



Bogotá D.C., 04 de agosto de 2023

Doctor
NICOLÁS SILVA CORTÉS
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES-CRC
revisión_regulacion_tv@crcom.gov.co
Bogotá DC.

Asunto: Comentarios COMCEL S.A. al documento “*Revisión de las condiciones de programación, publicidad y espacios institucionales en el servicio de televisión*”

Respetado Doctor Silva,

En atención a la publicación para comentarios del documento del asunto, COMCEL S.A. se permite presentar las siguientes observaciones y comentarios:

I. COMENTARIOS GENERALES

El documento publicado por la CRC formula el problema identificado en las medidas que actualmente se establecen en materia de televisión, especialmente, franjas de programación y las obligaciones relacionadas con las franjas delimitadas, obligaciones para los subcanales digitales, irrupción de OTT (Over The Top) y la necesidad de equilibrar la televisión convencional con las plataformas a través de la desregulación, publicidad y programación, los cuales resultan de estudios y consultas realizadas desde el año 2022. Gracias a estos estudios y análisis, se identificó por la autoridad que era necesaria la revisión de las obligaciones regulatorias relacionadas con programación, obras nacionales, canales temáticos, publicidad, espacios institucionales y programas de interés, que actualmente se encuentran compiladas en los Capítulos 4, 5 y 6 del referido Título de la Resolución CRC 5050 de 2016.

De manera general, consideramos necesario para la definición de las temáticas o proyectos a desarrollar en torno a la presente revisión regulatoria, que la CRC tenga en cuenta lo siguiente:

- El estado actual de la industria y las perspectivas de cambio del sector en todas y cada una de sus actuaciones regulatorias, lo anterior con el ánimo de reconocer la profunda transformación que ha sufrido el sector de comunicaciones en Colombia, como lo son, los nuevos agentes, cambios tecnológicos, modificación en los hábitos de consumo, etc.



- Reiteramos la necesidad de mejoras normativas relacionadas con la existencia de normatividad que resulta dispersa y reiterativa (duplicidad de regulación sobre un mismo tema), y la existencia de normativa muy antigua que resulta en desuso, obsoleta o limitante en el desarrollo de la creatividad e innovación en materia de contenidos audiovisuales.
- Tenga en cuenta las tendencias internacionales en materia regulatoria, como desregulación, figura que propende por acudir a la regulación *ex ante* únicamente limitando la intervención a casos excepcionales y cuando sea estrictamente necesario y verificando suficientemente las consecuencias en el mercado. De este modo, se solicita a la CRC para que la intervención regulatoria sea la última opción, previa la elaboración del correspondiente análisis de impacto normativo para evitar que se incurra en normatividad que resulte inconveniente como se evidenció en el presente documento.
- Es vital que la Comisión modifique las franjas de programación, debido a que estas usualmente eran usadas para proteger al público menor de emisión de programación sensible. Sin embargo, se ha evidenciado que en el cambio de tendencia y hábitos de consumo, el público infantil y adolescente ha migrado a otras opciones como las OTT o plataformas, por lo que se deben revisar las franjas establecidas en la regulación. Esta situación cobra sustento en el reconocimiento que se describe como parte del problema en el documento soporte.
- La influencia de nuevos actores en el mercado y específicamente en el segmento de contenidos audiovisuales, como bien lo reconoce la CRC en el documento de problema formulado, es necesario que la regulación permita la evolución del mercado, por tanto no debe regularse o imponerse más cargas en un mercado que se encuentra en desarrollo debido a la convergencia e irrupción de nuevas tecnologías, por cuanto se ampliarían las asimetrías que actualmente existen entre estos agentes y los que son objeto de regulación *ex ante*.
- Las restricciones sobre publicidad de bebidas alcohólicas son desiguales comparadas con otros medios, como las vallas o medios impresos, donde no se tienen este tipo de restricciones. Adicionalmente, la campaña de prevención al consumo es desigual para la TV comparada con otros medios, y genera pérdidas y costos adicionales.
- La falta de normas diferenciales entre tipos de prestadores del servicio de televisión genera confusión para los operadores en la interpretación de la regulación que efectivamente le aplica. Estas confusiones pueden desembocar en posibles incumplimientos a las obligaciones regulatorias que pueden conllevar a procesos sancionatorios para el operador; y, sobrecumplimiento, dada la observancia de normas que no son obligatorias.



- Es necesario que se revisen por parte de la CRC las medidas que obstaculizan e impiden potencializar el desarrollo de contenidos de producción nacional, pues esta industria podría hacernos más competitivos si se tienen los incentivos adecuados para su producción.

Sin perjuicio de lo anterior, remitimos los siguientes comentarios específicos, que pueden aportar a la propuesta que se adelanta por parte de la Comisión:

II. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

2.1. Tendencias en análisis de mercados y regulación de servicios prestados, especialmente en materia de contenidos audiovisuales.

Al respecto, señalamos que es de vital importancia que la CRC tenga en cuenta que la forma como se han regulado los mercados está cambiando por la incidencia de nuevos agentes que irrumpen en el mercado cambiando las dinámicas que tradicionalmente se han desarrollado, en el que se vigila y regula a los operadores de comunicaciones tradicionales, ha quedado obsoleto debido a que los nuevos modelos de negocios digitales han modificado la industria al punto de que estos deben mirarse desde la perspectiva del tipo de usuario y sus necesidades. En este sentido, es preciso que la autoridad realice una revisión de las formas como se quiere enfocar la regulación y cómo actualmente se restringe la producción de contenidos audiovisuales, al considerarse limitantes en temas de creatividad, publicidad y contenido de la programación.

La CRC debe realizar el estudio de Análisis de Impacto Normativo que revise el impacto que genera principalmente los agentes no regulados como los OTT, que no se encuentran regulados, frente a las cargas regulatorias que se adicionan a los operadores tradicionales, puesto que la generación de contenidos en un sector audiovisual que está siendo sustituido por mercados no regulados, genera un alto impacto para mantener su sostenibilidad, como es el caso de los canales de producción propia. La CRC debe evitar que la regulación se convierta en una barrera para la innovación y debe procurar lograr un mercado de comunicaciones con cargas mínimas entre los agentes, así como equilibrar la cancha de juego entre todos los agentes.

2.2. Precisiones respecto de los incentivos para producir e incrementar la programación de contenido audiovisual nacional.

En el documento soporte encontramos que se realizó un análisis de la publicidad en otros países, en el cual se determinó que se tienen incentivos para los operadores para emitir contenido de producción nacional, para el efecto nos permitimos citarlo a continuación:



“En cuanto a cuotas de programación, en España, acorde con la Directiva Europea de Servicios de Comunicación Audiovisual, los prestadores televisivos deben reservar para obras europeas el 51% del tiempo de emisión anual de su programación; de este, el 10% debe ser para obras europeas de productores independientes. En México no hay una cuota, pero los concesionarios comerciales que tengan más de 20% de programación nacional podrán incrementar el porcentaje de tiempo de publicidad permitido por la Ley, hasta en dos puntos porcentuales, mientras que los operadores que presten el servicio de radiodifusión para uso comercial que cubran con producción nacional independiente cuando menos un 20% de su programación, podrán incrementar el porcentaje de tiempo de publicidad hasta en cinco puntos porcentuales.” (SFT)

Como se observa, la tendencia internacional es establecer incentivos para presentar programación nacional (películas, programas nacionales, entre otros), a través de permisos de **incremento de tiempo de emisión de publicidad incluso por encima del permitido en la Ley**. Por lo anterior, se sugiere a la CRC revisar estos incentivos pues estos pueden replicarse en Colombia con el fin de hacer el sector mucho más competitivo, debido a que la producción de audiovisuales se incrementaría con mayor inyección de capital disponible para la creación de contenidos.

En este sentido se sugiere a la Comisión revisar la normativa contenida en el artículo 16.5.4.4 de la Resolución CRC No. 5050 de 2016 y realizar los ajustes pertinentes en materia de tiempos de publicidad permitidos.

2.3. Sobre los cambios regulatorios trascendentales en materia de publicidad.

Respecto de la emisión de publicidad encontramos que el artículo 16.5.4.4 de la Resolución CRC No 5050 de 2016, delimita la publicidad en cuanto a horarios, tipo de contenido a publicitar y el tiempo permitido de emisión de publicidad por programación. Sobre el particular nos permitimos evidenciar las siguientes consideraciones:

“ARTÍCULO 16.5.4.4 HORARIOS E INTENSIDAD DE LA PUBLICIDAD. <Artículo adicionado por el artículo 3 de la Resolución 6383 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La publicidad de bebidas con contenido alcohólico en televisión únicamente podrá transmitirse en los horarios y con la intensidad que a continuación se establece:

- a) *Publicidad Promocional: Dentro de un mes antes al evento cultural o deportivo entre las 21:30 y las 5:00 horas del día siguiente, y durante la transmisión del evento deportivo o cultural que se promueve, patrocina o denomina.*
- b) *Publicidad Indirecta: Entre las 22:00 y las 05:00 horas del día siguiente.*
- c) *Publicidad Directa: No podrá transmitirse en ningún horario por el servicio de televisión.*



PARÁGRAFO 1o. *La emisión de la publicidad promocional e indirecta de que tratan los literales a) y b) del presente artículo, tendrá una duración máxima de sesenta (60) segundos por cada treinta (30) minutos de programación.*

(...)." (SFT)

Al respecto, se observa que en comparación con otros países, Colombia tiene restricción de emisión de publicidad por tiempos muy cortos, pues como bien lo menciona el documento soporte, países como México, Estados Unidos de América y Argentina, por cada hora de emisión de programación se cuentan con hasta 12 minutos de comerciales, situación que puede ver afectada la obtención de recursos de financiación de las casas productoras y operadores, debido a que los recursos que se inyectan a través de la publicidad resultan esenciales para fomentar la producción en materia audiovisual.

Por lo anterior, se solicita a la Comisión realizar la revisión respectiva con el fin de brindar a los operadores alternativas regulatorias que se acomoden a la realidad del sector, teniendo en cuenta que se necesita mayor competitividad para afrontar los cambios que se evidencian sobre preferencias y tendencias entre servicios de televisión y plataformas como OTT.

Aunado a lo anterior, realizaremos unas observaciones respecto de otras disposiciones contempladas en el artículo citado:

- Respecto de los tipos de publicidad (indirecta, directa y promocional)¹ es preciso señalar que debe permitirse la publicidad directa en horarios o franjas visibles para los televidentes, debido que no tiene sentido conservar tal restricción cuando las tendencias y gustos de los televidentes se han modificado de acuerdo a la evoluciones tecnológicas o irrupción de plataformas que son accesibles para todo tipo de público, lo que se traduciría en que estas cargas regulatorias limitantes no guardan un significado relevante que modifique o cumpla el objeto por el cual fue creada en su momento, pues su objeto estaba encaminado en proteger el público infantil y adolescente que ha migrado a otras opciones como las OTT.

Esta situación se corrobora con el reconocimiento descrito como parte del problema en el documento soporte. Por lo anterior, es necesario que dicha disposición sea anulada de la regulación vigente.

¹ Resolución CRC No. 5050 de 2016: "**ARTÍCULO 16.5.4.4 HORARIOS E INTENSIDAD DE LA PUBLICIDAD (...)** a) *Publicidad Promocional: Dentro de un mes antes al evento cultural o deportivo entre las 21:30 y las 5:00 horas del día siguiente, y durante la transmisión del evento deportivo o cultural que se promueve, patrocina o denomina.*

b) *Publicidad Indirecta: Entre las 22:00 y las 05:00 horas del día siguiente.*

c) *Publicidad Directa: No podrá transmitirse en ningún horario por el servicio de televisión."*



- Por otro lado, es preciso señalar que el artículo citado también establece lo siguiente:

“PARÁGRAFO 2o. *Cada operador del servicio de televisión que emita publicidad de bebidas con contenido alcohólico deberá transmitir sin costo alguno una campaña explícitamente preventiva sobre los riesgos y efectos de su consumo, en franja familiar, por la mitad del tiempo utilizado semanalmente para la publicidad de dichos productos” (NFT)*

Al respecto, es necesario que la CRC revise dicha normativa, debido a que encontramos que esta obligación presenta duplicidad, pues la regulación exige que al momento que se realicen comerciales de este tipo deben advertirse los efectos dañinos del consumo de bebidas alcohólicas, su consumo excesivo, incluso, sus riesgos. Lo anterior, evidenciaría un exceso de normatividad restrictiva sobre un mismo tema que resulta desproporcionado no solo por doble emisión de contenido que resalte los aspectos negativos de este tipo de productos, sino porque además debe emitirse el contenido preventivo de manera gratuita, situación que resulta costosa para los operadores, quienes no reciben ningún tipo de beneficio y por el contrario pierden pauta.

Aunado a lo anterior, la Comisión debe tener en cuenta que las anteriores emisiones gratuitas no guardarían un significado relevante que modifique o cumpla el objeto por el cual fue creada.

2.4. La aceptación de Sandbox de contenidos audiovisuales que permitan la eliminación de normas obsoletas, en desuso o que limiten la evolución del mercado de televisión.

La CRC debe tener en cuenta para el Sandbox de contenidos audiovisuales que se encuentra en estudio la flexibilización o anulación de normas en materia de contenidos para dar muestras palpables de sus efectos en el sector y que evidencien el provecho que genera que desaparezcan del cuerpo normativo del sector.

En este sentido, es preciso que la CRC corrobore a través de la experimentación, que ciertas normas se encuentran en desuso por su obsolescencia, cambios tecnológicos o porque resultan contraproducentes para el desarrollo, innovación o efectos competitivos en el mercado. Así, pues, se solicita a la CRC acepte estas iniciativas en el Sandbox con el fin de verificar de manera efectiva el impacto normativo.

III. RESPUESTAS A LA CONSULTA PÚBLICA FORMULADA

- a) ¿Está de acuerdo con el problema identificado en este documento? En caso de no estar de acuerdo, justifique sus motivos, aporte evidencia al respecto y proponga un problema alternativo con sus respectivas causas y consecuencias.



Respuesta: Sí. Debe tenerse en cuenta la necesidad de aceptar Sandbox regulatorios que permitan hacer ambientes de prueba para verificar el impacto normativo de flexibilizar o anular regulación.

Asimismo, se deberá realizar un análisis de impacto normativo que incluya el impacto de los OTT en el sector audiovisual y en la carga regulatoria que se pretenda considerar por parte del regulador para de esta forma equilibrar los operadores tradicionales con los nuevos agentes.

- b) Frente al problema planteado, ¿Considera que las causas presentadas en este documento son las que generan el problema definido? En caso negativo, indicar las razones por las cuales no está de acuerdo con la relación que se establece entre tales causas y el problema definido.

Respuesta: Sí nos encontramos de acuerdo. Sin embargo, se añadiría como otra causa del problema **la inversión** a realizar para realizar ajustes relacionados con implementaciones tecnológicas que resultan de los cambios normativos y la falta de incentivos para realizar dichos ajustes cuando desde la regulación no se tienen en cuenta los limitantes existentes en materia de contenidos publicidad, a título de ejemplo encontramos el uso de publicidad directa en bebidas alcohólicas.

- c) Frente al problema planteado, ¿Adicionaría una causa? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.

Respuesta: Se deben tener en cuenta las cuantiosas inversiones por parte de los operadores y las restricciones que se tienen en materia de publicidad, la cual genera capital que se utilizan directamente en la producción de contenidos audiovisuales, más en aquellos que serían de interés y que puede ser por producción nacional.

- d) Frente al problema planteado, ¿Considera que las consecuencias expuestas en el presente documento tienen relación directa con la materialización del problema? En caso negativo, indicar las razones por las cuales no está de acuerdo con la relación que se establece entre el problema definido y las consecuencias descritas.

Respuesta: Sí. Se añadiría como consecuencias la disminución de pauta publicitaria pues las industrias (compañía que producen bienes/servicios) no invierten en publicidad televisiva por la existencia de muchas restricciones regulatorias, las cuales impiden que se despliegue creatividad en los contenidos a producir, incluso, se resalta que para ciertos productos se restringe mostrar la imagen del producto, logo o aspectos relacionados con sus características (publicidad directa).

De igual forma, se debe indicar que otra consecuencia es la falta de creación de programación de contenidos audiovisuales producidos en el país, lo cual evidencia que no somos competitivos en este



mercado, porque se reitera no existen incentivos para producir, aunado a la excesiva carga regulatoria o limitantes en la producción de contenidos.

- e) Frente al problema planteado, ¿Adicionaría una consecuencia? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.

Respuesta: Disminución de pauta publicitaria y falta de competitividad en el mercado de audiovisuales por no ser atractivo en el país generar estos contenidos por las altas restricciones, sobre los cuales se reitera, actualmente se ha evidenciado cambios de tendencia y hábitos de consumo, en el cual el público infantil y adolescente (objeto de protección regulatoria) ha migrado a otras opciones como las OTT, razón por la cual desaparece el objeto que motivó la creación de dichas normas.

- f) ¿Considera que existen otros grupos de valor que deben tenerse en cuenta en el desarrollo del presente proyecto regulatorio? En caso afirmativo, por favor indíquelos, indicando la razón que tendría para ser incluidos.

Respuesta: No, en el texto se plasman los directamente involucrados.

Así, pues, con los comentarios indicados anteriormente esperamos que se nutra el problema formulado y la forma como desde la CRC se debe abordar la revisión normativa de contenidos audiovisuales, para el beneficio del sector.

Cordialmente,


MARÍA TERESA CASTAÑEDA GUERRERO
Gerente de Regulación y Relación con Operadores
COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.