

ANÁLISIS DE LOS MERCADOS DE TELEVISIÓN FASE I – DEFINICIÓN DE NUEVOS MERCADOS RELEVANTES RELACIONADOS CON EL SERVICIO DE TELEVISIÓN

Documento de respuesta a comentarios

Política Regulatoria y Competencia

Junio de 2024

www.crcom.gov.co

 @CRCCol  /CRCCol  /CRCCol  CRCCOL  @CRCCol

ANÁLISIS DE LOS MERCADOS DE TELEVISIÓN

FASE I – DEFINICIÓN DE NUEVOS MERCADOS RELEVANTES RELACIONADOS CON EL SERVICIO DE TELEVISIÓN

Respuestas a comentarios realizados a la propuesta regulatoria

De conformidad con el Decreto 1078 de 2015¹, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) presenta al sector las respuestas a las observaciones y comentarios realizados a la propuesta regulatoria derivada del proyecto "Análisis de los mercados de televisión" en su Fase I "Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión", publicada el día 26 de diciembre de 2023 en el sitio web de esta Comisión, con un plazo para comentarios hasta el 15 de febrero de 2024. Esta propuesta, estuvo acompañada de la publicación del proyecto de resolución "Por la cual se adicionan al Anexo 3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 algunos mercados relevantes de televisión"².

Dentro del plazo establecido se recibieron comentarios, observaciones o sugerencias por parte de los siguientes agentes:

REMITENTE	ABREVIATURA
Asociación Nacional de Medios de Comunicación	ASOMEDIOS
Asociación de Operadores de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	ASOTIC
Comunicación Celular S.A. – Comcel S.A.	CLARO

Con posterioridad al término establecido se recibieron comunicaciones con los comentarios de CARACOL TELEVISIÓN S.A.³ y PLURAL COMUNICACIONES S.A.⁴, los cuales, si bien no serán objeto de una respuesta puntual en el presente documento, sí fueron revisados como parte de los análisis que adelantó la Comisión para la estructuración de la decisión final a ser adoptada en el marco de este proyecto regulatorio.

Para facilitar la comprensión de este documento, la CRC presenta exclusivamente los apartes de cada comentario en donde se hacen propuestas, observaciones y cuestionamientos puntuales frente al proyecto de regulación sometido a discusión, los cuales se responden agrupados por temas. Lo anterior sin perjuicio de la consulta de los textos completos de cada documento, que se encuentran publicados en la página web de esta Comisión⁵.

¹ Decreto 1078 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones", Artículo 2.2.13.3.2. (Publicidad de proyectos de regulaciones) compilatorio del Artículo 9º del Decreto 2696 de 2004.

² CRC. Análisis de los mercados de televisión. Interacción 2. Disponibles en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-9>

³ Mensaje electrónico enviado desde la dirección de correo oficinajuridica2@caracoltv.com.co el 16 de febrero de 2024 a las 19:12, identificado con el asunto "Comentarios al borrador del proyecto: Análisis de los mercados de televisión".

⁴ Comunicaciones identificadas con los Radicados No. 2024807787 y 2024807818 del 26 de abril de 2024, y Radicado No. 2024810678 del 24 de mayo de 2024.

⁵ CRC. Análisis de los mercados de televisión. Interacción 2. Op. Cit.

Por otro lado, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2.2.30.5. del Capítulo 30 del Decreto 1074 de 2015 y la Resolución SIC 44649 de 2010, esta Comisión diligenció el cuestionario expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) para verificar si las disposiciones contempladas en el presente acto administrativo pueden tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados, sin embargo, encontró que todas las respuestas a las preguntas fueron negativas.

Lo anterior, por cuanto el objetivo general del proyecto es "*conocer el estado de la competencia de los mercados relevantes minoristas y mayoristas de televisión, así como del marco normativo vigente con el fin de determinar potenciales barreras y oportunidades regulatorias para la promoción de la competencia en dichos mercados*", cuya primera fase, la cual soporta la propuesta regulatoria a la que corresponden los comentarios a los que se da respuesta en este documento, tiene como objetivos específicos: (i) definir los nuevos mercados relevantes minoristas y mayoristas de televisión siguiendo los lineamientos establecidos en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016, y (ii) elaborar un diagnóstico sobre las posibles barreras y oportunidades regulatorias para la promoción de la competencia en el marco normativo que rige los mercados minoristas y mayoristas de televisión, e identificar los elementos que sean susceptibles de modificación o eliminación, siendo este último un objetivo transversal a las dos fases en las que se desarrolla el estudio⁶.

En ese sentido, el alcance de la propuesta regulatoria publicada el 26 de diciembre de 2023 es la definición de nuevos mercados relevantes minoristas y mayoristas de televisión, lo que equivale a determinar el servicio o grupo de servicios, en un área geográfica específica, que pueden percibirse como sustituibles entre sí⁷. De esta manera, la definición de mercados que efectúa la CRC no pretende determinar si los mercados identificados como relevantes deben ser sujetos a regulación ex ante⁸. Cosa distinta sucede cuando, como consecuencia de los análisis de competencia, la Comisión identifique fallas de mercado que requieran la intervención del regulador –por medio de la expedición de actos administrativos que incluyan, modifiquen o deroguen medidas regulatorias-

Así las cosas, la propuesta regulatoria no tiene incidencia sobre la libre competencia, en tanto no genera medidas que puedan tener como efecto limitar el número o variedad de competidores en un mercado relevante, ni modifica condiciones en las cuales son exigibles obligaciones que han sido previamente impuestas por la ley; y, finalmente, tampoco tiene por objeto o como efecto limitar la capacidad de las empresas para competir, ni tampoco reducir los incentivos existentes para ello, ni mucho menos limita el derecho a la libre elección o a la información en cabeza de los consumidores.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 2° de la Resolución SIC 44649 de 2010, en concordancia con el artículo 6° del Decreto 2897 de 2010, no fue necesario poner en conocimiento de la SIC la propuesta regulatoria con anterioridad a su expedición.

⁶ De conformidad con lo explicado en la Sección 5.2.2. del documento soporte que acompañó la propuesta regulatoria publicada el 26 de diciembre de 2023, esta Comisión realizó el diagnóstico de las barreras y oportunidades que desde la perspectiva normativa y regulatoria se presentan de manera especial en este tipo de mercados, debido a las especificidades del servicio público de que se trata.

⁷ Análisis que se surte a través de estudiar bien sea de manera cuantitativa o cualitativa, si un monopolista hipotético podría incrementar sus precios de forma no transitoria, tal que dicho incremento sea rentable; es decir, de manera que los usuarios no sustituyan el consumo de estos por el de otros servicios, como se describe en detalle en el Anexo 1 de este documento.

⁸ Es decir, que deben ser regulados.

CONTENIDO

1. Comentarios generales	5
1.1. Sobre la identificación de mercados relevantes por parte de la CRC	5
1.2. Sobre la participación de los servicios OTT en la cadena de valor y en los mercados identificados	12
1.3. Sobre el análisis de competencia de los mercados que se definan como relevantes 15	
2. Comentarios particulares a cada mercado.....	17
2.1. Sobre el mercado minorista de dos lados: distribución de contenidos – pauta publicitaria	17
2.2. Sobre los mercados mayoristas de adquisición de paquetes de canales de pago 21	
2.3. Sobre los mercados mayoristas de emisión de canales de TV abierta nacional operados por privados y de canales de TV abierta regional.	24
3. Anexos.....	28
3.1. Anexo 1. Resumen de los hallazgos identificados en la definición de mercados	28
3.2. Anexo 2. Definición y características de los mercados de dos o más lados.....	33
3.3. Anexo 3. Mercados relevantes de televisión a los que pertenecen productos o servicios distintos a la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y postales 37	

ANÁLISIS DE LOS MERCADOS DE TELEVISIÓN FASE I

1. Comentarios generales

1.1. Sobre la identificación de mercados relevantes por parte de la CRC

ASOMEDIOS

Frente al análisis realizado por la Comisión, manifiesta que *"es muy limitado y termina llegando a mercados incipientes, conformados por muy pocos participantes, al punto de señalar que para algunos casos cada empresa existente es un mercado en sí mismo. En nuestra opinión esto resulta peligroso de cara a la regulación por mercados y abstracta que debería perseguir la Comisión"*.

CLARO

El operador manifiesta que el sector audiovisual se caracteriza por constantes innovaciones tecnológicas y de modelos de negocio, que cambian de forma rápida la manera en que se interrelacionan los agentes de los distintos eslabones de la cadena de valor entre sí, y de cara a los usuarios finales. Así mismo, haciendo referencia al *"Estudio sobre tendencias internacionales en regulación y análisis de servicios Over-the-top (OTT)"*⁹, el operador manifiesta que *"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"*.

Adicionalmente, asegura que *"no existe necesidad alguna de definir mercados mayoristas"*. Lo anterior debido a que, por una parte, los mercados minoristas de televisión presentan *"adecuadas condiciones de competencia, las cuales se intensificarán en el corto y mediano plazo"*; y que, en sus palabras, según el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 el primer criterio para determinar si un mercado relevante debe ser considerado susceptible de regulación ex ante estipula que *"únicamente se entran a evaluar los mercados mayoristas cuando se evidencien problemas en el eslabón minorista"*. Por otra parte, sustentado en la participación de los OTT en todos los eslabones de la cadena de valor del sector audiovisual y en su dinámica cambiante, afirma que *"se corre el riesgo de que un mercado relevante mayorista que se define quede como obsoleto en cuestión de meses, con lo que la lista de mercado [sic] relevantes no reflejaría la realidad, haciendo que los análisis sobre dichos mercados sean equivocados"*.

Finalmente, **CLARO** afirma que, de insistir en la definición de mercados relevantes mayoristas de televisión, *"es absolutamente que [sic] claro que la fuerte y cambiante competencia hace que*

⁹ CRC. Estudio sobre tendencias internacionales en regulación y análisis de servicios OTT. [En línea]. Diciembre de 2023. Disponible en <https://www.crcm.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Estudio%20sobre%20tendencias%20internacionales%20en%20regulaci%C3%B3n%20y%20an%C3%A1lisis%20de%20servicios%20Over-the-top%20%28OTT%29%202023/Estudio-tendencias-OTT-2023.pdf>

ninguno de dichos mercados mayoristas deba ser considerado como susceptible de regulación ex ante."

RESPUESTA CRC

Frente al comentario de **CLARO** en el que asegura que *"no existe necesidad alguna de definir mercados mayoristas"*, se resalta que la propuesta regulatoria publicada el 26 de diciembre de 2023 fue planteada por la CRC en el marco de sus funciones, como único ente regulador de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y postales, incluido el servicio de televisión¹⁰. Dicha propuesta aborda el análisis del sector considerando las interrelaciones de los agentes a través tanto de los distintos eslabones de la cadena de valor como de los nuevos modelos de negocio, tal y como se explicó en la cadena de valor convergente creada y descrita en el documento soporte que acompañó la mencionada propuesta, punto de partida de los análisis realizados. En ese sentido, la definición de los mercados minoristas y mayoristas que realiza la CRC se encuentra sustentada en la necesidad de entender el sector, sus avances, dinámicas y desarrollos.

De hecho, y en relación con el comentario de **CLARO** en el que sugiere la necesidad de que la CRC utilice como insumo sus propios estudios para hacer una caracterización completa de los mercados, precisamente producto de los estudios que ha desarrollado esta Comisión acerca de la industria de la televisión colombiana y de la industria de contenidos audiovisuales (entre los que se encuentran los estudios sobre los mercados audiovisuales en un entorno convergente publicados en 2015¹¹, 2016¹² y 2017¹³, el estudio sobre *"El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia, impactos y perspectivas regulatorias"* que se publica anualmente desde el año 2018, el *"Estudio sobre la industria de contenidos audiovisuales y pluralismo informativo en Colombia"* de 2020¹⁴, y los análisis que se realizaron para la revisión de la definición de los mercados relevantes minoristas de televisión multicanal que se constataron por medio de la Resolución 6990 de 2022¹⁵) se identificó la necesidad de revisar de manera integral los servicios que hacen parte de la industria de televisión, de forma tal que, junto con un análisis del marco normativo vigente, se determinen las potenciales barreras y oportunidades regulatorias que promuevan la competencia. Este es el objetivo general trazado en el estudio *"Análisis de los mercados de televisión"*, cuya primera fase inició con el documento de formulación publicado en octubre de 2022¹⁶ y culminará con la definición

¹⁰ Mediante la Ley 1978 de 2019 le fueron otorgadas a la CRC, entre otras, facultades regulatorias sobre todas las modalidades del servicio de televisión.

¹¹ CRC. Mercados audiovisuales en un entorno convergente. [En línea] Bogotá. Febrero de 2015. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-3-06/Propuestas/mercado_tv_colombia_pub02-03-2015-icf-jmw.pdf>

¹² CRC. Análisis de mercados audiovisuales en un entorno convergente. [En línea] Bogotá. Abril de 2016. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-3-06/Propuestas/160401_documento_amarillo.pdf>

¹³ CRC. Mercados relevantes Audiovisuales en un entorno convergente. [En línea]. Bogotá, 2017. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/recursos_user/2017/actividades_regulatorias/mercados_audiosv/170830_Mercados_Audiovisuales.pdf>

¹⁴ CRC: Estudio sobre la industria de contenidos audiovisuales y pluralismo informativo en Colombia. Resumen ejecutivo [En línea]. 2020. 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>

¹⁵ CRC. Proyecto regulatorio "Revisión de los mercados de servicios fijos" [En línea]. Disponible en: <<https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-3>>

¹⁶ CRC. Análisis de los mercados de televisión. Documento de formulación de estudio. [En línea]. Octubre de 2022. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-9>

Documento de respuesta a comentarios a <i>Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-9	Página 6 de 37	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

de mercados minoristas y mayoristas de televisión que se incluyen mediante el acto administrativo que se expedirá como consecuencia de esta discusión sectorial.

Lo anterior también resulta imperioso aclararlo a propósito de los comentarios extemporáneos realizados por **CARACOL TELEVISIÓN S.A.** y **PLURAL COMUNICACIONES S.A.**, pues, como se indicó en el análisis que sustentan la propuesta regulatoria publicada, es la primera vez que la CRC define un mercado con características que sugieren pertenecer a una estructura de dos lados no transaccional¹⁷, con dos mercados de producto relevantes separados, es decir, en el que los canales se comportan como plataformas que ofrecen dos productos o servicios diferentes, a dos grupos distintos de consumidores y en el que las demandas de ambos grupos están interrelacionadas (por un lado ofrecen contenidos a los televidentes, y por otro lado, ofrecen espacios publicitarios a las empresas que pautan en los canales). Atendiendo esta premisa, y como se evidencia en el documento soporte de la propuesta publicada¹⁸, a partir de la literatura económica sobre la materia¹⁹ y como se resume en el Anexo 2 de este documento, ante este tipo de mercados deben considerarse todos los lados involucrados, debido a los impactos que generan las externalidades de red, que implican que un lado del mercado puede tener efectos sobre aspectos como la estructura de precios, el bienestar de los usuarios o las decisiones o estrategias de las empresas de otro lado, influyendo así en sus condiciones de competencia. Adicionalmente, de no tenerse en cuenta todos los lados en la definición del mercado, es decir, de realizarse un análisis de competencia bajo un enfoque unilateral del mercado, se ignoraría la presión competitiva real a la que se enfrentan las empresas consideradas²⁰.

Por su parte, en lo que tiene que ver con la influencia de las innovaciones en las dinámicas de los mercados de televisión, a la que se refiere **CLARO** en sus comentarios, esta Comisión reafirma que dichas dinámicas fueron consideradas en la propuesta regulatoria que se publicó. De esta manera, el proyecto de regulación dispuesto para discusión sectorial fue el resultado tanto de los hallazgos de los estudios previamente desarrollados y publicados por la CRC, como de la revisión de tendencias internacionales, académicas y regulatorias, e incluso, de las diferentes interacciones y mesas de trabajo que se llevaron a cabo con distintos agentes²¹ que hacen parte de la cadena de valor de la televisión en Colombia²². Fue a partir de todos estos insumos que se realizó un

¹⁷ Se refiere a mercados de dos lados en los que no se da una transacción directa entre los grupos de usuarios de cada lado. Dadas ciertas condiciones, este tipo de modelo de negocios se caracterizan por componerse de dos mercados de productos diferenciados que se definen como relevantes de manera independiente, los cuales posteriormente deben ser analizados de manera conjunta con el fin de identificar las relaciones que ocurren entre ellos a través de la plataforma. Caso contrario ocurre en los mercados de dos o más lados de tipo transaccional, en el que la plataforma sirve como intermediario y es capaz de facilitar la transacción entre los grupos (por ejemplo, tarjetas de crédito, plataformas de servicios de arrendamiento, transporte o de comercio electrónico). De tal manera que se reducen los costos y se facilita la transacción de forma que, sin la existencia de la plataforma, se dificultaría o sería imposible de realizar.

¹⁸ CRC. Análisis de los mercados de televisión – Fase I. Documento Estudio. [En línea]. Diciembre de 2023. Sección 5.1. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-9/Propuestas/documento-estudio-mercados-tv-2000-38-3-9.pdf>

¹⁹ En el documento soporte y en la siguiente publicación se reseñan las principales publicaciones académicas relacionadas: CRC. Aproximación a los mercados de dos lados en el entorno digital. [En línea] Bogotá. Marzo, 2019. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/biblioteca-virtual/aproximacion-mercados-dos-lados-en-entorno-digital-0>

²⁰ OECD. Filistrucci, Lapo. Market Definition in Multi-Sided Markets. [En línea]. Noviembre de 2017. Disponible en: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2017\)27/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2017)27/FINAL/en/pdf)

²¹ Durante el proyecto se realizaron mesas de trabajo y entrevistas con i) operadores de televisión en todas las modalidades (encargados de las áreas de programación, comercial, jurídica, regulación e ingeniería); y ii) representantes de no regulados: centrales de medios, programadoras y distribuidoras.

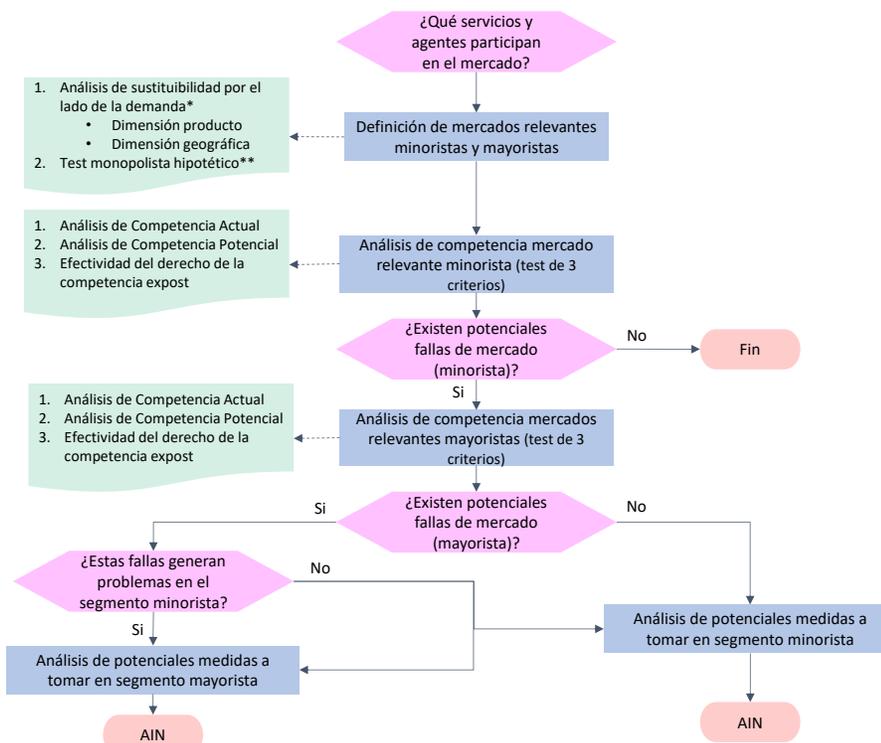
²² CRC. Análisis de los mercados de televisión – Fase I. Documento Estudio. Op. Cit. pág. 20

Documento de respuesta a comentarios a <i>Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-9	Página 7 de 37	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

análisis integral que incluyó a dichos agentes y que caracterizó las condiciones de los respectivos mercados. Por todo lo anterior, la CRC considera que la inclusión de estas tendencias y dinámicas en los estudios realizados, que contempla los modelos de negocio que han venido surgiendo en la industria, mitiga el riesgo de obsolescencia del análisis referido por el operador.

En resumen, siguiendo la metodología desarrollada en la Sección 3²³ del documento que soporta la propuesta regulatoria publicada el 26 de diciembre de 2023, se resalta que dicha propuesta se fundamentó en los lineamientos establecidos en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016, específicamente en lo que respecta a la definición de mercados relevantes que, como se muestra en la Ilustración 1, busca identificar y caracterizar los servicios y agentes que participan en los mercados bajo análisis, así como delimitar el área de competencia efectiva. Así mismo, se observa que esta etapa antecede a los análisis de competencia, los cuales se desarrollarán en la segunda fase del estudio, siendo éstos últimos los que permitirán posteriormente concluir si existen o no problemas de competencia o fallas de mercado que ameriten la intervención a través de regulación ex ante.

Ilustración 1. Flujograma de análisis de mercados



Nota: *De acuerdo con la disponibilidad de información, este análisis puede complementarse con el análisis de sustituibilidad por el lado de la oferta; ** El desarrollo del *test* de monopolista hipotético, puede darse tanto en términos cuantitativos como cualitativos, y su aplicación dependerá de la disponibilidad y calidad de la información.

Fuente: Elaboración CRC, tomado de la Sección 3 del Documento Soporte

²³ CRC. Análisis de los mercados de televisión – Fase I. Documento Estudio. Op. Cit. pág. 7

Es así como la definición de mercados se surtió a partir de un análisis integral que incluyó (i) la caracterización de oferentes y demandantes de los servicios, (ii) el análisis de sustituibilidad de la demanda y de la oferta (este último, en los casos en que la disponibilidad de información permitió realizarlos)²⁴ y (iii) la dimensión geográfica de prestación de los servicios. Estos análisis, como se describe en detalle en el Anexo 1 de la Sección 3 de este documento, se utilizaron para determinar de manera cualitativa si un monopolista hipotético podría aumentar de forma no transitoria los precios, y si dicho aumento podría ser rentable, de forma tal que los usuarios no sustituyan el consumo de estos por otros servicios y, en consecuencia, definir cómo se conforma cada mercado relevante. Así, la propuesta regulatoria de definición de mercados publicada incluyó:

- Mercados minoristas con alcance nacional (mercado de dos lados con dos mercados de producto relevantes separados):
 - a. Distribución minorista de contenidos en canales de TV abierta nacional operados por privados.
 - b. Espacios de publicidad en canales de TV abierta nacional operados por privados.
- Mercados mayoristas con alcance nacional:
 - a. Mercados mayoristas de adquisición de paquetes de canales de pago.
 - b. Mercados mayoristas de emisión de canales de TV abierta nacional operados por privados.
 - c. Mercados mayoristas de emisión de canales de TV abierta regional.

Ahora bien, como se ha indicado en las diferentes etapas surtidas en la presente iniciativa e, incluso, en el documento de respuesta a comentarios del borrador de la Agenda Regulatoria 2022-2023²⁵, esta Comisión reitera que su actuar siempre ha estado dentro del marco de sus competencias, conforme a las cuales adelanta, desde diferentes frentes, análisis relacionados con los sectores de telecomunicaciones, postales y audiovisual.

En ese sentido y con el fin de evitar confusiones entre los agentes que participan en la cadena de valor de la televisión en Colombia descrita en el respectivo documento soporte, en el acto administrativo definitivo los siguientes mercados no serán definidos como relevantes: (i) "Mercado minorista de espacios de publicidad en canales de TV abierta nacional, operado por privados" y (ii) "Mercado mayorista de adquisición de paquetes de canales de pago". En todo caso, se aclara que esto mercados sí continuarán haciendo parte de los análisis que se realicen desde una perspectiva de regulación de mercados respecto del servicio público de televisión en sus diferentes modalidades toda vez que las características analizadas sugieren que el primer mercado hace parte de un mercado de dos lados con dos mercados de producto relevantes separados²⁶ (de acuerdo con la

²⁴ En el análisis y definición de los mercados de distribución minorista de contenidos en canales de TV abierta nacional, de espacios de publicidad en televisión abierta nacional y de los mercados mayoristas de adquisición de paquetes de canales de pago se contó con la información necesaria para surtir los análisis de sustitución por el lado de la oferta. Ver: CRC. Análisis de los mercados de televisión – Fase I. Documento Estudio. [En línea]. Op. Cit. Secciones 5.1.4, 5.1.5 y 5.2.3

²⁵ CRC. Respuesta Comentarios Agenda Regulatoria 2022-2023. [En línea] Diciembre de 2021. Disponible en: https://www.crc.com.gov.co/sites/default/files/agenda/211224_Respuesta_a_comentarios_Agenda_Regulatoria_22-23_env_rev_%28NS-PAB-LD%29_post%20Sesion_VPub.pdf

²⁶ Se definen dos mercados de productos relevantes separados, teniendo en cuenta que el mercado es no transaccional y que como se explicó en la nota al pie número 16, su definición independiente no desconoce la necesidad de considerar dentro de los análisis las relaciones que ocurren entre los diferentes grupos de usuarios a través de la plataforma.

definición económica), en el que los canales se comportan como plataformas, siendo el mercado minorista de *"distribución minorista de contenidos en canales de TV abierta nacional, operado por privados"* el otro lado de dicho mercado; y el segundo mercado, en cuanto que es precisamente el mercado mayorista que genera los insumos de los mercados minoristas de *"Televisión multicanal en municipios con desempeño alto-moderado"* y *"Televisión multicanal en municipios con desempeño incipiente, bajo y limitado"*, como se describió en el documento soporte que acompaña el proyecto de regulación publicado²⁷.

Lo anterior, evidencia la posibilidad que tiene la CRC de contemplar dentro de sus análisis las condiciones en las que se prestan productos o servicios diferentes a la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y postales que, como en el caso bajo estudio, influyen directamente en las dinámicas competitivas de los productos y servicios que pertenezcan a los mercados relevantes identificados por esta Comisión, de forma tal que se pueda tener el panorama completo de las condiciones en las que se desarrollan los mercados de interés para el regulador. Es precisamente la integralidad de los estudios lo que permitirá a la CRC reconocer las limitaciones, pertinencia y alcance de las medidas regulatorias que podría implementar, modificar o derogar, todo lo cual repercute en la promoción de la competencia en los mercados que regula.

De hecho, en aplicación del artículo 3.1.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, la CRC puede definir los mercados relevantes minoristas y mayoristas con el fin de determinar los servicios que los componen, independiente de su naturaleza.

Por consiguiente, además de ajustar la lista de mercados identificados como relevantes en los términos anteriormente expuestos, mediante la decisión regulatoria que expedirá esta Comisión se incluirá una aclaración en la metodología que define la regulación para desarrollar el análisis de competencia aplicable para mercados que pudieran presentar estructuras de dos o más lados. De esta manera, se modificará el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, primero, en el sentido de aclarar que para aquellos casos en que la CRC realice análisis de competencia sobre este tipo de mercados relevantes, además de realizar los análisis que normalmente se desarrollan en los mercados de un solo lado, con el fin de determinar la pertinencia de establecer medidas regulatorias, se podrán considerar otros elementos característicos de los mercados de dos o más lados, tales como: la existencia de externalidades de red indirectas, la estructura de precios establecida en cada uno de los lados que lo conforman y las interacciones de los grupos de usuarios de cada lado del mercado²⁸. Y, segundo, en el marco del análisis de competencia potencial, se deberá analizar si existen productos o servicios diferentes a la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y postales, que tengan influencia o incidencia en los mercados identificados como relevantes. Para aquellos mercados relevantes que hagan parte de una estructura que se caracterice por la presencia de dos o más lados, el análisis involucrará todos los lados del mercado.

Por último, con el fin de que el sector tenga claridad de los mercados identificados en los que participan productos o servicios diferentes a la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones que, si bien no hacen parte del marco regulatorio, pero se caracterizaron en el desarrollo de los análisis que sustentaron la propuesta regulatoria publicada, estos se dejaron referenciados en el Anexo 3 de la Sección 3. Anexos de este documento.

²⁷ CRC. Análisis de los mercados de televisión – Fase I. Documento Estudio. [En línea]. Op. Cit. Sección 5.2.3

²⁸ CRC. Aproximación a los mercados de dos o más lados en el entorno digital. Op. Cit. Capítulos 5 y 6.

Ahora bien, en cuanto a las afirmaciones de **CLARO** según las cuales los mercados minoristas de televisión presentan "*adecuadas condiciones de competencia, las cuales se intensificarán en el corto y mediano plazo*" y "*ninguno de dichos mercados mayoristas deba ser considerado como susceptible de regulación ex ante*", debe mencionarse que estas aseveraciones no pueden realizarse en esta etapa del estudio, debido a que corresponde únicamente a la definición del mercado. En ese sentido, se reitera que para determinar si en efecto los mercados presentan problemas de competencia, esta Comisión debe surtir los respectivos análisis de acuerdo con los lineamientos del artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, y serán sus resultados los que determinarán si existe necesidad de declarar un mercado como sujeto a regulación ex ante²⁹. Esta aclaración resulta importante, incluso respecto de los comentarios extemporáneos de **PLURAL COMUNICACIONES S.A.**, en el sentido que estos análisis son distintos a los que se requieren para definir mercados -que sí se desarrollaron para la publicación de la propuesta regulatoria en el marco de esta fase I del proyecto Análisis de mercados de televisión-, y aún no han sido realizados por la CRC en segmentos minoristas ni en segmentos mayoristas. En todo caso, es de resaltar que la declaratoria de mercados relevantes sujetos a regulación ex ante por parte de esta Comisión únicamente tendrá lugar si los análisis evidencian problemas de competencia que exijan intervención regulatoria. Dichos estudios se realizarán en el futuro, con posterioridad a la definición de los mercados relevantes que se efectúa a través de la resolución que aquí se expida.

Finalmente, respecto al comentario de **ASOMEDIOS** en el que manifiesta su preocupación sobre la forma en la que la Comisión percibe los mercados, es válido afirmar por parte de la CRC que "*cada canal representa un monopolio de su programación*"³⁰, y que "*la oferta de los canales de manera conjunta se da en un ambiente de competencia monopolística*"³¹, al igual que la emisión de canales de TV abierta³². Lo anterior, debido a que dentro de los análisis desarrollados por la Comisión se evidenció que en el caso de los mercados de adquisición de canales de derechos de emisión y de distribución de contenidos, se presenta una estructura de mercado que se asemeja a la competencia monopolística, donde la estructura de los mercados en cuestión presenta algunas características de mercados perfectamente competitivos y también algunas características de monopolios. Por ejemplo, a diferencia de la competencia perfecta, las empresas en competencia monopolística no venden productos homogéneos, como es el caso de las distribuidoras de canales donde ningún paquete puede ofrecer de manera idéntica el contenido de otro, lo que hace que los paquetes o canales sean sustitutos imperfectos. En su lugar, venden productos algo diferenciados, lo que confiere a las empresas cierto grado de poder monopolístico sobre los consumidores.

En ese sentido, se aclara que la caracterización dada por esta Comisión en la que menciona que los agentes se constituyen como un mercado en sí mismo al representar un monopolio (por ejemplo, en su programación o en el grupo de canales que oferta) no significa que no se dé una competencia entre los agentes que participan en cada uno de los mercados enunciados, sino que las dinámicas competitivas se dan en un entorno de competencia imperfecta (en este caso, un

²⁹ De conformidad con el documento de formulación del estudio "Análisis de los mercados de televisión", publicado por la CRC en octubre de 2022, después de culminar esta primera etapa de definición de mercados relevantes, se procederá a desarrollar la segunda fase, la cual comprende precisamente la aplicación del test de los tres criterios definido en el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, y de acuerdo con los resultados de arrojen, la CRC determinará si existe la necesidad de definir mercados relevantes sujetos de regulación ex ante.

³⁰ CRC. Análisis de los mercados de televisión – Fase I. Documento Estudio. Op. Cit. Sección 5.1.4

³¹ *Ibid.* Sección 5.2.3.1

³² *Ibid.* Sección 5.2.3.2

Documento de respuesta a comentarios a <i>Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-9	Página 11 de 37	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

escenario de competencia monopolística, donde la competencia se intensifica dado que existen productos diferenciados, haciendo que las empresas no tengan un control total sobre el mercado. Además, los compradores tienen preferencias por ciertos productos - canales o paquetes de canales-, lo que limita el poder de las empresas para subir precios sin perder ventas). Por lo tanto, se resalta que esta característica no implica la identificación de "mercados incipientes conformados por muy pocos participantes", como lo entiende la Asociación; por el contrario, la identificación de esta característica debe tenerse en cuenta en la definición de estos mercados, pues en caso contrario, asumir un escenario de competencia perfecta no permitiría reconocer, en los análisis de competencia posteriores, las presiones competitivas que realmente se puedan dar en el mercado.

En conclusión, se reitera que la aproximación que la Comisión presenta sobre estos mercados es pertinente y no genera ningún riesgo de cara a la regulación. La caracterización de estos mercados refleja la realidad de la industria y desconocerla podría limitar o sesgar los análisis que desarrolle la Comisión sobre este sector audiovisual.

1.2. Sobre la participación de los servicios OTT en la cadena de valor y en los mercados identificados

ASOTIC

Considera necesario identificar a todos los actores que compiten con los operadores habilitados pero que presuntamente no tienen las mismas cargas regulatorias, como es, en su opinión, el caso de los OTT. Respecto a estos servicios, indica que *"Si bien la CRC ha adelantado estudios respecto de la entrada de nuevos mercados como los OTT, sorprende que a la fecha éstos no hayan sido determinados como sustitutos del servicio de televisión por suscripción, cuando es evidente el rápido crecimiento de estas plataformas y el impacto en el mercado minorista de Televisión multicanal, con la cancelación de servicios como el de televisión paga por parte de miles de suscriptores."*

Soporta su afirmación a partir de algunos datos tomados del estudio *"El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia – 2022"*³³ publicado por la CRC en marzo de 2023, que evidencian un aumento de consumidores de plataformas *Streaming* en Colombia entre 2021 y 2022, a partir de lo cual la Asociación concluye que las cifras *"sustentan la relevancia de los OTT en el mercado minorista de Televisión"* y que *"pretender desconocer dicha realidad, es permitir la afectación competitiva del mercado de televisión paga. Es innegable que estos nuevos modelos de negocio han llevado a generar distorsiones competitivas que deben ser revisadas por el regulador"*.

Finalmente, bajo la misma argumentación, destaca que el auge de las plataformas que transmiten contenidos a través de internet se ha presentado a nivel nacional e internacional, aspecto que se evidencia en el hecho que algunos canales de TV que anteriormente ofrecían su programación a través de una señal lineal de TV paga (televisión cerrada), *"hoy lo hacen a través de OTT propias ofreciendo contenido exclusivo a los usuarios"*.

³³ CRC. El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia – 2022. [En línea]. Marzo de 2023. Disponible en: <https://www.postdata.gov.co/story/el-rol-de-los-servicios-ott-en-el-sector-de-las-comunicaciones-en-colombia-2022>

CLARO

En el marco de las constantes innovaciones tecnológicas y de modelos de negocio del sector audiovisual, manifiesta que es esperable que se dé el "estancamiento" que, en su opinión, está experimentando la televisión cerrada en Colombia, soportado en la disminución de suscriptores y asociados de TV cerrada y TV comunitaria, respectivamente, así como en la reducción de ingresos por pauta publicitaria.

Manifiesta que *"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"*.

Seguidamente, el operador trae a colación el *"Estudio sobre tendencias internacionales en regulación y análisis de servicios Over-the-top (OTT)"*³⁴ publicado en 2023 por la CRC donde se hace un recuento de reportes internacionales que evidencian que otros países han identificado desbalances regulatorios entre los servicios OTT y servicios tradicionales. El operador manifiesta que existe un "suficiente nivel de sustituibilidad y competencia" entre *"las distintas tecnologías para transmitir contenidos, incluyendo los servicios OTT de video"*. Con base en esta exposición, considera que la definición de mercados relevantes y el subsiguiente análisis estará incompleto si la CRC no incluye una caracterización de las OTT como actores del mercado, y que esto es necesario para *"establecer normas equilibradas que apliquen para todos los agentes"*.

RESPUESTA CRC

Frente a los comentarios de **ASOTIC** y **CLARO** referentes a la identificación de las plataformas OTT como parte del mercado, se insiste en que la propuesta regulatoria publicada el 26 de diciembre de 2023 parte desde el reconocimiento y la caracterización de los agentes que hacen parte del sector, así como de las interrelaciones que se dan entre los distintos eslabones de la cadena de valor y del surgimiento de nuevos modelos de negocio, los cuales, como se mencionó previamente en este documento, fueron analizados a partir tanto de los hallazgos de los estudios previamente desarrollados y publicados por la CRC, como de la revisión de tendencias internacionales, académicas y regulatorias, e incluso, de las diferentes interacciones y mesas de trabajo que se llevaron a cabo con distintos agentes que hacen parte de la cadena de valor de la televisión en Colombia.

En efecto, tal y como se explicó en la cadena de valor de la televisión en Colombia, definida y explicada en el documento soporte que acompañó la mencionada propuesta, la CRC reconoce la participación de las plataformas OTT tanto en los distintos eslabones como en los nuevos modelos de negocio que vienen surgiendo en la industria, dentro de los que se encuentra el caso mencionado por ambos agentes, en el que los canales pagos de TV ofrecen ahora sus contenidos mediante más de un medio de transmisión.

³⁴ CRC. Estudio sobre tendencias internacionales en regulación y análisis de servicios OTT. Op. Cit.

Documento de respuesta a comentarios a <i>Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-9	Página 13 de 37	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Ahora bien, en cuanto a la presunta sustitución entre los servicios OTT y el servicio de televisión por suscripción, es pertinente mencionar que los análisis llevados a cabo en el marco del proyecto “*Revisión de los mercados de servicios fijos*”³⁵, que concluyó con la Resolución CRC 6990 de 2022³⁶, ratificaron que los servicios pagos de OTT de video —SVOD— corresponden a servicios complementarios a la televisión por suscripción. Lo anterior se determinó a partir de los análisis de sustituibilidad de la demanda y del desarrollo del *test* del monopolista hipotético (TMH)³⁷ ejecutado a través de un análisis *choiced based conjoint*³⁸.

En ese sentido, frente a la mención que hace **ASOTIC** en referencia al estudio “*El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia – 2022*” vale la pena aclarar que, si bien las plataformas OTT de video han ganado participación en los hogares colombianos entre 2021 y 2022, su uso aún no es generalizado, pues como evidencia dicho estudio a 2022 el 58% de los hogares no accedían a ninguna de estas plataformas³⁹. Este hecho también se ratifica al observar que el nivel de adopción de los servicios OTT de video como único medio de consumo es bajo⁴⁰, así como el nivel de sustituibilidad visto a nivel de *cord cutters*⁴¹ y *cord shavers*⁴², que para 2022 fueron de 4% y 1%, respectivamente⁴³. En todo caso, debe mencionarse que la posible relación de sustitución entre los servicios de televisión cerrada (por suscripción y comunitaria) y los servicios OTT, no hace parte del alcance definido para el presente proyecto regulatorio.

En la misma línea y a propósito del comentario de **CLARO**, se presenta un caso similar en el mercado minorista de espacios de publicidad en canales de TV operados por privados y en el mercado de distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados. Como se indicó en el documento soporte al que corresponden los comentarios acá expuestos, para el primer caso se ha identificado que los anunciantes acuden simultáneamente a diferentes medios para publicitar sus bienes o servicios, incluyendo los medios digitales, de manera

³⁵ En este proyecto regulatorio se actualizaron, entre otros, los mercados relevantes minoristas de televisión multicanal, a la luz de la evolución de las dinámicas de sustitución y complementariedad entre servicios frente al surgimiento de nuevas alternativas con funcionalidades similares, asociadas principalmente a la convergencia y a los avances tecnológicos. Ver: CRC. Proyecto regulatorio “Revisión de los mercados de servicios fijos”. Op. Cit.

³⁶ Resolución CRC 6990 de 2022. <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/normatividad/00006990.pdf>

³⁷ Metodología que se encuentra dentro de los lineamientos del Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016 y es ampliamente utilizada en los análisis de definición de mercados relevantes por parte de Autoridades Nacionales de Regulación y de Competencia a nivel internacional.

³⁸ En un análisis *conjoint* se aplica un instrumento de recolección de información en el que se plantea a los encuestados una situación hipotética en la cual deben elegir entre varios servicios disponibles, con base en el listado de atributos más relevantes de cada servicio en el proceso de decisión.

³⁹ CRC. El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia – 2022. Infografía de resultados - Residencial. [En línea]. Marzo de 2023. pág. 32. Disponible en: https://www.postdata.gov.co/sites/default/files/general/Infografia_de_resultados_Residencial_2022.pdf

⁴⁰ De acuerdo con la “Encuesta de hábitos y usos de los usuarios de los servicios fijos” desarrollada por parte del Centro Nacional de Consultoría, en ejecución del Contrato No. 74 de 2021 suscrito con la CRC, a 2021 solo el 2,9% de los hogares contaba únicamente con servicios SVOD, es decir que dicho porcentaje de hogares manifestó no consumir contenidos audiovisuales por medio de servicios de televisión por suscripción, televisión comunitaria ni televisión abierta.

⁴¹ Se refiere a los espectadores que cancelan su suscripción a servicios de televisión por suscripción, y en contraposición, cambian su consumo por medios de comunicación que funcionan bajo plataformas de Internet de banda ancha (servicios OTT).

⁴² Se refiere a espectadores que reducen su pago a servicios de televisión por suscripción, eliminando ciertos canales de su parrilla usual.

⁴³ CRC. El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia – 2022. Informe validación de hipótesis - Hogares. [En línea]. Marzo de 2023. pág. 71-72. Disponible en: https://www.postdata.gov.co/sites/default/files/general/OTT_Hogares_2022-Informe_validacion_de_hipotesis.pdf

Documento de respuesta a comentarios a <i>Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-9	Página 14 de 37	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

que su estrategia corresponde a dividir su presupuesto entre un *mix de medios* y no destinarlo solamente a uno de ellos, lo que encajaría en el marco de una relación de complementariedad para el demandante⁴⁴. Así mismo, en el segundo caso, con respecto a la oferta de contenidos entre los medios tradicionales, y los servicios OTT no se cuenta con evidencia que permita afirmar que se presenta sustitución entre unos y otros de cara a las audiencias y, por lo tanto, que ambos tipos de agentes hacen parte del mismo mercado relevante, ni en Colombia ni en los demás mercados analizados por autoridades de competencia a nivel internacional (por ejemplo, la Comisión Europea, quien en sus análisis de casos de competencia, definió el mercado de “Venta de tiempo al aire de publicidad televisiva” como un mercado relevante, y de igual manera, definió otros mercados separados para los otros medios de comunicación analizados⁴⁵).

De esta manera, se indica a **ASOTIC** y **CLARO** que, ante la no evidencia de sustituibilidad de los servicios analizados, no se considera correcto desde la perspectiva económica identificar los OTT como competidores directos en los mercados analizados. No obstante, la CRC no desconoce la naturaleza convergente y la dinámica cambiante de los servicios que se prestan en la industria. De una parte, el estudio “*El rol de los servicios OTT en el sector de las telecomunicaciones en Colombia*”, sirve como monitoreo de la industria, a partir del cual no solo se da un panorama de cómo van cambiando los hábitos de consumo que los hogares tienen de estas plataformas; también da herramientas para identificar si la relación de complementariedad o sustituibilidad entre los servicios analizados llega a cambiar en un futuro; y de otra parte el análisis integral del sector y el reconocimiento de los diferentes modelos de negocio del que parten la propuesta regulatoria en comento, así como los análisis que se desarrollarán en la segunda fase del estudio, permitirán considerar los efectos potenciales que a futuro las OTT tendrán sobre los medios tradicionales de televisión, aspectos que serán considerados en la etapa de análisis de competencia de los mercados identificados, los cuales, en conjunto con los hallazgos que se den tras surtir los análisis de los tres criterios estipulados en el Artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, serán insumo para determinar la necesidad y pertinencia de incluir, modificar o derogar medidas regulatorias con el fin de incentivar la competencia.

1.3. Sobre el análisis de competencia de los mercados que se definan como relevantes

CLARO

Manifiesta que “*brilla por su ausencia en el proyecto regulatorio y documento anexo una evaluación de los efectos que tendrá la norma propuesta*” aduciendo que es necesario que la CRC, analice los impactos que las normas que se introduzcan generen en el mercado, en especial en los incentivos a invertir y en el bienestar de los consumidores.

En ese sentido, reitera que es fundamental considerar todos los agentes que participan en el sector audiovisual y que el sector se analice de manera convergente, teniendo en cuenta que los cambios acelerados que experimenta el sector pueden hacer que nuevas normas que se expidan queden obsoletas. También sugiere evaluar los impactos sobre los derechos de los usuarios, el pluralismo

⁴⁴ CRC. Análisis de los mercados de televisión – Fase I. Documento Estudio. Op. Cit. Sección 5.1.5.4. “Análisis de sustituibilidad por el lado de la demanda”. Pág. 64-65.

⁴⁵ Para mayor referencia sobre el tema y conocer el detalle de los casos de competencia, puede consultar las notas al pie No. 45 a 48 del documento soporte que acompaña el proyecto de regulación publicado el 26 de diciembre de 2023.

informativo y la producción nacional de contenidos. Lo anterior considerando que las OTT no están sujetas a las mismas normas que se aplican a la televisión abierta (contenidos, franjas horarias, producción nacional, etc.).

Señala que, dadas las cifras y tendencias del mercado, la visión regulatoria debe “corresponder” con una visión de desregulación, ante las normas desiguales que existen entre agentes y que afectan a los productores de contenidos tradicionales.

A su vez, indica que en el análisis de condiciones de competencia de los mercados relevantes que se definan, y en particular en el análisis del estado de competencia actual (haciendo alusión al Artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016), es necesario que la CRC centre su atención en el bienestar de los consumidores, y no en las participaciones de cada agente y la concentración del mercado. Manifiesta el operador que, en caso de que se encuentre que los servicios prestados por los agentes que comercializan productos equivalentes satisfacen los derechos y preferencias de los usuarios, debe concluirse que el mercado no presenta problema, y que no genera “preocupaciones que deban suscitar la necesidad de intervención regulatoria”.

RESPUESTA CRC

Con relación a la evaluación de medidas que de acuerdo con la observación de **CLARO** no se adelantó en la propuesta regulatoria, se precisa que la definición de mercados relevantes sirve como un marco de referencia que permite a la CRC identificar los servicios que compiten en un mercado, sus participantes y el área geográfica en el que se da la competencia efectiva, es decir, determinar los servicios o productos que puedan percibirse como sustituibles entre sí⁴⁶. En ese sentido, la definición de mercados que efectúa la CRC no pretende determinar si los mercados identificados como relevantes deben ser sujetos a regulación ex ante⁴⁷. Cosa distinta sucede cuando, como consecuencia de los análisis de competencia, la Comisión identifique fallas de mercado que requieran la intervención del regulador –mediante la expedición de actos administrativos que incluyan, modifiquen o deroguen medidas regulatorias- (ver Sección 1.1). Por esta razón, en esta propuesta regulatoria, en la que se identificó la presencia de una cadena de valor convergente y la definición y análisis de los mercados de televisión, no es procedente formular una evaluación de medidas.

No obstante, es de mencionar que siguiendo los lineamientos establecidos en el Artículo 3.1.2.3 del Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016, una vez definidos los mercados, se procederá a realizar los análisis de competencia en los segmentos minoristas; si se identifica la existencia de potenciales fallas de mercado o problemas de competencia en dichos mercados relevantes, se consideraría constatada la necesidad de analizar las condiciones de competencia de los mercados mayoristas aguas arriba de la cadena de valor, con el objetivo de establecer si los problemas en los mercados minoristas se desprenden, y pudiesen llegar a ser corregidos con la intervención en los mercados mayoristas.

⁴⁶ Análisis que se surte a través de estudiar bien sea de manera cuantitativa o cualitativa, si un monopolista hipotético podría incrementar sus precios de forma no transitoria, tal que dicho incremento sea rentable; es decir, de manera que los usuarios no sustituyan el consumo de estos por el de otros servicios, como se describe en detalle en el Anexo 1 de este documento.

⁴⁷ Es decir, que deben ser regulados.

Estos análisis se llevarán a cabo en la siguiente etapa del estudio, a partir de los cuales, de encontrarse fallas en los mercados mayoristas, se procedería a analizar dicha problemática utilizando la metodología Análisis de Impacto Normativo (AIN) que permita evaluar la necesidad de generar, modificar o eliminar medidas regulatorias buscando incentivar la competencia y superar las fallas de mercado que fueren identificadas. Es en dicha etapa en la que se consideran los posibles impactos que pudiesen llegar a generar las medidas propuestas y evaluadas en el AIN.

Por otra parte, frente a la preocupación manifestada por parte del operador con respecto al riesgo de que las nuevas normas que se expidan queden obsoletas, se reitera que precisamente a partir de la evolución de la industria y la convergencia digital se identificó la necesidad de examinar de manera integral los mercados minoristas y mayoristas de televisión, y que este análisis considera no solo las dinámicas del mercado nacional, sino que tiene como referencia las tendencias regulatorias internacionales, así como la evolución de los nuevos modelos de negocio que se vienen presentando en la industria, aspecto que se ve reflejado desde el mismo planteamiento de la cadena de valor convergente, y que será a su vez integrado en los análisis de competencia que se lleven a cabo.

Finalmente, frente a las consideraciones del operador en las que señala que la CRC debe tener una visión de desregulación y que debe concluirse que el mercado no presenta problema, y que no genera "preocupaciones que deban suscitar la necesidad de intervención regulatoria", se insiste en que, como lo establece el Artículo 3.1.4.1 del Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016, es a partir de los análisis que se realizarán en el marco de este proyecto que se identificará la necesidad de implementar, modificar o eliminar medidas regulatorias para solucionar los problemas de competencia identificados, y que previo a esto, debe surtir el análisis de competencia sobre dicho mercado a través de la aplicación del test de los tres criterios, los cuales de acuerdo con la Resolución antecitada, deben ser evaluados de forma consecutiva⁴⁸.

2. Comentarios particulares a cada mercado

2.1. Sobre el mercado minorista de dos lados: distribución de contenidos – pauta publicitaria

ASOMEDIOS

En su opinión, "el estudio parte de una premisa errada y es que existe el mercado de publicidad en televisión y que este además es específico para cada una de las clasificaciones de televisión, llegando a la conclusión de que solo es relevante el mercado de televisión abierta nacional operada por privados. Esta conclusión es equivocada a nuestro juicio, pues el mercado de publicidad es uno solo". Considera además que, del presunto único mercado de publicidad, "forman parte tanto la publicidad digital (on-line) como la que se difunde en los medios tradicionales (off-line), incluyendo la televisión, la radio, la prensa y el OOH [out of home].", lo que se explicaría en razón a la forma como los anunciantes estructuran su presupuesto de publicidad, pues procuran distribuirlo entre un "mix de medios", en sus palabras "siendo un solo presupuesto limitado, la destinación que se

⁴⁸ Los criterios son: (i) análisis de las condiciones de competencia actuales; (ii) competencia potencial; y (iii) efectividad de la aplicación del derecho de la competencia para corregir posibles fallas de mercado.

Documento de respuesta a comentarios a <i>Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-9	Página 17 de 37	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

haga a un medio repercute en la inversión que se haga en otro, dando lugar a que se trate de un solo mercado”.

Adicionalmente, afirma que la evidencia de la transición de los medios tradicionales hacia los medios digitales sin que haya crecido el total de inversión en publicidad demostraría que existe una relación de sustitución entre unos y otros –y no de complementariedad como lo estableció la CRC– lo cual a su juicio se reafirmaría con la investigación que adelantó la SIC en 2018 sobre el mercado de pauta publicitaria en radiodifusión sonora, y en la cual este fue desvirtuado, concluyendo que no existe un mercado relevante de *“pauta publicitaria en radiodifusión sonora”* y, en opinión del observante, *“por lo tanto, no es posible definir el mercado de la radio, la televisión, la prensa o la pauta digital como mercados separados, sino como uno solo”.*

CLARO

Considera que el mercado de pauta presenta adecuadas condiciones de competencia en cuanto a que la pauta publicitaria en canales de televisión abierta permite que a los televidentes lleguen anuncios de una multiplicidad de industrias y productos, los cuales se reparten 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)”.*

Sin embargo, de acuerdo con el entendimiento del operador, dada la reducción de inversión publicitaria en televisión evidenciada entre 2014 y 2022, este mercado se encuentra en una etapa de *“decaimiento”*. Señala que la CRC se ha manifestado previamente⁴⁹, indicando que en esta etapa de los mercados la regulación se torna irrelevante y deja de ser indispensable.

A partir de lo anterior, manifiesta que al ser un mercado muy atomizado y no presentar crecimiento en ventas, este mercado no cumple con el primero de los criterios del Artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 para determinar si un mercado relevante debe ser considerado como susceptible de regulación ex ante.

RESPUESTA CRC

Frente a la observación de **ASOMEDIOS** que da cuenta de la existencia de un solo mercado de publicidad que es transversal a todos los medios de comunicación, como se explicó en el documento soporte que acompaña el proyecto de regulación publicado por la CRC el 26 de diciembre de 2023, se ha evidenciado que efectivamente existe un mercado *general* de pauta publicitaria, en el cual participan distintos agentes diferenciados entre sí, pero esto no incide en que sea posible y lógico reconocer como **mercado relevante** únicamente el de las transacciones de pauta publicitaria en televisión, e inclusive delimitarlo en el marco de un grupo de canales que tienen características

⁴⁹ CRC. Revisión de los mercados minoristas de servicios móviles. [En línea]. Documento soporte. Diciembre de 2023. Pag 76-77. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-2-3>

En este documento soporte, a su vez, se toma el esquema de ciclo de vida de los servicios, del siguiente documento: CRC. Revisión y actualización de condiciones para el Roaming Automático Nacional. [En línea]. Documento soporte. Noviembre de 2016. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/biblioteca-virtual/revision-y-actualizacion-condiciones-para-roaming-automatico-nacional>

Documento de respuesta a comentarios a <i>Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-9	Página 18 de 37	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

comunes, como efectivamente se propuso en el documento, a partir de un análisis que incluyó (i) la caracterización de oferentes y demandantes de los servicios, (ii) el análisis de sustituibilidad de la demanda y de la oferta y (iii) la dimensión geográfica de prestación de los servicios. Este conjunto de análisis se implementó siguiendo una variación de la metodología del “test del monopolista hipotético”, considerando elementos cualitativos para esta definición⁵⁰.

Adicionalmente, es precisamente en razón al “mix de medios” al que se refiere la Asociación, que se puede inferir que los espacios publicitarios en diversos medios de comunicación presentan relaciones de **complementariedad** entre sí y no sustitución (y específicamente se podrían clasificar como “complementarios transaccionales”, dado que en este caso la compra de varios productos a un solo vendedor, que para el caso sería la agencia de publicidad o central de medios, reduce de manera significativa los costos de transacción del comprador. De esta manera correspondería a una decisión estratégica de los agentes que participan en los mercados), lo que da cuenta de la existencia de mercados separados, pero interconectados para cada uno de estos medios.

Así mismo, se debe aclarar que una tendencia de crecimiento positiva o negativa del mercado general de publicidad durante un periodo dado no se puede interpretar como evidencia de sustitución entre medios, sino que las variaciones del total se pueden explicar por factores ajenos a la relación existente entre unos medios y otros, como podrían ser factores estructurales de la industria o la respuesta a los ciclos macroeconómicos.

Por otro lado, respecto a la investigación de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) sobre el mercado de pauta en radiodifusión sonora, que culminó con la expedición de la Resolución SIC 25251 de 2018⁵¹ a la que alude el observante, es clara que la conclusión que presume **ASOMEDIOS** no corresponde a lo manifestado por dicha Superintendencia. De hecho, en el acto administrativo de decisión mencionado se observa que la autoridad de competencia manifestó expresamente que, en el marco de su investigación, no encontró evidencia sobre la presunta sustituibilidad entre las pautas publicitarias a la que alude el observante. Al respecto, indicó que “(...) **No encontró evidencia empírica contundente sobre la sustituibilidad entre las pautas publicitarias en los diferentes medios de comunicación.** Ni el peritaje (...) ni el documento técnico (...) brindaron argumentos suficientemente robustos para concluir la existencia de sustituibilidad entre las pautas publicitarias que se anuncian en los diferentes medios de comunicación”⁵² (negrilla fuera de texto), lo cual es completamente opuesto a lo que pretende concluir **ASOMEDIOS** al citar dicha decisión. Inclusive, al analizar el argumento de la presunta sustituibilidad entre la publicidad en diferentes medios de comunicación sustentado únicamente en que todos ellos “compiten” por el presupuesto del anunciante, la SIC es contundente en descartar que esta condición implique por sí sola que existe sustituibilidad entre los diferentes medios⁵³.

⁵⁰ Como se describe en detalle en el Anexo 1 de este documento.

⁵¹ SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Resolución 25251 del 13 de abril de 2018. [En línea]. Disponible en: <https://www.sic.gov.co/content/resoluci%C3%B3n-25251-13-de-abril-de-2018-archivo-rcn-radio-pyc-inversiones>

⁵² Ibidem, pág. 9

⁵³ Esta relación queda claramente desvirtuada por la SIC como se evidencia en las siguientes dos secciones del acto administrativo en mención:

- En el numeral “5.2.3. Consideraciones sobre el mercado relevante presentadas por los investigados en los descargos a Resolución de Apertura de Investigación con Pliego de Cargos” del acto administrativo en cuestión, particularmente en la

Documento de respuesta a comentarios a <i>Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-9	Página 19 de 37	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Adicionalmente, vale la pena mencionar que dicha autoridad hizo hincapié en que al analizar y definir el mercado relevante se deben tomar en cuenta las externalidades de red existentes en los medios de comunicación entre los dos mercados en que participan (pauta y contenidos), las cuales fueron precisamente uno de los argumentos que llevaron a la CRC a considerar el mercado en mención como parte de un mercado de dos lados.

Así, frente a la posible presión competitiva que ejercerían los medios digitales según **ASOMEDIOS**, es válido para la CRC afirmar que las nuevas tecnologías han permitido generar distintos medios a través de los cuales se aumenta la oferta de espacios publicitarios, incorporando nuevos agentes en el mercado general de la publicidad al que se hizo referencia antes, y por lo tanto generando nuevas opciones para el "mix de medios" de los anunciantes, pero no se cuenta con evidencia que permita establecer que estos medios son sustitutos de la publicidad en TV, como se indicó en el documento soporte que acompañó el proyecto de regulación publicado el 26 de diciembre de 2023, y por lo tanto, la CRC no considera que hagan parte del mismo mercado relevante en este momento.

Respecto a lo indicado por **CLARO** sobre las adecuadas condiciones de competencia en el mercado de pauta publicitaria, es importante reiterar que, como se indicó en la Sección 1.1 de este documento, en el acto administrativo definitivo no se definirá como mercado relevante el "mercado minorista de espacios de publicidad en canales de TV abierta nacional, operado por privados". Sin embargo, ante la premisa de que este pertenece a un mercado de dos lados con dos mercados de producto relevantes separados de alcance nacional (siendo el otro lado del mercado la "distribución minorista de contenidos en canales de TV abierta nacional, operado por privados"), sí continuará haciendo parte de los análisis que realice la CRC respecto del otro lado del mercado que sí será

sección donde descarta un artículo académico aportado por uno de los investigados, que en dicho estudio "el análisis de sustituibilidad (...), se realizaba bajo la premisa de que la rivalidad de bienes o servicios en el presupuesto total de los agentes implicaba sustituibilidad, premisa que para la Delegatura [Delegatura para la Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio] es a todas luces incorrecta. Lo anterior por cuanto concluir que desplazamiento entre los diferentes gastos en pautas publicitarias en el presupuesto total implica sustituibilidad, llevaría a concluir, por ejemplo, que todos los bienes de la canasta básica familiar pertenecen a un mismo mercado relevante pues "compiten" por el presupuesto de un hogar colombiano." (pág. 6)

- En la misma línea, el Despacho del Superintendente comparte esta conclusión, como se evidencia en la sección "8.3 Consideraciones del Despacho" del referido acto administrativo, donde al analizar los argumentos esgrimidos por el mismo investigado, concluye lo siguiente:

"Es importante resaltar que todos los argumentos anteriormente señalados parten de una premisa errada por parte de RCN RADIO, consistente en que cualquier tipo de rivalidad o competencia entre dos o más bienes, pertenecientes a una misma canasta, por captar parte del presupuesto total de un individuo es prueba irrefutable de la existencia de sustituibilidad entre dichos bienes por parte de la demanda.

Basta con mencionar que dicho supuesto se cumpliría en la gran mayoría de situaciones en la economía en donde existe un consumidor, en este caso el anunciante, que se encuentra ante varias cestas de consumo y que, de acuerdo con sus preferencias y sus restricciones de presupuesto, elije aquella cesta asequible por la que muestra una mayor preferencia. (...) Lo anterior no es reflejo de las relaciones de sustituibilidad o complementariedad entre los bienes pertenecientes a la canasta que está adquiriendo el individuo, sino que únicamente es resultado del ejercicio de maximización de utilidad descrito anteriormente. (...)

Por lo anterior, el Despacho resalta que no es cierto, como lo indicó RCN RADIO, que los medios de comunicación sean sustitutos en términos económicos, porque "compiten" entre sí para captar una parte del presupuesto total de los anunciantes" (subrayado fuera de texto, pág. 14)

Documento de respuesta a comentarios a <i>Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-9	Página 20 de 37	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

definido como relevante, pues de otra manera, si no se tuviera en cuenta la otra parte del mercado de dos lados los futuros análisis omitirían las interrelaciones y externalidades que surjan en un lado y afecten al otro lado del mercado, lo cual podría dar lugar a conclusiones equivocadas o, al menos, imprecisas, al ignorar la presión competitiva real a la que se enfrentan los canales, tal como se mencionó en la Sección 1.1 de este documento. Así, será el análisis de competencia el que permitirá concluir si existen o no fallas en los mercados que se someten a examen.

Finalmente, con relación al comentario de **CLARO** sobre la reducción de la inversión publicitaria en televisión y la presunta fase de decaimiento del mercado, es importante indicar que, aunque hace unos años efectivamente se presentó una reducción en el total de inversión publicitaria en ciertos periodos. Lo anterior no es evidencia definitiva que demuestre que este servicio se encuentre en fase de decaimiento (es decir, en el periodo final de la madurez, de acuerdo con el contexto del modelo conceptual propuesto por la CRC en el análisis referido por el observante⁵⁴) pues la CRC pudo evidenciar que en 2021 y 2022 se presentó una recuperación importante del orden de 50% y 13% para cada uno de estos años, respectivamente. Contrario a lo afirmado por **CLARO**, el total de la inversión publicitaria en Colombia se ha estimado en más de \$4 billones anuales, lo que representa una contribución considerable a la economía nacional (cerca del 0,3% del PIB)⁵⁵. Por lo tanto, para la CRC no es posible inferir que se trate de un servicio en declive.

2.2. Sobre los mercados mayoristas de adquisición de paquetes de canales de pago

ASOTIC

Con respecto al mercado mayorista de adquisición de paquetes de canales de pago indica **ASOTIC** que el regulador debe tener en cuenta en sus análisis para la definición de mercados relevantes la nueva realidad. Esto es que las casas programadoras ya no venden únicamente el contenido a los operadores de televisión por suscripción, sino que lo ofrecen a los usuarios finales por medio de las plataformas OTT, siendo competidores directos en este servicio.

Como ejemplo enuncian a THE WALT DISNEY COMPANY COLOMBIA S.A., proveedor nacional de canales de televisión, que impulsa una oferta audiovisual que resulta ser competencia directa del mercado de televisión por suscripción a través de su plataforma OTT "Disney +"; indica que esta es la tercera plataforma que más consumen los colombianos y que aumentó su cantidad de suscriptores del 6% al 8% del 2021 al 2022, según el reporte publicado por la CRC en marzo de 2023.⁵⁶

En ese sentido indica que *"Es por lo anterior que, en razón a la forma como se vienen prestando los servicios de televisión paga, la entrada de nuevos competidores, el crecimiento de la conectividad, las facilidades de bancarización, la consolidación de mercados a través de fusiones y adquisiciones de proveedores de contenidos autorizadas en Colombia y el surgimiento de nuevos modelos de negocios, se considera necesario que antes de que la CRC expida la presente*

⁵⁴ Ver nota al pie No. 45

⁵⁵ Cálculos propios con base en cifras del Estudio de Inversión Publicitaria Neta de ASOMEDIOS, para los medios "tradicionales", DANE para el PIB, y las estimaciones de Interactive Advertising Bureau Colombia —IAB Colombia— para la inversión en medios digitales.

⁵⁶ CRC (2023). "El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia – 2022". Op. Cit.

resolución, se revise nuevamente el mercado audiovisual y se determine la sustitución evidente, lo que permitirá su incorporación dentro de la clasificación de mercados relevantes.”

Por otra parte, reitera que es necesario que se revise el papel que vienen ejerciendo las distribuidoras/programadoras en el mercado, y los efectos competitivos que vienen generando las casas programadoras en su doble condición de proveedores de contenido y prestadores de servicios. De acuerdo con la Asociación, estos agentes del mercado no sólo ofrecen contenidos a los operadores de televisión por suscripción, sino que también son competidores directos del mercado, ostentando una posición dominante.

Adicionalmente, manifiesta que "las casas programadoras ejercen control absoluto sobre un contenido de interés colectivo y que son ellas quienes determinan las condiciones en que su producto es vendido en el mercado. Estos actores fijan libremente sus tarifas, aplicando condiciones discriminatorias para operaciones equivalentes, colocando a unos consumidores en situación desventajosa frente a otros y peor aún, subordinan el suministro de un producto a la aceptación de obligaciones adicionales, que por su naturaleza no constituyen el objeto del negocio pretendido por los operadores de televisión por suscripción.

En efecto, es común que las casas programadoras quienes ofrecen licencias en Colombia, obliguen especialmente a los pequeños y medianos PRST que prestan el servicio de televisión por suscripción, a adquirir un paquete completo de varios canales sin que exista posibilidad alguna de adquirir, por separado, uno o algunos de esos canales. Por tanto, los prestadores del servicio de televisión por suscripción se ven obligados a contratar el paquete completo de los canales que se ofrecen, sin que se les permita la opción de comercialización, con lo que obstruyen toda posibilidad competitiva de aquellos PRST cuya estructura de costos no le permite llevar a cabo dicha contratación integral por sus costos elevados”.

En este sentido, **ASOTIC** señala que *"la argumentación de la CRC de la adquisición de los paquetes de canales de TV paga no refleja la realidad del mercado, la adquisición de los paquetes no es una condición natural de los PRST, sino que son exigencias de las casas programadoras, dado que ellas se benefician de las economías de escala que obtienen al empaquetar los canales”.* Así mismo indica que *"otro impacto para los PRST son los costos elevados de adquirir estos paquetes, tal y como se presenta en el documento en comento”.*

CLARO

El operador manifestó que en algunas ocasiones *"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 documento⁵⁷".* Por lo anterior, el operador, establece 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”.*

⁵⁷ CRC. Análisis de los mercados de televisión – Fase I. Documento Estudio. Op. Cit. págs. 102-103.

Documento de respuesta a comentarios a <i>Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-9	Página 22 de 37	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

La anterior situación podría interpretarse, según el operador, como una especie de venta atada, donde se vincula la compra de un producto deseado (los canales populares que atraen audiencia) con la compra de otros menos deseados (los canales que no generan tanto interés). Por lo tanto, sugieren que la CRC vigile de cerca el comportamiento de este mercado mayorista y considere la posibilidad de requerir a los proveedores de canales que ofrezcan cada canal por separado o, en su defecto, que los paquetes sean más ajustados a las necesidades reales de los operadores de televisión por cable.

RESPUESTA CRC

Respecto a los comentarios de **CLARO** y **ASOTIC** sobre el papel de las OTT en los mercados mayoristas identificados, en el análisis de estos mercados se incluyen agentes del lado de la oferta como los mencionados en las observaciones (como THE WALT DISNEY COMPANY COLOMBIA S.A.) que cuentan con servicios OTT, pero que en particular dentro de este eslabón de la cadena de adquisición de canales de pago no cuentan con modelos de negocio relacionados con servicios OTT que puedan definirse como sustitutos del servicio focal. Sin embargo, como se ha mencionado en este documento, la Comisión no desconoce que aguas abajo en el análisis de competencia de los mercados minoristas de televisión multicanal, es necesario monitorear las actividades relacionadas con las aplicaciones OTT en busca de evaluar los efectos de la competencia potencial⁵⁸ de estos agentes en el corto y mediano plazo, aspecto que se considerará en el análisis de competencia de los mercados minoristas el cual hace parte de la segunda etapa de este proyecto.

Respecto al comentario de **ASOTIC** sobre el papel que vienen ejerciendo las distribuidoras/programadoras en el sector audiovisual en su doble condición de proveedores de contenido y prestadores de servicios, atribuyendo una posición de dominio a estos agentes, la Comisión considera que dentro de los análisis de competencia de mercado minorista de televisión multicanal que adelantará en la segunda fase de este proyecto regulatorio, es relevante analizar las economías de alcance de estos agentes y la integración vertical dentro de la cadena de valor, en busca de entender los efectos potenciales que puedan tener en el mercado de estudio.

En relación con los comentarios de **ASOTIC** y **CLARO** respecto al poder de negociación que ostentan los agregadores/distribuidores de canales al momento de negociar con los operadores de televisión cerrada, sugiriendo que es conveniente que la CRC monitoree el comportamiento de este mercado mayorista y evalúe la posibilidad de exigir que los agregadores de canales ofrezcan 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, se aclara que la CRC no cuenta con las competencias para regular a los agregadores/distribuidores, por cuanto estos agentes prestan productos o servicios diferentes a la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y postales, de conformidad con lo dispuesto por el legislador en el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

⁵⁸ Este es el 2do criterio dentro de la aplicación del *test* de los tres criterios, establecido en el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Documento de respuesta a comentarios a <i>Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-9	Página 23 de 37	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Lo anterior, no implica que la Comisión desconozca las condiciones a las que se enfrentan los proveedores en la adquisición de los canales, y el impacto que estas puedan tener aguas abajo en los mercados minoristas de televisión multicanal. Precisamente ese es el sentido de efectuar análisis holísticos que tengan en consideración incluso aquellos productos o servicios que, si bien no hacen parte de los mercados relevantes que defina la CRC, pueden estar generando alguna clase de influencia por los que estos sí se definirán, como se explicó en la Sección 1.1 del presente documento. En este sentido, como en la siguiente fase de este proyecto se desarrollarán los análisis de competencia de los mercados relevantes identificados, se estudiará la eventual existencia de poder de negociación y las barreras de contratación dentro del proceso de adquisición de canales o paquetes de canales, así como las condiciones de negociación de las tarifas, la selección de los canales a adquirir, cláusulas o condiciones específicas para la comercialización a nivel minoristas, entre otros aspectos a ser analizados. Producto de estos análisis, la CRC podría encontrar fallas en el mercado, caso en el cual, actuando dentro del marco de sus competencias, analizará y evaluará la necesidad y pertinencia de incluir, modificar o derogar medidas regulatorias con el fin de incentivar la competencia.

2.3. Sobre los mercados mayoristas de emisión de canales de TV abierta nacional operados por privados y de canales de TV abierta regional.

ASOTIC

A propósito de la obligación de *must carry*, manifiesta que ha generado múltiples interpretaciones, llevando a millonarias reclamaciones por parte de las Sociedades de Gestión Colectiva de derechos conexos y de autor (como EGEDA, ACTORES y SAYCO), lo anterior pese a que "en 2003 la Corte Constitucional determinó que, bajo el principio de proporcionalidad, no podría cobrarse a los suscriptores por estos canales y que tampoco se podrían generar cobros por este concepto."

Manifiesta la asociación que esta situación acrecienta el desequilibrio competitivo, y que es necesario conciliar los intereses de las partes.

CLARO

Tras hacer referencia a la extensa revisión de normas y pronunciamientos jurisprudenciales realizada por parte de la CRC con respecto a los principios de *must offer* y *must carry*, y mencionar otros pronunciamientos de la Corte Constitucional, y la revocatoria por parte del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá de una sentencia de la SIC emitida al respecto⁵⁹, el operador concluye 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".

Con base en lo anterior, señala que la existencia de las obligaciones de *must offer* y *must carry* son una razón para no definir en la regulación los mercados relevantes de emisión de canales de televisión abierta nacional operados por privados. Lo anterior, argumentan, debido a que dichas

⁵⁹ Tribunal Superior del Distrito Judicial. Sala Civil. Magistrado Ponente: Jorge Eduardo Ferreira Vargas. Expediente: 2014-16592-06. Sentencia del 28 de marzo de 2017.

obligaciones evitan que puedan existir a futuro problemas en cuanto al acceso a las señales, y que al ser un mercado de precio cero, se contrarresta la posibilidad de abusos de precio por parte de los operadores de TV abierta.

Adicionalmente el operador considera que, en la caracterización realizada por la CRC, deben incluirse los operadores de servicios OTT de video. Lo anterior, debido a que estos operadores estarían compitiendo de forma directa con los canales de TV abierta nacional, lo que se evidencia en que los operadores de los canales también han lanzado sus propias aplicaciones (ejemplo: Caracol Play y la aplicación de Canal 1).

El operador concluye que *"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"*.

Por otra parte, **CLARO** menciona que para los canales regionales de TV abierta también aplican las obligaciones de *must offer* y *must carry*, por lo cual no presentarían problemas potenciales en cuanto al acceso de la señal por parte de los operadores de TV cerrada ni potenciales abusos de precios. Por lo anterior, considera que no se justifica definir estos mercados relevantes mayoristas y que, en caso de definirse, no deben ser considerados susceptibles de regulación ex ante.

Además, el operador considera que es necesario incluir a los proveedores de servicios OTT dentro de los mercados mayoristas de emisión de canales de TV abierta regional, pues argumentan que estos servicios *"le quitan pauta publicitaria a los canales regionales"*, y han despertado la necesidad en los canales regionales de tener sus propias aplicaciones (ejemplo: Telecaribe Play, Teleantioquia Play, Telepacífico, Teleislas, etc.).

RESPUESTA CRC

En relación con el comentario de **CLARO** sobre la no procedencia de definir los mercados mayoristas de emisión de canales de TV abierta nacional operados por privados y de los canales de TV abierta regional, bajo el argumento que son canales de precio cero, debido a la obligación de garantizar el acceso a la señal de los canales de televisión abierta por parte de los operadores de televisión por suscripción, establecida en el artículo 11 de la Ley 680 de 2001 y en el artículo 15.1.3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, es preciso aclarar que la existencia de dicha obligación no limita la definición de este mercado, y dada la metodología planteada en el desarrollo de los análisis de sustituibilidad, se podrá mantener la definición del mercado ante posibles cambios en la estructura o condiciones actuales del mercado. Esto debido a que como se concluyó en el análisis de sustituibilidad que se presentó en el documento soporte de la propuesta regulatoria publicada el 26 de diciembre de 2023, en un mercado hipotético donde el acceso a las señales de televisión abierta nacional o regional tenga un precio diferente de cero y se dé un aumento de precios marginal y no transitorio del servicio, por parte de un monopolista hipotético, dicho aumento podría ser rentable sin que los operadores sustituyan su consumo por otro servicio.

Así mismo, es relevante tener en cuenta que la literatura económica, ha reconocido estos modelos de negocio centrados en el suministro de productos o servicios con precio cero; en específico, este

Documento de respuesta a comentarios a <i>Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-9	Página 25 de 37	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

fenómeno ha sido estudiado en el sector de medios donde las empresas ponen a disposición de los consumidores los contenidos de la radio, la televisión o incluso los periódicos de forma gratuita, financiados por los ingresos de la publicidad⁶⁰. Además, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala que el estudio de este modelo de negocio no se debe limitar a la aplicación del *test* de monopolista hipotético en términos cuantitativos, sino también los análisis se pueden realizar de forma cualitativa mediante la formulación y respuesta a un conjunto de preguntas que sirven para estudiar las características sobre usos, funcionalidades y condiciones de acceso a los servicios que se analicen, así como de los servicios alternativos utilizados por los consumidores para, a partir de allí, hacer inferencias acerca de los patrones de sustitución entre los servicios bajo análisis (Ver. Anexo 1).

En ese sentido, y en particular en la definición de mercados con precio cero, *"la evidencia más común y más fácilmente disponible para su definición es de naturaleza cualitativa"*⁶¹. Por tanto, la Comisión realizó los análisis que incluyeron (i) la caracterización de oferentes y demandantes de los servicios, (ii) el análisis de sustituibilidad de la demanda, y (iii) la dimensión geográfica de prestación de los servicios, los cuales, como se expone en el Anexo 1 de la Sección 3 de este documento, se utilizaron para definir de manera cualitativa los mercados relevantes en cuestión.

Por otro lado, con referencia a las apreciaciones de **CLARO** sobre la no procedencia de definir estos mercados como susceptibles de regulación *ex ante*, se reitera que determinar si uno o varios de los mercados relevantes mayoristas identificados presentan fallas de mercado y como consecuencia deberían ser susceptibles de regulación *ex ante* y, más aún, si procede la introducción de medidas particulares o generales sobre estos, excede el alcance de la propuesta regulatoria que fue publicada y del acto administrativo adoptado con posterioridad.

Finalmente, respecto al comentario de **CLARO** sobre incluir los servicios OTT y las aplicaciones de los canales de televisión abierta nacional dentro de los mercados en cuestión, la Comisión aclara que el servicio focal de este mercado es el acceso a las señales prestado por los *"operadores de televisión abierta nacional operados por privados"* a los *"operadores cerrados"*; en este sentido, el análisis de sustituibilidad por el lado de la demanda no muestra evidencia que los operadores de televisión cerrada estén prefiriendo acceso a otro tipo de señales como las aplicaciones de los canales regionales (ejemplo: Caracol Play y la aplicación de Canal 1) o las plataformas OTT (Netflix, MAX, Amazon Prime, etc), sobre las señales abiertas de los canales nacionales para incluir en sus parrillas de programación.

Esto mismo se evidencia, en los mercados mayoristas de emisión de canales de TV abierta regional, es decir, el análisis de sustituibilidad por el lado de la demanda no muestra evidencia que los operadores de televisión cerrada estén prefiriendo acceso a otro tipo de señales, cómo las aplicaciones de los canales regionales (ejemplo: Telecaribe Play, Teleantioquia Play, Telepacífico, Teleislas, etc.) o las plataformas OTT (Netflix, MAX, Amazon Prime, etc), sobre las señales abiertas de los canales regionales para incluir en sus parrillas de programación.

⁶⁰ Handbook on the Economics of the Media. (2015). Reino Unido: Edward Elgar Publishing, Incorporated. Pág 8.

⁶¹ OCDE. "Quality considerations in the zero-price economy – Note by the European Union". [En línea]. Noviembre de 2018. Disponible en: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2018\)135/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2018)135/en/pdf)

Documento de respuesta a comentarios a <i>Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-9	Página 26 de 37	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Sin embargo, en los análisis de competencia que se realicen en la segunda fase de este proyecto regulatorio, se analizará el efecto de la competencia potencial de dichas plataformas OTT y aplicaciones de los canales respecto del mercado minorista de televisión que corresponda.

Finalmente, en lo que tiene que ver con el comentario de **ASOTIC** sobre la necesidad que existe de "conciliar los intereses de las partes", esta Comisión reitera lo indicado en el análisis jurídico que se desarrolló en la Sección 5.2.2 del documento soporte que acompañó a la propuesta regulatoria publicada el 26 de diciembre de 2023, sobre todo en lo que tiene que ver con las restricciones normativas y jurisprudenciales que se encuentran vigentes, específicamente respecto de los mercados en los que se ofrece el servicio público de televisión en Colombia. La primera restricción hace referencia al carácter de garantía constitucional que le impuso la Honorable Corte al pluralismo informativo y, la segunda, intrínsecamente relacionada, tiene que ver con las condiciones de jerarquía normativa que subyacen a la obligación normativa que recae sobre los operadores de televisión por suscripción de garantizar la recepción de la señal de los canales de televisión abierta, la cual se encuentra definida en el artículo 11 de la Ley 680 de 2001.

Estas restricciones resultan ser relevantes en la medida en que, si bien dicha obligación de garantizar la recepción de la señal de televisión abierta se encuentra también establecida en el marco regulatorio expedido por esta Comisión, es importante recordar que ello se debe a que se trata de una disposición regulatoria que fue expedida por la extinta Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), en cumplimiento de la orden judicial emitida por la Corte Constitucional en su Sentencia T-599 de 2016⁶², la cual se encontraba vigente al momento de expedirse la Ley 1978 de 2019, mediante la cual el legislador decidió ordenar la liquidación de la ANTV y otorgarle algunas de sus facultades de regulación y de inspección, vigilancia y control a la CRC⁶³. De esta manera, la obligación de garantizar la recepción de la señal de los canales de televisión abierta sin costo alguno por parte de los operadores de televisión por suscripción es una disposición que goza de rango jerárquico superior a la regulación, siendo el texto normativo del actual artículo 15.1.3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016⁶⁴, el resultado del acto de compilación que efectuó esta Comisión, como consecuencia de las facultades otorgadas en materia de televisión. Por todo lo anterior, esta Comisión no es la autoridad llamada a conciliar los intereses de las Sociedades de Gestión Colectiva y los operadores de televisión.

⁶² Mediante la Resolución ANTV 1022 de 2017, la ANTV adoptó las medidas necesarias para adecuar a lo establecido en la Constitución Política el artículo 11 de la Ley 680 de 2001, materializando así el sentido constitucional establecido por la Corte en la mencionada sentencia de tutela.

⁶³ Ley 1978 de 2019. "ARTÍCULO 39. SUPRESIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN (ANTV). A partir de la vigencia de la presente ley, se suprime y se liquida la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) de que trata la Ley 1507 de 2012, en consecuencia, esta entidad entrará en proceso de liquidación y utilizará para todos los efectos la denominación "Autoridad Nacional de Televisión en liquidación". En consecuencia, todas las funciones de regulación y de inspección, vigilancia y control en materia de contenidos que la ley asignaba a la ANTV serán ejercidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones y las demás funciones de inspección, vigilancia y control que la ley asignaba a la ANTV serán ejercidas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Así mismo, todas las funciones de protección de la competencia y de protección del consumidor que la ley asignaba a la ANTV serán ejercidas por la Superintendencia de Industria y Comercio. Con excepción de las expresamente asignadas en la presente ley. (...)"

⁶⁴ Artículo 15.1.3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, compilado de la Resolución ANTV 1022 de 2017, modificado por la Resolución ANTV 683 de 2018.

Documento de respuesta a comentarios a <i>Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-9	Página 27 de 37	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

3. Anexos.

3.1. Anexo 1. Resumen de los hallazgos identificados en la definición de mercados

Tal como se estableció en la Sección 3 "Metodología de definición de mercados y análisis de competencia" del documento soporte de la propuesta regulatoria publicada el 26 de diciembre de 2023, y siguiendo los lineamientos consignados en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016, la definición de mercados relevantes minoristas y mayoristas se realiza con el fin de identificar los servicios en competencia, los participantes del mercado y delimitar el área de competencia efectiva. Estas definiciones se hacen a partir de: (i) el análisis de sustituibilidad por el lado de la demanda⁶⁵, tanto en la dimensión producto como en la dimensión geográfica, y (ii) el uso del *test* de monopolista hipotético⁶⁶ (TMH).

Frente a los análisis de sustituibilidad de la demanda, la OCDE⁶⁷ propone formular y resolver un conjunto de preguntas que sirven para estudiar las características sobre usos, funcionalidades y condiciones de acceso a los servicios que se analicen, así como de los servicios alternativos utilizados por los consumidores para, a partir de allí, hacer inferencias acerca de los patrones de sustitución entre los servicios bajo análisis. Estas preguntas son:

- ¿Qué productos o servicios son relevantes para la investigación?
- ¿Cuál es el producto o servicio focal?
- ¿Cuáles son las características, funcionalidades, usos finales y condiciones de acceso de los servicios en cuestión?
- ¿Deben incurrir los consumidores en algún costo cuando cambian del producto A al producto alternativo B? ¿Existe evidencia de ese cambio?
- ¿Son las condiciones de competencia homogéneas a lo largo del país?

Por otra parte, el TMH busca dar una aproximación de la elasticidad de la demanda a partir de un incremento en el precio, pequeño pero significativo, a partir del cual se establecen los productos o servicios que pertenecen al mismo mercado relevante. No obstante, existen mercados que presentan características que pueden dificultar la aplicación del TMH en términos cuantitativos.

Como lo ha mencionado la CRC en los diferentes análisis realizados en el marco de esta iniciativa, en el caso particular de los servicios de televisión hay dos características relevantes, a saber: (i) existen mercados en los que no existe una transacción por el servicio (mercados de precio cero), en donde el consumo de los servicios se da por otros factores, como la calidad, disponibilidad o variedad de los servicios ofrecidos por los proveedores; y (ii) son mercados en los que participan agentes que no se encuentran en la obligación de reportar información ante esta Comisión, motivo

⁶⁵ El cual puede complementarse con el análisis de sustituibilidad por el lado de la oferta, en función de la disponibilidad de información.

⁶⁶ Este *test* trata de responder si, iniciando desde una situación competitiva, un aumento no transitorio en el precio entre el 5% o 10% sería rentable para un monopolista hipotético en el mercado bajo consideración. Así, el conjunto de productos más pequeño de servicios (o bienes) para el cual se puede realizar un incremento sostenido, sin que los usuarios sustituyan su consumo por otros servicios, es el que constituye el mercado relevante.

⁶⁷ OCDE. Defining the Relevant Market in Telecommunications. [En línea]. 2014. Disponible en: https://www.oecd.org/daf/competition/Defining_Relevant_Market_in_Telecommunications_web.pdf

por el cual se dificulta la obtención de información que permita desarrollar el TMH en términos cuantitativos. En vista de estas características, de acuerdo con la OCDE es posible definir los mercados relevantes con base en evidencia cualitativa, enfocada en resolver las preguntas previamente enunciadas⁶⁸.

Así las cosas, a partir de los análisis de sustituibilidad por el lado de la demanda, los cuales incluyeron las características, precios y funcionalidades de los servicios, así como las preferencias y necesidades de los consumidores, se puede determinar de manera cualitativa si un monopolista hipotético podría aumentar de forma marginal⁶⁹ y no transitoria los precios, y si dicho aumento podría ser rentable, de forma tal que los usuarios no sustituyan el consumo de estos por otros servicios y, en consecuencia, definir cómo se conforma cada mercado relevante.

Los principales hallazgos de cada uno de los mercados analizados por esta Comisión, desarrollados en el documento que soporta la propuesta regulatoria en comento, se resumen en la Tabla 1.

⁶⁸ De acuerdo con la Comisión Europea, la aplicación del test de monopolista hipotético es uno de los diversos métodos para definir un mercado relevante. En ese sentido, y en particular, en la definición de mercados de precio cero “la evidencia más común y más fácilmente disponible es de naturaleza cualitativa” como la antecitada Guía para la definición de mercados relevantes de la OCDE de. Ver: OCDE. “Quality considerations in the zero-price economy – Note by the European Union”. [En línea]. Noviembre de 2018. Disponible en: <[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2018\)135/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2018)135/en/pdf)>

⁶⁹ La marginalidad se entiende como un aumento entre un 5% - 10% de los precios.

Tabla 1. Mercados relevantes de televisión

Mercados relevantes	Servicio o producto focal	Oferentes	Demandantes	Mercado de precio cero	Dimensión geográfica	Observaciones	
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	<ul style="list-style-type: none"> La sustituibilidad de la oferta es limitada, dada la naturaleza principalmente internacional de los proveedores mayoristas. Desde el lado de la demanda, los proveedores tienen la necesidad de adquirir diferentes paquetes para robustecer su parrilla, considerando la valoración que las audiencias hacen de los contenidos. Las dinámicas de competencia entre los agentes del mercado se estarían dando en un entorno de competencia monopolística, dado que ningún canal puede ofrecer de manera idéntica el contenido de otro, lo que hace que los paquetes sean mercancías con diferencias con sustitución imperfecta. Se concluye que, ante un aumento de precios marginal y no transitorio del servicio de acceso a las señales o paquetes de señales codificadas, por parte de un monopolista hipotético, dicho aumento podría ser rentable sin que los operadores sustituyan su consumo por otro servicio. En consecuencia, se reconoce el mercado mayorista de adquisición de paquetes de canales de pago.
	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	<ul style="list-style-type: none"> Dada la obligación de garantía de acceso a la señal, los canales se consideran complementarios desde el punto de vista de los demandantes (operadores de tv cerrada) dado que se incluyen de manera conjunta en la parrilla de programación. Las dinámicas de competencia entre los agentes del mercado se estarían dando en un entorno de competencia monopolística, dado que ningún canal puede ofrecer de manera idéntica el contenido de otro, lo que hace que cada canal sea un mercado relevante en sí mismo y se presente una sustitución imperfecta entre los productos que ofrecen canales. Se concluye que, en un mercado hipotético donde el acceso a las señales de televisión abierta nacionales tenga un precio diferente de cero y se dé un aumento de precios marginal y no transitorio del servicio, por parte de un monopolista hipotético, dicho aumento podría ser rentable sin

Mercados relevantes	Servicio o producto focal	Oferentes	Demandantes	Mercado de precio cero	Dimensión geográfica	Observaciones	
						que los operadores sustituyan su consumo por otro servicio. En consecuencia, se define el mercado mayorista de emisión de canales de TV abierta nacional operados por privados.	
	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	<ul style="list-style-type: none"> Dada la obligación de garantía de acceso a la señal, los canales se consideran complementarios desde el punto de vista de los demandantes (operadores de tv cerrada) dado que se incluyen de manera conjunta en la parrilla de programación. Las dinámicas competitivas se dan en un entorno de competencia monopolística, dado que ningún canal puede ofrecer de manera idéntica el contenido de otro, lo que hace que cada canal sea un mercado relevante en sí mismo y allá sustitución imperfecta entre los productos que ellos ofrecen. Se concluye que, en un mercado hipotético donde el acceso a las señales de televisión abierta regionales tenga un precio diferente de cero y se dé un aumento de precios marginal y no transitorio del servicio, por parte de un monopolista hipotético, dicho aumento podría ser rentable sin que los operadores sustituyan su consumo por otro servicio. En consecuencia, se define el mercado mayorista de emisión de canales de TV abierta regional.
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 canales nacionales de tv abierta	Usuarios (televidentes)	Si	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> La Ley 182 de 195 estipula la diferencia de programación, la cual corresponde a la naturaleza de cada canal (contenidos con énfasis comercial vs con énfasis social). Esta naturaleza también genera que para las audiencias dichos contenidos sean complementarios. Los canales nacionales operados por privados (contenido con énfasis comercial) hacen parte del mismo mercado relevante y son sustitutos imperfectos entre ellos, en donde las dinámicas de competencia se estarían dando en un entorno de competencia monopolística. Al ser un mercado con precio cero, las variables de competencia son la calidad y variedad de los contenidos para atraer audiencias. Se concluye que, en un mercado hipotético donde la emisión de contenidos de los canales de

Mercados relevantes	Servicio o producto focal	Oferentes	Demandantes	Mercado de precio cero	Dimensión geográfica	Observaciones
						televisión abierta nacional tenga un precio diferente de cero y se dé un aumento de precios marginal y no transitorio del servicio, por parte de un monopolista hipotético, dicho aumento podría ser rentable sin que los usuarios sustituyan su consumo por otro servicio. En consecuencia, se define el mercado de distribución minorista de contenidos en canales de TV abierta nacional, operados por privados.
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 canales nacionales de tv abierta	Agencias de publicidad, centrales de medios y anunciantes directos	No	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> La evidencia que se analizó induce la presencia de complementariedad entre los diferentes medios publicitarios. Lo anterior, por la tendencia de los anunciantes a invertir en un "mix de medios", también considerando las características disímiles de las diferentes plataformas y medios publicitarios. En cuanto a la publicidad televisiva, la diferenciación de los anunciantes y de los usuarios entre canales permite concluir que los canales operados por privados hacen parte del mismo mercado relevante. Compiten vía precios, teniendo en cuenta el alcance potencial de la publicidad (rating). Se concluye que, ante un aumento de precios marginal y no transitorio del servicio de espacio publicitario en los canales de televisión abierta nacional, por parte de un monopolista hipotético, dicho aumento podría ser rentable sin que los anunciantes sustituyan su consumo por otro servicio. En consecuencia, se reconoce el mercado minorista de espacios de publicidad en canales de TV abierta nacional, operados por privados.

Fuente: Elaboración CRC

3.2. Anexo 2. Definición y características de los mercados de dos o más lados

Como se referenció en la Sección 5.1 "*Mercado de dos lados: distribución minorista de contenidos / pauta publicitaria*" del documento soporte de la propuesta regulatoria publicada el 26 de diciembre de 2023, en términos generales, se definió que existe un mercado de dos lados cuando un agente "plataforma" ofrece productos o servicios diferentes, a dos grupos distintos de consumidores y las demandas de ambos grupos están interrelacionadas entre sí⁷⁰, es decir, existen externalidades de red entre ellos. Dependiendo del tipo de externalidad existente, la plataforma puede ser transaccional o no transaccional. En las que pertenecen a la primera categoría el intercambio o la negociación entre los dos grupos de usuarios ocurre dentro de la plataforma, mientras que en las no transaccionales la plataforma facilita el intercambio de información, más no permite que se dé una "transacción" directa entre los dos grupos de usuarios⁷¹. El tipo de plataforma tiene incidencias en la manera en que se deba abordar la definición de mercados relevantes al analizar un mercado de dos o más lados, como se verá más adelante, sin que por ello se desconozca o se pueda descartar en ningún caso la existencia de esta estructura de mercado.

Así mismo, se mencionó en dicho capítulo que, en términos generales, de acuerdo con los autores que han abordado el estudio de mercados de varios lados, para que un mercado sea considerado "de dos lados", a diferencia de los mercados tradicionales en los que el proveedor de los bienes o servicios interactúa uno a uno con el usuario o consumidor, se deben dar las siguientes condiciones⁷²:

1. **Dos grupos de consumidores interrelacionados.** En el mercado hay dos grupos de consumidores distintos cuya interacción genera valor económico, y la plataforma facilita la intermediación de la prestación de servicios o la realización de transacciones entre ellos para que el valor económico sea realizable. Esta "intermediación" puede darse de diferentes maneras, como facilitar la interacción entre los vendedores y compradores para realizar la transacción de compra/venta, o incluso servir como mecanismo de comunicación entre los diferentes grupos de usuarios.
2. **Externalidades de red indirectas** entre los dos grupos de consumidores, es decir, que el valor que un cliente de un lado obtiene de la interacción mediada por la plataforma, aumente con la cantidad de clientes al otro lado⁷³, en caso de que la externalidad sea positiva (si la externalidad es negativa, el valor que obtiene el usuario de un lado de la plataforma disminuye en lugar de aumentar).
3. **No neutralidad en la estructura de precios**, que implica que en caso de que la plataforma aumente el precio de un lado del mercado, el usuario del lado que fue sujeto de dicha variación no tiene la posibilidad de trasladar la diferencia de dicho costo a los usuarios del otro lado del mercado (puesto que, si esto fuera posible, la plataforma no sería la que internaliza y ejerce la gobernanza de las externalidades de red indirectas, sino

⁷⁰ CRC. Aproximación a los mercados de dos lados en el entorno digital. Op. Cit. pág. 9.

⁷¹ Belleflamme, P y Peitz, M. The economics of platforms: concepts and strategy. Cambridge University Press. Cambridge, (Reino Unido), 2021. DOI: 10.1017/9781108696913. Pág. 38

⁷² ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). Policy Roundtables – Two-Sided Markets. [En línea]. Diciembre, 2009. Disponible en: <<https://www.oecd.org/daf/competition/44445730.pdf>>

⁷³ Depende del mercado, esta relación puede depender de las cantidades transadas al otro lado del mercado, o de la "calidad" del grupo de usuarios del otro lado del mercado.

Documento de respuesta a comentarios " <i>Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-9	Página 33 de 37	
	Actualizado: 17/06/2024	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 5
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

uno de los grupos de consumidores⁷⁴). Esto permite que la plataforma pueda cobrar más a un lado del mercado que al otro, e incluso cobrar solo a un lado del mercado, es decir, ofrecer el servicio al otro lado (al otro grupo de consumidores) de manera gratuita.

Si bien, estos elementos son comunes en este tipo de relaciones de mercado debido a la naturaleza misma de la televisión abierta radiodifundida, existen ciertas particularidades de cara a la distribución de contenidos. En el documento soporte se presentó el análisis que permitió evidenciar que existen características que sugieren la presencia de estos elementos en las dinámicas de mercado y del modelo de negocio de la televisión abierta, a partir de lo cual es pertinente analizarlo desde una perspectiva de un mercado de dos lados, y particularmente de uno no transaccional, a partir de lo establecido por algunos autores para el caso específico y de la evidencia analizada por la Comisión, así:

Criterios para definir mercados de dos lados	Mercado de distribución minorista de contenidos / pauta publicitaria
Dos grupos de consumidores interrelacionados	<p>En la sección 5.1.1 del documento soporte se indicó que “todos los estudios consultados⁷⁵ concuerdan en que el mercado de la TV abierta debe ser estudiado como un mercado de dos lados. Esto considerando que los canales de TV funcionan como plataformas que ponen en contacto a dos tipos de agentes: espectadores o televidentes y anunciantes. Así, la relación entre los televidentes y la televisión crea una externalidad positiva sobre los anunciantes, pero la relación entre anunciantes y los canales genera una externalidad negativa sobre los espectadores.”</p> <p>A lo largo del análisis que se desarrolló se evidencia que el servicio de televisión abierta depende simultáneamente, tanto de las audiencias (o televidentes, para quienes se ofrecen los contenidos que se emiten), como de los anunciantes que proveen los ingresos necesarios para que el canal de televisión pueda financiar sus operaciones y entre ellas, la producción o compra de contenidos, con excepción de los canales que soporten sus gastos únicamente con fondos públicos. En ese sentido, los canales de TV abierta operados por privados se comportan como plataformas en un mercado de dos lados.</p>
Externalidades de red indirectas	<p>En la sección 5.1.1 del documento soporte se mostró que algunos de los estudios analizados evaluaron la relación simple entre el precio de la publicidad y los usuarios de la TV y sus características, y como consecuencia, “estos trabajos concluyen que existe una relación positiva y significativa entre ese precio y el número de espectadores”. Así mismo, para el caso de los estudios que desarrollaron modelos más sofisticados “las principales conclusiones de estos modelos estructurales incluyen la existencia de una relación positiva y de alta elasticidad entre el precio de la publicidad y el tamaño de la audiencia; una fuerte relación negativa entre el tiempo del anuncio y el tamaño de la audiencia”. Estos dos hechos sugieren la existencia de dos externalidades de red entre los dos grupos de usuarios ya enunciados: (i) por un lado una externalidad</p>

⁷⁴ Filistrucchi, L. et al. Mergers in Two-Sided Markets – A Report to the NMa. 2010. Tilburg University, School of Economics and Management.

⁷⁵ GOETTLER (1999), KIESCHNICK (2002), KIND (2006), PEITZ (2007), FU (2008), WILBUR (2008), BEL (2009), CEPR (2021) e IVALDI (2021). Ver detalle de estos documentos en el Anexo 2.

Criterios para definir mercados de dos lados	Mercado de distribución minorista de contenidos / pauta publicitaria
	<p>positiva entre el tamaño de la audiencia (cantidad de televidentes viendo el canal durante una franja horaria) hacia el precio de la publicidad, es decir, la tarifa que establece el canal de televisión para cada uno de los espacios publicitarios disponibles, y (ii) una externalidad negativa entre el tiempo total de las pautas dentro de la emisión del contenido que le interesa a los televidentes, es decir, que entre más duración tengan los espacios publicitarios insertados dentro de la emisión, los televidentes valoran menos positivamente el canal o su contenido, pues pierden la atención.</p> <p>Para el caso de la TV colombiana, en la sección 5.1.6.1 del documento soporte, en relación con la externalidad positiva, se mostró que en efecto existe una relación positiva y significativa entre el rating de los programas y el valor de la pauta⁷⁶ al establecerse una correlación lineal fuerte (el coeficiente de correlación de Pearson fue de 92%):</p> <p>“El Gráfico 15 muestra que existe una relación positiva y significativa entre el <i>rating</i> de los programas y el valor de la pauta. Esta relación se da por dos aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por una parte, existe una limitación del tiempo que el canal destina a la pauta, la cual obedece tanto a las disposiciones normativas y regulatorias que existen al respecto (ver Sección 5.1.5.3), como al interés del canal de retener una audiencia que, al ser aversa a la pauta, podría decidir migrar hacia otro canal. • Por otra parte, dada la externalidad positiva explicada previamente, los canales con mayores audiencias son más atractivos para los anunciantes, lo que permite que los canales establezcan tarifas más altas por esos espacios publicitarios.”
<p>No neutralidad en la estructura de precios</p>	<p>La no neutralidad en la estructura de precios, que como se indicó antes, plantea que, al ser elevado el precio por parte de la plataforma, ninguno de los dos grupos de consumidores pueda transferir este sobre costo al otro grupo, puede probarse para este caso de manera cualitativa a través del siguiente análisis:</p> <p>Por el lado de la pauta, de acuerdo con los análisis realizados por la Comisión, es el canal de televisión el que establece las tarifas por segundo a las que ofrece los espacios publicitarios, dependiendo de la franja horaria. En caso de que el canal definiera un aumento pequeño pero significativo en el “precio” de la pauta publicitaria, en términos generales el anunciante (demandante del espacio publicitario) se vería imposibilitado a transferir el mayor costo al consumidor de los productos o servicios que ofrece, esto es, al otro grupo de consumidores del mercado de dos lados, que es al que pretende alcanzar, debido a que, por un lado, al no existir una transacción directa entre estos dos grupos,</p>

⁷⁶ Para el caso de la externalidad negativa, se tomaron las conclusiones de los estudios analizados como un supuesto en el análisis desarrollado.

Criterios para definir mercados de dos lados	Mercado de distribución minorista de contenidos / pauta publicitaria
	<p>de manera que no podría diferenciar quienes compraron sus productos luego de ver el anuncio en televisión para cargarles directamente su sobrecosto⁷⁷, y porque por otro lado, de cualquier manera, para establecer cualquier incremento en el precio de su producto deberá considerar primero la competencia en este otro mercado, cualquiera que sea (dependiendo del sector económico al que pertenezca el anunciante) así que en un entorno competitivo (por ejemplo, el de los artículos de consumo masivo) no sería rentable incrementar el costo del producto, solamente porque le aumentaron las tarifas de la publicidad en televisión.</p> <p>Por el lado de los contenidos, no aplica un incremento en el precio por parte de la plataforma, dado que, por definición, la provisión de contenidos en televisión abierta es gratuita para el televidente. Podría llegar a plantearse una reducción en la calidad de los contenidos como sustituto al aumento del precio, y aún en ese escenario se evidencia que no existe un mecanismo que permita al grupo de televidentes transferir la "pérdida" de su bienestar percibido hacia el grupo de anunciantes de manera que tampoco que ellos podrían influir en la decisión de la plataforma.</p>

Con lo anterior, al evaluarse los criterios definidos por la literatura académica para determinar la existencia de un mercado de dos lados, y tras un análisis cualitativo que evalúa su aplicabilidad para el caso particular de los canales de TV abierta radiodifundida de alcance nacional operados por privados, se puede decir que existen características que sugieren que este se comporta como un **mercado de dos lados**, yendo en línea con lo establecido por la CRC en 2016⁷⁸, y en específico como uno **no transaccional**, como también se manifestó en 2019⁷⁹.

Una vez establecido el marco analítico correspondiente para la definición de mercado relevante y de acuerdo con Fillistrucchi⁸⁰ para un adecuado abordaje **se hace necesario definir en cada lado**

⁷⁷ De hecho, de acuerdo con Fillistrucchi (2014, ver cita en nota al pie #81), en los mercados no transaccionales esta condición se presenta siempre, por su misma naturaleza: "En los mercados en los que no hay transacciones entre los usuarios finales de la plataforma, no puede tener lugar ninguna transferencia entre las dos partes. Por lo tanto, dada la presencia de externalidades entre las demandas de las dos partes, la no neutralidad de la estructura de precios se mantiene necesariamente y la plataforma tiene un control perfecto de los precios relativos cobrados a las dos partes. (...) En la práctica, un mercado de dos lados no transaccional no es más que un caso extremo de un mercado de dos lados: aquel en el que no es posible la transferencia [de cambios en los precios]" (traducción propia, pag. 299-300)

⁷⁸ COLOMBIA. Comisión de Regulación de Comunicaciones. Análisis de mercados audiovisuales en un entorno convergente. [En línea] Bogotá. Abril de 2016. Disponible en: <<https://www.crcm.gov.co/es/biblioteca-virtual/analisis-mercados-audiovisuales-en-un-entorno-convergente>>

⁷⁹ COLOMBIA. Comisión de Regulación de Comunicaciones. Aproximación a los mercados de dos lados en el entorno digital. [En línea] Bogotá. Marzo, 2019. Disponible en: <<https://www.crcm.gov.co/es/biblioteca-virtual/aproximacion-mercados-dos-lados-en-entorno-digital-0>>

⁸⁰ FILISTRUCCHI, Lapo; GERADIN, Damien; VAN DAMME, Eric; y AFFELD, Pauline. *Market Definition in Two-Sided Markets: Theory and Practice*. *Journal of Competition Law & Economics*, vol. 10, núm. 2, pags. 293–339. Oxford University Press. [En línea] Oxford (UK). Junio, 2014. Disponible en: <https://academic.oup.com/jcle/article-abstract/10/2/293/2846331>
Citado por: COLOMBIA. Comisión de Regulación de Comunicaciones. Aproximación a los mercados de dos lados en el entorno digital. [En línea] Bogotá. Marzo, 2019.

los mercados relevantes separados y luego considerarlos en conjunto⁸¹ (como lo realizó la Comisión a lo largo del capítulo 5.1 del documento soporte), como lo explica el autor de la siguiente manera:

"Sugerencia 1: En los mercados de dos lados no transaccionales, es necesario definir dos mercados (interrelacionados). En los mercados de transacciones bilaterales, sólo debe definirse un mercado. (...)"

"Sugerencia 2: En los mercados de dos lados, las autoridades de competencia deberían tener en cuenta ambos lados del mercado al definir el mercado relevante, incluso en el caso de los mercados de dos lados no transaccionales, cuando deberían definir dos mercados interrelacionados. Sólo en un mercado dos lados no transaccionales con una sola externalidad, se podría realizar con seguridad un ejercicio de definición de mercado en el lado del mercado que no ejerce ninguna externalidad en el otro sin tener en cuenta el otro lado." (negrilla fuera de texto, traducción propia)

3.3. Anexo 3. Mercados relevantes de televisión a los que pertenecen productos o servicios distintos a la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y postales

Tabla 2. Mercados relevantes de productos o servicios distintos a la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y postales

Mercado relevante	Justificación de su introducción en el análisis
Mercado minorista de espacios de publicidad en canales de TV abierta nacional operados por privados, con alcance nacional	Mercado relevante perteneciente al mercado de dos lados, en el que el otro mercado relevante correspondería al de "Distribución minorista de contenidos en canales de TV abierta nacional operados por privados".
Mercados mayoristas de adquisición de paquetes de canales de pago, con alcance nacional	Mercado relevante que genera los insumos (paquetes de pago) de los mercados minoristas de "Televisión multicanal en municipios con desempeño alto-moderado" y "Televisión multicanal en municipios con desempeño incipiente, bajo y limitado".

Fuente: Elaboración CRC

⁸¹ Inclusive, este mismo autor profundiza para el caso particular de la televisión abierta en dos aspectos importantes a ser considerados por las autoridades de competencia: (i) que no por el hecho de que una de las partes no pague nada, el mercado deja de ser uno de dos lados, y (ii) que, en caso de no tener en cuenta ambos lados del mercado, las autoridades podrían estar omitiendo factores importantes y posiblemente llegando a conclusiones sesgadas, al referirse a ellos de la siguiente manera:

*"Aún si una de las partes no paga nada, como en el modelo de negocio de la televisión abierta (FTA), el mercado sigue siendo de dos lados. De hecho, como argumentamos antes, es exactamente porque el mercado es de dos lados que uno de los lados no paga. Como resultado, es claro que **no es posible analizar las decisiones de fijación de precios y, de manera más general, el comportamiento de las empresas por un lado sin tener en cuenta el otro.** Además, la elección a priori de no tener en cuenta el otro lado del mercado, al no definir un mercado relevante para ese lado, implica que el mercado se define como compuesto únicamente por plataformas que optan por cobrar al mismo lado del mercado. Por ejemplo, en [el caso] Springer/ProSieben/Sat1, el argumento de que no existe un mercado relevante si no hay un precio implica que el mercado relevante incluye únicamente la televisión abierta, **sin plantear las cuestiones pertinentes de si la televisión abierta y la televisión de pago son sustitutos para los espectadores, es decir, sin evaluar plenamente la sustituibilidad de los productos.**"* (Fillistrucci, op. cit., pag. 318) (negrilla fuera de texto, traducción propia)