

RESOLUCIÓN No. **8075** DE 2025

«Por la cual se adicionan mercados asociados al servicio de televisión a la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante contenidos en el Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016»

**LA SESIÓN DE COMISIÓN DE COMUNICACIONES DE LA COMISIÓN DE
REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**

En ejercicio de sus facultades legales, y especialmente las que le confieren los numerales 1, 2 y 3 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, y

CONSIDERANDO QUE

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS

Según lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución Política, la dirección general de la economía está a cargo del Estado, el cual intervendrá de manera especial, por mandato de la ley, en los servicios públicos y privados con el fin de racionalizar la economía en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

Por su parte, el artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, conforme lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Carta Fundamental y, en consecuencia, le corresponde asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

De igual forma, el mencionado artículo 365 establece que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley y que, en todo caso, al Estado le corresponde su regulación, control y vigilancia.

De este modo, la función de regulación es un instrumento de intervención del Estado en los servicios públicos de telecomunicaciones y debe atender las dimensiones social y económica de los mismos y, en consecuencia, debe velar por la libre competencia y por los derechos de los usuarios, asunto respecto del cual la Corte Constitucional se pronunció en Sentencia C-150 de 2003.

Asimismo, el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009 establece que, en virtud del principio de libre competencia, el Estado debe propiciar escenarios de libre y leal competencia que incentiven la inversión actual y futura en el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad.

De acuerdo con el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) es el órgano encargado de promover la competencia en los mercados, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios, con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente y refleje altos niveles de calidad.

En el mismo artículo se precisa que la regulación que adopte la CRC deberá promover la inversión, la protección de los usuarios, la calidad de los servicios, la simplificación regulatoria, la neutralidad de la red, así como también incentivar la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores de la Ley 1341 de 2009.

De acuerdo con lo anterior, el numeral 3 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, señala que la Comisión está facultada, entre otros, para expedir toda la regulación de carácter general y particular sobre «el régimen de competencia, los aspectos

técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión; así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas, las condiciones de facturación y recaudo; el régimen de acceso y uso de redes; los parámetros de calidad de los servicios; los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales para avanzar en la sociedad de la información; y en materia de solución de controversias».

Además, el numeral 4 del citado artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 establece que la Comisión debe «[r]egular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, hacia una regulación por mercados.»

Aunado a lo anterior, el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 modificada por la Ley 1978 de 2019, determina que la CRC tiene la facultad para requerir información amplia, exacta, veraz y oportuna a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (PRST), incluyendo a todos los operadores de las diferentes modalidades del servicio de televisión y de radiodifusión sonora, para el cumplimiento de sus funciones.

Frente a lo expuesto, la Corte Constitucional ha considerado que la regulación es una manifestación de la intervención del Estado en la economía¹, que puede ejercerse a través de la función de regulación económica de los distintos sectores. La regulación, por lo tanto, es una actividad que «(...) obedece a criterios técnicos relativos a las características del sector y a su dinámica propia (...)»², así como, «(...) una actividad continua que comprende el seguimiento de la evolución del sector correspondiente y que implica la adopción de diversos tipos de decisiones y actos adecuados tanto a orientar la dinámica del sector hacia los fines que la justifican en cada caso como a permitir el flujo de actividad socioeconómica respectivo (...)»³.

En similar sentido, la Corte Constitucional ha considerado que, dadas las particularidades de cada sector, la función de regulación se puede manifestar en facultades e instrumentos muy diversos. Así, según la Corte «(...) En un extremo se encuentra la facultad normativa de regulación, consistente en la adopción de normas que concreten reglas de juego dentro de ámbitos precisos predeterminados, en cumplimiento del régimen fijado por el legislador. En otro extremo se ubican facultades que, en principio, carecen de efectos jurídicos como la de divulgar información relativa al sector con el fin de incidir en las expectativas de los agentes económicos y consumidores o usuarios dentro del mismo, lo cual podría llevarlos a modificar su comportamiento. Entre estos extremos se pueden identificar múltiples facultades encaminadas al ejercicio de la función de regulación. Estas comprenden la facultad de conocer información proveniente de los agentes regulados con el fin de que el órgano de regulación cuente con todos los elementos de juicio para adoptar sus decisiones (...)»⁴.

En este orden de ideas, la Comisión está facultada para solicitar información a sus regulados, con la finalidad de cumplir adecuada y cabalmente las funciones que el legislador le otorgó, esto es, revisar y monitorear aspectos relevantes dentro de los mercados definidos así como, sus variables, a fin de proponer medidas acordes con las necesidades del sector de comunicaciones, promover la libre y leal competencia, propender por la prestación de servicios con altos niveles de calidad y económicamente eficientes y velar por la protección de los derechos de todos los usuarios en un entorno convergente.

1.1. Antecedentes relevantes relacionados con los mercados minoristas de televisión multicanal y el mercado de dos lados: pauta y contenido en televisión abierta nacional

De conformidad con lo señalado en el Decreto 2870 de 2007, en febrero de 2009, la entonces Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) expidió la Resolución CRT 2058, mediante la cual se establecieron las condiciones, metodologías y criterios para:

- a) la definición de mercados relevantes de servicios de telecomunicaciones en Colombia;
- b) la definición de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante;
- c) la determinación de la existencia de posición dominante en los mismos; y
- d) la definición de las medidas regulatorias aplicables en tales mercados.

Adicionalmente, dicha resolución establece que la Comisión debe realizar un monitoreo continuo de la evolución de los mercados de comunicaciones y sus condiciones de competencia, con el fin de analizar

¹ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencias 1162 de 2000 y C-186 de 2011; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 11 de noviembre de 2009, rad. 20691; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 14 de septiembre de 2016, rad. 2291.

² Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

el efecto de las medidas implementadas y la conveniencia de adoptar nuevas acciones, adicionarlas o retirar las establecidas. Actualmente, estas disposiciones se encuentran compiladas en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016.

En los anexos 3.1 y 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 se encuentran enlistados los mercados relevantes y aquellos sujetos a regulación ex ante.

Respecto a la definición de mercados relevantes de televisión, esta Comisión realizó tres (3) estudios publicados en 2015, 2016 y 2017, los cuales desarrollan la definición y análisis de los mercados audiovisuales en el marco de la convergencia tecnológica. Este fenómeno, desde ese momento, se había identificado como un elemento de alto impacto para el servicio público de televisión.

En 2015, la CRC publicó el estudio denominado «Mercados Audiovisuales en un Entorno Convergente», en el cual se analizó el funcionamiento de los mercados que componen la industria de la televisión en Colombia. Para ello, se revisó la estructura, características económicas y de competencia de los diferentes mercados de televisión.

Dentro de los resultados más relevantes, esta Comisión encontró que el servicio de televisión radiodifundida tiene dos tipos de consumidores: audiencias y anunciantes, en donde los canales radiodifundidos de carácter comercial buscan, por una parte, ofrecer contenido audiovisual que atraiga y maximice sus audiencias, y por otro, vende pauta publicitaria, fuente principal de sus ingresos. En ese sentido, los canales comerciales compiten entre sí y con otros canales no comerciales por audiencias; y con otros medios de comunicación por pauta publicitaria. Por su parte, los canales públicos dependen principalmente de recursos gubernamentales para financiar sus operaciones.

Adicionalmente, la Comisión identificó que hay dos mercados mayoristas de distribución de canales, a saber: básicos y premium, donde las compañías que agregan canales actúan como proveedores mayoristas de canales, vendiendo sus señales a los distribuidores minoristas de televisión. También se incluyeron los canales de señal abierta como un insumo para los servicios de televisión por suscripción.

Finalmente, en ese estudio la Comisión encontró que existe un «mercado hipotético», que corresponde al mercado mayorista de derechos de retransmisión, en el cual las cadenas de televisión radiodifundida podían negociar una compensación por parte de los distribuidores de televisión paga en retorno por «retransmitir» los canales de señal abierta, a la cual los televidentes pueden acceder de manera gratuita por medio de una antena que capture la señal.

Los resultados identificados se dieron con ocasión de un estudio no regulatorio, en el que se expuso el entendimiento y análisis preliminar que la CRC tenía en su momento sobre los mercados que componían la industria de la televisión en Colombia.

En el marco de la segunda fase del mencionado estudio, en 2016, la CRC publicó el documento «Análisis de Mercados Audiovisuales en un Entorno Convergente», el cual tuvo como objetivo principal definir los mercados audiovisuales y las posibles fallas de mercado que se presenten, así como proponer las medidas regulatorias a las que hubiera lugar. A partir de lo expuesto, y luego de realizar diferentes estudios, la CRC encontró todos los elementos para concluir que:

- (i) efectivamente los canales radiodifundidos de tipo comercial tienen la particularidad de ser de dos lados, debido a que, por una parte, ofrecen contenidos a sus audiencias y, por la otra, ofrecen espacios publicitarios a las empresas;
- (ii) los contenidos de la televisión abierta son complementarios de los contenidos a los que se accede mediante la televisión cerrada y, en consecuencia, pertenecen a mercados diferentes; y
- (iii) se ratificó que el mercado mayorista de derechos de retransmisión de los canales abiertos existe para los canales de televisión abierta Caracol y RCN, debido a que los usuarios los perciben como productos altamente diferenciados, al menos en el corto y mediano plazo, por lo que no pueden ser sustituidos por otros canales.

Como consecuencia de estos resultados y teniendo en consideración los comentarios presentados por todos los grupos de valor a la propuesta regulatoria publicada en abril de 2016, mediante la Resolución CRC 5048 del mismo año, esta Comisión decidió modificar el que en su momento se identificaba como Anexo 01 de la Resolución CRT 2058 de 2009, incluyendo el mercado de televisión multicanal como un mercado minorista con alcance municipal compuesto por los paquetes de televisión básico y básico limitado, que ofrecían los operadores de televisión por suscripción y los operadores de televisión comunitaria.

En el documento denominado «Mercados relevantes audiovisuales en un entorno convergente» publicado en 2017, la Comisión concluyó de manera general que en el 2016 «para todos los grupos de

edad los niveles de suscripción a TV paga y TV comunitaria siguen siendo altos mostrando que este es el modo de visualización preferido sobre otros medios como acceso principal y que la sustitución por contenidos OTT todavía es un fenómeno incipiente»⁵.

En 2022, la CRC formuló el proyecto denominado «Revisión de mercados de servicios fijos», en el cual se trazó como objetivo general «revisar la definición de los mercados relevantes de servicios fijos minoristas y mayoristas, con el fin de evaluar la necesidad y pertinencia de mantenerla, modificarla o ajustarla, con observancia de lo dispuesto en los artículos 3.1.2.1. y 3.1.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016». Entre otros, se incluyó la revisión del mercado relevante minorista de televisión multicanal.

En desarrollo de los análisis efectuados en el marco de esta iniciativa, primero, la CRC ratificó que el servicio de televisión comunitaria ejerce presión competitiva sobre el servicio de televisión por suscripción para los clústeres de municipios con un desempeño incipiente, bajo y limitado, y por lo tanto, hacen parte del mismo mercado relevante. Por su parte, al analizar el clúster de municipios con un desempeño alto-moderado, la Comisión evidenció que el servicio de televisión por suscripción es un mercado relevante en sí mismo. Segundo, encontró, a partir del análisis de sustituibilidad por el lado de la demanda, que los servicios televisión por suscripción y plataformas OTT de video pagas, son servicios complementarios y por lo tanto no hacen parte del mismo mercado relevante. Y, tercero, reiteró que el alcance geográfico de los mercados minoristas allí analizados es municipal.

A partir de estos hallazgos, se expidió la Resolución CRC 6990 de 2022, por medio de la cual se actualizaron y renombraron los mercados con alcance municipal donde compiten servicios de telecomunicaciones fijas, por lo que modificó la lista de mercados relevantes del Anexo 3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016. Dentro de esta actualización, en lo que tiene que ver con el servicio de televisión, se incluyeron los mercados minoristas televisión multicanal en municipios con desempeño alto-moderado y televisión multicanal en municipios con desempeño incipiente, bajo y limitado.

2. EVOLUCIÓN DEL PROYECTO REGULATORIO

En su Agenda Regulatoria 2022-2023, la Comisión identificó la pertinencia de adelantar un estudio con el propósito de analizar el potencial efecto del traslado de la pauta publicitaria a plataformas tecnológicas y su impacto en los medios de comunicación tradicionales desde una perspectiva de mercados relevantes. Para el efecto, la CRC consideró varios factores para su análisis. En primera medida, la ampliación de las competencias de la CRC en materia del servicio de televisión, en todas sus modalidades, efectuada por la Ley 1978 de 2019, modificatoria de la Ley 1341 de 2009. En segundo lugar, los resultados obtenidos en el Estudio de la Industria de Contenidos Audiovisuales en Colombia de 2021, en tanto que allí se advierte la tendencia negativa de la pauta publicitaria como ingreso principal para todos los medios tradicionales y el efecto inverso que se ha evidenciado desde 2017 para la pauta digital, la cual viene en aumento de forma continua.

Al momento de realizar la modificación de su Agenda Regulatoria 2022-2023, la CRC identificó la necesidad de ampliar la visión planteada de manera inicial, por lo que adelantó un análisis integral tanto de los mercados minoristas como mayoristas de televisión⁶. Bajo este contexto, en 2022, la CRC publicó el documento de formulación del proyecto denominado «Análisis de los mercados de televisión».

De acuerdo con lo definido en su Agenda Regulatoria 2024-2025, la Comisión definió que adelantaría este proyecto en dos etapas consecutivas. En la primera, se desarrollaría la definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión. En la segunda etapa, se realizarían, según su pertinencia, los análisis de competencia de los mercados relacionados con el servicio de televisión. Para el efecto, la Comisión precisó que seguiría los lineamientos metodológicos establecidos en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016.

De acuerdo con lo anterior, la CRC elaboró el documento soporte denominado «Análisis de los mercados de televisión – Fase I: Definición de nuevos mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión», en el cual se documentan los análisis efectuados para la elaboración de la propuesta regulatoria publicada el 26 de diciembre de 2023. De este modo, surtida la etapa de participación sectorial y lo correspondiente al trámite de abogacía de la competencia ante la SIC, mediante la Resolución CRC 7422 de 2024, esta Comisión evidenció la necesidad de definir los siguientes nuevos mercados:

⁵ La Comisión suscribió el contrato CRC No. 78 de 2016 con la sociedad Yanhaas S.A. con el objeto de «[c]ontratar los servicios de consultoría para el levantamiento, depuración, procesamiento y análisis de datos estadísticos, con el fin de realizar un estudio cualitativo y cuantitativo que permita explorar el comportamiento y actitudes de los usuarios hacia el consumo de contenidos audiovisuales lineales y no lineales a través de diferentes plataformas y pantallas».

⁶ En este caso se tuvieron en cuenta los hallazgos derivados de los estudios de Mercados Audiovisuales en un Entorno Convergente publicados por la CRC en 2015, 2016 y 2017. Asimismo, se consideró lo establecido en la Resolución CRC 6990 de 2022, en la que se incluyeron los mercados minoristas Televisión multicanal en municipios con desempeño alto-moderado y Televisión multicanal en municipios con desempeño incipiente, bajo y limitado.

- (i) Mercado minorista de dos lados: distribución de contenidos – pauta publicitaria, compuesto por los siguientes mercados: a) distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados, con alcance nacional; y b) mercado minorista de espacios de publicidad en canales de televisión abierta nacional, operados por privados;
- (ii) Mercados mayoristas de emisión de canales de televisión abierta nacional operados por privados;
- (iii) Mercados mayoristas de emisión de canales de televisión abierta regional, con alcance nacional;
- (iv) Mercados mayoristas de adquisición de paquetes de canales de pago.

A partir de lo anterior y en consideración de las facultades que ostenta la CRC, se modificó el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, incluyendo los siguientes tres (3) mercados relevantes:

- (i) Distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados, con alcance nacional;
- (ii) Mercados mayoristas de emisión de canales de televisión abierta nacional operados por privados, con alcance nacional; y
- (iii) Mercados mayoristas de emisión de canales de televisión abierta regional, con alcance nacional.

En el marco de su Agenda Regulatoria 2025-2026⁷, la CRC indicó que adelantaría la segunda fase del proyecto, en consideración de los lineamientos metodológicos establecidos en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016. En concreto, este regulador señaló que realizaría, según su pertinencia, los análisis de competencia de los mercados relacionados con el servicio de televisión, que permitan identificar si existen potenciales problemas de competencia en los mercados relevantes minoristas y, en caso afirmativo, determinar si estas fallas de mercado se relacionan con problemas de competencia en los mercados mayoristas de los servicios de televisión.

A efectos de realizar los análisis de competencia, la CRC lleva a cabo la aplicación de los tres criterios que deben ser evaluados, de manera consecutiva, con el fin de determinar si un mercado debe ser sujeto a regulación ex ante. Los criterios son los siguientes:

- (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.

2.1. Análisis de competencia de los mercados minoristas de televisión multicanal y el mercado mayorista de adquisición de canales de pago

En desarrollo de lo expuesto, la CRC elaboró el documento denominado «Análisis de los mercados de televisión – Fase II: Análisis de competencia de los mercados minoristas de televisión multicanal», en el cual se realiza el análisis de competencia de los mercados correspondientes, los cuales parten de los mercados que fueron previamente definidos y actualizados⁸.

En el marco del análisis de competencia actual, la Comisión evaluó las condiciones de competencia del mercado minorista de televisión multicanal a nivel municipal. Específicamente, su objeto fue identificar municipios que tengan problemas de competencia, con el fin de priorizar el uso de recursos regulatorios en las áreas más críticas en términos de restricciones a las dinámicas de competencia. Este análisis consta de tres pasos: la creación de un índice compuesto, la identificación de patrones geográficos y la evaluación de la consolidación del mercado.

Con base en lo indicado, la Comisión identificó 106 municipios con problemas de competencia, los cuales se ajustan a los cuatro escenarios en los que existen indicios de fallas en el mercado. Los escenarios son:

- (i) el líder crece más rápido que el mercado, indicando una tendencia hacia mayor concentración;
- (ii) el líder crece en un mercado estable, lo que sugiere que su expansión se da a expensas de sus competidores; y

⁷ COLOMBIA, CRC, «Agenda Regulatoria CRC 2025-2026», Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/agenda/agenda-regulatoria-2025-2026.pdf>

⁸ Para el efecto, se tuvieron en cuenta los resultados compilados en la Resolución CRC 6990 de 2022, por medio de la cual se actualizó y renombró los mercados con alcance municipal donde compiten servicios de telecomunicaciones fijas, por lo que modificó la lista de mercados relevantes del Anexo 3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

- (iii) dos escenarios en los que el mercado está decreciendo (cuando el consumo de televisión cerrada es estable o decreciente), lo que indica una contracción del mercado minorista de televisión multicanal.

A su vez, se identificaron 4 municipios que cuentan con un único prestador del servicio en los que la tarifa aumentó entre tres y cuatro veces en comparación con municipios similares, situación que puede identificarse como riesgosa para el bienestar de los usuarios del servicio.

En adición de lo indicado, la Comisión detectó diferencias entre el marco legal que rige la operación de los operadores de televisión por suscripción y la normativa aplicable sobre la televisión comunitaria, principalmente en relación con la limitación de usuarios, la contraprestación que los agentes pagan a MinTIC y la contribución que pagan ante la CRC. A nivel regulatorio se observaron diversos aspectos en los que las obligaciones entre los agentes difieren, como los regímenes de protección de los derechos de los usuarios con condiciones diferentes, las limitaciones en la comercialización de publicidad y en la transmisión de señales codificadas, y la existencia o no del ánimo de lucro.

A nivel técnico, la CRC no evidenció que existan diferencias significativas entre ambos servicios, salvo en el medio de transmisión. Según se indicó, la televisión comunitaria solo puede utilizar medios guiados como el cable coaxial, la fibra óptica o sistemas híbridos. Sin embargo, no hay condiciones técnicas que favorezcan a uno de los servicios sobre el otro para el despliegue de infraestructura y la prestación del servicio.

En el marco del análisis de competencia potencial, la Comisión analizó si en términos prospectivos se esperan cambios que puedan dinamizar la competencia de manera automática, a través de las fuerzas del mercado.

A partir de la revisión efectuada, la Comisión concluyó que las OTT generan presión competitiva principalmente en municipios de desempeño alto-moderado. De igual modo, se encontraron indicios que sugieren que en el futuro las OTT pueden generar dos efectos opuestos. Por un lado, dinamizar el mercado por cuenta de las alianzas que se suscriban entre operadores y OTT. Por otro lado, que por cuenta de las OTT de productoras de contenidos y de proveedores de canales se desacelere el efecto dinamizador.

En lo que corresponde al fenómeno de subregistro, la CRC no encontró información concluyente sobre el impacto en los mercados, aunque se esperaría que tenga mayor incidencia en clústeres de desempeño incipiente, bajo y limitado. Sobre la piratería, aclaró que este fenómeno se encuentra rodeado de supuestos que delimitan el incumplimiento de la ley, por lo que es necesario que se desplieguen esfuerzos adicionales para mitigar este fenómeno. No obstante, la CRC no cuenta con competencias para dicha finalidad.

En lo concerniente a la aplicación del derecho de la competencia, la CRC analizó si los problemas de competencia identificados en los 110 mercados minoristas de televisión multicanal, podrían resolverse a través del derecho de la competencia ex post. Sin embargo, en el marco de esa verificación, no se identificaron pronunciamientos de la autoridad de competencia en relación con conductas anticompetitivas, por lo que no habría lugar a concluir que el derecho de la competencia ex post haya planteado remedios frente a los problemas evidenciados por este regulador. Sin perjuicio de lo indicado, la Comisión detectó algunas condiciones que requieren un análisis más profundo de la regulación vigente con el fin de identificar la pertinencia y necesidad de desregular o simplificar la regulación.

Con fundamento en los resultados obtenidos en el examen de los mercados minoristas, la Comisión encontró pertinente adelantar el análisis de competencia del mercado mayorista de adquisición de canales de pago, con sustento en los lineamientos establecidos en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016.

De este modo, en el curso del análisis de competencia del mercado mayorista de adquisición de canales de pago, la Comisión identificó asimetrías de información en el proceso de adquisición de paquetes de canales, así como la discriminación de precios. Estos factores podrían generar desventajas a los pequeños operadores de televisión (por suscripción y comunitarios) frente a las empresas con mayor capacidad financiera y mayor poder de negociación. En ese orden de ideas, los pequeños operadores enfrentan mayores dificultades para generar márgenes de rentabilidad que les permitan invertir y sostener su operación. Es importante indicar que estas condiciones, que afectan la interacción entre los mercados minoristas y el mayorista, se extienden a nivel nacional.

La Comisión encuentra necesario señalar que los problemas de competencia identificados en los mercados minoristas no se derivan, únicamente, de las condiciones detectadas en el segmento mayorista. Sobre el particular, es importante resaltar que factores como el poder de mercado de los operadores líderes, su capacidad de negociación o la existencia de barreras adicionales, también influyen

en la dinámica competitiva. Por tales motivaciones, no es posible atribuirle, exclusivamente, los problemas del segmento minorista a las condiciones del mercado mayorista. Como se aprecia, la Comisión identificó una coexistencia de factores que amplifican las distorsiones en el nivel minorista.

Con fundamento en lo expuesto, la Comisión concluye que es necesario declarar 110 mercados minoristas municipales de televisión multicanal como sujetos de regulación ex ante. De estos, 1 corresponde al clúster alto-moderado y los 109 restantes a los clústeres incipiente, bajo y limitado.

Para el efecto, la CRC encuentra pertinente mantener un proceso de monitoreo continuo sobre la evolución de estos mercados, antes de evaluar la necesidad de implementar medidas regulatorias orientadas a corregir problemas de competencia identificados. Lo anterior, en aras de que las futuras decisiones de la Comisión sobre este mercado continúen fundamentándose en evidencia empírica robusta y actualizada.

2.2. Análisis de competencia del mercado minorista de dos lados: distribución de contenidos-pauta publicitaria

En desarrollo de lo expuesto, la CRC elaboró el documento denominado «Análisis de los mercados de televisión – Fase II: Análisis de competencia: mercado de dos lados pauta-contenido», en el cual se realiza el análisis de competencia de los mercados correspondientes, los cuales parten de aquellos que fueron previamente definidos⁹.

Así, en el marco del análisis de competencia actual, siguiendo las recomendaciones de la literatura académica especializada respecto al abordaje de mercados de dos lados¹⁰, así como de lo previsto en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016, la Comisión analizó las condiciones de competencia de cada lado del mercado de manera separada, y posteriormente examinó los elementos característicos de los mercados de dos lados.

En relación con el análisis realizado respecto del lado del mercado que hace referencia a la distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados, se incluyó una revisión cuantitativa del nivel de audiencia y del índice de concentración HHI y del índice de dominancia de Stenbacka, junto con la evaluación de las estructuras empresariales. A partir de lo anterior, la Comisión evidenció que este mercado se encuentra altamente concentrado en dos operadores, ambos integrados verticalmente, situación que les confiere ventajas competitivas frente a su competidor. Por su parte, el concesionario de espacios de televisión tiene una estrategia basada en la tercerización de contenidos que, frente a sus competidores, puede representar menos ventajas financieras, lo que se traduce en una posición marginal y una influencia residual en el mercado.

Respecto del análisis adelantado sobre el lado del mercado minorista de espacios de publicidad en canales de televisión abierta nacional, operados por privados, el cual también incluyó los índices previamente mencionados, la Comisión evidenció que este mercado también se encuentra altamente concentrado.

Como resultado de dichos análisis, se evidencia que la competencia en los dos lados del mercado —distribución de contenidos y comercialización de espacios publicitarios en canales de televisión abierta nacional operados por privados— se da en un ambiente de competencia oligopólica, en el cual dos operadores concentran de manera sistemática las participaciones más relevantes.

Frente al análisis de las dinámicas de competencia actual propias de los mercados de dos lados, considerando ambos lados del mercado, la Comisión presentó un modelo econométrico que permitió: (i) determinar las elasticidades de la demanda para la pauta, tanto a partir de los precios del mismo lado del mercado, como las elasticidades cruzadas respecto a la audiencia en el lado de contenidos; (ii) evaluar el poder de mercado a partir del cálculo de los índices de Lerner de cada agente; y (iii) determinar el efecto que tienen los descuentos en materia de espacios publicitarios concedidos por los agentes sobre el mercado de dos lados.

Los resultados cuantitativos obtenidos con base en lo enunciado ratificaron los hallazgos evidenciados en la fase anterior de este proyecto, en el sentido de que el análisis de elasticidades propias y cruzadas confirman la existencia de interrelaciones estadísticamente significativas entre ambos lados del mercado. Esto evidencia que: (i) ante un aumento en el precio de pauta del canal se produce un incremento en la demanda de audiencia del mismo; (ii) un aumento en la inversión en contenidos del canal genera un incremento en la demanda de pauta del mismo y una disminución en la demanda de pauta de sus

⁹ Para el efecto, se tuvieron en cuenta los resultados compilados en la Resolución CRC 6990 de 2022, por medio de la cual se actualizó y renombró los mercados con alcance municipal donde compiten servicios de telecomunicaciones fijas, por lo que modificó la lista de mercados relevantes del Anexo 3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

¹⁰ COLLYER, Kate, MULLAN, Hugh y TIMAN, Natalie. Measuring market power in multi-side markets. En: OECD. Rethinking antitrust tools for multi-side platforms. [En línea]. 2018. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms_a013f740-en.html

competidores; y (iii) ante un aumento en el precio de pauta, se disminuye la demanda de pauta del canal y se incrementa la demanda de pauta de sus competidores.

Con soporte en dichas elasticidades se calculó el índice de Lerner, el cual muestra el porcentaje del precio que pueden cobrar los operadores por encima de su costo marginal, correspondiendo con una medida de poder de mercado.

Adicionalmente, en el marco del análisis de competencia actual, la CRC realizó un análisis de barreras de entrada y de estabilidad del mercado, donde se encontraron importantes barreras generadas por los requisitos legales, tecnológicos y económicos que implicaría la entrada en operación de un nuevo canal; así como barreras estratégicas que se intensifican por cuenta de los factores asociados al poder de mercado identificado.

Respecto de las barreras de entrada legales, al revisar el marco normativo vigente, esta Comisión encontró que el ingreso de un nuevo operador privado del servicio público de televisión abierta nacional exige el cumplimiento de diversos requisitos legales, los cuales pueden representar limitaciones importantes.

Dentro de estas exigencias normativas se destacan cuatro como las más relevantes: (i) la operación y explotación del servicio requiere autorización por parte del Estado, y depende, entre otras cosas, de la disponibilidad de espectro radioeléctrico; (ii) el proceso de selección y adjudicación de los canales de televisión abierta nacional exclusivamente podrá efectuarse mediante licitación pública y la participación en dicho proceso se encuentra supeditada al cumplimiento de requisitos específicos para cada aspirante; (iii) la adjudicación de la concesión, mediante contrato o licencia, genera el pago de una tarifa, adicional a la que se causa por la utilización de las frecuencias indispensables para la prestación del servicio; (iv) está previsto en la ley que la concesión se otorga por un máximo de diez (10) años y a quien se atribuya deberá cumplir los preceptos legales establecidos tanto para proveedores del servicio de televisión como de asignación de bandas de frecuencia de espectro radioeléctrico.

Adicionalmente, en ejercicio de la explotación del servicio, el operador privado de televisión abierta nacional se encuentra obligado a cumplir los preceptos regulatorios establecidos por la Comisión para esta modalidad del servicio. En concreto, se trata principalmente de obligaciones relativas, por un lado, a la programación, dentro de las que se encuentran: la garantía de emisión de programación equilibrada y diversa, pluralismo informativo, contenido cultural, informativo y educativo y, por supuesto, de carácter especial dirigido a niños, niñas y adolescentes. Por otro lado, en lo que respecta a la pauta publicitaria, se deben cumplir los límites de emisión establecidos, separar el contenido editorial y mensajes comerciales, y mantener la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Por su parte, las barreras de entrada estructurales se refieren a aquellas que no se derivan directamente del marco regulatorio sino de las características propias de la tecnología utilizada, de los costos asociados a la prestación del servicio y de las particularidades de la función de producción en la industria. De esta manera, existen dos aspectos que se refieren a este tipo de barreras: las características tecnológicas y la existencia de economías de escala y de alcance.

En relación con las características tecnológicas, la Comisión identificó que la implementación de un posible nuevo operador de televisión abierta digital implicaría un despliegue de infraestructura que representa una inversión considerable y altos costos hundidos, correspondientes al despliegue de una nueva red de transmisión en tecnología digital, la instalación de estaciones de transmisión, así como la implementación de una cabecera digital y de un sistema de transporte que conecte la cabecera con las estaciones de transmisión.

La presencia de economías de escala en ambos lados del mercado confiere ventajas significativas a los operadores establecidos, dificultando que un nuevo competidor logre niveles de eficiencia comparables sin alcanzar rápidamente una audiencia masiva y una base sólida de anunciantes. Esta situación configura una barrera estructural a la entrada, que contribuye a reforzar la participación de mercado de los operadores incumbentes, lo cual genera ventajas competitivas respecto a los demás y limita la posibilidad de que emerja competencia efectiva en el corto y mediano plazo.

Las economías de alcance actúan como una barrera económica a la entrada, ya que hacen más difícil y menos rentable para nuevos operadores entrar en el mercado de dos lados sin tener una estrategia o capacidades de integración vertical u horizontal que les permita alcanzar eficiencias similares a las de los incumbentes. En mercados de dos lados como el de la televisión abierta, donde las externalidades entre audiencia y anunciantes son fundamentales, cuando los participantes con mayores niveles de audiencia refuerzan sus ventajas a partir de la explotación de economías de alcance, pueden consolidar su posición e incidir en las condiciones de competencia en el corto y mediano plazo.

En relación con las barreras de entrada estratégicas, la Comisión caracterizó las condiciones de negociación de los espacios de pauta publicitaria, aspecto que cobra relevancia en el análisis de competencia actual al considerar que el mercado de distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados, es un mercado de precio cero, y que la financiación de los canales para poder operar en este mercado tiene como fuente los ingresos que se obtienen de operar en el otro lado del mercado, es decir, de la operación del mercado minorista de espacios de publicidad en canales de televisión abierta nacional, operados por privados.

Con sustento en la información suministrada por los tres operadores en respuesta al requerimiento particular 2024-034 realizado por parte de esta Comisión, el precio de la pauta varía dependiendo de diversos factores, en función de la audiencia que atraiga el contenido asociado a ella, ratificando las externalidades de red existentes entre ambos lados del mercado. Así, las tarifas dependen principalmente de la franja horaria¹¹, la duración del anuncio¹², el género del programa¹³, la modalidad de la pauta¹⁴, y la ubicación del anuncio dentro del bloque publicitario¹⁵. Como práctica común entre los operadores, existen condiciones particulares bajo las cuales se otorgan descuentos sobre las tarifas publicadas; a su vez, existen condiciones adicionales que se negocian con cada cliente de manera personalizada, en el marco de la política comercial del canal, considerando cada caso de negocio.

De acuerdo con la Resolución 36826 de 2022 expedida por la SIC y con el requerimiento de información particular 2024-034 remitido por la CRC, se evidenció que en este mercado se implementan tres tipos de condiciones adicionales a las ya mencionadas, que funcionan de la siguiente manera:

- i) Ofrecimiento de descuentos o beneficios económicos por una inversión proporcional al 100% del *share* de audiencia del canal, en relación con el presupuesto que el anunciante tenga destinado para pautar en televisión abierta nacional;
- ii) Ofrecimiento de descuentos y beneficios adicionales si el cliente invierte una proporción del presupuesto destinado a la pauta en televisión nacional abierta, superior al *share* de audiencia del canal (*extra share*); y
- iii) Ofrecimiento de descuentos y beneficios adicionales bajo la estipulación de cláusulas de exclusividad que se presentan en algunos acuerdos celebrados por cada canal con sus anunciantes. Estas cláusulas pueden establecer el compromiso de destinar el total del presupuesto reservado para pauta en televisión nacional con el canal con el que se establece el acuerdo, o pueden condicionar la concesión del descuento a que de manera libre y discrecional el cliente paute únicamente en el canal en cada periodo, sin que exista un compromiso contractual explícito.

A partir de dichos estudios, y desde la perspectiva del análisis de las barreras estratégicas, esta Comisión concluye que los esquemas comerciales implementados por algunos operadores, aunque han sido considerados legales por la autoridad de competencia, pueden operar como barreras estratégicas. En efecto, prácticas como los descuentos condicionados al *share* de audiencia o superiores a este (*extra share*) refuerzan las posiciones de los canales con mayor audiencia, dificultando que operadores más pequeños o nuevos entrantes capten inversión publicitaria en proporción a su participación en el mercado. Estas condiciones generan efectos de fidelización o dependencia que, aunque no impiden formalmente la entrada de competidores, reducen su capacidad de escalar y consolidarse.

Respecto a las cláusulas de exclusividad establecidas en los contratos de pauta, cuando se combinan con incentivos económicos adicionales, estas pueden limitar de forma significativa el acceso de canales pequeños a grandes anunciantes. En conjunto, tales mecanismos refuerzan las ventajas estructurales de los operadores establecidos en un mercado caracterizado por fuertes externalidades de red, economías de escala y asimetrías en la distribución de la audiencia. En este contexto, restringir el crecimiento en pauta de los canales con menor participación no solo afecta su sostenibilidad económica, sino que también limita su capacidad de atraer audiencia, perpetuando un equilibrio de mercado poco dinámico que puede impactar negativamente la diversidad, la pluralidad informativa y las condiciones para una competencia efectiva en el sector.

¹¹ Las franjas con mayor audiencia (en especial *Prime Time*, que va entre las 19:00 y las 22:30 de lunes a viernes y de 18:00 a 22:00 los fines de semana y festivos), tienen un costo más elevado, al tener mayor alcance y exposición al público. En el mismo sentido, las franjas con menor audiencia tienden a ser más económicas.

¹² Se publica una tarifa base para anuncios con duración de 30 segundos, de manera tal que la liquidación para anuncios con una duración diferente se realiza de manera proporcional.

¹³ Cada canal identifica los programas o géneros con mayor sintonía; estos, junto con eventos deportivos, programas especiales y eventos en vivo, suelen tener tarifas más altas. De manera similar, programas de nicho o con audiencias reducidas pueden tener un costo inferior.

¹⁴ Los formatos no convencionales se negocian de acuerdo con sus características. Estos pueden ser menciones, cortinillas, super imposiciones, congelados/descongelados, *backing*, entre otros.

¹⁵ Las posiciones especiales como la primera y última, o de corte único, suelen tener un recargo.

Por su parte, en el marco del análisis de competencia potencial, la Comisión analizó si en términos prospectivos se esperan cambios que puedan dinamizar la competencia de manera automática, utilizando las fuerzas del mercado. Al respecto, la Comisión pudo llegar a las siguientes conclusiones:

- i) La entrada de un tercer canal enfrenta barreras legales y estructurales (económicas y tecnológicas) que podrían reducir significativamente la probabilidad de que surja competencia adicional por esta vía.
- ii) Puede existir presión competitiva por parte de las OTT de contenido audiovisual gratuitas hacia la televisión tradicional principalmente en municipios de desempeño alto-moderado.
- iii) La incorporación de plataformas digitales como nuevo modelo de negocio de los canales de televisión nacional, ampliando su oferta y aprovechando sus economías de alcance y posicionamiento de marca.
- iv) El crecimiento de la pauta publicitaria digital audiovisual no ha desplazado la inversión en televisión, sino que ambas han crecido simultáneamente en los últimos años. En este sentido, la televisión y la publicidad digital cumplen funciones complementarias dentro de las estrategias de medios, lo que impulsa una expansión del presupuesto total de los anunciantes.

En lo concerniente a la aplicación del derecho de la competencia, la CRC analizó si los problemas de competencia identificados en los mercados minoristas de contenidos en canales de televisión abierta nacional podrían resolverse por medio del derecho de la competencia *ex post*. Sin embargo, en el marco de esa verificación, la Comisión evidenció que el derecho de la competencia *ex post* no se ha constituido como un mecanismo que atienda los problemas de competencia identificado en este análisis.

Con fundamento en lo expuesto, la Comisión concluye que es necesario declarar al mercado minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados, como un mercado sujeto de regulación *ex ante*.

3. ETAPA DE PARTICIPACIÓN SECTORIAL Y ABOGACIA DE LA COMPETENCIA

3.1. En relación con los mercados minoristas de televisión multicanal y el mercado mayorista de adquisición de canales de pago

Con fundamento en los artículos 2.2.13.3.2 y 2.2.13.3.3 del Decreto 1078 de 2015 y en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)-, entre el 28 de marzo y el 23 de mayo de 2025, la CRC publicó el proyecto de resolución «Por la cual se modifica la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación *ex ante* contenida en el Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016», junto con su respectivo documento soporte de la propuesta regulatoria, con el fin de garantizar la participación de todos los agentes interesados en el proceso de regulación de la iniciativa mencionada.

Dentro del término otorgado por la CRC, se recibieron comentarios presentados por parte de los siguientes agentes del sector: Comcel S.A. y UNE EPM Telecomunicaciones S.A.

De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.2.30.5. del Decreto 1074 de 2015, esta Comisión diligenció el cuestionario expedido por la SIC, conforme lo establece el artículo 5 de la Resolución 44649 de 2010 expedida por esa autoridad, con el fin de verificar si las disposiciones contempladas en el presente acto administrativo tienen efectos en la competencia. Sin embargo, encontró que todas las respuestas a las preguntas fueron negativas. Ello, por cuanto el objetivo general de este proyecto consiste en adicionar al Anexo 3.2 del Título de Anexos «ANEXOS TÍTULO III» al que hace referencia el artículo 3.1.2.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016, 110 mercados minoristas de televisión multicanal como sujetos de regulación *ex ante*.

Lo anterior equivale a determinar el grupo de municipios en los que se considera necesario monitorear el desempeño de los mercados declarados como sujetos de regulación *ex ante*. Así, con posterioridad, evaluar la pertinencia de modificar, simplificar o eliminar medidas regulatorias que impulsen la competencia, mitiguen las fallas detectadas y aumenten el bienestar de los usuarios. De esta manera, la definición de mercados sujetos de regulación *ex ante* realizada por parte de la CRC no tiene como objetivo crear, modificar ni eliminar obligaciones a ningún agente.

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 limitar la capacidad de las empresas para competir, ni para 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.

3.2. En relación con el mercado minorista de dos lados: distribución de contenidos-pauta publicitaria

Con fundamento en los artículos 2.2.13.3.2 y 2.2.13.3.3 del Decreto 1078 de 2015 y en el numeral 8 del artículo 8 del CPACA, entre el 24 de julio y el 22 de agosto de 2025, la CRC publicó el proyecto de resolución «Por la cual se adiciona un mercado a la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante contenida en el Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016», junto con su respectivo documento soporte de la propuesta regulatoria, con el fin de garantizar la participación de todos los agentes interesados en el proceso de regulación de la iniciativa mencionada. El plazo concedido fue ampliado por solicitud de múltiples agentes del sector hasta el 9 de septiembre de 2025.

Dentro del término otorgado por la CRC, se recibieron comentarios presentados por parte de los siguientes agentes del sector: Comcel S.A., UNE EPM Telecomunicaciones S.A., Universidad Externado de Colombia, RCN Televisión S.A., Caracol Televisión S.A., Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones S.A. y Asomédios. De igual modo, se recibieron comentarios extemporáneos por parte de Caracol Televisión S.A., el 30 de septiembre de 2025 y 7 de noviembre de 2025.

Como parte de los comentarios allegados por el sector, los operadores cuestionaron y solicitaron la inclusión de la información de los precios reales del mercado de pauta publicitaria, esto es, los precios efectivamente pagados por los anunciantes, centrales de medios y agencias de publicidad, por los espacios de pauta publicitaria en los canales de televisión abierta nacional operados por privados. Lo anterior por cuanto el modelo de elección discreta del cual parte la formulación del índice de Lerner, estadístico de referencia para identificar poder de mercado, fue elaborado con fundamento en la base de datos de IBOPE KANTAR MEDIA, que es un referente en el mercado y que, por construcción, usa los mismos criterios para todos los canales y periodos, esto es, a partir de los tarifarios de cada canal.

El uso de dicha información estuvo sustentado en la búsqueda de consistencia de los datos. No obstante, si bien se considera que los tarifarios sirven como un precio de referencia para los anunciantes, centrales de medios y agencias de publicidad, de acuerdo con el funcionamiento del mercado, a partir de los comentarios recibidos por parte de los agentes interesados, la Comisión consideró pertinente incluir los precios efectivamente pagados por los espacios de pauta publicitaria en las estimaciones. Por esta razón, en etapa de respuesta a comentarios la Comisión estimó un nuevo modelo, también de elección discreta, el cual incluye tanto los precios de los tarifarios, como la información de los precios reales que aduce el operador, introduciendo en el modelo el descuento que cada operador realiza sobre su tarifario.

Este modelo permite incorporar tanto la señal que dan al mercado los tarifarios de los canales, como las estrategias comerciales y negociaciones, que se reflejan en los precios reales de mercado. A su vez, permite evaluar la sensibilidad de los anunciantes frente a las variaciones de los precios de pauta, en donde la demanda por espacio publicitario incorpora particularmente un efecto diferenciado entre precios de los tarifarios de cada canal y descuentos implícitos sobre los precios finales de contratación. En este sentido, la nueva estimación es un complemento al modelo estimado inicialmente y publicado en el documento soporte de la propuesta regulatoria, que permite tener un mejor análisis del comportamiento de las firmas.

A partir de este modelo se recalcularon las participaciones de mercado, elasticidades y el índice de Lerner. Sobre este último, considerando la influencia de los descuentos aplicados por cada canal frente a los precios de los tarifarios, los resultados ratifican los hallazgos presentados en el documento soporte *Análisis de los mercados de televisión Fase II – Análisis de competencia: mercado de dos lados pauta-contenido*, es decir, se mantiene la heterogeneidad de cada canal donde el agente con mayor participación tiene una capacidad superior, en promedio, de extraer excedente del consumidor que sus competidores; esto es, alrededor de dos veces más que el segundo agente del mercado y once veces más que el agente de menor tamaño.

De manera complementaria a este análisis, se revisaron las elasticidades precio promedio propias y cruzadas, las cuales, a su vez, confirman las conclusiones a las que arribó la Comisión en el mencionado documento soporte. Los resultados de las estimaciones se presentan en el documento de respuesta a comentarios que acompaña la publicación de la presente resolución.

A partir de los resultados del análisis de competencia surtido bajo la implementación de los tres criterios, así como de las estimaciones que evidencian un mayor poder de mercado relativo por parte de algunos agentes, la Comisión encuentra pertinente declarar el mercado *Distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados, con alcance nacional* como un mercado sujeto de regulación ex ante.

En reconocimiento del dinamismo de la industria, aunado a los cambios identificados como parte del poder de mercado, la Comisión encuentra pertinente mantener un proceso de monitoreo continuo sobre la evolución de este mercado, antes de evaluar la necesidad de implementar medidas regulatorias

orientadas a corregir los problemas de competencia identificados. Lo anterior, en aras de que las futuras decisiones de la Comisión sobre este mercado continúen fundamentándose en evidencia empírica robusta y actualizada.

Con el fin de desarrollar el proceso de monitoreo y seguimiento al que será sometido el mercado incluido en el listado de sujetos a regulación *ex ante*, la Comisión procederá a recopilar información que facilite analizar la evolución del poder de negociación de los canales. La recolección de esta información iniciará en el segundo semestre de 2026, de forma que la Comisión pueda socializar previamente con los operadores los mecanismos de reporte y que éstos realicen las adaptaciones necesarias. Con ello, la CRC podrá evaluar con mayor precisión las dinámicas competitivas del mercado antes de considerar implementar medidas regulatorias para corregir problemas de competencia en el mercado de dos lados pauta-contenido. De encontrarse condiciones que lo justifiquen, dichas medidas podrían orientarse hacia un enfoque de simplificación regulatoria, atendiendo al dinamismo y competencia potencial de estos mercados. En consecuencia, los mercados que se proponen incluir en el listado de sujetos a regulación *ex ante* permanecerán, por ahora, en fase de observación y seguimiento, de manera que futuras decisiones de la Comisión se encuentren sustentadas en elementos ya descritos.

Lo anunciado, se surtirá en aras de garantizar el cumplimiento de las funciones atribuidas por el legislador a esta Comisión. De este modo, el regulador podrá revisar y monitorear aspectos relevantes dentro de los mercados definidos, así como, sus variables, a fin de evaluar la pertinencia de proponer medidas acordes con las necesidades del sector de comunicaciones, promover la libre y leal competencia, propender por la prestación de servicios con altos niveles de calidad y económicamente eficientes y velar por la protección de los derechos de todos los usuarios en un entorno convergente.

En ese sentido, dada la importancia que tiene la información de la oferta y la demanda de planes tarifarios, así como de los precios reales de mercado, para el análisis del mercado minorista de dos lados: distribución de contenidos – pauta publicitaria, compuesto por los siguientes mercados: a) distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados, con alcance nacional; y b) mercado minorista de espacios de publicidad en canales de TV abierta nacional, operados por privados, la CRC requiere desarrollar, en colaboración con el sector, un mecanismo que permita acceder a la información necesaria para evaluar la evolución de la competencia del mercado.

En este sentido, la CRC ha desplegado distintas actividades para obtener, por medio de mecanismos previstos en la ley y la regulación, información relacionada con la actividad de los agentes que participan en el mercado de dos lados pauta-contenido, en la medida en que considera que su uso puede incentivar la automatización de los reportes desde su fuente y disminuir en el mediano y largo plazo la carga administrativa para los agentes regulados. En este orden de ideas, en aras de hacer más flexible la regulación respecto del uso de los mecanismos mencionados, la Comisión requiere establecer como obligación de: (i) los operadores privados de canales de televisión abierta y (ii) el concesionario de espacios de televisión del canal nacional de operación pública, la de acoger o adoptar las guías que la Comisión defina, vía circular administrativa, para la recopilación de información.

De este modo, la información que se deberá aportar está relacionada con: (i) aspectos contables tales como: gastos, costos, activos e inversión, (ii) contenidos emitidos dentro de la parrilla de programación, y; (iii) negociaciones con anunciantes, agencias o centrales de medios, de conformidad con las guías que la CRC, vía circular administrativa, establezca para la captura de esta información. La periodicidad de aportar esta información se realizará de forma semestral, por lo que se deberá remitir dentro de los treinta (30) días siguientes a la terminación de cada semestre del año.

Por lo anterior, la Comisión adicionará la obligación de remitir la información referida mediante el artículo 16.5.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual se adiciona por el artículo 1° del presente acto y su entrada en vigor será a partir del 1° de julio de 2026.

A su vez, en complemento del monitoreo propuesto de los mercados y con el propósito de reducir las asimetrías de información entre el regulador y los prestadores de los servicios de televisión abierta, la Comisión considera necesario modificar el Formato T.1.1 Ingresos del Título de Reportes de Información, a fin de incluir expresamente el servicio de televisión abierta. En consecuencia, los operadores privados de canales de televisión abierta y el concesionario de espacios de televisión del canal nacional de operación pública, así como los canales regionales y locales, deberán diligenciar y remitir dicho formato con una periodicidad trimestral, dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes a la finalización de cada trimestre.

Por esta razón, la Comisión define que la obligación de reporte de información contenida en el mencionado Formato T.1.1. entrará en vigor el 1° de abril de 2026 para los operadores de televisión abierta, por lo tanto, el primer reporte que deberán efectuar para cumplir dicha obligación será respecto del segundo trimestre de 2026, debiendo presentar el primer reporte de información del Formato T.1.1.

de la Resolución CRC 5050 de 2016 a más tardar el 29 de agosto de 2026, como se indica en el artículo 4 de la presente resolución.

De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.2.30.5. del Decreto 1074 de 2015, esta Comisión diligenció el cuestionario expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), conforme lo establece el artículo 5 de la Resolución SIC 44649 de 2010, con el fin de verificar si las disposiciones contempladas en el presente acto administrativo tienen efectos en la competencia, sin embargo, encontró que todas las respuestas a las preguntas fueron negativas. Ello, por cuanto el objetivo general consiste en modificar en el Anexo 3.2 del Título de Anexos «ANEXOS TÍTULO III» al que hace referencia el artículo 3.1.2.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016, al definir como sujeto de regulación ex ante al mercado de distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional, operados por privados; este mercado pertenece a una estructura de dos lados en el que el otro lado corresponde al mercado minorista de espacios de publicidad en los mismos canales .

Lo anterior equivale a determinar si es necesario aplicar, con posterioridad, la metodología de Análisis de Impacto Normativo con el fin de evaluar la pertinencia de modificar, simplificar o eliminar medidas regulatorias que impulsen la competencia, mitiguen las fallas detectadas y aumenten el bienestar de los usuarios. De esta manera, la definición de mercados sujetos de regulación ex ante realizada por parte de la CRC no tiene como objetivo crear, modificar ni eliminar obligaciones a ningún agente.

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 limitar la capacidad de las empresas para competir, ni para 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.

Una vez finalizado el plazo definido por la CRC para recibir comentarios de los diferentes agentes del sector, y efectuados los análisis respectivos, se elaboró el documento de respuestas que contiene las razones por las cuales se aceptan o rechazan los planteamientos expuestos. Dicho documento y el presente acto administrativo fueron puestos a consideración del Comité de Comisionados de Comunicaciones según consta en el Acta No. 1544 del 1 de diciembre de 2025 y de los miembros de la Sesión de Comisión de Comunicaciones el 10 de diciembre de 2025 y aprobados en dicha instancia, según consta en el Acta No. 491.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Adicionar el artículo 16.5.1.2. a la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:

«ARTÍCULO 16.5.1.2. OBLIGACIÓN DE REPORTE DE INFORMACIÓN. Los operadores privados de canales de televisión abierta y el concesionario de espacios de televisión del canal nacional de operación pública deberán suministrar información relacionada con el mercado minorista de dos lados: distribución de contenidos – pauta publicitaria, compuesto por los siguientes mercados: a) distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados, con alcance nacional; y b) mercado minorista de espacios de publicidad en canales de televisión abierta nacional, en lo relativo a: i) información contable relacionada con: gastos, costos, activos e inversión, ii) contenidos emitidos dentro de la parrilla de programación, y; iii) negociaciones con anunciantes, agencias o centrales de medios, de conformidad con las guías que la CRC, vía circular administrativa, establezca para la captura de esta información. El reporte de la información se deberá realizar dentro de los treinta (30) días siguientes a la terminación de cada semestre del año.

PARÁGRAFO: La información recolectada en cumplimiento de la obligación contenida en este artículo servirá como insumo para realizar el monitoreo que se efectúa sobre el mercado minorista de dos lados: distribución de contenidos – pauta publicitaria, compuesto por los siguientes mercados: a) distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados, con alcance nacional, el cual se encuentra contenido en la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante del Anexo 3.2 de la presente resolución; y b) mercado minorista de espacios de publicidad en canales de televisión abierta nacional».

ARTÍCULO 2. Modificar el Formato T.1.1. del Título Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:

«FORMATO T.1.1. INGRESOS.

Periodicidad: Trimestral
Contenido: Trimestral
Plazo: Hasta 60 días calendario después de finalizado el trimestre

Este formato deberá ser diligenciado por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que cumplan con alguna de las siguientes condiciones:

- Provean el servicio de internet fijo en el segmento residencial de manera individual o empaquetada y que cuenten con 30.000 o más accesos residenciales,
- Provean el servicio de internet al segmento corporativo, pero no al segmento residencial,
- Provean el servicio portador.

Este formato no debe ser reportado por los Proveedores del Servicio de Internet Comunitario Fijo (PSICF).

1	2	3	4
Año	Trimestre	Servicio	Ingresos

1. Año: Corresponde al año para el cual se reporta la información. Campo numérico entero, serie de cuatro dígitos.

2. Trimestre: Corresponde al trimestre del año para el cual se reporta la información. Campo numérico entero, con valores esperados entre 1 y 4.

3. Servicio: Corresponde al tipo de servicio prestado por el proveedor de redes y servicios de acuerdo con la siguiente lista:

Servicio
Acceso fijo a Internet
Portador
Telefonía fija
Telefonía Larga Distancia Internacional Entrante
Telefonía Larga Distancia Internacional Saliente
Televisión abierta

4. Ingresos: Corresponde al valor total de los ingresos operacionales en pesos colombianos por concepto de la prestación del servicio de telecomunicaciones en referencia registrado por parte del proveedor en el trimestre de medición. No incluye ingresos que se producen por otros conceptos no operacionales, tales como ingresos financieros, rendimientos de inversiones o utilidades en venta de activos fijos, entre otros. No incluye IVA ni otros impuestos aplicables.

Para el reporte del servicio de televisión abierta solo se deben reportar los ingresos operacionales relacionados con la pauta publicitaria, auspicios, patrocinios, aportes, colaboraciones o transferencias del MinTIC, según corresponda. No incluye IVA ni otros impuestos aplicables».

ARTÍCULO 3. Adicionar al Anexo 3.2. del Título de Anexos «ANEXOS TÍTULO III» de la Resolución CRC 5050 de 2016, los siguientes mercados relevantes:

«ANEXO 3.2. LISTA DE MERCADOS RELEVANTES SUSCEPTIBLES DE REGULACIÓN EX ANTE.

- Televisión multicanal en el municipio con desempeño alto-moderado Carepa, Antioquia, con código de municipio DIVIPOLA 05174 (1.8 del ANEXO 3.1.)
- Televisión multicanal en municipios con desempeño incipiente, bajo y limitado (1.9 del ANEXO 3.1.), en cada uno de los municipios listados a continuación:

Número	Código municipio DIVIPOLA	Departamento	Municipio
1	05004	Antioquia	Abriaquí
2	05044	Antioquia	Anzá
3	05125	Antioquia	Caicedo
4	05150	Antioquia	Carolina
5	05197	Antioquia	Cocorná
6	05206	Antioquia	Concepción
7	05315	Antioquia	Guadalupe
8	05361	Antioquia	Ituango
9	05591	Antioquia	Puerto Triunfo
10	05628	Antioquia	Sabanalarga
11	05642	Antioquia	Salgar
12	05652	Antioquia	San Francisco
13	05658	Antioquia	San José de La Montaña
14	05819	Antioquia	Toledo
15	05847	Antioquia	Urrao
16	05854	Antioquia	Valdivia
17	08675	Atlántico	Santa Lucía

18	13006	Bolívar	Achí
19	13042	Bolívar	Arenal
20	13810	Bolívar	Tiquisio
21	15106	Boyacá	Briceño
22	15215	Boyacá	Corrales
23	15236	Boyacá	Chivor
24	15244	Boyacá	El Cocuy
25	15317	Boyacá	Guacamayas
26	15442	Boyacá	Maripí
27	15480	Boyacá	Muzo
28	15491	Boyacá	Nobsa
29	15518	Boyacá	Pajarito
30	15621	Boyacá	Rondón
31	15723	Boyacá	Sativasur
32	15810	Boyacá	Tipacoque
33	15820	Boyacá	Tópaga
34	15879	Boyacá	Viracachá
35	15897	Boyacá	Zetaquirá
36	17513	Caldas	Pácora
37	18756	Caquetá	Solano
38	19318	Cauca	Guapi
39	19585	Cauca	Puracé
40	19809	Cauca	Timbiquí
41	25281	Cundinamarca	Fosca
42	25339	Cundinamarca	Gutiérrez
43	25594	Cundinamarca	Quetame
44	25653	Cundinamarca	San Cayetano
45	25736	Cundinamarca	Sesquilé
46	25745	Cundinamarca	Simijaca
47	27006	Chocó	Acandí
48	27075	Chocó	Bahía Solano
49	27135	Chocó	El Cantón del San Pablo
50	27372	Chocó	Juradó
51	27491	Chocó	Nóvita
52	27495	Chocó	Nuquí
53	27800	Chocó	Unguía
54	41676	Huila	Santa María
55	41885	Huila	Yaguará
56	44378	La Guajira	Hatonuevo
57	44855	La Guajira	Urumita
58	50270	Meta	El Dorado
59	50370	Meta	Uribe
60	52079	Nariño	Barbacoas
61	52110	Nariño	Buesaco
62	52381	Nariño	La Florida
63	52390	Nariño	La Tola
64	52480	Nariño	Nariño
65	52540	Nariño	Policarpa
66	52585	Nariño	Pupiales
67	52612	Nariño	Ricaurte
68	52683	Nariño	Sandoná
69	52696	Nariño	Santa Bárbara
70	52788	Nariño	Tangua
71	52885	Nariño	Yacuanquer
72	54206	Norte de Santander	Convención
73	54344	Norte de Santander	Hacarí
74	54398	Norte de Santander	La Playa
75	54673	Norte de Santander	San Cayetano
76	54720	Norte de Santander	Sardinata
77	54871	Norte de Santander	Villa Caro
78	68147	Santander	Capitanejo
79	68209	Santander	Confines
80	68229	Santander	Curití
81	68235	Santander	El Carmen de Chucurí
82	68255	Santander	El Playón
83	68320	Santander	Guadalupe
84	68522	Santander	Palmar
85	68745	Santander	Simacota
86	68755	Santander	Socorro
87	68770	Santander	Suaita
88	68773	Santander	Sucre
89	73520	Tolima	Palocabildo
90	73622	Tolima	Roncesvalles
91	73870	Tolima	Villahermosa
92	73873	Tolima	Villarrica
93	81220	Arauca	Cravo Norte
94	81300	Arauca	Fortul
95	86573	Putumayo	Puerto Leguízamo
96	91001	Amazonas	Leticia

97	91263	Amazonas	El Encanto (CD)
98	91405	Amazonas	La Chorrera (CD)
99	91407	Amazonas	La Pedrera (CD)
100	91530	Amazonas	Puerto Alegría (CD)
101	91669	Amazonas	Puerto Santander (CD)
102	94343	Guainía	Barrancominas
103	94885	Guainía	La Guadalupe (CD)
104	95015	Guaviare	Calamar
105	95025	Guaviare	El Retorno
106	95200	Guaviare	Miraflores
107	97001	Vaupés	Mitú
108	97161	Vaupés	Carurú
109	97666	Vaupés	Taraira

- Distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados, con alcance nacional [1]. (2.5 del ANEXO 3.1.)

[1]Nota: Este mercado hace parte de un mercado de dos lados no transaccional con dos mercados de producto relevantes separados.»

ARTÍCULO 4. VIGENCIA. Las disposiciones contenidas en la presente resolución rigen a partir de su publicación en el Diario Oficial, con excepción de aquellas que entrarán en vigor en las fechas indicadas a continuación:

1° de abril de 2026

- El Formato T.1.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, modificado mediante el artículo 2 de la presente resolución.

1° de julio de 2026

- El artículo 16.5.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, adicionado por el artículo 1 de la presente resolución.

Dada en Bogotá D.C. a los 17 días del mes de diciembre de 2025.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



JAVIER GUTIÉRREZ AFANADOR
Presidente



CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO
Directora Ejecutiva

Proyecto No: 2000-38-3-9.

C.C.C. Acta No. 1544 del 1 de diciembre de 2025.
S.C.C. Acta No. 491 del 10 de diciembre de 2025.

Revisado por: Alejandra Arenas Pinto – Coordinadora de Diseño Regulatorio
Elaborado por: Isabella Russi, Mario Rodríguez, Felipe Cárdenas y Laura Hernández – Líder del proyecto.