



Bogotá, 23 de mayo de 2025

Doctora
CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO
Directora Ejecutiva
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Calle 59ª BIS No. 5-53
Edificio Link siete sesenta, piso 9
Bogotá

Asunto: Comentarios al proyecto de resolución, documentos soporte y anexos del proyecto “Análisis de los mercados de televisión - Fase II: Análisis de competencia”.

Respetada Doctora Bustamante:

A continuación, encontrará nuestros comentarios al proyecto de resolución, documentos soporte y anexos del proyecto “Análisis de los mercados de televisión - Fase II: Análisis de competencia”, publicado por la CRC el pasado 31 de marzo de 2025¹.

CONTENIDO

1. COMENTARIOS GENERALES 1

2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS 3

2.1. Medida planteada por la CRC 3

2.2. Es equivocado declarar 110 mercados relevantes municipales de televisión multicanal como susceptibles de regulación ex ante 5

2.3. Los mercados individuales de televisión multicanal se deben analizar en conjunto con los mercados empaquetados 13

2.4. No existen problemas de competencia en el mercado mayorista de adquisición de canales de pago 14

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES..... 17

1. COMENTARIOS GENERALES

El sector de telecomunicaciones, caracterizado por una constante evolución tecnológica y una dinámica innovadora que modifica de forma continua e imprevista las dinámicas de consumo, debe tener la libertad para desarrollarse con la menor cantidad de obstáculos regulatorios posibles, de tal forma que se le permita generar el mayor bienestar posible a los consumidores. Cualquier norma existente o nueva que se pretenda introducir a la regulación genera un aumento de costos, lo cual reduce por tanto el dinero disponible de los agentes del sector para invertir en investigación, desarrollo e innovación. Además, una norma por definición restringe la

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



libertad de lo que un operador puede hacer en el mercado, yendo por tanto en contravía directa con la innovación propia de la industria.

Esta circunstancia, típica de la industria de telecomunicaciones, es especialmente notoria en los servicios audiovisuales, los cuales han tenido una transformación vertiginosa en los últimos años y han experimentado un incremento sustancial en modelos de negocio. En efecto, mientras hace una década existían operadores de televisión cerrada (por suscripción y comunitaria) compitiendo por el tiempo de los usuarios y por la pauta publicitaria, esos operadores deben ahora competir con múltiples plataformas OTT que se financian de diversas maneras: AVOD², que se financian con publicidad, como es el caso de YouTube; SVOD³, que obtienen sus ingresos de las suscripciones que pagan los usuarios de manera periódica (típicamente de forma mensual), como Netflix o YouTube Premium; TVOD⁴, en la cual los usuarios pagan por un evento específico; FAST⁵, que transmite televisión lineal y se financia por publicidad. Existe la posibilidad de que un proveedor de servicios OTT combine dos o más de estas modalidades de financiación. Esto muestra que se trata de una industria en pleno proceso de transformación.

Por estas razones, la CRC debe evitar la introducción de restricciones regulatorias en los distintos mercados de televisión, sean minoristas o mayoristas, reservando la intervención normativa única y exclusivamente en aquellas situaciones en donde se verifique de forma contundente que existe una falla de mercado, consistente en situaciones en las que las fuerzas del mercado no son capaces de generar resultados eficientes, y una vez un profundo y riguroso Análisis de Impacto Normativo (AIN) concluya que las medidas regulatorias planteadas generan más beneficios que costos y que resultan conducentes y estrictamente necesarias para corregir el problema identificado, y que la intervención regulatoria genera más beneficios que costos. Recientemente, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) se ha pronunciado respecto de la necesidad de que la intervención estatal en la economía sea proporcional y ha llamado la atención sobre la importancia de que las normas estén alineadas a corregir los problemas del mercado, para que las medidas regulatorias aborden directamente las causas de los problemas en el funcionamiento de la industria, de tal forma que la regulación sea efectiva⁶.

En lugar de introducir más cargas regulatorias, lo que debe hacer la CRC es igualar el terreno de juego para que los distintos agentes que ofrezcan servicios equivalentes deban cumplir las mismas normas y eliminar así asimetrías regulatorias que distorsionan la competencia. Este ha sido el enfoque del Reino Unido, en donde el regulador ha ajustado la regulación de televisión para generar control sobre los proveedores de servicios OTT y permitir que exista mayor competencia⁷. En contraste, la situación vigente en Colombia consiste en una regulación con decenas de normas para los PRST y obligaciones fiscales diversas, entre las que se encuentran la obligación de pagar la contraprestación al FUTIC y la contribución a la CRC, mientras que a los proveedores de servicios OTT no les aplica ninguna de estas obligaciones, situación que debe ser ajustada a la mayor brevedad para que la regulación se adecúe a las verdaderas dinámicas del mercado y a la realidad tecnológica

² Advertising Video on Demand.

³ Subscription Video on Demand.

⁴ Transaction Video on Demand.

⁵ Free Ad-Supported Streaming TV.

⁶ Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía No. 25-31479 del 7 de febrero de 2025. Disponible en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/25-31479%20CRC.pdf>

⁷ Documento soporte – Análisis de competencia mercados minoristas de televisión multicanal. pág. 23.



de la industria. La eliminación de la asimetría regulatoria debe hacerse a través de la reducción de la carga normativa en cabeza de los PRST, lo que sería un paso en línea con el proyecto de simplificación normativa que actualmente adelanta la CRC⁸.

2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

2.1. Medida planteada por la CRC

En desarrollo del proyecto regulatorio “Análisis de los mercados de televisión”⁹, la CRC realizó una revisión de la definición de los distintos mercados relevantes de televisión, tanto minoristas como mayoristas, lo que llevó la expedición de la Resolución CRC 7422 de 2024, a través de la cual se definieron nuevos mercados relevantes. De esta forma, la regulación vigente incluye los siguientes mercados relevantes de televisión:

Mercado relevante	Minorista / Mayorista	Alcance geográfico	Servicios que lo componen
Televisión multicanal en municipios con desempeño alto-moderado	Minorista	Municipal	Televisión por suscripción
Televisión multicanal en municipios con desempeño incipiente, bajo y limitado	Minorista	Municipal	Televisión por suscripción y televisión comunitaria
Distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados	Minorista	Nacional	Emisión de contenidos de los canales de televisión abierta nacional
Emisión de canales de televisión abierta nacional operados por privados	Mayorista	Nacional	
Emisión de canales de televisión abierta regional	Mayorista	Nacional	

Elaboración propia con base en la Resolución CRC 5050 de 2016.

En el presente proyecto regulatorio, la CRC hizo el análisis de los dos (2) mercados minoristas de televisión definidos con alcance municipal, esto es, del Mercado minorista de televisión multicanal en municipios con desempeño alto-moderado, el cual está compuesto por el servicio de televisión por suscripción, y del Mercado minorista de televisión multicanal en municipios con desempeño incipiente, bajo y limitado, que se compone de la televisión por suscripción y de la televisión comunitaria. La CRC evaluó las condiciones de competencia, analizando los tres (3) criterios que el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece para evaluar si un mercado debe ser considerado sujeto a regulación ex ante. Frente al primero de los criterios,

⁸ <https://crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-22>

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



relacionado con las condiciones actuales de competencia, la CRC siguió el mismo procedimiento que utilizó en el proyecto regulatorio “Análisis de competencia de los mercados de servicios de comunicaciones empaquetados”¹⁰: construyó un Índice compuesto por cada municipio, para el cual se evaluaron varios indicadores¹¹, luego de lo cual evaluó la proximidad geográfica de cada municipio con otros con potenciales problemas de competencia, y concluyó con un análisis de la consolidación de los mercados, para descartar municipios con potencial de crecimiento no en donde la oferta no está todavía madura.

Frente al segundo criterio relacionado con la competencia potencial, la CRC evaluó los proveedores de servicios OTT y los nuevos modelos de negocio, el subreporte y la piratería, y la posible integración entre los operadores Tigo y Movistar, y considera que actualmente no hay evidencia que permite prever que se van a dar cambios prospectivos que puedan dinamizar la competencia de forma efectiva¹². El regulador tampoco encontró que las normas del derecho de la competencia tengan la potencialidad de solucionar los problemas que identifica en el mercado.

De este análisis, la CRC encontró que existían 110 municipios en los que el mercado relevante minorista de televisión multicanal presenta problemas de competencia y que el regulador considera que deben ser declarados sujetos a regulación ex ante, y que existen otros 88 municipios que deben ser sujetos a monitoreo continuo en el corto plazo.

Clúster	Total municipios por clúster	Municipios con problemas de competencia	Municipios para monitoreo
Alto-moderado	109	1	6
Incipiente	219	10	9
Bajo	526	46	39
Limitado	268	53	34
Total	1.122	110	88

Fuente: Elaboración CRC.

Documento soporte – Análisis de competencia mercados minoristas de televisión multicanal. pág. 54.

Posteriormente, la CRC analizó si los problemas de competencia identificados en los mercados minoristas tenían su origen en el mercado mayorista de adquisición de canales de pago, y consideró que el mercado mayorista presenta elementos de competencia que han permitido una desconcentración, pero que existen elementos que impactan al mercado minorista de televisión multicanal (asimetrías en la negociación, discriminación de precios y rigidez contractual)¹³

En consecuencia, la CRC plantea en el proyecto de resolución catalogar a 110 mercados municipales minoristas de Televisión multicanal como susceptibles de regulación ex ante.

¹⁰ <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-41-6-1>

¹¹ HHI mayor o igual a 3.000 puntos; HHI no decrece; participación del operador líder es superior al umbral Stenbacka (Participación Líder - Stenbacka >0); la diferencia entre la participación del líder y el umbral Stenbacka no se reduce; y la penetración del mercado no aumenta.

¹² Documento soporte – Análisis de competencia mercados minoristas de televisión multicanal. págs. 65-79.

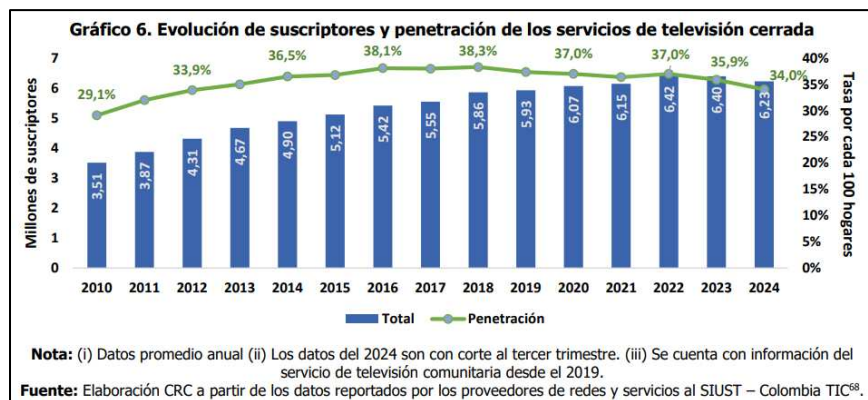
¹³ Documento soporte – Análisis de competencia mercado mayorista de adquisición de canales de pago. págs. 77-79.



2.2. Es equivocado declarar 110 mercados relevantes municipales de televisión multicanal como susceptibles de regulación ex ante

Consideramos que es desacertado que el proyecto de resolución plantee catalogar como sujetos a regulación ex ante a 110 mercados municipales de televisión multicanal. Por una parte, como se ha manifestado por COMCEL en diversas oportunidades, la industria de telecomunicaciones lo que necesita es una desregulación para fomentar la inversión y eliminar asimetrías regulatorias que distorsionan la competencia, por lo que no tiene sentido que la CRC se mueva en una dirección intervencionista, máxime cuando la tendencia a nivel mundial es la desregulación, al punto que la Unión Europea ha reducido de forma sustancial el número de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, quedando solo dos mercados mayoristas y ninguno minorista¹⁴.

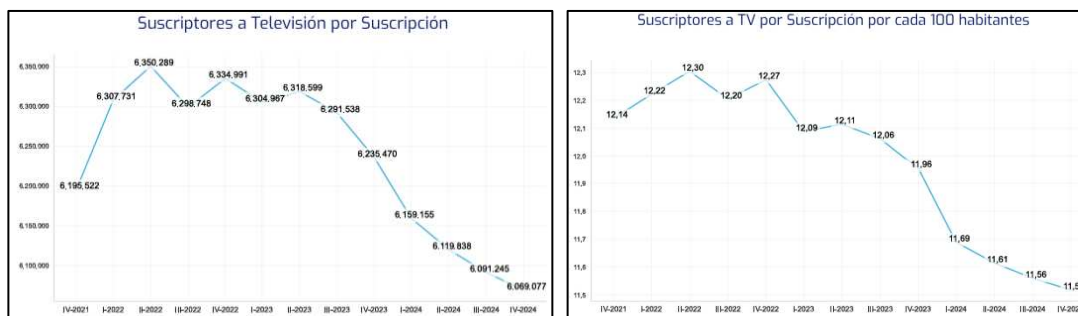
Además, específicamente en cuanto a la televisión minorista, es importante tener en cuenta que la televisión cerrada se encuentra en un profundo declive en Colombia por efecto directo de los servicios OTT de video. En efecto, la cantidad de suscriptores de la televisión cerrada (que incluye la televisión por suscripción y la televisión comunitaria) se incrementó hasta el año 2022, momento a partir del cual se ha reducido, lo que implica que ya se alcanzó el pico de suscriptores de este servicio. Por su parte, la penetración (medida en usuarios por cada 100 hogares) comenzó a reducirse mucho antes, en el año 2018, dado que la población crecía más que lo que crecía el número de accesos.



Documento soporte – Análisis de competencia mercados minoristas de televisión multicanal. pág. 28.

Al desagregar el análisis, observamos que el declive ocurre tanto para la televisión por suscripción como para la televisión comunitaria. En cuanto a la televisión por suscripción, el número de suscriptores presenta una tendencia decreciente de dos años y medio, tras alcanzar su punto máximo en 2T-2022, y para 4T-2024 se redujeron un 0,4% frente al trimestre precedente (3T-2024) y un 2,7% en comparación con el mismo periodo del año anterior (4T-2023). Esta reducción en el número de suscriptores ha derivado en una profunda caída de la penetración, lo que implica que cada vez una menor proporción de la población accede al servicio de televisión por suscripción.

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32020H2245>



Boletín trimestral del sector de TV por suscripción y comunitaria Cuarto Trimestre de 2024. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-400230.html>

Más preocupante todavía es el comportamiento de los ingresos de la televisión por suscripción, los cuales en 4t-2024 fueron un 2,8% menores frente al trimestre anterior y un 9,1% más bajos que un año antes, alcanzando el valor más bajo en los últimos veintidós (22) trimestres. A manera de comparación, esta cifra representó en 4T-2024 tan solo el 38,6% de los ingresos de internet fijo¹⁵ y al 29,2% de los ingresos de internet móvil¹⁶, mientras que un año antes (4T-2023) esas proporciones eran de 46,5%¹⁷ y 34,6%¹⁸, respectivamente.



Boletín trimestral del sector de TV por suscripción y comunitaria Cuarto Trimestre de 2024. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-400230.html>

Estas cifras demuestran que la televisión por suscripción no solo presenta un declive en términos absolutos, sino también en términos relativos en comparación con otros servicios.

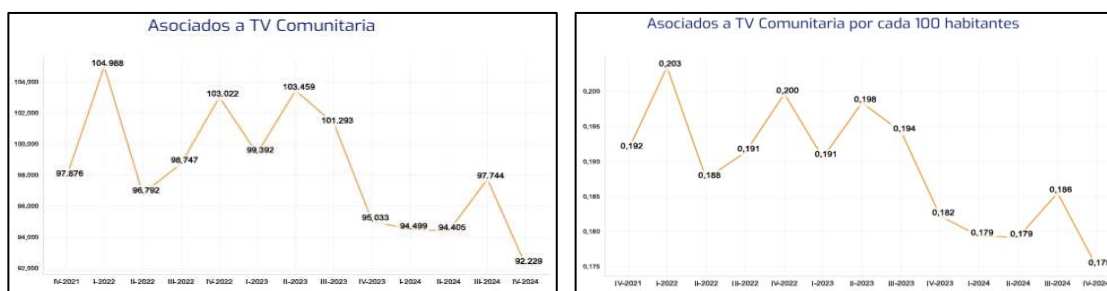
En lo que respecta a la televisión comunitaria, servicio que según la CRC compite con la televisión por suscripción en los municipios de los clústers Incipiente, Bajo y Limitado, el número de asociados se encuentra en el punto más bajo en los últimos 3 años, siendo en 4T-2024 un 12,2% menor al 1T-2022, cuando alcanzó el punto máximo de la serie.

¹⁵ En 4T-2024, los ingresos de Internet Fijo fueron de \$ 2.032.999.254.721

¹⁶ En 4T-2024, los ingresos de Internet Móvil fueron de \$2.692.416.350.154

¹⁷ En 4T-2024, los ingresos de Internet Fijo fueron de \$ 1.856.413.956.378

¹⁸ En 4T-2024, los ingresos de Internet Móvil fueron de \$2.496.249.294.285



Boletín trimestral del sector de TV por suscripción y comunitaria Cuarto Trimestre de 2024. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-400230.html>

Los ingresos de la televisión comunitaria presentan un comportamiento más estable (si bien ha tenido importantes altibajos en los últimos años), siendo la única variable de la televisión cerrada que no presenta una tendencia decreciente.



Boletín trimestral del sector de TV por suscripción y comunitaria Cuarto Trimestre de 2024. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-400230.html>

Frente a situaciones de mercados relevantes en declive, la CRC ha manifestado desde hace casi una década que cuando un mercado relevante se encuentra en la fase de decaimiento, no resulta necesario introducir medidas regulatorias, pues la atención y las preferencias de los usuarios se ha trasladado a otros mercados¹⁹.



Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión y actualización de condiciones para el Roaming Automático Nacional. Coordinación de Regulación e Infraestructura. Diciembre de 2016. Disponible en <https://crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/8000-76-28>

¹⁹ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Revisión y actualización de condiciones para el Roaming Automático Nacional. Coordinación de Regulación e Infraestructura. Diciembre de 2016. pág. 75. Disponible en <https://crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/8000-76-28>



Por otra parte, los documentos publicados por la CRC muestran que, a pesar de la reducción del número de suscriptores, en el mercado se ha presentado un aumento sustancial en el número de proveedores de televisión por suscripción, lo que es una muestra de la fuerte dinámica competitiva existente entre los operadores de televisión y de que muchos de los nuevos operadores buscan atender nichos de mercado que les resultan atractivos comercialmente.



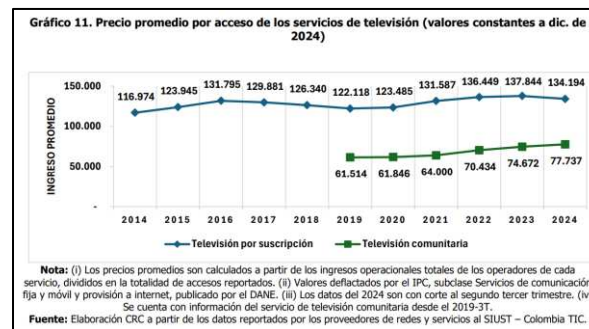
Documento soporte – Análisis de competencia mercados minoristas de televisión multicanal. pág. 29.

La continua reducción en el número de personas que se abonan a televisión cerrada (tanto suscriptores en la modalidad de televisión por suscripción como asociados en la modalidad de televisión comunitaria) y en la correspondiente penetración, así como la reducción de los ingresos (más pronunciada en la televisión por suscripción) no implican, por supuesto, que las personas hayan dejado de consumir servicios audiovisuales. Lo que ha ocurrido es evidentemente una migración de usuarios desde la televisión cerrada hacia las plataformas OTT de video (si bien no es objeto de este proyecto regulatorio, es previsible que también haya ocurrido este fenómeno desde la televisión abierta radiodifundida hacia los OTT), servicios que compiten de forma directa con la televisión cerrada y que gozan de una enorme ventaja al no estar sujetos a la carga regulatoria y fiscal que sí deben soportar los operadores de televisión cerrada.

Basta con observar las tarifas ofrecidas por estos servicios. Mientras que el precio promedio por acceso de la televisión por suscripción es de alrededor de \$134.000 y el de la televisión comunitaria de \$77.000, la plataforma Netflix ofrece suscripciones mensuales desde los \$18.900²⁰, valor similar al ofrecido por otros proveedores OTT de video. Esto es consecuencia de que los operadores de televisión cerrada, al tener que cumplir con normas que no aplican a los proveedores de servicios OTT, enfrentan mayores costos que le restan competitividad.

²⁰

<https://www.netflix.com/co/#:~:text=%C2%BFCu%C3%A1nto%20cuesta%20Netflix?,Sin%20costos%20adicionales%20ni%20contratos>



Documento soporte – Análisis de competencia mercados minoristas de televisión multicanal. pág. 31.

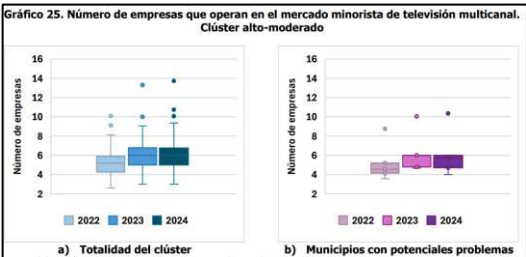
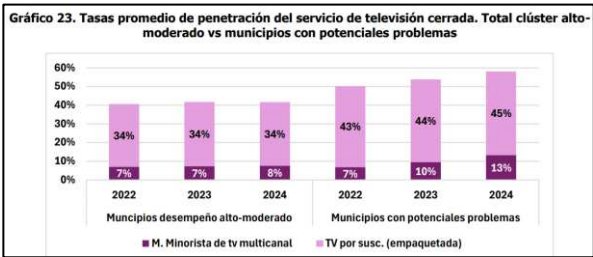
A pesar de esta realidad, la CRC continúa sin conocer el verdadero tamaño y composición del mercado de servicios audiovisuales, ya que en las caracterizaciones de mercado sigue dejando por fuera a los proveedores de servicios OTT, que continúan creciendo y popularizándose en el país a la vez que la televisión cerrada se marchita. Si bien podría existir cierta dificultad para el regulador de obtener cifras de los proveedores de servicios OTT de video de forma directa, sí puede acudir a firmas de investigación de mercados que den cuenta del tamaño de los servicios OT de video en Colombia en cuanto a suscriptores e ingresos.

La agresiva competencia que los servicios OTT de video ejercen sobre los servicios tradicionales de televisión, tanto cerrada (por suscripción y comunitaria) como abierta son una evidencia clara de que los servicios OTT son sustitutos del servicio de televisión, y no complementarios, como lo considera la CRC. El regulador debe actualizar sus análisis para llegar a esta conclusión evidente, misma conclusión a la que ya se ha llegado en mercados de América Latina, como es el caso de Brasil, en donde en el año 2024 el regulador (ANATEL) encontró que los servicios OTT tienen una participación equivalente al 87,7% y los operadores de televisión de pago tienen una participación del 12,3%, lo que llevó al regulador brasileño a determinar que los servicios OTT de video son servicios sustitutos de la televisión²¹. Teniendo en cuenta que la irrupción y auge de las OTT se ha dado a nivel global, es natural que en Colombia esa sustitución ya se presente, como lo demuestran las cifras. El análisis que realiza la CRC, sin tener en cuenta a en la composición del mercado a los servicios OTT, genera resultados errados y sesgados, que no pueden ser utilizados para estructurar medidas regulatorias sobre los mercados minoristas de televisión.

Sin embargo, incluso con la información parcial e incompleta que analizó la CRC, esto es, únicamente teniendo en cuenta los servicios de televisión cerrada (por suscripción y comunitaria) y no a los servicios sustitutos de OTT, no hay justificación alguna para concluir que existen problemas de competencia en los distintos grupos de municipios. Por ejemplo, la penetración (una de las variables evaluadas por la CRC en el análisis del criterio de competencia actual) de la televisión multicanal se ha incrementado en el conjunto de municipio del clúster Alto-Moderado, pero se incrementó todavía más en los 7 municipios que la CRC considera problemáticos de ese clúster (1 municipio que se propone declarar sujeto a regulación ex ante y 6 para monitoreo). Además, en los municipios considerados como problemáticos por el regulador, hay en promedio más empresas oferentes del mercado minorista de televisión multicanal que en el total del clúster²².

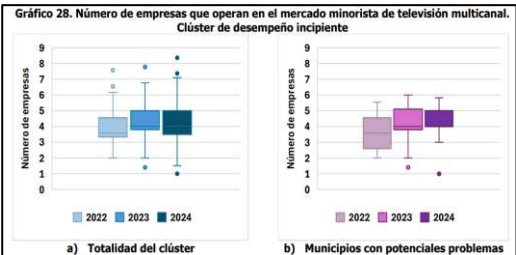
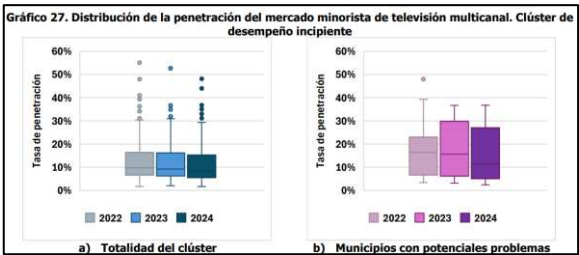
²¹ Documento soporte – Análisis de competencia mercados minoristas de televisión multicanal. págs. 22-23.

²² Documento soporte – Análisis de competencia mercados minoristas de televisión multicanal. Pág. 102.



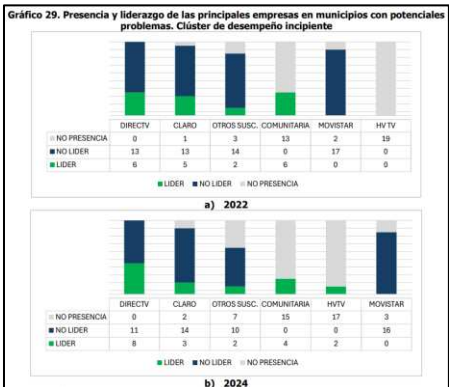
Documento soporte – Análisis de competencia mercados minoristas de televisión multicanal. págs. 102-103.

En cuanto al clúster de desempeño Incipiente, la penetración también es mayor en los 19 municipios que la CRC identifica como problemáticos (10 municipios que se propone declarar sujetos a regulación ex ante y 9 para monitoreo) que en el total del clúster, y la cantidad de operadores se ha incrementado más en esos municipios supuestamente con problemas de competencia.



Documento soporte – Análisis de competencia mercados minoristas de televisión multicanal. págs. 106.

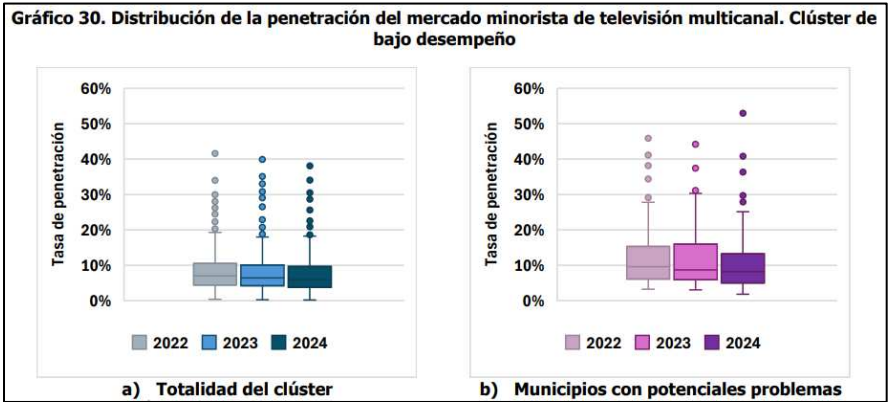
Además, en ese clúster (Incipiente), el dinamismo del mercado se evidencia en que, entre 2022 y 2024, en los municipios considerados problemáticos se cambió el liderazgo en varios de ellos, con el ejemplo del operador HV TV, que pasó de no tener presencia en ninguno de esos 19 municipios en el año 2022 a tener presencia y liderar en 2 municipios. Esto solo puede ocurrir en un mercado que resulte atractivo para invertir y que tenga adecuadas condiciones de competencia.



Documento soporte – Análisis de competencia mercados minoristas de televisión multicanal. págs. 107.

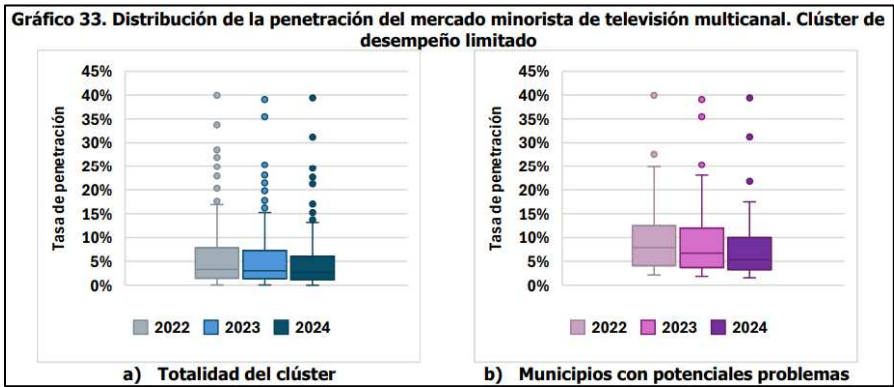


Por su parte, en el clúster de desempeño Bajo, también ocurre que la penetración del mercado relevante minorista de televisión multicanal es mayor en los 85 municipios considerados con problemas de competencia (46 propuestos para ser sujetos a regulación ex ante y 39 para monitoreo) que en el conjunto del clúster.



Documento soporte – Análisis de competencia mercados minoristas de televisión multicanal. pág. 109.

Situación similar ocurre en clúster de desempeño Limitado, en el cual la penetración también resulta ser mayor en los 87 municipios supuestamente con problemas de competencia (53 propuestos para ser sujetos a regulación ex ante y 34 para monitoreo) que en el conjunto del clúster.



Documento soporte – Análisis de competencia mercados minoristas de televisión multicanal. pág. 113.

Un aspecto que llama la atención es que, al revisar los municipios que se plantea declarar como sujetos a regulación ex ante, hay ocho (8) en los cuales el operador líder es un operador de televisión comunitaria, lo que implica que en esos municipios una eventual intervención regulatoria afectaría de forma desproporcionada a la televisión comunitaria, generando mayores costos, lo cual, en lugar de mejorar la competencia y las condiciones de prestación de servicio, podría generar la salida de algunos operadores.

Esta evidencia numérica y gráfica implica que no está demostrado que las condiciones actuales de competencia presenten problemas en ninguno de los municipios del país, por lo que no se cumple con el primero de los criterios para catalogar a un mercado relevante como susceptible de regulación ex ante (criterios establecidos



en el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016. Este solo hecho ya basta para descartar la declaratoria de los mercados relevantes de televisión multicanal como sujetos a regulación ex ante, dado que el artículo 3.1.2.5. de la Resolución CRC 5050 de 2016 es claro en manifestar que para catalogarlos de esa forma se deben cumplir los tres criterios de forma simultánea, razón por la cual la no demostración rigurosa del primer criterio ya hace innecesario pasar a analizar los siguientes. Sin embargo, para efectos de este documento de comentarios, procedemos a hacer mención expresa a los otros dos criterios para catalogar a un mercado como susceptible de regulación ex ante y a demostrar que no se cumplen.

En cuanto al segundo criterio, relativo a la competencia potencial, es importante traer a colación que el mercado audiovisual se va a continuar transformando de forma sustancial en el corto y mediano plazo. Por una parte, la presión competitiva ejercida por los servicios OTT va a continuar cambiando la dinámica de consumo de los usuarios. Por otro lado, se va a dar una reconfiguración del mercado en cuanto a número y tamaño de los agentes que en él participan, por cuenta de la integración empresarial en curso entre los operadores Tigo y Movistar, la cual es la transacción más relevante del sector en la última década, lo cual amerita que se evalúe con mayor profundidad en los distintos documentos y análisis de la CRC. Estos hechos son motivo suficiente para concluir que, invariablemente, la competencia se va a intensificar en los próximos meses, razón por la cual no se cumple el segundo criterio relativo a la competencia potencial. De hecho, estos grandes cambios que se avecinan ameritan que la CRC vuelva a evaluar el mercado próximamente, para evitar que se tomen decisiones regulatorias con un análisis que, por la rápida evolución de la industria y del contexto competitivo, resulten obsoletas en pocos meses.

El regulador es consciente de la dinamización que se va a seguir dando en el mercado, al punto de que la CRC reconoce el fuerte crecimiento que están experimentando los servicios OTT de video en sus distintas modalidades (SVOD, TVOD, FAST)²³, lo que debería ser suficiente para concluir sin lugar a dudas que, incluso en el corto plazo, los servicios audiovisuales (tanto televisión cerrada como servicios OTT, ya que son servicios sustitutos) experimentarán una intensificación de los niveles de competencia.

La CRC manifiesta que es previsible que los OTT generen presión competitiva en los municipios del clúster Alto-Moderado, ya que son los que tienen mayor cobertura de internet fijo, mientras que en los demás clústers (Bajo, Incipiente y Limitado), la velocidad y las capacidades ofrecidas de internet móvil limitan el acceso a OTT a través de ese servicio²⁴. Este análisis realizado por la CRC es errado, por cuanto la velocidad de internet móvil actualmente es suficiente para usar de forma satisfactoria los servicios OTT de video y la capacidad de descarga de datos de las ofertas comerciales (tanto paquetes prepago como planes pospago) permite consumir servicios OTT de video de forma sustituta a la televisión cerrada, y a una fracción del precio. En efecto, la plataforma Netflix indica que una velocidad de 3 Mb/s permite disfrutar de sus servicios en calidad Alta Definición (HD)²⁵, mientras que con corte a diciembre de 2024 la velocidad de descarga de internet móvil supera con creces ese umbral.

²³ Documento soporte – Análisis de competencia mercados minoristas de televisión multicanal. págs. 82-83.

²⁴ Documento soporte – Análisis de competencia mercados minoristas de televisión multicanal. págs. 82-83.

²⁵ <https://help.netflix.com/es/node/306>



Tabla 3. Velocidades en municipios con más de 4 mil líneas (a diciembre de 2024) ⁷										
Métrica	Descarga (Mbps)					Carga (Mbps)				
	TODOS	CLARO	MOVISTAR	TIGO	WOM	TODOS	CLARO	MOVISTAR	TIGO	WOM
Percentil 90	22,07	24,19	13,90	15,54	17,23	10,73	10,23	12,33	11,65	10,33
Mediana (Percentil 50)	13,35	14,86	10,48	11,18	11,93	7,63	7,18	8,16	8,65	8,51
Percentil 10	7,45	8,70	5,35	7,00	7,61	4,52	4,28	4,88	6,34	6,80

Fuente: CRC con base en lo reportado por los PRSTM mediante el Formato T.2.6.

Data Flash 2025-004 - Mediciones de calidad Internet móvil desde la experiencia del usuario. Disponible en <https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2025-004-mediciones-de-calidad-desde-experiencia-del-usuario-servicio-movil>

En cuanto a las GB ofrecidas, COMCEL ofrece al menos 30 GB en los paquetes prepago que cuentan con una duración de 30 días²⁶, y en la modalidad pospago el plan que menos ofrece tiene 60 GB²⁷, mientras que los otros operadores móviles ofrecen una cantidad de GB similar. Esto, sumado a que existe cobertura móvil en la práctica totalidad de los municipios del país²⁸ desmiente por completo el análisis de la CRC. En realidad, la cobertura universal (al menos en cuanto a cabeceras municipales) del internet móvil, la velocidad de descarga y la cantidad de GB ofrecida hace que, de manera indudable, el internet móvil sea un canal a través del cual las OTT van a seguir generando cada vez más una presión competitiva sobre la televisión cerrada en todos los clústers de municipios.

Además, tampoco se cumple con el tercer criterio, relativo a la efectividad del derecho de la competencia. Esto se debe a que la legislación colombiana de derecho de la competencia, compuesta por la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992, la Ley 1340 de 2009 y el Decreto 1074 de 2015, junto con las modificaciones realizadas a estas normas, le otorgan a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), en su condición de Autoridad Nacional de Protección de la Competencia²⁹ plenas facultades para investigar y sancionar cualquier tipo de conducta que atente contra la libre competencia económica, y es de público conocimiento de que la SIC en efecto ejerce esas facultades y constantemente lleva a cabo investigaciones exhaustivas. En este punto, la CRC manifiesta que no se han detectado conductas anticompetitivas³⁰, lo que demuestra que no existe ninguna situación que se deba solucionar a través de la regulación.

Por lo anterior, no hay mérito para considerar a ningún mercado relevante minorista de televisión multicanal como susceptible de regulación ex ante.

2.3. Los mercados individuales de televisión multicanal se deben analizar en conjunto con los mercados empaquetados

De manera análoga a como se mencionó de parte de COMCEL en el proyecto regulatorio “Análisis de competencia de los mercados de servicios de comunicaciones empaquetados”³¹, los mercados de servicios

²⁶ <https://www.claro.com.co/personas/servicios/servicios-moviles/planes-y-precios/>
²⁷ <https://www.claro.com.co/personas/servicios/servicios-moviles/postpago/>
²⁸ <https://www.claro.com.co/institucional/cobertura-claro-4q/>
²⁹ Decreto 4886 de 2011, artículo 1, numeral 1.
³⁰ Documento soporte – Análisis de competencia mercados minoristas de televisión multicanal. pág. 79.
³¹ <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-41-6-1>



fijos, tanto empaquetados como individuales, deben evaluarse de manera conjunta, de tal forma que se eviten conclusiones erradas.

Para el caso concreto de la televisión multicanal, el análisis de la CRC puede hacer parecer que, si en un municipio concreto se incrementó la concentración medida en HHI y se redujo la penetración en un periodo de tiempo, esto implique indicios de problemas de competencia. Sin embargo, en realidad la penetración del mercado relevante minorista de televisión multicanal (que es un mercado individual, y no empaquetado) puede bajar incluso de forma sustancial en un municipio porque muchos usuarios hayan comenzado a utilizar el servicio de televisión cerrada en conjunto con otros servicios y por lo tanto ahora hagan parte del mercado Dúo Play 2 o Triple Play o, en su lugar, hayan reemplazado el consumo de televisión minorista por el de aplicaciones OTT a la cual acceden a través de su conexión a internet bien sea fija o móvil.

Otro ejemplo hipotético que ilustra esta idea es por el lado de los oferentes: un mercado relevante municipal de televisión multicanal podría incluso encontrarse en situación de monopolio, lo que quiere decir que en ese municipio solo hay un oferente de ese mercado, y sin embargo la televisión presente una robusta situación de competencia. Esto se debe a que es posible que en ese municipio la mayoría de operadores de televisión hayan migrado a ofertas empaquetadas, a que buena parte de los usuarios hayan cancelado sus servicios de televisión cerrada, o a una combinación de estas razones, nada de lo cual denota ningún tipo de problema de competencia y es simplemente una consecuencia de las dinámicas del mercado.

Teniendo en cuenta la estrecha relación entre el mercado relevante minorista de televisión multicanal y los mercados relevantes minoristas de servicios fijos empaquetados, en conjunto con este documento de comentarios se envía un estudio de la **firma eConcept** denominado “*El empaquetamiento y la convergencia en el mercado servicios móviles: muchas ganancias en el bienestar de los usuarios de servicios móviles y fijos*”. Dicho estudio, realizado por consultores con amplia trayectoria en comisiones de regulación y que cuentan con una robusta experiencia en el funcionamiento de los mercados, demuestra de forma rigurosa que el empaquetamiento de servicios es benéfico para los usuarios, bien sea entre servicios fijos, entre servicios móviles o en la convergencia de servicios fijos y móviles, ya que los usuarios que acceden a paquetes de servicios disfrutan de una mayor calidad y pagan tarifas unitarias menores que los que consumen servicios de forma individual.

2.4. No existen problemas de competencia en el mercado mayorista de adquisición de canales de pago

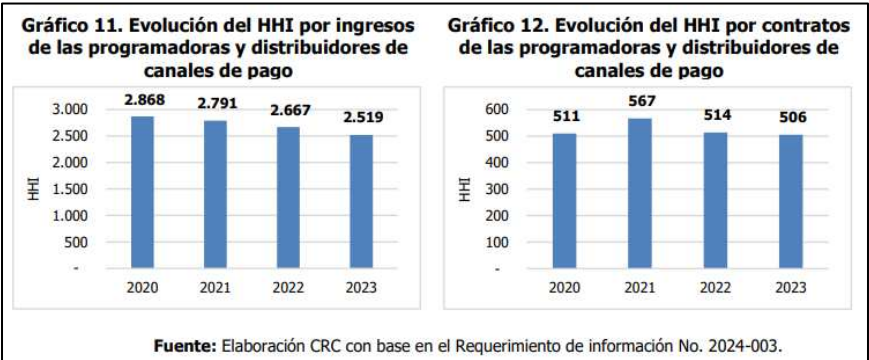
El literal a) del artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 establece que, en caso de que se encuentren fallas de mercado en el eslabón minorista, se justifica pasar a evaluar el eslabón mayorista. En consecuencia, dado que los mercados relevantes minoristas de televisión multicanal no presentan problemas de competencia, como se explicó a profundidad en la [sección 2.2.](#) de este documento de comentarios, no es conducente que la CRC evalúe el mercado mayorista, pues no hay ningún problema en el mercado minorista cuyas causas puedan buscarse aguas arriba.

Queremos aclarar que, de cualquier modo, la CRC no podría declarar ningún municipio del mercado mayorista de adquisición de canales de pago como susceptible de regulación ex ante, puesto que ese mercado no fue



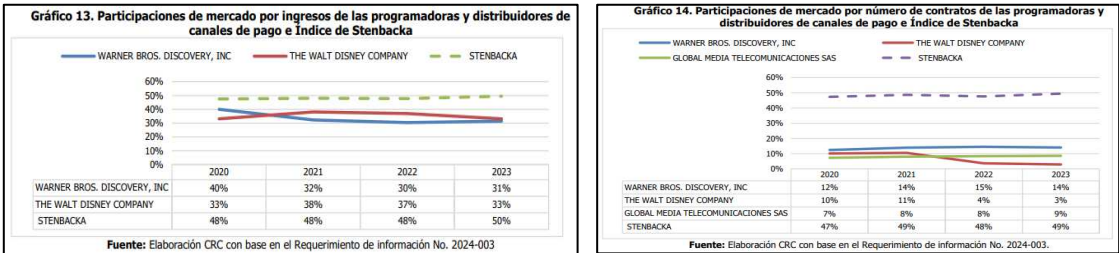
incluido por la Resolución CRC 7422 de 2024 como mercado relevante en el Anexo 3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, por lo que se descartó esa inclusión que había sido contemplada en el proyecto de resolución³².

El mercado mayorista de adquisición de canales de pago, mercado en el cual los oferentes son los agregadores de canales de pago y los demandantes son los operadores de televisión cerrada (por suscripción y comunitaria), ha presentado una desconcentración en los últimos años. Si se analiza la concentración medida en ingresos, el HHI muestra una clara tendencia decreciente, al punto que se redujo un 12,2% en tan solo 3 años, lo que es un síntoma de que la competencia se está profundizando. Si se analiza desde el punto de vista del número de contratos, la concentración también ha mostrado un comportamiento descendente, si bien menos pronunciado.



Documento soporte – Análisis de competencia mercados mayoristas de adquisición de canales de pago. Pág. 34.

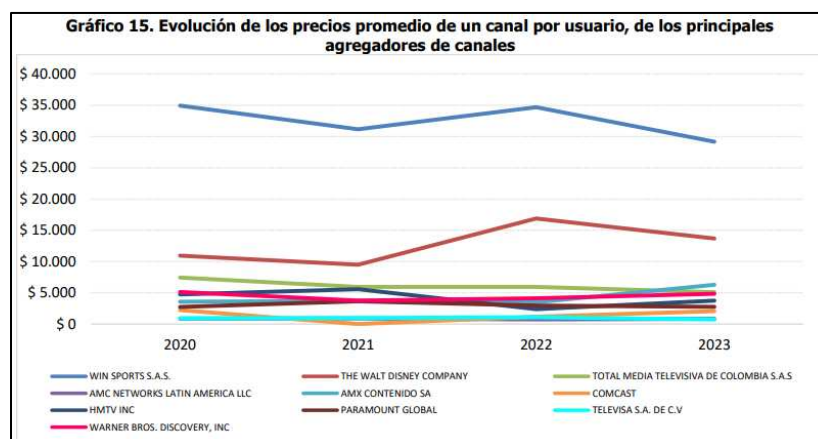
Por su parte, en ninguna de estas dos medidas (ingresos y número de contratos) la participación del líder del mercado supera al umbral Stenbacka, con lo que se descartan problemas de competencia.



Documento soporte – Análisis de competencia mercados mayoristas de adquisición de canales de pago. Pág. 35.

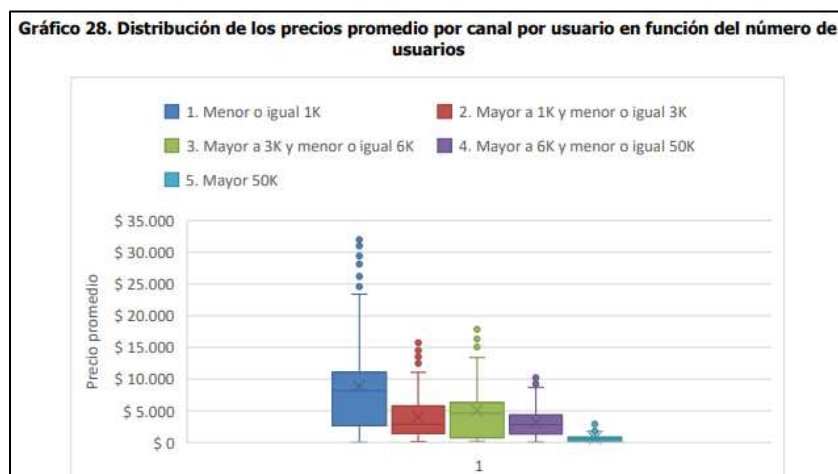
A su vez, tampoco se observa una tendencia de incremento de precios, los cuales se han mantenido estables en los últimos años para la gran mayoría de agregadores de canales.

³² Resolución CRC 7422 de 2024. Considerandos.



Documento soporte – Análisis de competencia mercados mayoristas de adquisición de canales de pago. pág. 36.

La CRC encuentra que en el mercado mayorista de adquisición de canales de pago se presenta una asimetría de información y una discriminación de precios que hace que los operadores de televisión de mayor tamaño accedan a precios unitarios (por canal) menores en comparación con los operadores de televisión de menor escala, como los operadores de televisión comunitaria³³.



Documento soporte – Análisis de competencia mercados mayoristas de adquisición de canales de pago. pág. 74.

Esta circunstancia, lejos de representar un problema de competencia, es una manifestación de la libertad contractual que existe y debe seguir existiendo en el mercado, y que continúen en el mercado operadores de televisión cerrada de menor tamaño significa que no encuentran elementos disuasorios ni barreras de entrada, sino que por el contrario son capaces de encontrar nichos en los que les es rentable competir. Además, los

³³ Documento soporte – Análisis de competencia mercados mayoristas de adquisición de canales de pago. págs. 49-51.



operadores de televisión comunitaria gozan de beneficios regulatorios, principalmente en materia de contraprestación al FUTIC y la contribución a la CRC³⁴.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que, al igual que como ocurre con los mercados minoristas de televisión, el eslabón mayorista también se está analizando de forma incompleta, pues no se está teniendo en cuenta en los estudios de la CRC que los proveedores de servicios OTT participan en todos los eslabones de la cadena de valor de medios audiovisuales, y no solo en el eslabón minorista. En efecto, los proveedores OTT realizan actividades como la producción del contenido, el cual pueden distribuir ellos mismos o comercializarlo y distribuirlo para que lo distribuya otra plataforma OTT, y algunos modelos de negocio venden espacios de publicidad. Por lo tanto, el mercado mayorista también es mucho más grande y más diversificado de lo que se observa en los documentos de la CRC.

Todos estos argumentos demuestran que no existen problemas de competencia en el mercado mayorista de adquisición de canales de pago, razón por la cual no hay problemática alguna que se pueda trasladar a los mercados minoristas de televisión multicanal.

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES

- a) Los servicios audiovisuales presentan una tendencia de constante evolución e innovación, la cual no se debe entorpecer con intervenciones regulatorias;
- b) Una norma solo debe permanecer o introducirse a la regulación si se comprueba a través de un Análisis de Impacto Normativo (AIN) que tendrá más beneficios que costos y que resulta ser necesaria para lograr el fin propuesto;
- c) La CRC debe equiparar las cargas entre distintos agentes para así eliminar las asimetrías regulatorias que perjudican a los PRST frente a los proveedores de servicios OTT;
- d) El mercado minorista de televisión multicanal ha sido evaluado por la CRC de manera incompleta, ya que los análisis no incluyen a los OTT, competidores directos de la televisión cerrada;
- e) La televisión cerrada (tanto televisión por suscripción como televisión comunitaria) presenta un declive en accesos, penetración e ingresos por efecto de la competencia ejercida por los OTT de video;
- f) Estos mercados minoristas municipales no presentan problemas de competencia;
- g) En todos los clústers de municipios, la penetración de televisión multicanal es mayor en los municipios con supuestos problemas de competencia que en conjunto de cada clúster;
- h) La competencia se va a intensificar en corto plazo porque continuará el auge de los servicios OTT y por que el mercado se reconfigurará por la integración entre Tigo y Movistar;
- i) La presión competitiva de los OTT no solo se generará en donde exista mayor cobertura de internet fijo, sino también en todos los lugares con cobertura de internet móvil, cuyas velocidades y cantidad de GB ofrecidas ya son suficientes para acceder de manera adecuada servicios OTT de video;
- j) Las normas del derecho de la competencia en Colombia son suficientes para corregir eventuales problemas y conductas anticompetitivas;
- k) Es equivocado que se declaren a 110 municipios como susceptibles de regulación ex ante en el eslabón minorista;

³⁴ Documento soporte – Análisis de competencia mercados mayoristas de adquisición de canales de pago. pág. 76.



- l) Los mercados individuales de televisión multicanal se deben analizar en conjunto con los mercados empaquetados;
- m) El mercado mayorista de adquisición de canales de pago presenta una tendencia hacia la desconcentración y no tiene problemas de competencia;
- n) Los proveedores de servicios OTT también participan en los eslabones mayoristas de la industria audiovisual, por lo que el mercado mayorista de adquisición de canales de pago también se ha analizado de manera incompleta.

Cordialmente,

Inicial
SPF

Inicial
IGMM

SANTIAGO PARDO FAJARDO
Director Corporativo Jurídico y de Sostenibilidad