Bogotá D.C., 20 de octubre de 2026

Señores:
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES - CRC
Ciudad

Asunto: Observaciones al proyecto de resolución mediante el cual se modifica el artículo 15.1.3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones.

Respetados señores:

En mi calidad de persona natural interesada en el régimen jurídico aplicable a los operadores de televisión por suscripción, presento las siguientes observaciones frente al proyecto regulatorio, particularmente respecto del artículo 1 y de la incorporación del literal a) del artículo 39 de la Decisión 351 de 1993.

1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO HISTÓRICO-JURISPRUDENCIAL

La discusión en torno al acceso a la televisión abierta tiene su hito fundamental en la Sentencia T-599 de 2016 de la Corte Constitucional, mediante la cual el órgano de control constitucional le ordenó a la entonces Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) disponer el transporte de la señal de los canales de televisión abierta.

Paralelamente, las discusiones judiciales en el ámbito comunitario, en particular lo dictaminado por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA), han delimitado de manera precisa los derechos sobre la señal de televisión de manera independiente a los contenidos conexos a ella.

Este marco histórico y jurisprudencial evidencia que el mandato estatal se ha enfocado en el acceso a la información pública, la cual solo es perceptible a través de los contenidos, aunque legalmente la señal y el contenido constituyen categorías jurídicas diferenciadas.

2. EL PROYECTO UTILIZA CONCEPTOS INDETERMINADOS Y CONFUNDE EL TRANSPORTE CON LA RETRANSMISIÓN

El proyecto resulta problemático porque incorpora expresiones cuyos alcances no están delimitados con precisión: emisión, transmisión, retransmisión y garantizar. Su significado ha sido desarrollado de manera diferenciada por la ley, la jurisprudencia, la doctrina, la realidad técnica y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

La Decisión 351 de 1993 define la emisión como la difusión a distancia de sonidos o de imágenes y sonidos para su recepción por el público, y la retransmisión como la reemisión de una señal o de un programa recibido de otra fuente, por difusión

inalámbrica, hilo, cable, fibra óptica u otro procedimiento análogo. La misma Decisión reconoce a los organismos de radiodifusión el derecho exclusivo de autorizar o prohibir la retransmisión de sus emisiones por cualquier medio o procedimiento.

La Dirección Nacional de Derecho de Autor ha distinguido la transmisión de la retransmisión y ha señalado que los organismos de radiodifusión tienen derechos conexos sobre sus señales, los cuales les permiten autorizar o prohibir la retransmisión de sus emisiones.

En materia constitucional, la Sentencia T-599 de 2016 identificó una categoría distinta: el transporte de la señal. La Corte Constitucional sostuvo que el artículo 11 de la Ley 680 de 2001 impone a los operadores de televisión por suscripción el deber de transporte de las señales de los canales nacionales, regionales y municipales de televisión abierta. También precisó que el transporte se realiza a través de las redes de los operadores y que la obligación se cumple sin costo para el usuario.

En telecomunicaciones, el transporte es una categoría conceptual diferente de la distribución, la transmisión, la retransmisión y la emisión. Corresponde al traslado de la señal desde un punto hasta otro punto, sin modificaciones, manipulaciones, ediciones, retardos, almacenamiento ni tratamiento de la señal. Es, en esa medida, una forma de servicio portador o de transporte de telecomunicaciones.

La retransmisión, por el contrario, supone recibir una señal o un programa de otra fuente y reemitirlo. Puede involucrar la recepción del mensaje, su decodificación, su tratamiento y su entrega posterior, en diferido o en vivo, según la modalidad técnica utilizada. Por ello, no puede asumirse que todo transporte de señal constituye retransmisión ni que ambas categorías producen los mismos efectos jurídicos.

La propia Sentencia T-599 de 2016 diferencia estas categorías. La Corte indicó que el legislador ordenó a los operadores de televisión por suscripción el transporte de las señales abiertas a través de sus plataformas cableada, satelital, análoga o digital y, al mismo tiempo, explicó que el transporte implica transmitir las señales por medio de las redes de los operadores.

La diferencia es determinante: el transporte consiste en tomar la señal tal como es originada por el organismo de radiodifusión y llevarla, a través de la red del operador, desde el punto de origen hasta el aparato decodificador del usuario, sin alterarla ni someterla a tratamiento. La retransmisión comprende la reemisión de una señal recibida de otra fuente y se encuentra protegida por el derecho exclusivo de los organismos de radiodifusión.

En consecuencia, debe eliminarse del proyecto el uso indistinto de las expresiones señal, contenido, garantía, distribución, incorporación, transmisión y retransmisión. El texto debe establecer una categoría única y coherente con la obligación constitucional: el transporte de las señales de televisión abierta.

3. EL TÉRMINO “GARANTIZAR” DEBE TENER LÍMITES TERRITORIALES, TÉCNICOS Y REGULATORIOS

El término garantizar no puede imponer a los operadores de televisión por suscripción obligaciones de cobertura superiores a aquellas que corresponden al Estado o que este efectivamente cumple.

El artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. La misma disposición permite que los servicios sean prestados directa o indirectamente por el Estado, por comunidades organizadas o por particulares, pero conserva en el Estado la regulación, el control y la vigilancia.

La Ley 1341 de 2009 desarrolla este esquema en materia de telecomunicaciones. La provisión de redes y servicios es un servicio público bajo la titularidad del Estado, aunque pueda ser prestada por particulares. El Registro Único de TIC formaliza la habilitación general y registra a los proveedores de redes y servicios, incluidos los operadores del servicio de televisión abierta radiodifundida.

La habilitación o inscripción de un operador privado no desplaza la responsabilidad estatal. El Estado puede permitir o habilitar la prestación por particulares, pero no puede desligarse de su deber de regulación, control, vigilancia y aseguramiento de la prestación eficiente del servicio en el territorio nacional.

Por esa razón, la garantía exigible a los operadores de televisión por suscripción debe circunscribirse a la cobertura efectiva de la señal abierta y radiodifundida. No resulta jurídicamente admisible imponerles órdenes de cobertura en zonas donde el Estado no ha desplegado ni garantiza la señal de televisión abierta que pretende que aquellos transporten.

La Sentencia T-599 de 2016 precisó que los operadores deben garantizar la recepción de los canales colombianos de televisión abierta nacional, regional y municipal que se sintonicen en VHF, UHF o vía satelital, en el área de cubrimiento. La Corte también señaló que el transporte se dispone sobre el área de cubrimiento del respectivo operador de televisión por suscripción.

La misma sentencia diferenció el alcance de las obligaciones según el tipo de canal. Para los canales nacionales, regionales y municipales, la Corte reconoció el deber de transporte; frente a los canales locales, admitió la incidencia de la capacidad técnica del operador. Asimismo, indicó que las limitaciones técnicas deben ser acreditadas y verificadas por el órgano regulador.

De acuerdo con lo anterior, el proyecto debe establecer que la garantía del transporte solo opera cuando concurren, como mínimo, las siguientes condiciones:

- que la señal de televisión abierta radiodifundida exista y sea efectivamente prestada por el Estado o por el respectivo operador habilitado;
- que la señal tenga cobertura en el área geográfica correspondiente;
- que el operador de televisión por suscripción tenga red, capacidad y condiciones técnicas para transportarla; y
- que el transporte se limite a la zona en la que la señal abierta se encuentra disponible y al área de servicio del operador obligado.

El proyecto no debe trasladar a los operadores de televisión por suscripción la obligación de suplir la falta de despliegue, cobertura o prestación de la televisión abierta radiodifundida. La obligación de transportar una señal presupone que dicha señal ha sido producida, emitida y puesta a disposición en el área respectiva. Los operadores de televisión por suscripción no producen la televisión nacional ni definen su cobertura geográfica, regional o poblacional.

Por ello, antes de imponer obligaciones generales bajo el término garantizar, la autoridad debe contar con un estudio, ficha técnica o informe oficial que determine y circunscriba:

- las zonas del territorio nacional en las que existe cobertura de cada señal de televisión abierta radiodifundida;
- las divisiones regionales, administrativas o políticas comprendidas;
- los sectores y áreas de servicio involucrados;
- las condiciones técnicas de recepción y transporte;
- los segmentos de población o estratos a los que se refiere la obligación; y
- los límites concretos de la garantía exigible a cada operador de televisión por suscripción.

Sin esa delimitación, el término garantizar queda abierto y puede producir una obligación indefinida, territorialmente ilimitada y técnicamente desproporcionada. La regulación debe precisar que los operadores de televisión por suscripción están obligados a transportar la señal allí donde el Estado o el respectivo operador de televisión abierta efectivamente la presta y dentro del área de cobertura técnicamente verificable.

4. LA EXPRESIÓN “SIN COSTO ALGUNO” DEBE DISTINGUIR LA GRATUIDAD PARA EL USUARIO DE LOS COSTOS DEL TRANSPORTE

La expresión “sin costo alguno” resulta problemática si se interpreta como la inexistencia de costos asociados al transporte de la señal. El transporte sí genera costos para el operador de televisión por suscripción, entre ellos los relacionados con el mantenimiento de la red, la operación crítica, los equipos, las plataformas y la continuidad técnica del servicio.

El artículo 11 de la Ley 680 de 2001 dispone que los operadores deben garantizar “sin costo alguno a los suscriptores” la recepción de los canales colombianos de televisión abierta. La norma dirige expresamente la gratuidad al suscriptor. La Sentencia T-599 de

2016 reiteró que el usuario no debe pagar un valor adicional por recibir esas señales y explicó que la medida busca proteger el acceso al pluralismo informativo.

Sin embargo, que el usuario no pueda asumir un cobro adicional no significa que el transporte carezca de costos económicos para quien debe realizarlo. La obligación exige utilizar y mantener una infraestructura de red, asegurar su operación crítica y garantizar la entrega de la señal dentro de las condiciones técnicas aplicables. Esos costos existen con independencia de que el usuario no los pague de manera separada.

Esa conclusión no elimina la necesidad de que la regulación identifique los costos que la medida impone ni autoriza a la autoridad regulatoria a desconocer la estructura económica de la prestación.

Además, el fallo del TJCA identificó que las medidas que imponían la retransmisión gratuita sin autorización o contraprestación desconocían el derecho conexo de los organismos de radiodifusión reconocido en la Decisión 351 de 1993. Por tanto, el proyecto debe evitar que, bajo la expresión "sin costo alguno", se consolide una carga económica indefinida o se desconozca la necesidad de una solución compatible con los derechos de los titulares y con los costos que asumen los operadores de televisión por suscripción.

La regulación debe diferenciar dos asuntos:

- el usuario no debe pagar un cargo adicional por la recepción o el transporte de las señales de televisión abierta, conforme al artículo 11 de la Ley 680 de 2001; y
- el transporte de la señal tiene costos para el operador, por lo que el Estado debe evaluar el mecanismo jurídico y económico que permita asumirlos sin trasladarlos al usuario y sin producir un detrimento de la propiedad privada o un desequilibrio económico injustificado.

La ausencia de un cobro separado al usuario no puede convertirse en una presunción de gratuidad real de la actividad. Tampoco puede utilizarse para imponer a los operadores la obligación de financiar indefinidamente, con recursos propios, una política pública de acceso a la televisión abierta sin que exista una definición sobre la forma de reconocer los costos eficientes asociados al transporte.

En consecuencia, el proyecto regulatorio debe incluir una medida, iniciativa o propuesta institucional que permita tramitar la solución correspondiente. Esa solución puede consistir en que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con la participación de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, presente un proyecto legislativo o adecue el régimen de contraprestaciones aplicable, de manera que se reconozcan los costos eficientes del transporte de la señal.

La propuesta no consiste en cobrar el transporte al usuario. Consiste en que el proyecto regulatorio deje establecido que la gratuidad para el usuario requiere una fuente jurídica y económica distinta, que permita reconocer a los operadores el costo de mantener y operar la infraestructura utilizada para transportar las señales.

5. EL PROYECTO REGULA LA SEÑAL, PERO NO RESUELVE EL ACCESO AL CONTENIDO

El proyecto tampoco cumple plenamente la finalidad que pretende alcanzar porque confunde dos elementos jurídicamente distintos: la señal y el contenido.

La señal es el vehículo técnico mediante el cual se transmiten o retransmiten programas y contenidos. La Decisión 351 de 1993 define la emisión como la difusión a distancia de sonidos o de imágenes y sonidos para su recepción por el público, y define la obra audiovisual como una creación expresada mediante una serie de imágenes asociadas, con o sin sonorización incorporada, destinada a ser mostrada por cualquier medio de comunicación de imagen y sonido.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina ha explicado que la señal y el contenido están sometidos a protecciones independientes. La retransmisión de la señal compromete el derecho conexo del organismo de radiodifusión; la retransmisión de una obra audiovisual o de otro contenido protegido puede comprometer, además, el derecho de autor y los derechos de los artistas o productores. Por ello, cuando la empresa de televisión por suscripción retransmite una señal que contiene obras audiovisuales, puede requerir autorizaciones distintas: una respecto de la señal y otra respecto de las obras o contenidos incorporados en ella.

La consecuencia práctica es evidente: de poco sirve asegurar el transporte de la señal si el régimen jurídico no permite que el usuario visualice legítimamente el contenido asociado a esa señal. El acceso a la señal es una condición técnica de acceso a la información, pero no agota la regulación de los derechos que recaen sobre los contenidos que la señal porta.

La Sentencia T-599 de 2016 desarrolló el deber estatal y regulatorio relacionado con el acceso de los usuarios a las señales de televisión abierta y con el pluralismo informativo. Sin embargo, el fallo del TJCA que motiva el proyecto se refiere al derecho conexo de los organismos de radiodifusión sobre sus emisiones. Ninguno de esos ámbitos permite que una resolución regulatoria, por sí sola, resuelva integralmente los derechos de autor, derechos conexos y autorizaciones asociados a cada contenido transmitido dentro de la señal.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones debe reconocer ese límite competencial. Puede reglamentar la forma de garantizar el transporte o la recepción de la señal dentro del marco legal aplicable, pero no puede crear por vía regulatoria una autorización general sobre contenidos protegidos ni definir, sin habilitación legal suficiente, quién debe asumir los derechos económicos derivados de su comunicación pública.

Por ello, la regulación proyectada debería distinguir expresamente entre:

- el transporte o recepción técnica de la señal;
- el derecho conexo del organismo de radiodifusión sobre la emisión o señal; y

- los derechos de autor y demás derechos que recaen sobre las obras, programas y contenidos incorporados en la señal.

La solución que requiere el interés público no consiste únicamente en ordenar el transporte de la señal. Requiere establecer cómo se garantiza el acceso efectivo a la información y a los contenidos, sin desconocer los derechos de los organismos de radiodifusión, autores, productores, artistas y demás titulares, y sin imponer a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones una carga económica que no haya sido definida por la ley.

En consecuencia, la Comisión de Regulación de Comunicaciones debería solicitar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones la formulación de un proyecto de ley que regule de manera integral:

- la obligación de transportar las señales de televisión abierta;
- el acceso efectivo a los contenidos asociados a esas señales;
- las autorizaciones requeridas para la comunicación pública de las obras y programas;
- la distribución de responsabilidades entre organismos de radiodifusión, titulares de contenidos y operadores de televisión por suscripción; y
- el reconocimiento de los costos y la ecuación económica de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones.

La solución legislativa es necesaria porque el proyecto regulatorio no puede ampliar el alcance del fallo del TJCA ni convertir el transporte de la señal en una autorización general para comunicar públicamente todos los contenidos que aquella incorpora. Tampoco puede presentar como cumplida la finalidad constitucional de acceso a la información cuando la regulación solo garantiza el traslado técnico de la señal, sin resolver el régimen aplicable a sus contenidos.

Finalmente, el tercer inciso del artículo primero proyectado debe eliminar la expresión “retransmisión”. La obligación que se pretende hacer efectiva es la de transportar o garantizar la recepción de la señal de televisión abierta, no la de imponer una retransmisión en los términos del artículo 3 y del literal a) del artículo 39 de la Decisión 351 de 1993. Si un operador y un organismo de radiodifusión deciden negociar una retransmisión, esa posibilidad deberá someterse a las autorizaciones y condiciones jurídicas aplicables; pero no debe confundirse con la obligación legal de transporte que el proyecto pretende reglamentar.

No siendo otro el objeto de la presente,

EYER GERMÁN BENAVIDES SÁNCHEZ
CC.80.243.487