



Bogotá, 15 de febrero de 2024

Doctora  
**LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO**  
Directora Ejecutiva  
**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES – CRC**  
Calle 59 A Bis No.5-53 piso 9 Edificio Link Siete Sesenta  
Bogotá

**Asunto:** Comentarios al proyecto de resolución y documento anexo del proyecto “*Análisis de los mercados de televisión*”.

Respetada Doctora Duque:

A continuación, encontrará nuestros comentarios frente al proyecto de resolución y documento anexo “*Análisis de los mercados de televisión*”, publicados por la CRC el pasado 26 de diciembre de 2023<sup>1</sup>.

## CONTENIDO

1.	COMENTARIOS GENERALES .....	1
1.1.	Contexto de servicio de televisión y los servicios OTT .....	1
1.2.	Se debe realizar un riguroso Análisis de Impacto Normativo (AIN) .....	6
1.3.	La CRC debe enfocar sus análisis en el bienestar de los consumidores .....	6
2.	COMENTARIOS ESPECÍFICOS .....	7
2.1.	Mercado minorista de dos lados .....	7
2.2.	Mercados mayoristas .....	9
2.2.1.	Mercados mayoristas de adquisición de paquetes de canales de pago .....	10
2.2.2.	Mercados mayoristas de emisión de canales de televisión abierta .....	12
2.2.2.1.	Mercados mayoristas de emisión de canales de televisión abierta nacional operados por privados .	14
2.2.2.2.	Mercados mayoristas emisión de canales de televisión abierta regional .....	16
3.	PRINCIPALES CONCLUSIONES .....	17

## 1. COMENTARIOS GENERALES

### 1.1. Contexto de servicio de televisión y los servicios OTT

El sector audiovisual ha sido desde sus inicios objeto de constantes innovaciones, tanto tecnológicas como de modelos de negocio, que cambian de forma rápida la manera en que se interrelacionan los agentes de los

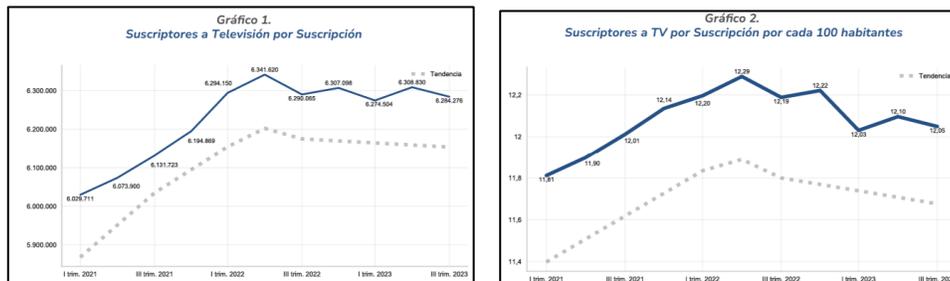
<sup>1</sup> <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-9>



distintos eslabones de la cadena de valor (producción, distribución mayorista, distribución minorista, pauta publicitaria, etc) entre sí y de cara a los usuarios finales. Este proceso de transformación es cada vez más acelerado, lo que se evidencia en que continuamente se crean formas novedosas de producir, transmitir y monetizar los contenidos audiovisuales.

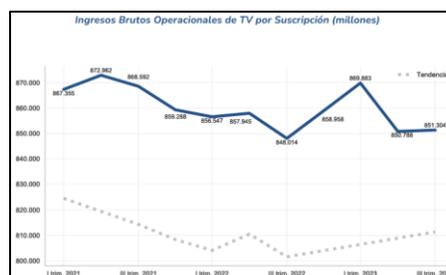
Esta tendencia global se replica de forma evidente en Colombia, en donde comercializan sus servicios diversos operadores de televisión por suscripción y proveedores de servicios OTT, así como anunciantes de todo tipo de productos que distribuyen sus anuncios en medios tradicionales y en plataformas digitales.

Es por lo tanto esperable que esta transformación del sector derive en el estancamiento que viene experimentando la televisión cerrada en Colombia, de conformidad con las cifras del Boletín de Televisión por suscripción y comunitaria del Tercer Trimestre de 2023 publicado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC)<sup>2</sup>. En lo que respecta a la televisión por suscripción, el número de suscriptores y la penetración se han reducido luego de alcanzar un máximo en 2T-2022. En efecto, en 3T-2023 hubo 6.284.276 suscriptores, lo que representa una disminución de 0,9% frente al máximo de la serie, cuando se reportaron 6.341.620 suscriptores. En cuanto a la penetración, esta fue de 12,05 suscriptores por cada 100 habitantes, 0,24 puntos porcentuales menos que en 2T-2022, producto de la reducción de suscriptores combinada con el aumento de la población.



Boletín de Televisión por suscripción y comunitaria del Tercer Trimestre de 2023.

El comportamiento reciente del número de suscriptores se traduce en un consecuente estancamiento de los ingresos brutos operacionales de la televisión por suscripción, que en 3T-2023 fue un 2,5% menor que nueve (9) trimestres atrás (2T-2021), lo que implica que la televisión por suscripción genera hoy menos ingresos que a principios de la década.

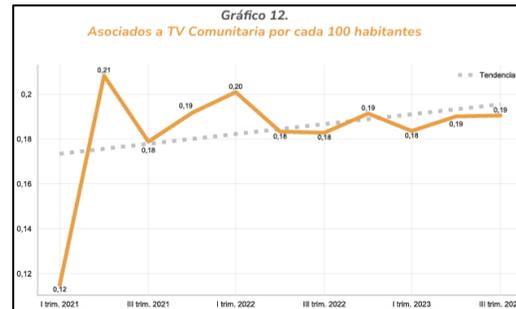
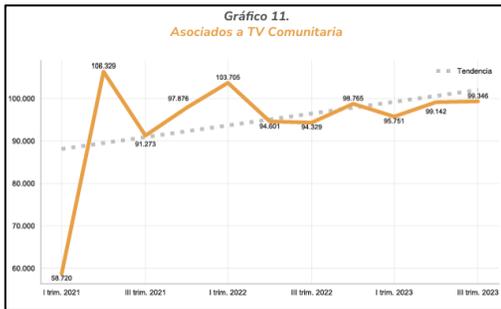


Boletín de Televisión por suscripción y comunitaria del Tercer Trimestre de 2023.

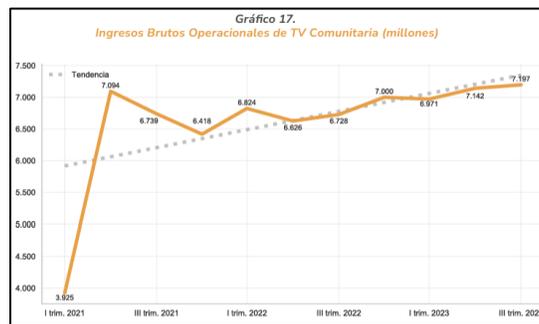
<sup>2</sup> <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-333367.html>



Esta dinámica se repite, aunque en cuantías mucho menores, en el servicio de televisión comunitaria, cuyo crecimiento se frenó en términos de número de asociados (y penetración) e ingresos operacionales<sup>3</sup>, con lo que se demuestra que se trata de una tendencia generalizada y no una situación coyuntural.

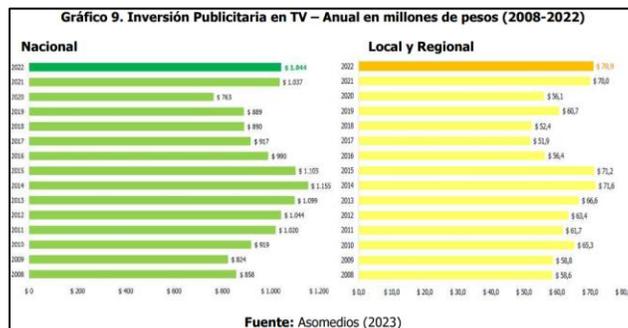


Boletín de Televisión por suscripción y comunitaria del Tercer Trimestre de 2023.



Boletín de Televisión por suscripción y comunitaria del Tercer Trimestre de 2023.

En lo que respecta a la televisión abierta, el estancamiento se puede evidenciar al observar la inversión publicitaria en televisión (principal fuente de ingresos de la televisión abierta), que no ha podido recuperar los valores máximos que alcanzó en 2014 (tanto para la televisión abierta nacional como para la local y regional).

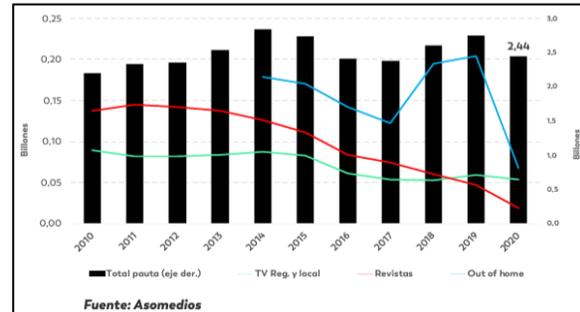
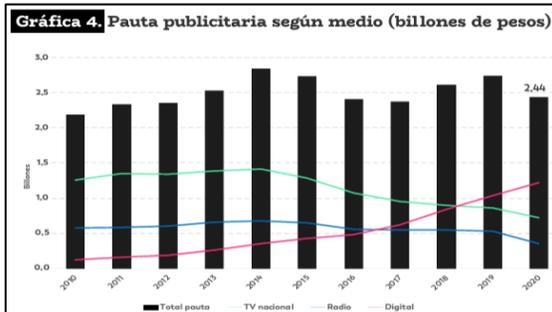


Documento de Estudio. pág. 55.

<sup>3</sup> <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-333367.html>

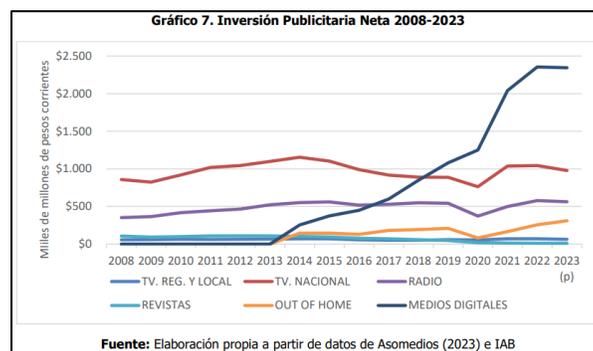


Esto es evidencia de que la pauta publicitaria se ha trasladado desde la radio y la televisión hacia plataformas digitales, como lo detectó la CRC en su documento “*Industria de Contenidos Audiovisuales en Colombia*” publicado en 2021<sup>4</sup>. Como se puede ver en la gráfica de la izquierda, de acuerdo con cifras de Asomedios, los ingresos por pauta publicitaria digital superaron en 2018 a los ingresos por pauta en televisión nacional, y ya se observaba una tendencia hacia el incremento de dicha brecha.



CRC. Estudio sobre la Industria de Contenidos Audiovisuales y Pluralismo informativo en Colombia. Abril 2021. pág. 9.

En efecto, la inversión publicitaria neta en 2022 llegó a \$4,32 billones, de los cuales \$2,34 billones (54,4% del total) correspondieron a publicidad en medios digitales, lo que significa que la inversión en pauta publicitaria digital ya superó a la suma de la pauta en todos los medios tradicionales (televisión nacional, regional y local, radio, out-of-home<sup>5</sup>, revistas), que sumaron \$1,96 billones, los cuales se reparten entre televisión abierta nacional (53,2% de la inversión en medios tradicionales), radio (29,5%), out-of-home (13,1%), televisión local y regional (3,6%) y revistas (0,6%)<sup>6</sup>.



Documento de Estudio. pág. 53.

<sup>4</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones. Estudio sobre la Industria de Contenidos Audiovisuales y Pluralismo informativo en Colombia. Abril 2021. Disponible en [https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Estudio%20sobre%20la%20Industria%20de%20Contenidos%20Audiovisuales%20Colombia/13-informe\\_ejecutivo\\_industria\\_contenidos\\_av.pdf](https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Estudio%20sobre%20la%20Industria%20de%20Contenidos%20Audiovisuales%20Colombia/13-informe_ejecutivo_industria_contenidos_av.pdf)

<sup>5</sup> Corresponde a la publicidad indoor y outdoor.

<sup>6</sup> Documento de estudio. pág. 53.



La inversión en publicidad digital ha presentado un crecimiento exponencial, con una tasa de crecimiento anual del 32,6% en los últimos 5 años (jalonado por la publicidad en redes sociales y en contenidos en líneas), tiempo en el cual la publicidad en medios tradicionales creció tan solo un 9,8% en términos nominales (y decreció 0,4% en términos reales), principalmente a través del aumento de la publicidad out-of-home, con el agravante que en el periodo enero-julio de 2023 la inversión publicitaria en medios tradicionales fue 6,6% menor al mismo periodo de 2022, como consecuencia de una reducción en todos los canales a excepción del out-of-home<sup>7</sup>. Esta sustitución o reemplazo acelerado de la inversión en pauta publicitaria desde los medios tradicionales hacia los medios digitales es una consecuencia clara y directa de la sustitución entre la televisión tradicional y los servicios OTT en todas sus modalidades (por suscripción o SVOD, financiadas por publicidad o AVOD, mixtas, etc). De hecho, los proveedores de servicios OTT participan en todos los eslabones de la cadena del sector audiovisual, ya que producen contenido, lo distribuyen y venden espacios de publicidad, sin estar sujetos a las mismas normas que los agentes tradicionales, en una clara asimetría regulatoria que afecta los incentivos a la inversión y genera una discriminación objetiva para los proveedores tradicionales.

Recientemente, la CRC publicó el “*Estudio sobre tendencias internacionales en regulación y análisis de servicios Over-the-top (OTT)*”<sup>8</sup>. En dicho documento se hizo un recuento de experiencias internacionales (de reguladores de otros países, entidades multilaterales y publicaciones académicas) respecto de los servicios OTT, y se evidenció que en otras jurisdicciones se han identificado desbalances regulatorios entre los OTT y los servicios tradicionales<sup>9</sup> y un suficiente nivel de sustituibilidad y competencia existente entre las distintas tecnologías para transmitir contenidos, incluyendo los servicios OTT de video<sup>10</sup>. Además, se encontró que en el Reino Unido ya se avanza, a través de un proyecto de ley, para que las plataformas OTT estén bajo la supervisión del regulador (Ofcom), y el Gobierno propuso que los OTT estén sujetos a un nuevo código de contenidos para proteger al público de contenidos o material dañino.

Infortunadamente, los estudios realizados por la CRC se han limitado a publicaciones académicas, cuando en realidad representan insumos importantes que deben ser usados por el regulador para realizar un análisis completo de los mercados de comunicaciones e incluir a todos los agentes que participan en ellos, con el fin de presentar una caracterización completa de las condiciones del mercado. Tras más de una década de existencia de los proveedores de servicios OTT en Colombia, la CRC sigue ignorando el efecto que la fuerte presión competitiva ejercida por los servicios OTT de video generan sobre el servicio de televisión, lo cual debe solucionarse para reducir la notoria asimetría en cargas regulatorias en perjuicio de la televisión tradicional, asimetría que afecta los incentivos a invertir y que debe ser eliminada a través de la reducción de la carga normativa que actualmente soporta la televisión tradicional.

Los análisis de mercados relevantes solo serán completos si la CRC tiene en cuenta a los OTT a la hora de caracterizar y definir los mercados, para así establecer normas equilibradas que apliquen para todos los agentes de la industria audiovisual. El regulador no debe esperar a que se termine de marchitar la televisión tradicional (abierta, por suscripción y comunitaria) para evaluar seriamente el papel que juegan los servicios OTT en los mercados en que concurren.

<sup>7</sup> Documento de estudio. págs. 53-54.

<sup>8</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones. Estudio sobre tendencias internacionales en regulación y análisis de servicios OTT. Diciembre de 2023. Disponible en <https://crc.com.gov.co/es/noticias/estudios/crc-publica-estudio-sobre-tendencias-internacionales-en-regulacion-y-analisis>

<sup>9</sup> Como lo encontró la Asia-Pacific Telecommunity-APT.

<sup>10</sup> Guraynak, 2019.



Por lo anterior, consideramos que el proyecto regulatorio publicado por la CRC está incompleto, al dejar por fuera de la caracterización de los mercados a los servicios OTT y por lo tanto no tener en cuenta ni la cantidad de participantes ni el verdadero tamaño de los mercados relevantes que pretende definir, tanto minoristas como mayoristas.

## **1.2. Se debe realizar un riguroso Análisis de Impacto Normativo (AIN)**

Brilla por su ausencia en el proyecto regulatorio y documento anexo una evaluación de los efectos que tendrá la norma propuesta. Es absolutamente necesario que, de forma previa a expedir una regulación, la CRC analice cuáles serán los impactos que la norma generará en el mercado, y en especial en los incentivos a invertir y el bienestar de los consumidores, para que únicamente se introduzcan en la regulación normas para las que se demuestre de forma contundente que generan más beneficios que costos y, a su vez, se eliminen de la regulación normas que actualmente no sean costo-efectivas o sean obsoletas. Para esto es fundamental que la CRC tenga en cuenta a todos los agentes que participan en el sector audiovisual y que se analice el sector con una visión convergente y prospectiva, teniendo en cuenta que los acelerados cambios pueden hacer que cualquier norma que se introduzca quede obsoleta en pocos meses.

En particular, la CRC debe evaluar el impacto que la introducción de nuevos mercados relevantes que no incluyen a los servicios OTT tendrá sobre la sostenibilidad financiera de la televisión tradicional, que se encuentra en un estancamiento o decaimiento por efecto claro y directo de la competencia ejercida por los medios digitales, que le quitan a la televisión tradicional tanto usuarios (televidentes) como ingresos por publicidad. Así mismo, se debe evaluar qué efecto tendrá sobre los derechos de los usuarios y el pluralismo informativo, teniendo en cuenta que las plataformas OTT, que en conjunto con todos los medios digitales se llevan ahora más de la mitad de la inversión publicitaria en Colombia, no están sujetas a las mismas normas que le aplican a la televisión abierta en cuanto a contenidos (culturales o educativos), franjas horarias y porcentaje de producción nacional, entre otros aspectos. También se debe evaluar el impacto que se tendrá en la producción nacional de contenidos, producción con la cual también compiten de forma directa los proveedores de servicios OTT, para evitar que también se marchite este eslabón mayorista.

Únicamente partiendo de un adecuado estudio de AIN se tendrá una visión completa del sector y se podrán adoptar las decisiones regulatorias que tengan el mejor impacto sobre el mercado, lo cual, como es evidente de las cifras y de las tendencias de mercado, debe corresponder con una visión de desregulación para solucionar la asfixia que las normas desiguales han generado sobre los productores de contenidos tradicionales.

## **1.3. La CRC debe enfocar sus análisis en el bienestar de los consumidores**

Por otra parte, en lo que respecta al análisis de condiciones de competencia de los mercados relevantes que se lleguen a definir, análisis que se realizará en una siguiente fase del proyecto regulatorio<sup>11</sup>, es prioritario que la CRC centre su atención en el bienestar de los consumidores a la hora de evaluar el primer criterio que el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece para determinar si un mercado debe ser considerado susceptible de regulación ex ante o no, criterio relacionado con las condiciones actuales de la competencia en el mercado. De esta forma, la CRC debe desprenderse de la visión tradicional que continúa

---

<sup>11</sup> Documento de estudio. pág. 5.



teniendo al momento de analizar las condiciones de competencia de un mercado, visión que se centra en el análisis de las participaciones de cada agente y de la concentración del mercado, perspectiva que deja de lado la variable fundamental de la razón de ser de la CRC, que es maximizar el bienestar de los usuarios, conforme lo establece el numeral 1 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

Esto implica que, el análisis del regulador debe centrarse en si el servicio (prestado por todos los agentes que comercializan productos equivalentes) está satisfaciendo los derechos de los usuarios y sus preferencias, caso en el cual debe invariablemente concluirse que dicho mercado no presenta problema alguno y por lo tanto no genera preocupaciones que deban suscitar la necesidad de intervención regulatoria.

## 2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

En esta sección nos referimos de forma concreta a cada uno de los nuevos mercados relevantes de televisión que la CRC propone definir en el proyecto regulatorio, cuyas características principales (servicio, oferentes, demandantes, dimensión geográfica) la CRC resume en el siguiente cuadro:

**Tabla 24. Mercados relevantes de televisión**

Mercados relevantes		Servicio o producto focal	Oferentes	Demandantes	Mercado de precio cero	Dimensión geográfica
Mercados de adquisición mayorista de canales	Mercados mayoristas de adquisición de paquetes de canales de pago	Servicio de acceso a las señales o paquetes de señales codificadas	Agregadores de canales	Operadores de tv cerrada (suscripción y comunitaria)	No	Nacional
	Mercados mayoristas de emisión de canales de TV abierta nacional operados por privados	Servicio de acceso a las señales de televisión abierta nacionales	Operadores de tv abierta - canales nacionales	Operadores de tv cerrada (suscripción y comunitaria)	Si	Nacional
	Mercados mayoristas de emisión de canales de TV abierta regional	Servicio de acceso a las señales de televisión abierta regionales	Operadores de tv abierta - canales regionales	Operadores de tv cerrada (suscripción y comunitaria)	Si	Nacional
Mercado minorista de dos lados: distribución de contenidos - pauta publicitaria	Mercado de distribución minorista de contenidos en canales de TV abierta nacional, operados por privados	Servicio de emisión de contenidos de los canales de televisión abierta nacional	Operadores privados de tv abierta	Usuarios (televidentes)	Si	Nacional
	Mercado minorista de espacios de publicidad en canales de TV abierta nacional, operados por privados	Servicio de espacio publicitario en los canales de televisión abierta nacional	Operadores privados de tv abierta	Agencias de publicidad, centrales de medios y anunciantes directos	No	Nacional

**Fuente:** Elaboración CRC

Documento de Estudio. pág. 156.

### 2.1. Mercado minorista de dos lados

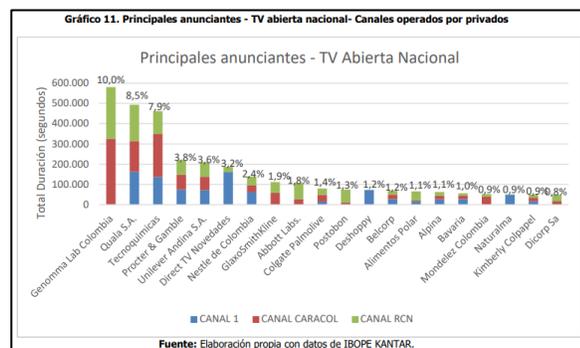
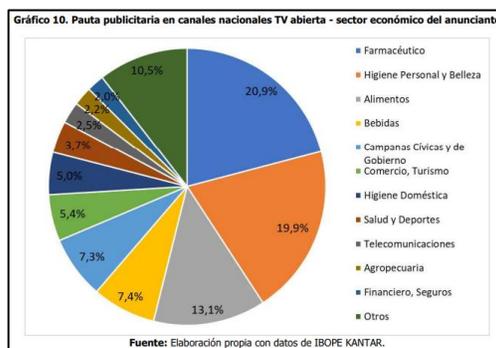
En el eslabón minorista, la CRC propone definir un mercado de dos (2) lados, con alcance geográfico nacional. Uno de los lados corresponde con la emisión de contenidos de los canales de televisión abierta nacional operados por privados, en el cual los oferentes son Canal Caracol, Canal RCN y Canal Uno<sup>12</sup> y los demandantes son los televidentes. Por su parte, el otro lado del mercado propuesto corresponde a la venta de espacios

<sup>12</sup> Los únicos tres (3) canales los canales de televisión abierta nacional operador por privados.



publicitarios, en el cual los oferentes son igualmente los canales de televisión abierta nacional operados por privados (Canal Caracol, Canal RCN y Canal Uno) y los demandantes son las agencias de publicidad, las centrales de medios y los anunciantes directos. Si se analiza el mercado completo (y no cada lado por separado), los vendedores son los anunciantes y los compradores son los espectadores, entre los cuales los canales de televisión abierta resultan ser los intermediarios, y se trata de un mercado no transaccional, dado que no hay una transacción directa entre los televidentes y los anunciantes<sup>13</sup>.

Al respecto, consideramos que se trata de un mercado que presenta unas adecuadas condiciones de competencia, teniendo en cuenta que la pauta publicitaria en canales de televisión abierta operados por privados permite que a los consumidores (televidentes) lleguen anuncios de una multiplicidad de industrias y productos, lo cual se reparte entre un gran número de anunciantes, ninguno de los cuales representa una proporción mayor al 10% de la duración total de la pauta (medida en segundos).



Documento de estudio. págs. 57-58.

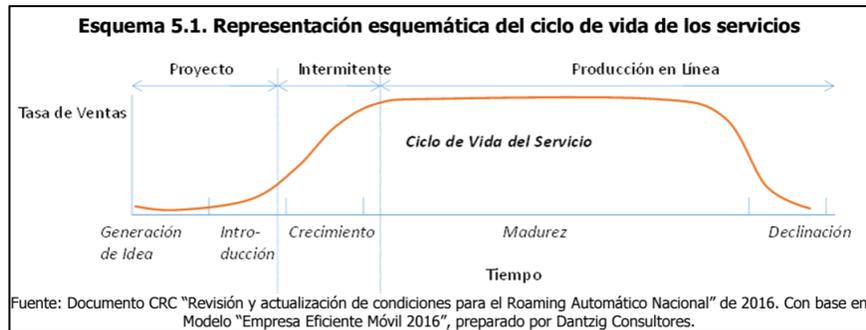
Además, el tamaño total del mercado, de \$1,04 billones en 2022 (total de inversión publicitaria en televisión abierta nacional para ese año) se ha reducido, al ser un 9,6% menor que el valor que obtuvo en 2014, cuando alcanzó \$1,15 billones<sup>14</sup>.

Esto significa que el mercado minorista de dos lados que propone definir la CRC está en la suba fase de decaimiento, etapa en la cual la CRC ha manifestado que la regulación se torna irrelevante y deja de ser indispensable<sup>15</sup>. En consecuencia, es absolutamente claro que el mercado minorista de dos lados no requiere de ningún tipo de intervención regulatoria.

<sup>13</sup> Documento de estudio. págs. 68-73.

<sup>14</sup> Documento de estudio. pág. 55.

<sup>15</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión de los mercados relevantes "Voz Saliente Móvil" e "Internet Móvil". Documento Soporte. págs. 76-77. Diciembre de 2023. Disponible en <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-3>



Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión de los mercados relevantes "Voz Saliente Móvil" e "Internet Móvil". Documento Soporte. pág. 76. Diciembre de 2023. Disponible en <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-3>

Por lo anterior, tanto por ser un mercado muy atomizado como por no presentar crecimiento, es totalmente claro que no cumple con el primero de los criterios que el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece para determinar si un mercado relevante debe ser considerado como susceptible de regulación ex ante.

Esto sin contar que, en realidad, este mercado debería ser ampliado para incluir a los servicios OTT, teniendo en cuenta que ahora la mayoría de inversión en pauta publicitaria se canaliza por medios digitales. Por lo tanto, se sugiere que la definición del mercado relevante se ajuste para tener en cuenta a los proveedores de servicios OTT, de tal forma que se pueda evaluar el mercado en su real dimensión.

## 2.2. Mercados mayoristas

Desde COMCEL queremos reiterar lo manifestado respecto de mercados mayoristas de televisión en los comentarios frente al documento de formulación de estudio, remitidos en octubre de 2022<sup>16</sup>, oportunidad en la que expresamos que no existe necesidad alguna de definir mercados mayoristas. Por una parte, los mercados minoristas de televisión presentan adecuadas condiciones de competencia, las cuales se intensificarán en el corto y mediano plazo, y el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, al establecer el primero de los criterios para determinar si un mercado relevante debe ser considerado como susceptible de regulación ex ante, estipula que únicamente se entran a evaluar los mercados mayoristas cuando se evidencien problemas en el eslabón minorista:

**"ARTÍCULO 3.1.2.3. CRITERIOS PARA DETERMINAR MERCADOS RELEVANTES SUSCEPTIBLES DE REGULACIÓN EX ANTE.** a) *Análisis actual de las condiciones de competencia en el mercado relevante. Es el análisis de la organización industrial y de las barreras a la entrada técnicas, económicas y normativas que se realiza con el fin de caracterizar el nivel actual de la competencia de los servicios. Con este fin, se hace un análisis en el ámbito geográfico para agrupar los municipios, que tienen condiciones de competencia comunes. En caso de evidenciarse la existencia de fallas de mercado a nivel minorista, se estudian los*

<sup>16</sup> <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-9>



***mercados de insumos (mayoristas) dentro de la cadena de valor de dichos mercados”***  
(NFT).

Por otra parte, los proveedores de servicios OTT participan en todos los eslabones de la cadena de valor del sector audiovisual, dado que producen contenido y lo distribuyen, e igualmente venden espacios publicitarios (al menos en algunas de las modalidades de servicios OTT de video, como es el caso de AVOD<sup>17</sup>), y cada vez se desarrollan nuevos modelos de negocio que transforman constantemente el campo de juego, razón por la cual se corre el riesgo de que un mercado relevante mayorista que se define quede obsoleto en cuestión de meses, con lo que la lista de mercados relevantes no reflejaría la realidad, haciendo que los análisis sobre dichos mercados sean equivocados. En caso de insistir en la definición de mercados relevantes mayoristas de televisión, es absolutamente claro que la fuerte y cambiante competencia hace que ninguno de dichos mercados mayoristas deba ser considerado como susceptible de regulación ex ante. Además, es necesario que se incluyan a los proveedores de servicios OTT en esas eventuales definiciones de mercados mayoristas de televisión.

### **2.2.1. Mercados mayoristas de adquisición de paquetes de canales de pago**

Estos mercados relevantes que propone la CRC consisten en la adquisición de canales de pago por parte de los operadores de televisión cerrada, con alcance geográfico nacional. El regulador encuentra que la competencia se da entre paquetes de canales y no entre canales individuales<sup>18</sup>, razón por la cual los oferentes son los agregadores de canales (empresas que le compran la señal directamente a los productores), mientras que los demandantes son los operadores de televisión cerrada (por suscripción y comunitaria), siendo un mercado con carácter eminentemente transaccional. Cada agregador de canales ofrece paquetes de canales distintos centrados en diferentes tipos de contenido, por lo cual los demandantes deben adquirir diferentes paquetes para ofrecer una parrilla de canales suficientemente variada para atraer audiencias de todo tipo<sup>19</sup>, y cada paquete de canales constituyen un mercado relevante en sí mismo<sup>20</sup>.

En cuanto a la audiencia, no se trata de un mercado que se encuentre concentrado en unos pocos canales de pago sino que, por el contrario, es un mercado muy fragmento y atomizado en el que ningún canal llega siquiera al 3% de la audiencia, con un índice HHI de apenas 118, lo que les permitiría a los operadores de televisión cerrada sustituir un canal por otro ante aumentos de precios cobrados por los mayoristas (agregadores de canales)<sup>21</sup>.

---

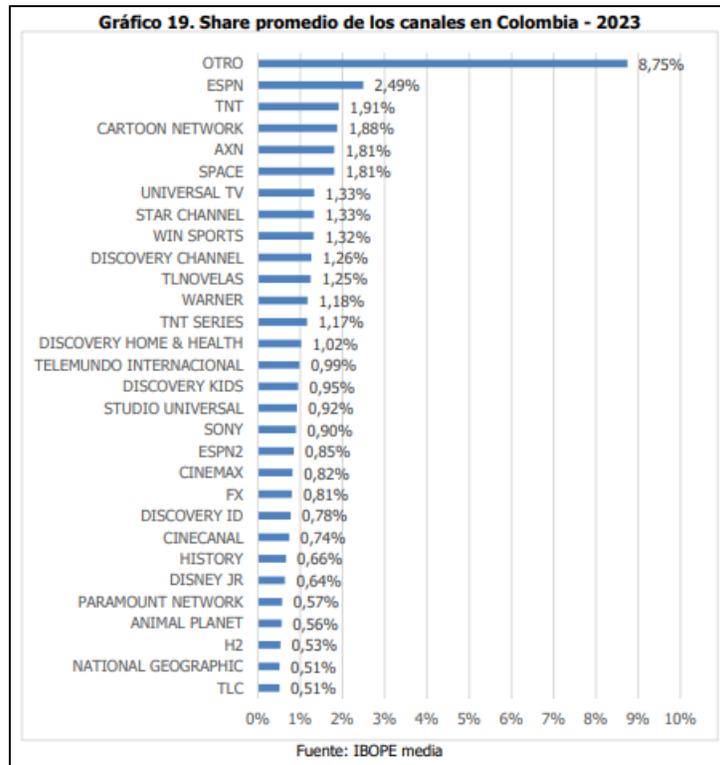
<sup>17</sup> Advertising-video-on-demand.

<sup>18</sup> La gran mayoría de adquisiciones se da por paquetes de canales, si bien hay casos de adquisición de canales individuales.

<sup>19</sup> Documento de estudio. págs. 96-107.

<sup>20</sup> Documento de estudio. pág. 104.

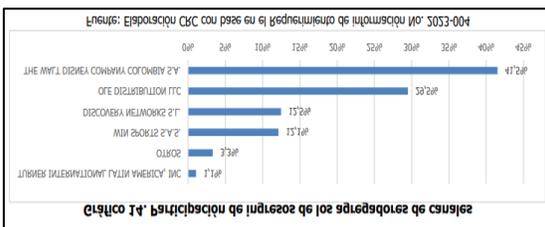
<sup>21</sup> Documento de estudio. pág. 103.



Documento de estudio. pág. 104.

Desde el punto de vista de la oferta de canales, la competencia se da en una estructura de mercado de competencia monopolística, por cuanto cada canal es un monopolio en sí mismo debido a que ningún canal resulta ser idéntico a otro, pero entre los canales de pago compiten por la misma audiencia, razón por la cual son sustitutos imperfectos<sup>22</sup>.

En lo que respecta a los ingresos, si bien hay relativamente pocos agregadores de canales que le ofrecen los paquetes a los operadores de televisión cerrada, no existe una concentración elevada, y de hecho la participación y el liderazgo de los agregadores de canales cambia dependiente del tamaño del operador de televisión cerrada.



**Tabla 14. Participación de ingresos de los principales agregadores de canales por tamaño de empresa**

Microempresa		Pequeña empresa	
TELE VVD S.A.S.	54,0%	GOL TV LATINAMERICA S.A.	53,7%
TOTAL MEDIA TELEVISIVA DE COLOMBIA S.A.S.	11,5%	OLE DISTRIBUTION LLC	17,2%
WIN SPORTS S.A.S.	9,2%	THE WALT DISNEY COMPANY COLOMBIA S.A.	15,0%
Mediana empresa		Gran empresa	
THE WALT DISNEY COMPANY COLOMBIA S.A.	53,5%	THE WALT DISNEY COMPANY COLOMBIA S.A.	41,9%
DISCOVERY NETWORKS S.L.	19,7%	OLE DISTRIBUTION LLC	31,2%
TURNER INTERNATIONAL LATIN AMERICA, INC.	16,2%	WIN SPORTS S.A.S.	12,7%

Fuente: Elaboración CRC con base en el Requerimiento de información No. 2023-004

Documento de estudio. pág. 97.

<sup>22</sup> Documento de estudio. pág. 104.



Sin embargo, es importante manifestar que los operadores de televisión cerrada se ven forzados a adquirir canales que realmente no resultan de interés, por cuanto los agregadores de canales ofrecen paquetes de canales organizados a su arbitrio y no ofrecen canales individuales, problemática que fue evidenciada por la CRC en su documento<sup>23</sup>. Esto implica que los agregadores de canales tienen un fuerte poder de negociación (principalmente los agregadores más grandes), poder ante el cual los operadores de televisión cerrada simplemente deben aceptar las condiciones que dichos agregadores establecen en cuanto a la conformación de los paquetes, viéndose obligados por lo tanto a pagar un valor mucho mayor que el que pagarían si pudieran adquirir únicamente los canales que realmente demandan. Esta situación se podría entender como una forma de venta atada, en la cual se condiciona la adquisición de un producto (canales que son interesantes por la audiencia que atraen) a la adquisición de otros (canales que no resultan de interés). Por lo anterior, es conveniente que la CRC monitoree el comportamiento de este mercado mayorista y evalúe la posibilidad de exigir que los agregadores de canales deban ofrecer cada canal de forma individual o, en su defecto, que los paquetes sean más acotados a la verdadera demanda de los operadores de televisión cerrada.

Además, se debe dejar claro que en este eslabón mayorista de canales de pago también debería incluirse a los OTT, dado que los operadores de televisión cerrada (principalmente los de televisión por suscripción) hacen alianzas comerciales con los proveedores de servicios OTT para ofrecer su contenido a los suscriptores y por lo tanto de cierta forma adquieren el producto de los OTT para ofrecerlo al usuario minorista. En todo caso, las cifras que se mencionaron previamente en cuanto a muy baja concentración de la audiencia de los canales de pago muestran no existen problemas de competencia, por lo cual no se cumple con el primero de los criterios que el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece para que un mercado pueda ser considerado como susceptible de regulación ex ante (sin perjuicio del monitoreo que debería realizar la CRC a la venta de canales de forma empaquetada y la imposibilidad de adquirirlos de manera individual).

## 2.2.2. Mercados mayoristas de emisión de canales de televisión abierta

El documento anexo de la CRC hace un extenso recuento de normas y pronunciamientos jurisprudenciales que dejan muy clara la plena aplicación en Colombia de los principios de must offer (obligación en cabeza de los operadores de canales de televisión abierta de ofrecerle sus señales sin ningún tipo de restricción a los operadores de televisión cerrada) y de must carry (obligación de los operadores de televisión cerrada de ofrecerle a los televidentes esas señales de televisión abierta), siguiendo una tendencia mundial<sup>24</sup>. En efecto, la Ley 680 de 2001<sup>25</sup> estipula en su artículo 11 que los operadores de televisión por suscripción deben retransmitir (asegurar a los suscriptores la recepción) los canales colombianos de televisión abierta de carácter nacional, regional y municipal:

***“ARTÍCULO 11.** Los operadores de Televisión por Suscripción deberán garantizar sin costo alguno a los suscriptores la recepción de los canales colombianos de televisión abierta de carácter nacional, regional y municipal que se sintonicen en VHF, UHF o vía satelital en el área de cubrimiento únicamente. Sin embargo, la transmisión de canales locales por parte de los*

<sup>23</sup> Documento de estudio. págs. 102-103.

<sup>24</sup> Documento de estudio. págs. 82.-95.

<sup>25</sup> Por la cual se reforman las Leyes 14 de 1991, 182 de 1995, 335 de 1996 y se dictan otras disposiciones en materia de Televisión.



*operadores de Televisión por Suscripción estará condicionada a la capacidad técnica del operador”.*

Al analizar una demanda de inconstitucionalidad sobre ese artículo, la Corte Constitucional dejó claro que la obligación de retransmitir la señal de los canales abiertos, obligación en cabeza de los operadores de televisión por suscripción, no implica la obligación de pagar una contraprestación a los canales abiertos, cumpliendo así con principios de acceso a la información y de pluralismo informativo:

*“En cuanto hace a la proporcionalidad de la medida enjuiciada, encuentra la Corte que si bien es cierto que la exigencia de la norma acusada podría afectar la libertad económica de los operadores de la televisión por suscripción, también lo es que la carga que se les impone no es de ninguna manera mayor que el beneficio que se pretende obtener, el cual consiste en la garantía del derecho a recibir una información libre e imparcial. Puede afirmarse, incluso, que lejos de afectar a los operadores de la televisión por suscripción la medida censurada comporta para ellos beneficios significativos, en tanto y en cuanto transmiten a sus usuarios la programación que ofrecen los canales colombianos de televisión abierta **sin tener que cancelar derechos por este concepto**. Y además tal garantía puede hacer más atractivo para los usuarios el servicio por suscripción”<sup>26</sup> (NFT).*

Esta postura fue reiterada en la Sentencia C-1151 de 2003<sup>27</sup>, en la cual la Corte Constitucional se estuvo a lo resuelto en el pronunciamiento mencionado con antelación. Posteriormente, la entonces Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) fue coherente con esa interpretación, al expedir la Resolución ANTV 2291 de 2014<sup>28</sup>, que en su artículo 2 establece que la retransmisión obligatoria de la señal de televisión abierta es gratuita para los televidentes y no genera ningún pago para los operadores de televisión por suscripción en favor de los canales de televisión abierta:

*“Artículo 2. El cumplimiento de la obligación de que trata el artículo primero de esta resolución, se realizará con los contenidos del canal principal digital en el formato que el operador de televisión abierta escoja, ya sea en analógica, estándar (SD) o alta definición (HD), atendiendo la tecnología que tenga cada usuario de televisión cerrada.*

*De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 del Acuerdo número 02 de 2012 y conforme con la interpretación de la Honorable Corte Constitucional contenida en la Sentencia C-654 de 2003, **los radiodifusores, so pretexto de la cancelación de derechos económicos, no podrán negar su consentimiento previo y expreso a los operadores de televisión cerrada para la transmisión de la señal que dichos radiodifusores escojan** con el fin de dar cumplimiento a la obligación de que trata el artículo primero de esta resolución” (NFT).*

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-654 de 2003. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-654-03.htm>

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1151 de 2003. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-654-03.htm>

<sup>28</sup> Por la cual se resuelve la actuación administrativa iniciada mediante la Resolución número 1612 del 5 de mayo de 2014 para el análisis y decisión del asunto relativo a la garantía de la recepción de señales de televisión abierta en los sistemas de televisión por suscripción, y se establece el procedimiento de participación abierta en la misma.



En la sentencia T-599 de 2016, la Corte Constitucional reiteró que los operadores de televisión abierta deben ofrecer sus señales sin costos a los operadores de televisión cerrada y, por su parte, los operadores de televisión cerrada deben ofrecer esos canales sin costo a los usuarios<sup>29</sup>.

La Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio les ordenó a los operadores de televisión por suscripción abstenerse de retransmitir la señal de los canales abiertos privados, al considerar que habían incurrido en actos de competencia desleal por retransmitir la señal sin autorización previa y escrita de los canales nacionales privados (lo cual implicaría un pago previo por la retransmisión)<sup>30</sup>. Sin embargo, la sentencia de la SIC fue recurrida y posteriormente revocada en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que consideró que el artículo 11 de la Ley 680 de 2001 sí impone una restricción legítima a los derechos conexos de autor cuando establece la obligación de retransmitir la señal de televisión abierta sin costos alguno, y ordenó **“A CARACOL y RCN TELEVISIÓN que en firme esta decisión y sin exigir retribución económica alguna permitan la retransmisión de su señal de televisión abierta tanto estándar y en alta definición HD a través del servicio de televisión por suscripción ...”**<sup>31</sup> (NFT)

Por el desarrollo legal, regulatorio y jurisprudencial que se ha realizado a lo largo de dos décadas, no hay lugar a dudas que los operadores de televisión por suscripción deben ofrecer sin costo a los usuarios (suscriptores) los canales de televisión abierta, lo cual necesariamente va atado a que los operadores de televisión abierta están obligados a proveer esas señales sin costo a los operadores de televisión por suscripción.

Las obligaciones de must offer y must carry constituyen una razón más para que no tenga ningún sentido definir en la regulación los mercados relevantes de emisión de canales de televisión abierta nacional operados por privados ni de emisión de canales de televisión abierta regional. Sin embargo, nos referimos a continuación a estos dos mercados mayoristas de emisión de canales de televisión abierta que pretende definir la CRC.

### 2.2.2.1. Mercados mayoristas de emisión de canales de televisión abierta nacional operados por privados

La CRC plantea definir mercados relevantes consistentes en la emisión de canales de televisión abierta nacional operados por privados (Canal Caracol, Canal RCN y Canal Uno), en el cual los oferentes son los operadores de televisión abierta de dichos canales y los demandantes son los operadores de televisión cerrada (por suscripción y comunitaria), siendo mercados con alcance geográfico nacional<sup>32</sup>. Cada uno de los canales mencionados constituye un mercado relevante en sí mismo dado que ninguno ofrece de forma idéntica el contenido de otro, y se trata de un **mercado de precio cero**, debido a que la televisión radiodifundida es gratuita para los ciudadanos y por la obligación legal de must offer y de must carry a las que se hizo referencia previamente en este documento<sup>33</sup>. Los operadores de televisión abierta no compiten por el precio de sus señales, pero sí compiten en términos de calidad de sus contenidos, lo que determina el tiempo que los

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-599 de 2016. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-599-16.htm>

<sup>30</sup> <https://www.sic.gov.co/noticias/superindustria-ordena-judicialmente-a-operadores-de-TV-por-suscripcion-abstenerse-de-retransmitir-sin-autorizaci%C3%B3n-senal-de-caracol-tv-y-rcn-tv>

<sup>31</sup> Tribunal Superior del Distrito Judicial. Sala Civil. Magistrado Ponente: Jorge Eduardo Ferreira Vargas. Expediente: 2014-16592-06. Sentencia del 28 de marzo de 2017.

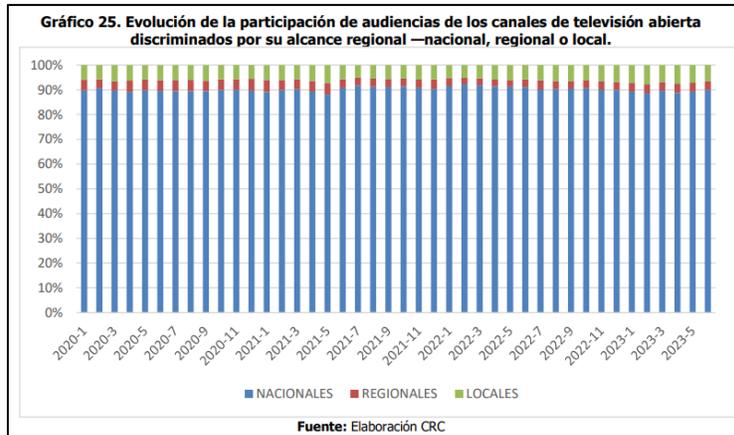
<sup>32</sup> Documento de estudio. págs. 107-125.

<sup>33</sup> Documento de estudio. págs. 107-125.

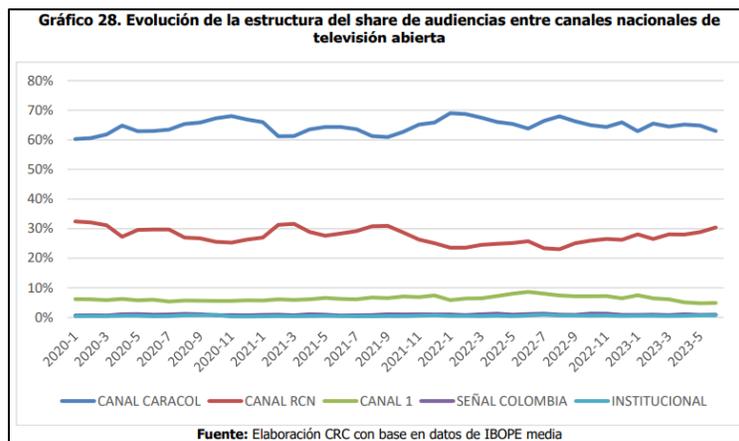


televidentes destinan a ver cada canal<sup>34</sup>.

De toda la televisión abierta, los canales de televisión abierta nacional se llevan la gran mayoría de la audiencia (cerca del 90%), seguidos muy de lejos por la televisión abierta regional y local y, dentro de los canales con señal nacional, la mayor parte de la audiencia corresponde a Canal Caracol y Canal RCN.



Documento de estudio. pág. 117.



Documento de estudio. pág. 120.

Al ser muy pocos los canales de televisión abierta nacional, es natural que la oferta se encuentre concentrada; sin embargo, ningún canal ofrece de forma idéntica el contenido del otro, razón por la cual cada canal es un monopolio de su propio contenido y por lo tanto se trata de un mercado en competencia monopolística, razón por la cual cada uno de esos canales es un mercado relevante en sí mismo y, para los demandantes (operadores de televisión cerrada) esos canales son complementarios<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Documento de estudio. págs. 110-111.

<sup>35</sup> Documento de estudio. pág. 120.

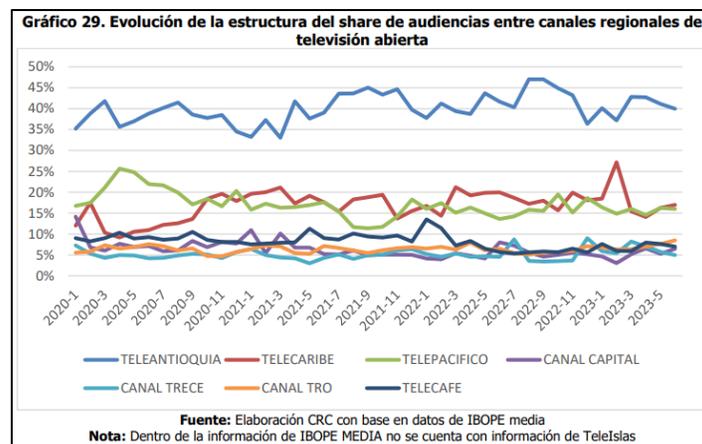


Al respecto, consideramos que también deben incluirse en la caracterización de estos mercados a los operadores de servicios OTT de video, que de forma directa compiten con los canales de televisión abierta nacional, al punto que los operadores de esos canales han lanzado también sus propias aplicaciones para hacer frente a esa competencia (como es el caso Caracol Play y de la aplicación Canal 1, que permiten ver programación en vivo desde un dispositivo móvil). Además, las obligaciones de must offer y must carry vigentes en Colombia evitan que puedan existir a futuro problemas en cuando al acceso a dichas señales y, al ser un mercado de precio cero, se contrarresta la posibilidad de abusos de precio por parte de los operadores de televisión abierta.

Por lo tanto, además de tratarse de mercado que no vale la pena incluir como mercados relevantes en la regulación, son mercados en los cuales no existe ningún problema de competencia actual ni potencial, razón por la cual, en caso de ser definidos por la CRC, deben permanecer por fuera de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante.

### 2.2.2.2. Mercados mayoristas emisión de canales de televisión abierta regional

De forma análoga a lo ocurrido con los canales de televisión abierta nacional operados por privados, para los canales de televisión abierta regional la CRC plantea que cada uno de los ocho (8) canales regionales<sup>36</sup> sea un mercado relevante en sí mismo, siendo los oferentes los operadores de televisión abierta de esos canales regionales y los demandantes los operadores de televisión cerrada, con alcance geográfico nacional. La audiencia se encuentra repartida entre todos los canales (con una concentración por debajo de los 2.500 puntos de HHI), los cuales tienen una naturaleza de audiencia nicho (enfocados en las necesidades y aspectos culturales de cada región), lo que hace que para los demandantes (operadores de televisión cerrada) se trate de canales complementarios, cada uno de los cuales constituye un monopolio en su propio contenido, presentándose una estructura de mercado de competencia monopolística. Se trata igualmente de mercados de **precio cero**<sup>37</sup>.



Documento de estudio. pág. 121.

<sup>36</sup> TeleAntioquia, TeleCaribe, TeleCafé, TelePacífico, Canal Capital, TV Andina (Canal Trece), TeleIslas, TRO (Televisión Regional del Oriente).

<sup>37</sup> Documento de estudio. págs. 107-125.



Al igual que en el caso de los canales de televisión abierta nacional, en estos mercados propuestos de emisión de canales de televisión abierta regional también es necesario que la CRC incluya a los proveedores de servicios OTT, los cuales le quitan pauta publicitaria a los canales regionales (que se financian también por otras vías, como el FUTIC y dinero de los entes territoriales) y han despertado la necesidad en los canales regionales de lanzar sus propias aplicaciones OTT (Telecaribe Play, Teleantioquia Play, Telepacífico, Teleislas, etc). Para los canales de televisión abierta regional también son aplicables las obligaciones de must offer y must carry, por lo cual tampoco presentan problemas en cuanto al acceso a la señal por parte de los operadores de televisión cerrada ni problemas de potenciales abusos de precios, por lo que tampoco se justifica definir estos mercados relevantes mayoristas que, en caso de definirse, de forma evidente no presentan ningún problema actual ni potencial de competencia y no deben ser considerados susceptibles de regulación ex ante.

### 3. PRINCIPALES CONCLUSIONES

- a) Los mercados de televisión (abierta y cerrada) se encuentran en estancamiento, por la competencia directa de los servicios OTT y el traslado de la inversión publicitaria hacia plataformas digitales;
- b) Los proveedores de servicios OTT participan en todos los eslabones de la cadena de valor audiovisual (producción, distribución mayorista, distribución minorista, pauta publicitaria), por lo cual deben ser incluidos en la caracterización de los mercados relevantes;
- c) Persiste una asimetría regulatoria en favor de los proveedores de servicios OTT y en perjuicio de los operadores tradicionales de televisión, asimetría que debe ser eliminada para fomentar la competencia y la inversión;
- d) La CRC debe realizar un Análisis de Impacto Normativo (AIN) para determinar los efectos que la norma propuesta tendrá sobre los incentivos a invertir, los derechos de los usuarios y la producción nacional de contenidos, para que la regulación únicamente incluya normas que generen más beneficios que costos;
- e) El regulador debe enfocar sus análisis en el bienestar de los consumidores;
- f) El mercado relevante minorista de dos lados propuesto por la CRC no presenta problemas de competencia;
- g) Los mercados relevantes propuestos por la CRC, tanto el minorista como los mayoristas, no presentan problemas de competencia actuales ni prospectivos;
- h) No es necesario definir mercados relevantes mayoristas de televisión;
- i) La CRC debe monitorear la venta empaquetada de canales de pago por parte de los agregadores, para determinar la conveniencia de exigir que los canales se vendan de forma individual o que los paquetes se acoten a la verdadera demanda de los operadores de televisión cerrada.

Esperamos que estos comentarios sean tenidos en cuenta por la CRC para que se evite definir mercados



relevantes que no incluyan a todos los agentes del sector audiovisual y que puedan resultar obsoletos en poco tiempo, y en su lugar la regulación sea un verdadero reflejo del cambiante y dinámico sector de comunicaciones.

Cordialmente,

DocuSigned by:

*Santiago Pardo Fajardo*

C8E4C986876A45F...

**SANTIAGO PARDO FAJARDO**

Director Corporativo Jurídico y de Sostenibilidad

DS  
*IGM*