiones, Quejas y Reclamos

A partir de la información suministrada por la Subdirección de Vigilancia y Control correspondiente a las peticiones, quejas y reclamos (en adelante PQR) que fueron presentadas en el periodo comprendido entre el 1° de noviembre de 2014 y el 5 de diciembre de 2016, desarrollamos el siguiente procedimiento para su análisis y caracterización.

Actividades

- Consulta de la información de PQR, por número de radicado, en el aplicativo AlfaNet del periodo comprendido del 1° de noviembre de 2014, hasta el 5 de diciembre de 2016.
- Análisis preliminar de la información, validando que las denuncias corresponden a concesionarios vigilados por la Subdirección de Vigilancia y Control de RDS.
- Se descartan del análisis las PQR de medios impresos y televisivos. Por lo anterior, de un total de 116 denuncias radicadas, 114 corresponden a sujetos vigilados por la Subdirección de Vigilancia y Control de RDS.
- Caracterización de las PQR por los siguientes criterios: i. Tipo de PQR, ii. Clasificación geográfica y iii. Tipo de Emisora.
- Clasificación de las PQR según el tipo de emisora, por aspecto a evaluar, así: i. jurídico, ii. técnico, iii. administrativo, iv. financiero, v. contenidos y, vi. Integrales (múltiples aspectos).

A partir de la ejecución del procedimiento anterior, se observa que para el periodo de análisis fueron evaluadas 114 PQR, de las cuales el 64,16% corresponden a Reclamos de los usuarios frente al MINTIC, en relación con la prestación indebida del servicio de radiodifusión sonora por parte de los concesionarios.

Por otro lado, el 22,81% de las PQR son clasificadas como Quejas, las cuales se definen como la manifestación de protesta o inconformidad del usuario en relación al rol de la Subdirección que tiene facultades de vigilancia y control en cumplimiento de sus obligaciones. Mientras que el restante 14,04% se relacionan a Peticiones expuestas por los usuarios frente a la necesidad de actuación de la Subdirección de Vigilancia y Control de RDS.



Gráfica 10. Clasificación por asunto PQR.

Caracterización Geográfica

En complemento a la clasificación anterior, al realizar la caracterización de las PQR por procedencia geográfica se observa que aproximadamente el 47,4% de las PQR son presentadas para concesionarios ubicados en los departamentos de Cundinamarca (15), Boyacá (12), Santander (11), Huila (9) y Nariño (7).

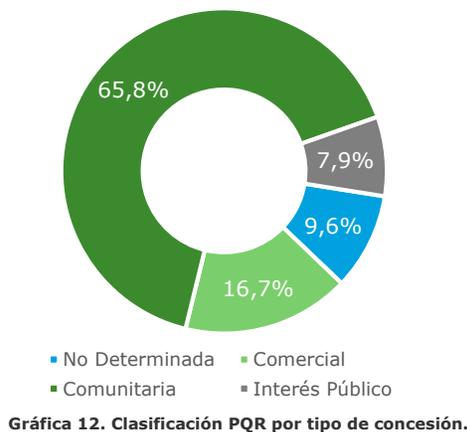
De igual manera, cabe anotar que existen once (11) PQR que corresponden al 9,6% del universo analizado sobre las cuales no es posible determinar la ubicación de la denuncia. En la gráfica a continuación, se presentan la cantidad de PQR instauradas en el periodo de análisis para cada departamento del país.



Gráfica 11. Clasificación geográfica PQR.

Análisis por Tipo de Emisora

Tal como se muestra en la gráfica 12, al clasificar las PQR analizadas en el periodo se evidencia que 75 PQR corresponden a concesionarios de tipo comunitario, 19 a concesionarios de tipo comercial y 9 hacen referencia a concesionarios de tipo interés público.



Gráfica 12. Clasificación PQR por tipo de concesión.

A partir de la clasificación anterior, al evaluar las PQR por aspecto, se puede establecer que el 42,11% corresponden a aspectos de Producción de Contenidos referentes a inconsistencias en la programación y el presunto incumplimiento de los fines y/o principios del servicio que presta el concesionario.

De igual manera, el 34,21% de las denuncias se deben a aspectos Jurídicos relacionados al incumplimiento de las obligaciones establecidas en la normatividad vigente; el 2,63% se relacionan a PQR de aspectos Financieros, Técnicos o Administrativos. Por último, el 15,79% (18 PQR) corresponden a denuncias de carácter integral que involucran múltiples temas de los mencionados previamente.

A continuación en la gráfica 13, se presenta la clasificación de las PQR por aspecto de acuerdo con la naturaleza de la denuncia y su relación por tipo de concesionario:



Gráfica 13. Clasificación de PQR por Aspecto a Evaluar.

De acuerdo con lo considerado por la Subdirección de Vigilancia y Control de Radiodifusión Sonora, en el periodo de análisis se desarrollaron quince (15) verificaciones In Situ a razón de una PQR, así:

Código de Exp.	Nombre de la Emisora	Tipo de Concesionario	Departamento	Tipo de Verificación
53136	Caramanta Stereo	Comunitario	Antioquia	Integral
53398	La Norte FM	Comunitario	Cundinamarca	Aspecto de Contenidos
51607	Radio Capital	Comunitario	Cundinamarca	Aspecto de Contenidos
53226	Ondas del Manacacías	Comunitario	Meta	Integral
51676	La Voz del Galeras	Comercial	Nariño	Aspecto de Contenidos
52386	Cristal FM Stereo	Comunitaria	Cundinamarca	Integral
51715	José Antonio Galán	Comunitario	Santander	Integral
52403	La Calera FM Radio Alternativa	Comunitario	Cundinamarca	Integral
52535	Chipatá Stereo 98.7 FM	Comunitaria	Santander	Integral

Código de Exp.	Nombre de la Emisora	Tipo de Concesionario	Departamento	Tipo de Verificación
52330	Manantial Estéreo 107.7	Comunitaria	Casanare	Integral
53353	Positiva 101.1 FM	Comunitaria	Boyacá	Integral
52465	Bacana Estéreo 94.8 FM	Comunitaria	Meta	Integral
53359	Cobra Stereo 107.4 FM	Comunitaria	Cundinamarca	Integral
53495	Cundinamarca Estéreo	Interés Público	Cundinamarca	Integral
52668	Caracol Radio	Comercial	Huila	Aspecto Contenidos
53152	San Miguel Estéreo	Comunitaria	Boyacá	Integral

Como resultado de las verificaciones In Situ derivadas de la presentación de una PQR, observamos que las principales causas de las denuncias presentadas contra con los concesionarios son:

- i. Incumplimiento de los fines y principios del servicio de radiodifusión comunitaria respecto a:
 - Programación no acorde con el servicio otorgado.
 - Barreras en la participación de la comunidad en la emisión y producción de contenidos de la emisora.
 - Incumplimiento de las políticas y criterios de programación establecidos en Manual de Estilo.
 - Inexistencia de la Junta de Programación.
- ii. Arrendamientos de espacios a terceros en el caso de emisoras comunitarias y de interés público.
- iii. Proselitismo y participación en política en emisoras comunitarias y de interés público.
- iv. Hechos de injuria y calumnia contra los individuos de la comunidad.
- v. Modificación unilateral de Parámetros Técnicos Esenciales (ubicación del sistema irradiante y potencia de la emisora).

Como metodología de trabajo, durante las verificaciones por PQR, tanto integrales como por aspecto, se socializa con el concesionario los cargos imputados por quien pone la queja, y se da la oportunidad de allegar las pruebas que permitan desvirtuar los temas por los cuales se presenta la misma.

Para la mayoría de los casos se ha logrado evidenciar que los cargos o acusaciones remitidas por los quejosos no contienen fundamentos y corresponden a disputas personales entre quien presenta la queja y la administración del concesionario.

Sin embargo, para las situaciones en las que se materializa la acusación, dentro del informe de verificación se sugiere el actuar por parte del MINTIC y se adjuntan las pruebas recopiladas durante la verificación In Situ. Para el caso de las verificaciones In Situ por PQR en las cuales durante su ejecución se encontró un hallazgo se destacan:

1. Caramanta Stereo (53136): Se recomendó al MINTIC iniciar una investigación administrativa por el incumplimiento del concesionario con el fin del servicio para la que fue autorizado por cuanto la emisora tiene una oferta de programación diseñada para difundir en su mayoría contenidos musicales. Según lo establece el artículo 77 de la Resolución 415 de 2010 de MIINTIC, el cual define al servicio de radiodifusión sonora comunitario como (...) *un servicio público participativo y pluralista, orientado a satisfacer necesidades de comunicación en el municipio o área objeto de cobertura; facilitar el ejercicio del derecho a la información y participación de sus habitantes, a través de programas radiales realizados por distintos, sectores del municipio, de manera que promueva e desarrolle social, la convivencia pacífica, los valores democráticos, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de las identidades culturales y sociales (...).*
2. Bacana Estéreo 94.8 FM (52465): Se recomendó al MINTIC hacer un análisis de la trazabilidad del proceso y de los soportes mediante los cuales se llevó a cabo el cambio de la razón social y NIT del concesionario, pues no se evidencia el nexo jurídico entre la Fundación Semillero del Llano, identificada con NIT. 900.528.605-8 actual administrador de la emisora, con la Diócesis de Villavicencio – Curia Episcopal y la Fundación El Semillero, identificada con NIT. 892.000.342-0, entidad a la cual se le otorgó la prórroga de la concesión.
3. Cundinamarca Estéreo (53495): Se recomendó iniciar una investigación administrativa por el incumplimiento de los fines y principios de la radiodifusión sonora de interés público, definidos por el artículo 60 de la Resolución 415 de 2010, debido a que los contenidos de la programación de la

emisora son en su mayoría musicales, asemejándose a la operación de una emisora musical comercial. Así como, por el incumplimiento del artículo 30, parágrafo segundo de la Resolución 415 de 2010, en el que se especifica que *"Los proveedores del servicio de radiodifusión sonora de interés público no podrán arrendar los espacios"*, lo cual se evidencia a través del contrato de Comodato No. 121 entre la Alcaldía del Municipio de Madrid y la Fundación Social al servicio del Hombre y su Encuentro con el Medio Ambiente, cuyo objeto es dar el uso de la licencia de operación de la frecuencia radial, la cual originalmente fue otorgada a la Alcaldía de Madrid.

4. Caracol Radio – San Agustín (52668): se recomendó al MINTIC, adelantar una investigación administrativa con base en el monitoreo realizado a la emisora y el análisis de las grabaciones suministradas por el quejoso, donde es posible evidenciar el presunto incumplimiento de la Resolución 415 de 2010 en su artículo 50, debido a que en virtud de un contrato de arrendamiento, (...) *"no se podrá transmitir la totalidad de la programación originada en una estación, a través de alguna, algunas o todas las emisoras enlazadas"* y como se registró anteriormente dentro de la programación de la emisora Caracol Radio del municipio de San Agustín (Huila) no se emiten espacios generados desde el municipio autorizado para la prestación del servicio de radiodifusión sonora comercial.

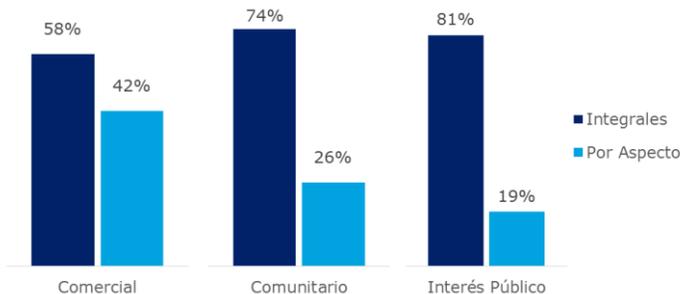
Así mismo, luego de la revisión en las bases de datos del MINTIC, se evidencia el presunto incumplimiento por parte del Concesionario, del artículo 59 de la Ley 1341 de 2009 y del artículo 48 de la Resolución 415 de 2010, debido a que en el expediente de la sociedad Huila Stereo Ltda., no se observa comunicación mediante la cual el Concesionario haya informado MINTIC en su momento sobre el arrendamiento de la emisora.

Análisis de Cumplimiento de Obligaciones

Para realizar el análisis del cumplimiento de las obligaciones, se tomó como base de referencia 179 visitas adelantadas por la UT DELOITTE⁸, en el periodo comprendido entre el 17 de marzo de 2015 y el 24 de noviembre de 2016, correspondientes a los Anillos II y III del Modelo Preventivo de Vigilancia y Control, en las cuales se verificó el cumplimiento de las siguientes obligaciones legales y reglamentarias de los concesionarios de RDS: a. Vigencia de la Concesión, b. Registro TIC, c. Póliza de cumplimiento, d. Declaración de Conformidad de Emisión Radioeléctrica – DCER, e. Paz y salvos de derechos de autor de las sociedades SAYCO y ACINPRO, f. Cumplimiento del pago de contraprestaciones, g. Sanciones e Infracciones, h. Plan de programación, i. Manual de Estilo, j. Composición y funciones de la Junta de Programación, k. Publicidad y Patrocinios, l. Programas Periódicos e Informativos, m. Fines y Principios de la RDS, n. Parámetros Técnicos Esenciales, y yo. Parámetros No Esenciales.

De las 179 verificaciones in situ realizadas de acuerdo con lo establecido en los Anillos II y III del Modelo Preventivo de Vigilancia y Control, observamos que se han realizado 90 visitas en concesiones de tipo Comercial, 69 en concesiones de tipo Comunitario y 20 visitas en concesiones de tipo Interés Público, evidenciando que 6 concesionarios de interés público (30%), 42 de tipo comercial (46,6%) y 4 de tipo comunitario (5,8%), cumplan con la totalidad de las obligaciones verificadas.

Verificaciones In Situ Realizadas UT Deloitte

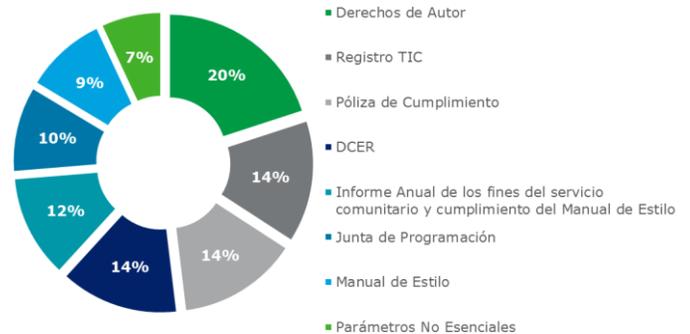


Gráfica 14. Verificaciones Realizadas por UT DELOITTE

A partir del análisis de las verificaciones in situ desarrolladas durante el año 2015 y el primer semestre de 2016, se evidenciaron un total de 448 presuntos incumplimientos por parte de los concesionarios de RDS.

Como se puede observar en la gráfica 10, las obligaciones con mayor porcentaje de hallazgos son: Paz y salvo de derechos de autor (SAYCO y ACINPRO), Registro TIC, Póliza de Cumplimiento, Declaración de Conformidad de Emisión Radioeléctrica – DCER y el Informe Anual de evaluación de los fines del servicio comunitario y cumplimiento del Manual de Estilo.

Presunto Incumplimiento de Obligaciones



Gráfica 15. Presuntos Incumplimientos de Obligaciones

A continuación presentamos el cuadro resumen del número de presuntos incumplimientos por tipo de obligación y por tipo de concesión, en el cual se puede observar que el 26,9% de los 472 presuntos incumplimientos corresponden a concesiones de tipo Comercial, el 66,1% a concesiones de tipo Comunitario y el 7% a concesiones de Interés Público:

⁸ La visita restante para completar las 180 verificaciones In Situ, requeridas en el Contrato 580 de 2014, se desarrolló de acuerdo con lo definido en las Actas de reunión No. 8 y 9 del 6 y 14 de abril de 2015, acompañando el "V Encuentro RED EMISORAS 2015 – Red de Emisoras Radio Policía Nacional" el 16 de abril de 2015.

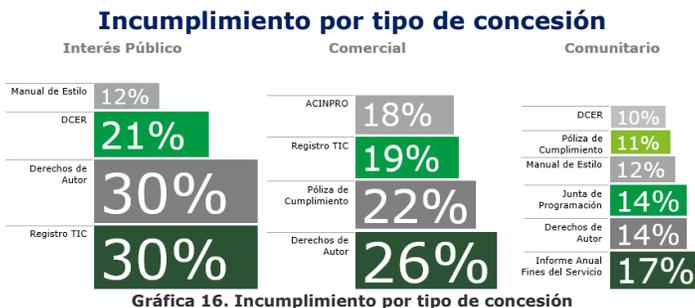
Obligación	Tipo de Concesión			Total
	Interés Público	Comercial	Comunitaria	
Derechos de Autor	10	33	46	89
Registro TIC	10	24	29	63
Póliza de Cumplimiento	0	28	34	62
DCER	7	23	31	61
Informe Anual de los fines del servicio comunitario y cumplimiento del Manual de Estilo	0	0	53	53
Junta de Programación	0	0	44	44
Manual de Estilo	4	0	38	42
Parámetros No Esenciales	1	8	22	31
Parámetros Técnicos Esenciales (2)	0	2	7	9
Licencia de Programas Informativos y/o Periodísticos (1)	0	6	1	7
Plan de Programación	0	2	4	6
Pago de Contraprestaciones (2)	1	1	1	3
Continuidad del Servicio	0	0	2	2
TOTAL	33	127	312	472

- (1) Se consideró como presunto incumplimiento la Licencia de Programas Informativos y/o Periodísticos hasta el mes de junio de 2015.
- (2) Por no ser de competencia de la Subdirección de Vigilancia de RDS, a la fecha no se consideran como incumplimientos. Frente a estos hallazgos de recomienda solicitar verificación por parte de la Subdirección Financiera o la ANE según sea el caso.

En las concesiones de interés público, las obligaciones que presentan mayor número de presuntos incumplimientos son Registro TIC, Paz y salvo de Derechos de Autor (SAYCO y ACINPRO), Declaración de Conformidad de Emisión Radioeléctrica – DCER y Manual de Estilo.

En cuanto a las concesiones de tipo comercial, las obligaciones con mayor presunto incumplimiento son: Póliza de cumplimiento, Registro TIC, Paz y salvo de Derechos de Autor (SAYCO y ACINPRO) y Declaración de Conformidad de Emisión Radioeléctrica – DCER.

Finalmente, en las concesiones comunitarias, los mayores presuntos incumplimientos son: Paz y salvo Derechos De Autor (SAYCO y ACINPRO), Junta de Programación, Manual de Estilo e Informe anual de evaluación de los fines del servicio comunitario y cumplimiento del Manual de Estilo. Lo anterior, se presenta en la siguiente gráfica:



A continuación presentamos las principales causas de incumplimiento para las obligaciones con mayor presunto incumplimiento evidenciadas en las verificaciones in situ en los concesionarios de RDS:

Pago de Derechos de Autor. (Emisoras Comerciales, Comunitarias y de Interés Público)

Esta obligación presenta, en el caso de los concesionarios de tipo comunitario, un alto nivel de incumplimiento. Frente a lo anterior, estos manifiestan dificultades debido a la escasez de los recursos disponibles para cancelar este tipo de obligaciones. Al respecto, se observa que las sociedades SAYCO y ACINPRO ofrecen a los concesionarios de RDS acuerdos de pago, facilitando así el cumplimiento de la obligación.

En el caso de los concesionarios de tipo comercial y de interés público, se evidencia que aunque se encuentran al día en el pago a las sociedades SAYCO y ACINPRO, éstos no han radicado ante el MINTIC, el paz y salvo con corte al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, lo que no les permite cumplir con lo establecido en la normatividad para esta obligación.

Registro TIC. (Emisoras Comerciales, Comunitarias y de Interés Público)

En los tres tipos de concesionarios visitados se evidencia el presunto incumplimiento de la obligación de realizar la inscripción en el Registro de Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones. Frente a esto, los concesionarios manifiestan que se han presentado dificultades técnicas en el aplicativo destinado por el MINTIC para realizar dicha inscripción. En otros casos, es posible verificar que el concesionario inició el trámite frente al MINTIC, mediante el pre-registro, el cual no se ha culminado exitosamente, cumpliendo en su totalidad el trámite en línea.

Póliza de Cumplimiento. (Emisoras Comerciales y Comunitarias)

Durante las verificaciones realizadas en los concesionarios de tipo comercial y comunitario, se evidencia un número importante de presuntos incumplimientos en relación con la obligación de contar con una garantía de cumplimiento de las obligaciones surgidas de la concesión. Los concesionarios manifiestan que al momento de gestionar la expedición o actualización de la póliza se presentan dificultades con las compañías aseguradoras porque no aseguran el periodo completo de la concesión.

Frente al cumplimiento de esta obligación, es importante resaltar la generación de alianzas entre las diferentes emisoras y el soporte que se les brinda desde las asociaciones de radio comunitaria existentes, para el trámite de la póliza y el cumplimiento de la obligación ante el MINTIC.

Declaración de Conformidad de Emisión Radioeléctrica. (Emisoras Comerciales, Comunitarias y de Interés Público)

En el desarrollo de las visitas integrales y por aspecto se evidencia un alto porcentaje de concesionarios de tipo comunitario, comercial y de interés público que presuntamente incumplen la obligación de haber presentado ante el MINTIC la Declaración de Conformidad de Emisión Radioeléctrica - DCER. Los concesionarios manifiestan que no disponen de los recursos suficientes para cubrir el costo del estudio.

Frente a este particular, es importante resaltar lo establecido en la Resolución 754 de 2016 (ver capítulo Marco Normativo de este informe).

Informe Anual acerca de la evaluación de los fines del Servicio Comunitario de Radiodifusión Sonora y la aplicación del Manual de Estilo. (Emisoras Comunitarias)

Esta es la obligación con mayor porcentaje de presuntos incumplimientos para los concesionarios de tipo comunitario, evidenciados durante la ejecución de los anillos II y III.

Al respecto los concesionarios manifiestan desconocimiento de este mandato. Cabe mencionar, que actualmente el MINTIC adelanta nuevas estrategias con el fin de informar a los concesionarios sobre la necesidad de cumplir con esta obligación, generando así menores niveles de incumplimiento.

Junta de Programación. (Emisoras Comunitarias)

En los concesionarios de tipo comunitario, se evidencia presunto incumplimiento de la obligación de radicar anualmente la actualización de la Junta de Programación. Los concesionarios manifiestan que la Junta realiza reuniones periódicas en las que se discuten temas relacionados con la emisora, la programación y el cumplimiento del Manual de Estilo; sin embargo, por desconocimiento de la norma, no se cumple con la radicación anual de los documentos soporte ante el MINTIC, ni se tiene una evidencia (actas) de que existan las reuniones de la Junta.

Manual de Estilo. (Emisoras Comunitarias y de Interés Público)

En relación con la obligación de contar con un Manual de Estilo y darlo a conocer a la comunidad, se observa que los concesionarios no cumplen con el mandato de la Resolución 415 de 2010, en relación con la presentación de una copia del Manual ante el MINTIC, a pesar de contar con dicho documento, el cual discuten en las reuniones de la Junta de Programación y actualizan según las necesidades.

Adicionalmente, es posible evidenciar que en un alto porcentaje de los concesionarios el Manual de Estilo no se encuentra a disposición de la comunidad. Como en otras obligaciones, los concesionarios manifiestan que no conocen el detalle de sus obligaciones, por lo que no han realizado los trámites correspondientes.

A partir de lo anterior, consideramos que el MINTIC debe considerar la posibilidad de reforzar la capacitación y formación acerca de las obligaciones a cargo de los concesionarios de RDS y de la normatividad que les aplica en cada caso. De igual forma, se debería evaluar la posibilidad de informar a las emisoras sobre las diferentes herramientas que el MINTIC ha desarrollado en el marco de las estrategias de vigilancia preventiva. Todo lo anterior, contribuiría al conocimiento y por ende cumplimiento de las obligaciones por parte de los concesionarios comerciales, comunitarios y de interés público.



Análisis de obligaciones revisadas a diciembre de 2016

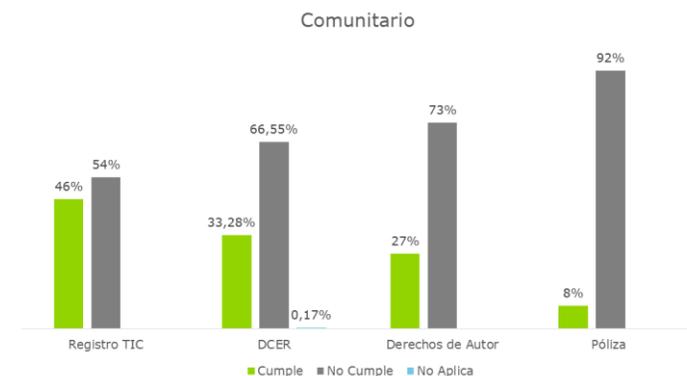
Para el análisis de cumplimiento de las obligaciones por cada tipo de concesionario de RDS al 19 de diciembre de 2016, se desarrolló: a. La revisión documental en las bases de datos del MINTIC, Zaffiro, AlfaNet y Plus, así como en los reportes suministrados por la Subdirección de Radiodifusión Sonora del MINTIC: "Concesiones Vigentes-16-10-2015.xlsx", "CONSOLIDADO DCER.xls", "BASE DE DATOS REGISTRO TIC 28-nov2016.xlsx", "Pólizas 28-nov-2016.xlsx." y "PAZ Y SALVOS DE DERECHOS DE AUTOR_21112016.xlsx"; b. El cruce de información entre la matriz de obligaciones y las actas de verificación utilizadas por la UT DELOITTE en las 180 verificaciones realizadas en el periodo comprendido entre el 17 de marzo de 2015 y el 25 de noviembre de 2016; y c. Verificación de la suscripción de Planes de Mejora.

1. Concesionarios con Licencia Vigente

Concesiones de Tipo Comunitario

Al 19 de diciembre de 2016, se revisaron 586 concesionarios vigentes de tipo comunitario en las bases de datos Zaffiro, AlfaNet y Plus, así como en los reportes suministrados por la Subdirección de Radiodifusión Sonora del MINTIC.

Los principales presuntos incumplimientos de obligaciones evidenciados durante nuestro trabajo corresponden a los siguientes: a. Póliza de Cumplimiento con el 92% (539 concesionarios), b. Paz y Salvo de Derechos de Autor con el 73% (430 concesionarios), y c. DCER con el 66,55% (390 concesionarios), tal como se observa en la gráfica 17⁹.



Gráfica 17. Anillo I - Comunitario

Así mismo, en las verificaciones in situ realizadas (69 verificaciones) durante el periodo comprendido entre marzo de 2015 y noviembre de 2016, se observa que las obligaciones con mayor número de presuntos incumplimientos son: a. Informe Anual (17%), b. Paz y Salvo de Derechos de Autor (14,7%), c. Junta de Programación (14,1%), d. Manual de Estilo (12,2%), y e) Póliza de Cumplimiento (10,9%), como se muestra en la Gráfica 18.



Gráfica 18. Verificaciones In Situ - Comunitario

Respecto a los de Planes de Mejora, de las 69 verificaciones in situ realizadas a concesionarios comunitarios, 65 presentaron incumplimientos. De estos, el 92,3% suscribió planes de mejora con acciones correctivas, cumpliendo con el 43,7% de los compromisos.



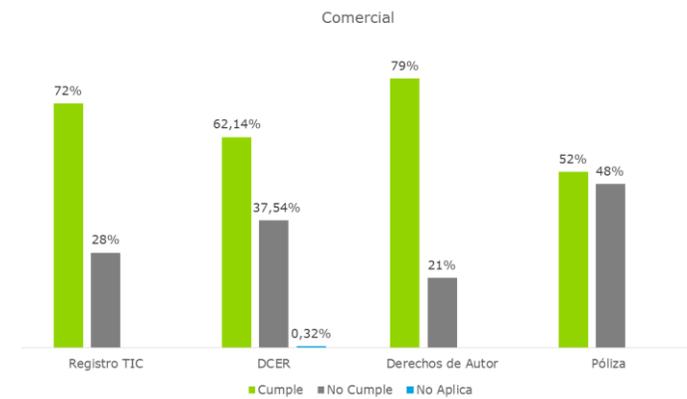
Gráfica 19. Suscripción Planes de Mejora - Comunitario

⁹ A la fecha del presente informe a un (1) concesionario de tipo comunitario no le es exigible la obligación de presentar la DCER.

Concesiones de tipo comercial

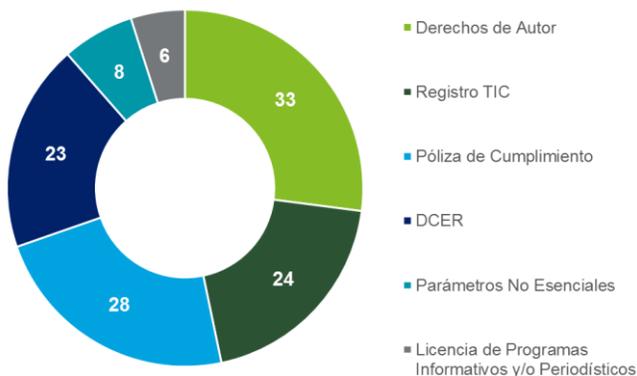
Al 19 de diciembre de 2016, se revisaron 618 concesionarios vigentes de tipo comercial en las bases de datos Zaffiro, AlfaNet y Plus y en los reportes suministrados por la Subdirección de Radiodifusión Sonora del MINTIC.

Los principales presuntos incumplimientos de obligaciones evidenciados durante nuestro trabajo corresponden a los siguientes: a. Póliza de cumplimiento con el 48% (298 concesionarios), b. DCER con el 37,54% (232 concesionarios), y c. Registro TIC con el 28% (173 concesionarios), tal como se observa en la Gráfica 20¹⁰.



Gráfica 20. Anillo I - Comercial

Así mismo, en las verificaciones in situ realizadas (90 verificaciones) durante el periodo comprendido entre marzo de 2015 y noviembre de 2016, se observa que las obligaciones con mayor número de presuntos incumplimientos son: a. Paz y salvos de Derechos de Autor (26%), b. Póliza de cumplimiento (22%), c. Registro TIC (18,9%) y d. DCER (18,1%), como se muestra en la Gráfica 21.



Gráfica 21. Verificaciones In Situ - Comercial

¹⁰ A la fecha del presente informe a dos (2) concesionarios de tipo comercial no les es exigible la obligación de presentar la DCER.

Respecto a los de Planes de Mejora, de las 90 verificaciones in situ realizadas a concesionarios comerciales, 48 presentaron incumplimientos. De estos, el 95,8% suscribió planes de mejora con acciones correctivas, cumpliendo con el 55,7% de los compromisos.

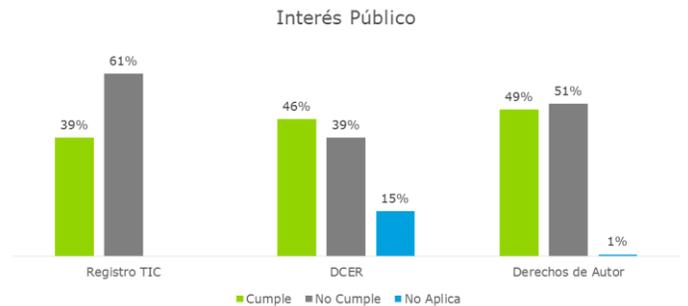


Gráfica 22. Suscripción Planes de Mejora - Comercial

Concesiones de tipo interés público

Al 19 de diciembre de 2016, se revisaron 160 concesionarios vigentes de interés público en las bases de datos Zaffiro, AlfaNet y Plus y en los reportes suministrados por la Subdirección de Radiodifusión Sonora del MINTIC.

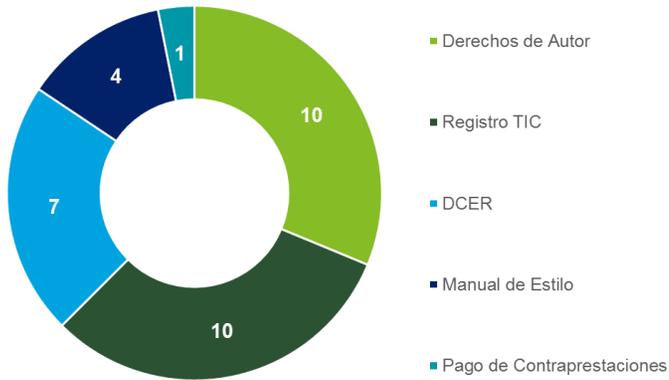
Los principales presuntos incumplimientos de obligaciones evidenciados durante nuestro trabajo corresponden a los siguientes: a. Registro TIC con el 61% (97 concesionarios) y b. Paz y salvos de Derechos de Autor con el 51% (81 concesionarios), tal como se observa en la Gráfica 23¹¹.



Gráfica 23. Anillo I - Interés Público

Así mismo, en las verificaciones in situ realizadas (21 verificaciones) durante el periodo comprendido entre marzo de 2015 y noviembre de 2016, se observa que las obligaciones con mayor número de presuntos incumplimientos son: a) Registro TIC (30,3%), b) Paz y Salvo de Derechos de Autor (30,3%), y c) DCER (21,2%), como se muestra en la gráfica 24.

¹¹ A la fecha del presente informe a veinticuatro (24) concesionarios de interés público no les es exigible la obligación de presentar la DCER.



Gráfica 24. Verificaciones In Situ – Interés Público

Respecto a los de Planes de Mejora, de las 21 verificaciones in situ realizadas a concesionarios de interés público, 14 presentaron incumplimientos. De estos, el 100% suscribió planes de mejora con acciones correctivas, cumpliendo con el 46,9% de los compromisos.



Gráfica 25. Suscripción Planes de Mejora - Interés Público

2. Concesionarios con Licencia de Concesión Indefinida

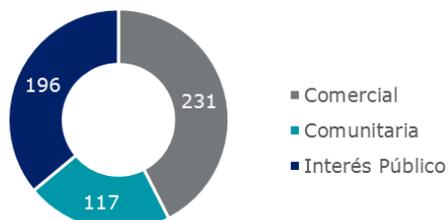
Licencias de concesión indefinidas

A partir del análisis de la información recopilada en las bases de datos del MINTIC: a. *Plus*, b. *Zaffiro*, c. *Alfanet* y el reporte de la Subdirección de Radiodifusión Sonora denominado "*Concesiones Vigentes-16-10-2015*", a continuación describimos el procedimiento que desarrollamos para identificar los concesionarios que presentan licencias de concesión con situación indefinida.

Actividades

- Identificación en las bases de datos "*Zaffiro*" y "*Plus*" y en el reporte denominado "*Concesiones Vigentes-16-10-2015*", los concesionarios de RDS que a la fecha de presentación de este informe, no contaban con licencia de concesión vigente.
- Revisión en la base de datos *Plus* de los posibles actos administrativos de archivo o cancelación de la concesión y los actos administrativos donde el MINTIC resuelve recursos de reposición o apelación en contra del archivo o cancelación de la licencia de concesión.
- Verificación en el sistema de información *Alfanet* de las comunicaciones entre los concesionarios y el MINTIC relacionadas con la solicitud de prórroga de la licencia de concesión.

Como resultado del análisis anterior, encontramos que para el universo de 1.908 concesionarios revisados al 19 de diciembre de 2016, 544 (28,51%) presuntamente no cuentan con un acto administrativo vigente. De estos, como se observa en la gráfica a continuación, 21,51% corresponden a concesiones de tipo Comercial, 42,46% son de tipo Comunitario y el restante 36,03% son concesiones de Interés Público.



Gráfica 26. Número de concesionarios con licencia en trámite

Las siguientes son situaciones identificadas durante la revisión de las licencias sin acto administrativo vigente:

- Concesionarios sin acto administrativo vigente, solicitud de prórroga o resolución que ordené y formalice el archivo del expediente.
- Concesionarios con solicitud de prórroga sin respuesta por parte del MINTIC.
- Concesionarios con solicitud de prórroga negada y expediente archivado o cancelado.
- Concesionarios con licencia de concesión cancelada a solicitud de parte.
- Concesionarios con recueros de reposición interpuestos ante el MINTIC contra la resolución del archivo del expediente o cancelación de la licencia.
- Concesionarios con recurso de reposición resuelto por parte del MINTIC en las que se confirman o revocan las resoluciones de archivo del expediente o cancelación de la licencia.

Análisis Jurídico

El Decreto Ley 19 de 2012 (también conocido como "Ley Anti trámites") resuelve la situación para aquellos concesionarios con solicitud de prórroga sin respuesta por parte del MINTIC, en el primer inciso de su artículo 35, establece que "*Cuando el ordenamiento jurídico permita la renovación de un permiso, licencia o autorización, y el particular la solicite dentro de los plazos previstos en la normatividad vigente, con el lleno de la totalidad de requisitos exigidos para ese fin, la vigencia del permiso, licencia o autorización se entenderá prorrogada hasta tanto se produzca la decisión de fondo por parte de la entidad competente sobre dicha renovación*"

Lo anterior implica que los concesionarios, siempre que la solicitud de prórroga se haya realizado en el término legalmente establecido (3 meses antes del vencimiento de la licencia) y se cumplan las obligaciones correspondientes (como el pago de la contraprestación y de los derechos de autor) podrá seguir operando, al menos hasta que el Ministerio se pronuncie alegando lo contrario.

Para el resto de los casos, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 1341 de 2009, en su Título IX, correspondiente al Régimen de infracciones y sanciones, en su parágrafo único se establece que: "*Cualquier proveedor de red o servicio que opere sin previo permiso para uso del espectro será considerado como clandestino y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como las autoridades militares y de policía procederán a suspenderlo y a decomisar los equipos, sin perjuicio de las sanciones de orden administrativo o penal a que hubiere lugar, conforme a las normas legales y reglamentarias vigentes*", es decir, la prestación del servicio de

radiodifusión sonora sin el correspondiente título habilitante expedido por el MINTIC constituye una infracción que dará lugar a una sanción además de la orden de cesación inmediata de la conducta que sea contraria a las disposiciones previstas en esta Ley.

Es por ello, el MINTIC debe evaluar la posibilidad de dar trámite definitivo a las situaciones mencionadas, recuperar las frecuencias de operación y actualizar el Plan Técnico Nacional de A.M. y F.M, ya que como se verá a continuación algunos concesionarios, pese a no tener acto administrativo vigente continúan cumpliendo con las obligaciones exigidas.

Declaración de Conformidad de Emisiones Radioeléctricas (DCER)

En el reporte "CONSOLIDADO DCER.xls" de la base de datos suministrada por la Subdirección de Radio del MINTIC, verificamos que el concesionario haya presentado la DCER y que ésta se encuentre aprobada por el MINTIC.

A partir de esta revisión, observamos que de los 544 concesionarios licencia de concesión indefinida, 79 cumplen con la obligación, 455 no han realizado el estudio o el mismo no ha sido aprobado, a 5 concesionarios no les aplica dicha obligación¹² y los restantes 5 concesionarios se encuentran sin valorar¹³. Por tipo de concesión, lo mencionado se distribuye de la siguiente manera:



Gráfico 27. Verificación DCER por tipo de concesionario

Como se muestra en el gráfico anterior, el mayor porcentaje de presuntos incumplimientos se presenta en los concesionarios de tipo comunitario con el 85% (85 concesionarios).

Registro TIC

Observamos en el reporte "BASE DE DATOS REGISTRO TIC 28-nov2016.xlsx" de la Subdirección de Radio del MINTIC, que de los 544 concesionarios con trámite sobre la licencia de concesión, 407 concesionarios de radiodifusión sonora

no han cumplido con el requisito del Registro TIC, presentando el mayor presunto incumplimiento los concesionarios comunitarios con el 84% (195 concesionarios) como se muestra en el gráfico a continuación:

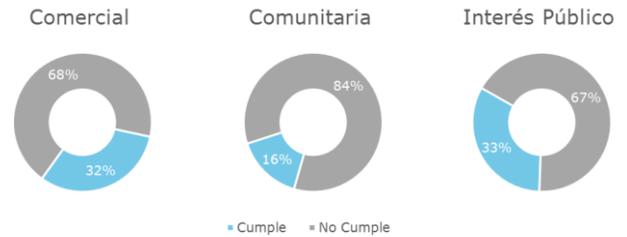


Gráfico 28. Verificación RTIC por tipo de concesionario

Pago derechos de autor

A partir de la información del reporte "PAZ Y SALVOS DE DERECHOS DE AUTOR_2112016.xlsx" suministrado por la Subdirección de Radio del MINTIC, verificamos los paz y salvos al 31 de diciembre de 2015, de Sayco y Acinpro, otorgados a los 544 concesionarios con trámite sobre la licencia de concesión.

A partir de dicha revisión, observamos que 66 concesionarios de RDS se encuentran al día en el pago de derechos de autor y 478 no han presentado al MINTIC el correspondiente paz y salvo:



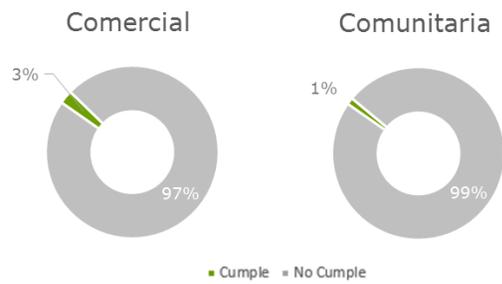
Gráfico 29. Verificación Derechos de Autor por tipo de concesionario

Póliza de cumplimiento

A partir de la revisión del reporte "Pólizas 28-nov-2016.xlsx." suministrado por la Subdirección de Radio del MINTIC, verificamos la vigencia de las pólizas de cumplimiento presentadas por los concesionarios de radiodifusión sonora, donde observamos que de los 544 concesionarios con trámite sobre la licencia de concesión de tipo comercial y comunitario, 6 cuentan con póliza vigente, 342 no cumplen y a 196 no les aplica la obligación por ser de interés público.

¹² A la fecha de verificación en las bases de datos del MINTIC, la obligación no es exigible, debido a que aún se encuentran dentro del plazo para presentar la Declaración por primera vez (hasta 2 años después de entrar en operación).

¹³ Aunque el concesionario emitió la información al MinTIC, éste no la acepto por encontrarse sin título habilitante vigente.



Gráfica 30. Verificación Póliza por tipo de concesionario

Como se observa en el gráfico anterior, el mayor porcentaje de presuntos incumplimientos se presenta en los concesionarios de tipo comunitario con el 99% (228 concesionarios).

Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas - DOFA

A partir del análisis de tendencias de mercado y de estructura del sector, a continuación se presenta la matriz DOFA de del Modelo Preventivo de Vigilancia y Control, en la cual se resaltan los siguientes elementos:

Debilidades

- Existencia de un universo de concesionarios que supera los recursos disponibles por el MINTIC, para la evaluación del cumplimiento de requisitos y obligaciones.
- Desconocimiento por parte del concesionario de las obligaciones y requisitos que debe cumplir ante la normatividad de RDS.
- Carencia de una base de datos unificada, donde se consolide la documentación histórica, de información de contacto y de cumplimiento de obligaciones de los concesionarios de radiodifusión sonora.
- Dificultades en el proceso de radicación de información de concesionarios en el MINTIC al no obligar al concesionario a identificarse en sus comunicaciones con el número expediente, lo que dificulta la trazabilidad y análisis de la misma.
- Demora en la solución y respuesta de los procesos administrativos, como revisión de requisitos legales, autorización de modificaciones, resolución de consultas que se siguen a los concesionarios.
- Revisión y actualización de las normas actuales de radiodifusión sonora, teniendo en cuenta los resultados obtenidos de las verificaciones y la experiencia del equipo del sector en el MINTIC.
- Análisis de los mecanismos de arriendo de emisoras comerciales, los cuales permiten la concentración de emisoras en los municipios.
- El oficio de comunicación de las verificaciones no contempla la documentación que será objeto de verificación, situación que mejoraría los resultados de la implementación del Modelo Preventivo de Vigilancia y Control.
- El concepto de suscribir el Plan de Mejora por parte del concesionario no indica expresamente el alcance y posibles beneficios que traería su cumplimiento. De acuerdo con lo expresado en el Modelo de Vigilancia Preventiva donde se prevé que *"la suscripción del Plan de Mejoramiento NO inhibe la facultad sancionatoria del estado (...)"*. Lo anterior, desvirtúa la naturaleza de este tipo de planes y desmotiva su cumplimiento. Esto refleja que la vigilancia del MINTIC continúa actuando un modelo sancionatorio y no preventivo.

- Desarrollo de contenidos en emisoras comunitarias y de interés público.
- Ausencia de información de mercado y de audiencias en emisoras comunitarias y de interés público.

Oportunidades

- El Sistema de Información de Alarmas Tempranas – SIAT podría constituirse como una herramienta mejorada, que intercambie información actualizada y en tiempo real con otros procesos (áreas) al interior del MINTIC.
- Uso de las diferentes herramientas tecnológicas con las que cuenta el MINTIC, para socializar la Matriz de Obligaciones y Catálogo Normativo con los concesionarios y usuarios de la RDS.
- Evaluación en la reasignación de licencias de radio para generar un balance en el otorgamiento de emisoras en algunos mercados. Aplicación de la Ley 1341 de 2009, para nuevas concesiones mediante subasta.
- Desarrollo de programas interinstitucionales para coordinar la generación de contenidos pertinentes para sistemas de radio comunitaria.
- Desarrollo de jornadas pedagógicas de divulgación del Modelo de Vigilancia y Control con los concesionarios de RDS.
- Revisión regulatoria frente a coyuntura de vencimiento y potencial prórroga de un número elevado de licencias de concesión.
- Mejoramiento del portal del MINTIC para que se convierta en una herramienta de consulta expedita para los concesionarios soportándose en la plataforma de datos abiertos que gestiona el estado colombiano.
- Socializar para el universo de concesionarios el modelo de desarrollado para realizar las verificaciones In Situ, con el objetivo de generar escenarios de comunicación y control preventivo.
- Implementar una línea directa de comunicación con el MINTIC, donde los concesionarios puedan realizar sus consultas para sean resueltas de forma ágil y oportuna.
- Aprovechar las lecciones aprendidas de entidades como la Contraloría General de la República, que establece: i) La comunicación previa al auditado

acerca de la documentación requerida para realizar la auditoría y ii) El plan de mejoramiento para subsanar o corregir hallazgos negativos de tipo administrativo, mediante la adopción de acciones de correctivas o preventivas, sin que haya lugar a iniciar actuaciones sancionatorias cuando éste se cumple.

- Incentivar la organización gremial de los concesionarios y aprovechar la colaboración de las asociaciones que los aglutinan, para motivar el cumplimiento de las obligaciones legales, reglamentarias y regulatorias.

Fortalezas

- El Modelo Preventivo de Vigilancia y Control permite la participación de equipos de trabajo especializados e interdisciplinarios, que generan buenas prácticas para ser implementados en los procesos desarrollados por la Entidad.
- El Modelo se establece sobre un procedimiento previamente y debidamente establecido cuyo objetivo explícito es velar por el cumplimiento de las obligaciones legales, reglamentarias y regulatorias en el sector, el cual tiene un alcance definido.
- El Modelo se constituye como un canal de comunicación formal, entre el MINTIC y los concesionarios, generando presencia estatal en las regiones del país.
- El desarrollo de verificaciones in situ permite a los concesionarios tener acceso a los consultores expertos y funcionarios del MINTIC, respecto a la orientación y resolución preguntas y dudas acerca de las obligaciones a su cargo.
- La estructura del Sistema de Información de Alarmas Tempranas – SIAT permite identificar información básica sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los concesionarios, así como la generación de reportes de acuerdo con las necesidades de la entidad, con el facilitando la toma de decisiones.
- Divulgación mediante cartillas o guías de consulta de las obligaciones y requisitos que los concesionarios deben cumplir con ocasión y en virtud de los compromisos adquiridos con la concesión.
- La RDS en sus diferentes modalidades de servicio, permite atender necesidades diversas de entretenimiento, opinión y participación

ciudadana, así como la apropiación cultural y social de la radio como medio informativo y de entretenimiento.

- La RDS permite una alta audiencia y tiene una participación importante en el mercado de medios en Colombia, debido a la frecuencia en el envío de mensajes publicitarios.
- Existencia de actores fuertes que han generado un espacio de audiencia importante y que genera una participación en mercado de pauta más que proporcional respecto a la participación de la radio en el mercado de medios a nivel mundial.
- Competencia robusta en los principales mercados.

Amenazas

- Desarrollo de múltiples sistemas alternos de provisión de contenido en especial en internet y mediante servicios y aplicaciones móviles.
- Evolución futura de la administración y gestión del espectro radioeléctrico, frente a la disponibilidad de frecuencias en mercados más atractivos y competidos.
- Falta de procedimientos o metodologías estandarizadas en la resolución de requerimientos de los concesionarios de RDS, lo que genera ineficiencia en la administración.
- No contar con un sistema de información o herramienta que facilite al concesionario resolver dudas frecuentes o tener comunicación directa con el MINTIC.
- Pérdida progresiva de presencia y visualización estatal, que lleven a la decadencia o a la clandestinidad de las industrias o servicios.
- Alto nivel de incumplimiento de las obligaciones legales, reglamentarias y regulatorias por parte de los concesionarios y, consecuentemente, de procesos sancionatorios adelantados en su contra, lo cual puede derivar en la suspensión o cesación en la continuidad del servicio.
- Deficiente organización gremial o colectiva de los concesionarios en el país, solo algunas regiones tienen establecidas las asociaciones.
- Cambio de operadores del sistema de control y vigilancia que llevan a reprocesos y a no realizar una verdadera mejora de la RDS del país, pues no se permite hacer una gestión del conocimiento adquirido.

Recomendaciones

A partir del análisis de tendencias de mercado y de estructura del sector, a continuación se presenta la matriz DOFA de la industria de la radio en Colombia en la cual se resaltan los siguientes elementos:

- Fortalecer el modelo preventivo de vigilancia y control, teniendo en cuenta mejores prácticas, a través de:
 - Elaboración de una matriz de riesgos de cumplimiento de obligaciones, donde se pueda cuantificar el impacto para el MINTIC de los incumplimientos por parte de los concesionarios.
 - Construir una base única depurada de concesionarios que se encuentre en todos los sistemas de información y desarrollar un procedimiento de homologación “concesionario-MINTIC-concesionario” que permita identificar al concesionario en cualquier tipo de comunicación.
 - Establecer comunicaciones a través de móviles que permitan alertar al concesionario del vencimiento de sus obligaciones, previniendo incumplimientos y sanciones.
 - Desarrollo de eventos de pedagogía, tales como talleres o mesas de trabajo con los concesionarios a nivel nacional o regional, teniendo en cuenta los mayores incumplimientos y los fines y principios del servicio.
 - Diseñar modelos de PQR en la página del MINTIC que permitan orientar al usuario en el momento de hacer una reclamación sobre el servicio y el cumplimiento de obligaciones por parte de los concesionarios.
 - Revisar la orientación de las verificaciones in situ (Anillo II y III), dándole una mayor relevancia al cumplimiento de los fines y principios establecidos en las normas. Esto conlleva a revisar los procedimientos sobre los cuales se debe efectuar la verificación para no hacerla subjetiva.
 - Seguir desarrollando el SIAT para generar información útil para la toma de decisiones del MINTIC en tiempo real.
- Informes trimestrales sobre el cumplimiento de obligaciones para las concesiones de RDS próximas a vencerse, generando al MINTIC las alertas oportunas sobre aquellas que han incumplido para la toma de decisiones. Estas concesiones pueden ser visitadas siempre y cuando se considere como resultado de los análisis realizados en Anillo I que puedan existir dudas sobre los incumplimientos.
- Crear mecanismos de coordinación que permitan desarrollar y consolidar contenidos pertinentes y de alta calidad para emisoras comunitarias, enfocadas en distintas temáticas de interés de las poblaciones objeto de cubrimiento, los cuales fueran desarrollados centralizadamente por las instituciones del Estado a cargo en un repositorio (central de medios), que suministre de forma periódica, planeada, ordenada y coordinada, contenidos que generen interés e impacto en las comunidades, siendo complementados con los desarrollos de contenido local de cada emisora.
- Analizar el marco regulatorio que ha permanecido invariable a pesar de los cambios tecnológicos, de mercado y de los nuevos principios de la ley de TIC (1341 de 2009), en especial aquellos asuntos que tienen que ver con los requisitos para otorgar y prorrogar una concesión, los arrendamientos y cesiones y la pertinencia de las obligaciones que existen hoy para los concesionarios.

Glosario

A continuación presentamos el glosario de términos referentes al sector de Radiodifusión Sonora, sobre los cuales se hace referencia en este informe:

- **Radiodifusión Sonora:** La Radiodifusión Sonora es un servicio público de telecomunicaciones, a cargo y bajo la titularidad del Estado, orientado a satisfacer necesidades de telecomunicaciones de los habitantes del territorio nacional y cuyas emisiones se destinan a ser recibidas por el público en general.
- **Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora:** Es el instrumento mediante el cual el Gobierno Nacional desarrolla jurídicamente la política del servicio determinada en la ley, y establece la ordenación técnica del espectro radioeléctrico atribuido a este servicio.
- **Prestación del servicio en gestión directa:** El Estado prestará el Servicio de Radiodifusión Sonora en gestión directa por conducto de entidades públicas debidamente autorizadas, por ministerio de la ley o a través de licencia otorgada directamente por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- **Prestación del servicio en gestión indirecta:** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones otorgará las concesiones para la prestación del Servicio de Radiodifusión Sonora en gestión indirecta mediante contrato o licencia, previa la realización del procedimiento de selección objetiva, en los términos establecidos en la ley y en esta Resolución.
- **Derecho:** Facultad o permiso para actuar. Concesión otorgada por autoridad competente.
- **Deber:** Obligación impuesta por una norma jurídica.
- **Prohibición:** Impedimento legal, limitación para actuar.
- **Término y prórroga de la concesión:** El término de duración de las concesiones actuales y futuras para la prestación del Servicio de Radiodifusión Sonora, será de diez (10) años prorrogables por lapsos iguales. En ningún caso habrá prórrogas automáticas ni gratuitas.
- **Permisos:** El uso del espectro radioeléctrico para la prestación del Servicio de Radiodifusión Sonora, así como para el establecimiento de la red de enlace entre los estudios y el sistema de transmisión de la emisora o de cualquier otra frecuencia adicional y complementaria al servicio, requiere de permiso previo expreso otorgado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Dicho permiso se concederá conjuntamente con el acto que otorgue la concesión.
- **Radiodifusión Sonora comercial:** Cuando la programación del servicio está destinada a la satisfacción de los hábitos y gustos del oyente y el servicio se presta con ánimo de lucro, sin excluir el propósito educativo, recreativo, cultural, científico e informativo que orienta el Servicio de Radiodifusión Sonora en general.
- **Radiodifusión Sonora de interés público:** Cuando la programación se orienta, a satisfacer necesidades de comunicación del Estado con los ciudadanos y comunidades, la defensa de los derechos constitucionales, la protección del patrimonio cultural y natural de la nación, a fin de procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, sin ánimo de lucro, a cargo y bajo la titularidad del Estado.
- **Radiodifusión Sonora comunitaria:** Cuando la programación está orientada a generar espacios de expresión, información, educación, comunicación, promoción cultural, formación, debate y concertación que conduzcan al encuentro entre las diferentes identidades sociales y expresiones culturales de la comunidad, dentro de un ámbito de integración y solidaridad ciudadana y, en especial, a la promoción de la democracia, la participación y los derechos fundamentales de los colombianos que aseguren una convivencia pacífica.
- **Cubrimiento zonal:** Son las estaciones Clase A y Clase B; las cuales de conformidad con la potencia de operación establecida en el respectivo plan técnico están destinadas a cubrir áreas más o menos extensas que contienen varios municipios o distritos y por lo tanto protegidas contra interferencias objetables en el área de servicio autorizada.
- **Cubrimiento zonal restringido:** Son estaciones Clase C, las cuales de conformidad con la potencia de operación establecida en el respectivo plan técnico están destinadas principalmente a cubrir el municipio o distrito para el cual se otorga la concesión, sin perjuicio que la señal pueda ser captada en las áreas

- rurales y centros poblados de otros municipios y por lo tanto protegidas contra interferencias objetables en el área de servicio autorizada.
- **Cubrimiento local restringido:** Son estaciones Clase D. Aquella destinada a cubrir con parámetros restringidos áreas urbanas y/o rurales, o específicas dentro de un municipio o distrito, y que está obligada, por lo tanto, a implementar los mecanismos que determine el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para garantizar la operación de la misma dentro de los parámetros estipulados en el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora.
 - **Radiodifusión en Amplitud Modulada (A.M.):** Cuando la portadora principal se modula en amplitud para la emisión de la señal.
 - **Radiodifusión en Frecuencia Modulada (F.M.):** Cuando la portadora principal se modula en frecuencia o en fase para la emisión de la señal.
 - **Radiodifusión digital y Nuevas tecnologías:** En esta categoría se clasifican las modalidades de transmisión digital terrestres y por satélite, así como las que resulten de nuevos desarrollos tecnológicos aplicables a la Radiodifusión Sonora, incluidas aquellas que permiten el uso compartido de las bandas de frecuencias atribuidas al Servicio de Radiodifusión Sonora en la modalidad de A. M. y F. M.
 - **Plan general de Radiodifusión Sonora:** Desarrolla la política del Servicio de Radiodifusión Sonora determinada en la ley, establece la ordenación técnica del espectro radioeléctrico atribuido a este servicio, señala las condiciones técnicas para las diversas modalidades de transmisión y define los parámetros técnicos esenciales de las estaciones de Radiodifusión Sonora.
 - **Parámetros Técnicos Esenciales:** Son parámetros técnicos esenciales de una estación del Servicio de Radiodifusión Sonora la frecuencia, la potencia de operación, la ubicación del sistema de transmisión y los parámetros técnicos establecidos en el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora en Amplitud Modulada (A. M.) y/o Frecuencia Modulada (F. M.).
 - **Parámetros no Esenciales:** Son parámetros no esenciales de una estación del Servicio de Radiodifusión Sonora entre otros, el nombre de la emisora, la ubicación de los estudios dentro de la Sede de la Estación y el horario de operación.
 - **Concesión:** Licencia otorgada al concesionario para la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público.
 - **Contraprestación:** Da lugar al pago de contraprestación toda concesión, autorización, permiso o registro que se confiera o se realice en materia de Radiodifusión Sonora.
 - **Cadena Radial:** Organización constituida por cinco (5) o más estaciones de Radiodifusión Sonora, ubicadas en dos o más municipios o distritos del país, con el fin de efectuar transmisiones enlazadas en forma periódica, para la difusión de programación a través de las bandas y frecuencias autorizadas, a cada una de ellas.
 - **Concesionarios de Servicios de Radiodifusión Sonora:** Personas naturales colombianas o personas jurídicas debidamente constituidas en Colombia, a quienes se les ha concedido concesión para el servicio de Radiodifusión Sonora.
 - **Infracción:** Incumplimiento de las obligaciones establecidas en el régimen unificado de contraprestaciones y demás normas que regulan el sector (artículo 64 ley 1341 de 2009), lo que dará lugar a la imposición de las sanciones que determina la ley.
 - **Sanción:** Consecuencia que se genera por infracciones a la ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pueda incurrir el infractor (artículo 65 ley 1341 de 2009 señala lista de sanciones).
 - **Espectro radioeléctrico:** Recurso natural limitado, administrado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.



Deloitte se refiere a una o más de las firmas miembro de Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), una compañía privada del Reino Unido limitada por garantía, y su red de firmas miembro, cada una como una entidad única e independiente y legalmente separada. DTTL (también denominada "Deloitte Global") no presta servicios a clientes. Una descripción detallada de la estructura legal de Deloitte Touche Tohmatsu Limited y sus firmas miembro puede verse en el sitio web www.deloitte.com/about.

Deloitte presta servicios de auditoría, consultoría en asesoramiento financiero, riesgos, impuestos, legal, y servicios relacionados, a organizaciones públicas y privadas de diversas industrias. Con una red global de firmas miembro en más de 150 países, Deloitte brinda sus capacidades de clase mundial y servicios de alta calidad a Clientes, suministrando el conocimiento necesario para que los mismos puedan hacer frente a sus más complejos retos de negocios. Más de 220.000 profesionales de Deloitte se han comprometido a generar un impacto que trascienda.