

Bogotá D.C., 08 de septiembre de 2025

Señores:

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES - CRC

mercados_television@crcom.gov.co

Bogotá D.C.

Referencia: Comentarios al borrador del proyecto “Análisis de los mercados relevantes de televisión abierta”

Respetados señores,

En atención al 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”*, nos permitimos presentar los siguientes comentarios, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en el que se señala que las autoridades administrativas están obligadas a poner a disposición de cualquier persona la información completa y actualizada relativa a los proyectos específicos de regulación y a los documentos que los sustentan, con el fin de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas por parte de los interesados.

Dicho lo anterior, en el presente escrito se presentarán comentarios al proyecto de resolución por el cual se estima adicionar un mercado a la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante contenida en el Anexo 3.2 de la Resolución 5050 de 2016 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (en adelante “CRC”).

Los argumentos de tales comentarios buscan poner de presente que el proyecto de resolución presenta aspectos susceptibles de revisión, principalmente en lo que respecta a la competencia material de la CRC para intervenir en mercados distintos a los de telecomunicaciones, como en la solidez de la motivación que sustenta la propuesta.

El proyecto en mención, lejos de fomentar la competencia y la eficiencia del mercado, conlleva una hiper regulación innecesaria que incrementaría aún más la asimetría regulatoria existente entre competidores del mercado, y que podría distorsionar las condiciones del mismo, imponiendo cargas adicionales a los operadores de televisión abierta y, en consecuencia, desincentivar la inversión y debilitar este medio, que es por sus

características de gratuidad, acceso generalista es esencial para la formación de la opinión pública, la promoción del pluralismo informativo y el fortalecimiento democrático.

En este sentido, en lugar de propender por un marco regulatorio equilibrado, la propuesta regulatoria podría profundizar las asimetrías frente a actores digitales no regulados, sin que exista justificación suficiente desde la perspectiva constitucional o legal, e incluso favorecer a Canal 1, uno de los agentes del sector de la televisión abierta. La función de la CRC debería estar encaminada a estimular el mercado de tal manera que todos los participantes actúen en igualdad de condiciones, fomentando la rivalidad sana entre los agentes del mercado para ofrecer mejores productos y servicios tanto a los anunciantes como a la audiencia.

Asimismo, no puede perderse de vista que los comentarios que se presentarán en este documento advierten reiteradamente sobre la caída estructural del sector de la televisión abierta nacional operada por particulares, cuya sostenibilidad depende de la pauta publicitaria. Dicha fuente de ingresos se encuentra hace varios años en un evidente desplazamiento hacia el mercado digital, caracterizado por la irrupción de agentes globales no regulados que compiten en condiciones claramente desiguales con los operadores sujetos a control y vigilancia por parte de la CRC.

Esta realidad económica objetiva ha sido reconocida en distintos estudios de la propia CRC y otras entidades como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE entre otras, y sin embargo, no parece reflejarse en el proyecto regulatorio. Ello plantea tensiones frente al principio de confianza legítima, en la medida en que se aparta de criterios previamente adoptados y difiere sin justificación alguna de pronunciamientos recientes de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante “SIC”), autoridad de protección a la competencia en Colombia.

I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1) Riesgos de nulidad del acto administrativo que llegare a expedirse

El artículo 41 del CPACA señala que: *“La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirla”.*

Frente a dicho artículo la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, han afirmado que el mismo permite a la autoridad corregir todos aquellos yerros que podrían tener como

consecuencia la nulidad de los actos administrativos definitivos o la violación del ordenamiento jurídico colombiano¹.

De lo anterior se deriva que la autoridad puede, de oficio o a solicitud de parte, remediar todos aquellos errores que, de no ser corregidos, implicarían una nulidad del acto administrativo definitivo en sede judicial.

Adicionalmente, la Corte Constitucional, refiriéndose al Consejo de Estado², señaló que **“el ejercicio de esta facultad no se encuentra sujeto al arbitrio de las entidades; por el contrario, atendiendo el sometimiento de estas al principio de legalidad, dicha actuación deviene forzosa siempre que se constate el desconocimiento de las normas del ordenamiento jurídico”**. De manera que, si se demuestra que la entidad encargada incurrió en un yerro en la actuación administrativa, en virtud de lo establecido en el artículo 41 del CPACA, debe corregir su error.

En la medida en que según se argumentará a continuación la eventual expedición de la resolución en la forma propuesta, implicaría la nulidad del acto administrativo a la luz del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA)³ por falta de competencia y falsa motivación como se explicará enseguida.

i. En cuanto a la falta de competencia

A finales de 2024 cuando la CRC le requirió a Caracol Televisión información de audiencia, pauta e inversión en producción de contenidos, esta sociedad le expresó a la entidad que no tenía competencia para el efecto. No obstante, frente a las consecuencias administrativas anunciadas en caso de no atender el requerimiento, se procedió a entregar

¹ Sobre el particular, la Corte Constitucional, en Sentencia SU – 067 de 2022: **“Según consta en los antecedentes de la norma, su aprobación perseguía evitar la expedición tanto de actos administrativos viciados de nulidad como de decisiones inhibitorias; igualmente, pretendía contribuir a la descongestión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Para tal fin, la disposición otorga a la Administración la facultad de enmendar los defectos y las vicisitudes que se presenten en el transcurso de una actuación administrativa. Esta prerrogativa es una importante herramienta de autocontrol que pretende asegurar que las decisiones finales, que se consignan en los actos administrativos definitivos, sean el resultado de actuaciones congruentes con las exigencias del ordenamiento jurídico. La descongestión de la justicia, uno de los fines de esta medida legislativa, se conseguiría en la medida en que se «fortalece[n] las posibilidades de que la propia Administración resuelva el caso y evite que el asunto después tenga que ser conocido por el juez”** (Negrilla fuera de texto original).

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 3 de septiembre de 2020, radicación n.º 17001-23-33-000-2017-00100-02(4103-18) y 17001-23-33-000-2017-00100-01(3251-17).

³ Artículo 137. Nulidad. **“Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”**. (Negrilla fuera de texto original).

la información, la cual ahora se invoca como sustento para tratar de intervenir sin competencia en otros mercados -distintos al servicio de televisión propiamente dicho- en los que actúa Caracol Televisión en ejercicio de la libertad económica amparada constitucionalmente.

La CRC carece de competencia para proferir el acto administrativo en cuestión mediante el cual pretende regular *ex ante* los mercados de audiencia y de pauta en los que actúan los canales de televisión abierta nacional operados por particulares.

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado uno de los requisitos de validez del acto administrativo es que sea expedido por un sujeto a quien se le haya atribuido la facultad de tomar la respectiva decisión:

“Para que un acto administrativo sea válido se requiere, entre otras condiciones, que al sujeto de quien emana le haya sido atribuida, vía constitucional, legal o reglamentaria, la facultad de tomar dicha decisión. Esto es lo que en la teoría del acto administrativo se conoce como competencia o elemento subjetivo del acto, que se refiere tanto a la institución, entidad u órgano, como al individuo que lo profiere. (Se subraya).

La competencia administrativa se determina a partir de la identificación de funciones, deberes, responsabilidades, obligaciones y facultades que le ha asignado el ordenamiento jurídico a los servidores públicos y a los particulares que ejercen funciones públicas, pues no de otra forma se puede delimitar el campo de acción dentro del cual le es dado desenvolverse a una autoridad administrativa. De esta manera, las normas que deben considerarse a efectos de estudiar la competencia, como presupuesto de validez de los actos administrativos, son aquellas vigentes en el momento de ser emitida la respectiva manifestación unilateral de voluntad tendiente a producir efectos jurídicos. (Se subraya).

(...)

En ese orden, dado que la competencia permite que las decisiones de la administración se encuentren revestidas de legalidad, el acto administrativo estará viciado de nulidad en aquellos casos en los que se profiere por un sujeto que carece de capacidad para actuar, esto es, sin una competencia atribuida por el ordenamiento jurídico.”⁴ (Se subraya).

En el presente caso, la CRC actúa sin que el ordenamiento jurídico le haya atribuido expresamente competencia para el efecto.

⁴ Sentencia del 5 de junio de 2025. Expediente 05001-23-33-000-2018-00237-01 (4774-2024). C.P. Jorge Iván Duque Gutiérrez.

La entidad en el proyecto de resolución⁵ cita el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, el cual dispone que la 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.*” Como se observa, la competencia funcional está circunscrita a los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones.

También invoca la entidad⁶ el numeral 4 del citado artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 de conformidad con el cual la CRC 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.»*” Esta disposición tampoco le asigna a la CRC la facultad de regular *ex ante* los mercados de audiencia y de pauta en los que actúan los canales de televisión abierta nacional operados por particulares. Se advierte, más bien, que la interpretación realizada por la CRC constituye una construcción propia, que no encuentra respaldo expreso en la norma y que se evidencia en uno de los considerandos del proyecto de resolución:

“Que, 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 los mercados que fueron previamente definidos y actualizados”.⁷

La circunstancia de que la CRC haya identificado el mercado de pauta y el mercado de audiencia no implica en lo absoluto que tenga competencia para regularlos. No existe ninguna disposición legal que habilite para tal efecto a la entidad.

“En ese orden de ideas, para que la manifestación de voluntad de la administración sea válida, se requiere entre otros, que el funcionario de quien emana la decisión cuente con expresa atribución constitucional, legal o reglamentaria, por esta razón es necesario que las normas que fijan competencias sean expresas, claras y anteriores a la expedición del acto administrativo.”⁸ (Se subraya).

En la parte resolutive del proyecto normativo⁹ se dispone:

⁵ Proyecto de resolución, hoja 1

⁶ Proyecto de resolución, hoja 2

⁷ Proyecto de resolución, hoja 5

⁸ Sentencia del 29 de mayo de 2025. Expediente número 76001 23 33 000 2013 00980 01 (0020-2023). C.P. Luis Eduardo Mesa Nieves

⁹ Proyecto de resolución, hoja 9

“ARTÍCULO 1. 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, el siguiente mercado relevante: «ANEXO 3.2. LISTA DE MERCADOS RELEVANTES SUSCEPTIBLES DE REGULACIÓN EX ANTE.

(...)»

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.»

Efectivamente se trata de dos “mercados producto relevantes separados”; sin embargo, como se expone en los comentarios que se enlistan en la segunda parte de este escrito, respecto de los aspectos económicos y regulatorios del proyecto de Resolución, la ley no le atribuye a la CRC la facultad de regular los mercados de pauta y de audiencia.

Frente a esto, la Corte Constitucional en sentencia C-403 de 2010, precisó:

“La competencia regulatoria de la CRC recae en primer lugar sobre el acceso al uso de todas las redes de los servicios de telecomunicaciones, es decir, sobre el conjunto de equipos, líneas, circuitos, cables, centrales y cualquier otro soporte físico, así como a la parte del espectro electromagnético empleada para la emisión, transmisión o recepción de señales, escritura, imágenes, signos, sonidos, datos o información de cualquier naturaleza por hilo, radio, u otros sistemas ópticos o electromagnéticos. Dicha regulación debe permitir el avance hacia una competencia entre redes que incremente la inversión en infraestructura y en nuevas tecnologías.

En segundo lugar, la competencia regulatoria de la CRC recae sobre el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones, enmarcada en una regulación ya no por servicios, sino por mercados, de manera que el Estado le deja al mercado la definición de las reglas para la prestación del servicio y la CRC interviene para garantizar su comportamiento adecuado, introduciendo reglas tendientes a la satisfacción de los intereses colectivos dentro del marco de un Estado Social de Derecho.”

En este sentido, cuando la Corte señala que la competencia regulatoria de la CRC recae “sobre el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones”, lo que precisa es que la intervención regulatoria ya no se limita al plano técnico de las redes, sino que se extiende a la dinámica competitiva de los mercados donde se prestan servicios de telecomunicaciones (telefonía, internet, televisión como servicio de transmisión de señales). En otras palabras, la regulación por mercados implica que la CRC puede dictar reglas para asegurar que la provisión de estos servicios se realice en condiciones de competencia y

eficiencia, sin sustituir al mercado en la fijación de las condiciones comerciales, pero sí corrigiendo fallas que afecten a los usuarios.

Lo anterior no supone, en ningún caso, habilitar a la CRC para regular actividades accesorias o dependientes de dichos servicios, como la pauta publicitaria o la medición de audiencias, que no constituyen en sí mismas servicios de telecomunicaciones y, por tanto, desbordan el alcance de su competencia legal.

Ahora bien, aunque en 2010 la regulación específica del servicio de televisión correspondía a la extinta Comisión Nacional de Televisión, la interpretación sistemática de la Corte Constitucional sobre el alcance de las competencias regulatorias de la CRC en la Sentencia C-403 de 2010 conserva plena vigencia.

Tras la expedición de la Ley 1978 de 2019, que suprimió la ANTV y trasladó a la CRC parte de la regulación de la televisión, dichas competencias quedaron consolidadas en cabeza de esta entidad, sin que ello implique una extensión automática hacia ámbitos distintos a los previstos por la ley. Tanto antes como ahora, el mandato normativo delimita su intervención a los mercados de las redes y servicios de comunicaciones, entendidos en sentido técnico como infraestructura y prestación de servicios, pero no a mercados adyacentes como la pauta publicitaria o la audiencia, que no constituyen mercados de telecomunicaciones en los términos de la regulación sectorial.

El servicio de televisión constituye apenas una de las muchas plataformas en las que confluyen contenidos audiovisuales, audiencia y publicidad. La pauta publicitaria y la conformación de audiencias no son fenómenos exclusivos de la televisión abierta ni pueden calificarse como servicios de telecomunicaciones; por el contrario, se presentan en una amplia gama de medios y entornos (digitales, radiales, impresos, en línea, eventos deportivos, ferias, entre otros), con dinámicas propias que trascienden la infraestructura de las telecomunicaciones.

En este sentido, la CRC no puede atribuirse la facultad de regular mercados de publicidad-audiencia, toda vez que estos no se enmarcan en los servicios de telecomunicaciones que integran su ámbito de competencia. El análisis y eventual corrección de fallas en dichos mercados corresponde, de conformidad con el ordenamiento jurídico, a la SIC, en su calidad de autoridad nacional de protección a la competencia, llamada a ejercer control ex post sobre prácticas restrictivas o conductas anticompetitivas, entidad que por medio de la Resolución 36826 del 13 de junio de 2022, concluyó que las conductas de Caracol Televisión no violan las normas de competencia. A partir de dicha decisión se generó un precedente jurídico vigente a la fecha, y cualquier decisión de la CRC que se aparte sin justificación de lo previamente resuelto por la SIC no solo podría desconocer las competencias de esta última, sino también afecta la seguridad jurídica y confianza legítima de los operadores del mercado.

En suma, de llegarse a expedir la resolución proyectada, esta podría verse afectada por un vicio de falta de competencia, en la medida en que la CRC no cuenta con una habilitación expresa para intervenir en los mercados de audiencia y pauta.

ii. En cuanto a la falsa motivación

Si bien la ausencia de competencia sería suficiente para descartar la expedición del proyecto de resolución y no exigiría mayores consideraciones adicionales, en aras de presentar comentarios al estudio elaborado por la CRC, se expone a continuación un breve análisis sobre la motivación, con el fin de mostrar que, aun en el escenario hipotético en que existiera competencia, la medida proyectada carece de un sustento adecuado.

Respecto a la causal de nulidad de falsa motivación, el Consejo de Estado señaló que:

“(...)la causal de nulidad de falsa motivación por error de derecho se configura cuando la administración desconoce los supuestos jurídicos que deben fundamentar la decisión administrativa por alguno de los siguientes motivos: i) por inexistencia de la norma invocada por la autoridad, ii) por ausencia de relación entre la norma invocada por la entidad y los hechos objeto de su decisión y iii) por errónea interpretación.”¹⁰

La CRC fundamenta el proyecto de resolución en los criterios previstos en el artículo 3.1.2.3 de la Resolución 5050 de 2016 (modificado por la Resolución 5900 de 2020): (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. Sin embargo, la forma en que se aplican dichos criterios no guarda una adecuada correspondencia con la realidad del mercado, lo que podría configurar la causal de falsa motivación por ausencia de relación entre la norma invocada y los hechos objeto de la decisión.

Ahora bien, sin que ello implique aceptar la competencia de la CRC para expedir el acto administrativo en cuestión, resulta pertinente señalar que el diagnóstico sobre las condiciones actuales del mercado no refleja adecuadamente la realidad económica y competitiva que hoy enfrentan los operadores de televisión abierta, tal y como se demuestra a continuación:

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Cuarta, 29 de julio de 2021, M.P. Myriam Stella Gutiérrez, Rad. 11001-03-27-000-2020-00017-00(25346).

a) *Desconocimiento de las condiciones actuales del mercado*

En lo que respecta a las condiciones actuales de competencia, se identifica como principal falencia del proyecto de resolución, la omisión de una realidad evidente: la oferta de contenidos, la audiencia y la oferta de pauta hace varios años se encuentran dispersas en infinidad de plataformas, redes sociales, medios de comunicación y nuevos actores del ecosistema digital, tales como creadores de contenido, los que comúnmente son llamados “influencers”. Esta situación ha tenido un impacto directo en los canales de televisión abierta nacional operados por particulares que han visto reducida significativamente su audiencia y su participación en el mercado publicitario.

Lo anterior no constituye un fenómeno nuevo. La propia CRC, así como otras entidades públicas y la doctrina han reconocido en distintos estudios y documentos técnicos esta migración progresiva hacia medios digitales y la consecuente pérdida de centralidad de la televisión en el consumo audiovisual. Sin embargo, en el proyecto regulatorio bajo examen se desconoce dicha evolución.

En el documento “Resumen ejecutivo del estudio sobre el rol de los servicios Over the Top (OTT) en Colombia – 2024”, se observa una muestra del reconocimiento que la misma CRC ha dado a la importancia y existencia de esta realidad, en dicho documento la CRC afirma lo siguiente:

“Esta Comisión reconoce la relevancia del tráfico generado por plataformas digitales en las redes de telecomunicaciones y las inquietudes relacionadas con su impacto en los modelos operativos y financieros del sector. En este contexto, la CRC adopta un enfoque basado en evidencia para abordar los desafíos del sector, lo que implica una fase de exploración exhaustiva para determinar si existen problemas. De esta forma evaluar el comportamiento del mercado y las condiciones actuales y futuras, garantizando que cualquier decisión esté fundamentada en evidencia sólida y considerando las perspectivas de los diferentes actores involucrados, sin partir de soluciones predefinidas.”¹¹

Otro ejemplo, se evidencia en documento realizado por la CRC denominado “El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia 2023”, en el cual establece:

“En el ámbito de los servicios audiovisuales, se identifica un cambio hacia las opciones en línea, con una disminución en las suscripciones a servicios de TV paga básica y premium a medida que aumenta la utilización de servicios audiovisuales en línea. Estas conclusiones proporcionan una visión integral de las dinámicas en el

11 Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC. (2024, diciembre).

mercado de comunicaciones y son fundamentales para comprender y adaptarse a las necesidades cambiantes de los usuarios.”¹²

Asimismo, la CRC en el documento *“Revisión de las condiciones de programación, publicidad y espacios institucionales en el servicio de televisión”* de julio de 2023 hace referencia en repetidas ocasiones al informe final del Departamento Nacional de Planeación denominado *“El futuro del sector audiovisual en Colombia: Necesidad de política pública y reformas normativas en el marco de la convergencia tecnológica y las tendencias del mercado”*, documento que establece lo siguiente:

“Es evidente que el crecimiento de servicios OTT de video como Netflix y otras plataformas online en la región de América Latina, forja nuevas forma de consumo de contenidos audiovisuales. Por su parte, Colombia mostró un crecimiento del 74,3 % en el número de suscriptores de Netflix en los primeros nueve meses de 2014, llegando a 535.000 suscriptores en septiembre de 2014.

El crecimiento de Colombia superó el promedio de la región —cerca del 65 %— y superó en más de 5 puntos porcentuales el de Brasil con el 69,2 %. En Colombia, al comparar el crecimiento de suscriptores de Netflix frente al crecimiento de suscriptores de televisión, se observa que mientras los últimos crecieron 1,6 veces entre 2011 y 2015, los suscriptores de Netflix aumentaron en más de 13 veces durante el mismo periodo.”¹³

Asimismo, la doctrina ha reconocido el impacto que han tenido nuevos agentes en el sector audiovisual, tal como se establece a continuación:

“El avance tecnológico de los últimos años ha producido importantes cambios en las dinámicas competitivas de la industria de contenidos audiovisuales. La digitalización y la mayor facilidad en el acceso a Internet ha incrementado la oferta y demanda dentro de este sector. El ingreso de nuevos agentes al mercado y de nuevos modos de producción y distribución de contenido nos obliga a repensar la normativa de competencia aplicable a esta industria”¹⁴.

Este reconocimiento refuerza la importancia de que cualquier medida regulatoria se debe apoyar en un análisis riguroso de la realidad del mercado. Sin embargo, el proyecto de resolución bajo examen se aparta de ese enfoque, pues no incorpora de manera suficiente

¹² El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia 2023, página 27.

¹³ El futuro del sector audiovisual en Colombia: Necesidad de política pública y reformas normativas en el marco de la convergencia tecnológica y las tendencias del mercado, página 73

¹⁴ Industria de contenidos audiovisuales y plataformas digitales: análisis desde el Derecho de la Competencia. Ver disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/24187>.

la evidencia sobre la migración de audiencias y el peso creciente de los servicios digitales que acaparan en una proporción cada vez mayor la demanda del mercado de pauta, lo que genera un desfase entre lo que la CRC y otros terceros han afirmado en sus propios estudios y lo que plantea en esta iniciativa.

De manera que la CRC, en atención al principio de confianza legítima, no podría apartarse de sus propios pronunciamientos previos sin una justificación sólida que lo respalde, pues hacerlo comprometería la coherencia y previsibilidad que debe regir la actuación administrativa.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en Sentencia T-453 de 2018, precisó que:

“El principio de confianza legítima funciona entonces como un límite a las actividades de las autoridades, que pretende hacerle frente a eventuales modificaciones intempestivas en su manera tradicional de proceder, situación que además puede poner en riesgo el principio de seguridad jurídica. Se trata pues, de un ideal ético que es jurídicamente exigible. Por lo tanto, esa confianza que los ciudadanos tienen frente a la estabilidad que se espera de los entes estatales, debe ser respetada y protegida por el juez constitucional”.

De manera que la CRC, en aras de no vulnerar un principio constitucional como el de confianza legítima, no debería apartarse de lo señalado en sus propios estudios y pronunciamientos recientes sin una justificación suficiente que lo respalde.

b) Inadecuada valoración de la competencia potencial

En cuanto a la competencia potencial, la CRC parte de un supuesto equivocado al considerar que esta solo podría materializarse con la entrada de un tercer canal de televisión abierta nacional, y que, al no preverse su aparición en el corto plazo, los actuales canales no enfrentan amenazas competitivas. Lo cierto es que, aún sin un nuevo operador en televisión abierta, la entidad debe tener en cuenta a los prestadores del servicio de televisión cerrada y otros medios, así como la presión proveniente de otras plataformas, redes sociales, medios de comunicación y nuevos actores del ecosistema digital es intensa y creciente. Las plataformas no requieren el uso de la infraestructura desplegada por los canales de televisión abierta nacional operados por particulares, y no deben acogerse a regulación alguna, lo cual les otorga una inmensa ventaja.

Además de las presiones competitivas provenientes de dichas plataformas y de la asimetría regulatoria frente a sus competidores, los canales de televisión abierta nacional operados por particulares soportan una injustificada carga económica derivada de la obligación de emitir su señal, tanto en tecnología analógica como digital (TDT), lo que se denomina *simulcast*.

En la referencia que hace la CRC en su respecto del tránsito a la TDT, es inexplicable que no considere los efectos que tiene en la competencia que -por razones imputables únicamente al Estado- aún no se haya producido el apagón analógico, lo cual ha debido suceder en diciembre de 2022. No es de recibo que la CRC no considere este punto bajo el argumento de que estas decisiones son competencia de otra agencia estatal, en la medida que para el particular el Estado es una sola entidad, y sus decisiones deben armonizarse, máxime cuando fue el gobierno quien decidió dispersar funciones que antes competían a la Comisión Nacional de Televisión.

En cuanto a la competencia potencial, la CRC en el documento soporte¹⁵ minimiza la creciente presión competitiva de los servicios ofrecidos en plataformas y/o redes sociales que incluyen contenidos por demanda VOD en diferentes modalidades, canales lineales disponibles por demanda como los canales FAST y contenidos de influenciadores o personas específicas en perfiles o canales propios de redes sociales. A ello se suma que omite considerar a otros actores con una incidencia significativa en la captación de audiencias y pauta publicitaria, como son las redes sociales, las plataformas digitales de distribución de video y los creadores de contenido.

La entidad admite que este fenómeno *“podría traducirse en presiones competitivas ascendentes dentro del mercado de televisión abierta, afectando su desempeño tradicional y obligando a una reconfiguración de su modelo operativo*. Sin embargo, afirma que *“no es posible, por el momento, determinar con certeza el efecto neto sobre la eficiencia del mercado”*.¹⁶ Esta incertidumbre que reconoce la CRC demuestra que, respecto de la competencia potencial, la entidad tampoco tiene suficientes elementos de juicio como para expedir la resolución proyectada.

En contra de la evidencia, especialmente de los últimos 5 años, la CRC afirma que *“no se prevé que el crecimiento de la publicidad digital represente una amenaza inmediata para los ingresos por publicidad televisiva, sino que ambas seguirán siendo pilares relevantes dentro del ecosistema publicitario, al menos en el horizonte de mediano plazo”*.¹⁷ Como ya se dijo y como se precisará más adelante en este documento, el mercado de pauta en el que participa Caracol Televisión ya se ha erosionado lo suficiente.

Tan es así, que la CRC, en documento reciente señaló que:

¹⁵ Documento soporte Análisis de los mercados de Televisión. Fase II-Análisis de Competencia: Mercado de los lados Pauta-Contenido, página 84

¹⁶ Idem. Página 85.

¹⁷ Documento soporte Análisis de los mercados de Televisión. Fase II-Análisis de Competencia: Mercado de los lados Pauta-Contenido, página 87

“Las plataformas de streaming han revolucionado el paradigma de la televisión lineal, transformando los hábitos de consumo y los modelos de negocio tradicionales. Este cambio abarca desde la eliminación de la linealidad y la unidireccionalidad hasta la transformación de la audiencia de un sujeto pasivo a uno más activo.”¹⁸

En consecuencia, la propia CRC ha reconocido, al igual que lo ha evidenciado Caracol Televisión, que las plataformas digitales han transformado de manera profunda los hábitos de consumo audiovisual. Siendo así, resulta lógico que los anunciantes orienten cada vez más su inversión hacia esos nuevos espacios donde se concentra la atención de las audiencias, lo que inevitablemente reduce la participación de la televisión abierta en la pauta publicitaria.

c) Falta de sustento en la aplicación del derecho de la competencia

La tercera motivación de la CRC es igualmente infundada.

En cuanto a la efectividad de la aplicación del derecho de la competencia, después de aludir a la referida Resolución 36826 del 13 de junio de 2022 de la SIC, en la que esta autoridad concluye que *“no hay conductas sancionables a la luz de las normas de competencia”* en el mercado de comercialización de pauta publicitaria en televisión, la CRC, en su documento soporte, afirma que en todo caso se *“justifica la intervención regulatoria ex ante por parte de la Comisión.”*¹⁹

La conclusión de la CRC resulta desacertada, en tanto que la propia SIC, quien es la autoridad competente en materia de libre competencia, ha reconocido que en los mercados de pauta y audiencia pueden existir fallas derivadas del funcionamiento mismo del mercado, pero que dichas prácticas son permitidas y, en consecuencia, no configuran conductas sancionables. Este pronunciamiento es claro en cuanto a que se trata de un escenario propio de la dinámica competitiva, que solo será objeto de control ex post cuando se materialicen conductas contrarias a la ley.

En ese contexto, no resulta jurídicamente válido que la CRC, careciendo de competencia para regular los mercados de pauta y audiencia, pretenda apartarse del análisis efectuado por la SIC y, con fundamento únicamente en su desacuerdo, introducir una regulación ex ante sobre estos mercados. El hecho de que la Comisión considere que las fallas

¹⁸ Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC. (2024). *Monitoreo de Tendencias 2024* [Documento en línea]. Disponible en la página web de la CRC.

¹⁹ Documento soporte Análisis de los mercados de Televisión. Fase II-Análisis de Competencia: Mercado de los lados Pauta-Contenido, página 91

identificadas puedan afectar el curso normal de la competencia no habilita, por sí solo, la atribución de competencias regulatorias que el ordenamiento no le concede.

Es por esta razón que no resulta necesario entrar a examinar si la CRC definió correctamente el mercado, pues, como se expuso en el capítulo relativo a la falta de competencia, la Comisión no debió siquiera adentrarse en la delimitación de mercados de pauta y audiencia, ya que su ámbito competencia no los comprende.

La CRC, por supuesto, tiene facultades para expedir regulación ex ante, pero únicamente respecto de los mercados que el legislador le ha confiado.

No obstante, resulta útil, en un escenario meramente hipotético, revisar algunos aspectos de su análisis. En este capítulo se destacan dos puntos que generan especial atención, mientras que observaciones de carácter técnico y más detalladas se presentarán en apartados posteriores.

- La afirmación de la CRC en el proyecto de resolución que se muestra así: *“(...) la Comisión evidenció que este mercado se encuentra altamente concentrado por parte de los operadores canal Caracol y canal RCN, resaltando la participación del primero, lo cual pudo haber sido propiciado por las condiciones de negociación que ejercen y por las sinergias con empresas vinculadas económicamente que fungen como anunciantes”* no resulta consistente con la realidad del mercado.

En primer lugar, si se analiza el mercado relevante de manera integral, la concentración no es tan evidente como lo plantea la CRC. La supuesta alta concentración obedece a que la entidad circunscribe el análisis únicamente a la televisión abierta, donde de hecho existen tres operadores, siendo que uno de ellos (Canal 1) ha cedido en la práctica su programación a un tercero y ha decidido no competir activamente en la búsqueda de audiencias.

En segundo lugar, atribuir la participación de Caracol a sinergias con empresas vinculadas carece de sustento empírico. Como se ha demostrado, en los últimos quince años Caracol ha mantenido un share de audiencia del 29,4% y un rating promedio de 4,8%, indicadores que responden a la preferencia del público por la calidad de sus contenidos y no a ventajas competitivas indebidas. De hecho, en los últimos cinco años, la única empresa vinculada que ha pautado en Caracol dentro de sus cincuenta principales anunciantes es D1 S.A.S., representando en lo corrido de 2025 apenas el 1,4% de sus ingresos por pauta, porcentaje irrelevante para sostener la afirmación de la CRC.

- Respecto a la posición de la CRC frente a la situación de Canal 1, resulta pertinente señalar que el análisis podría generar la impresión de un tratamiento preferencial

hacia este agente específico, lo cual sería conveniente precisar para preservar la objetividad de las decisiones de la autoridad.

En últimas el proyecto regulatorio está basado en la consideración que el concesionario de espacios del Canal1 tiene que recibir protección de la CRC debido a una supuesta “posición marginal y una influencia residual en el mercado.”²⁰ Frente a esa especie de minusvalía que la CRC le atribuye al Canal1 hay que advertir que este concesionario tiene plena habilidad legal para competir con los canales nacionales de operación privada. Así lo evidenció la Corte Constitucional en sentencia C-359 de 2016 al declarar la exequibilidad de las disposiciones de la Ley 1753 de 2015 que establecieron entonces un nuevo marco legal del contrato de concesión de espacios de televisión, así:

*“El Canal UNO es un **canal público de contenido comercial y su competencia directa lo constituyen los canales privados de televisión abierta nacional**, más allá del impacto que puedan tener las otras modalidades de televisión y las realidades tecnológicas convergentes. **La disputa por el mercado se enfoca primordialmente en la pauta publicitaria**, lo cual depende de las mediciones de consumo que tenga su programación.”* (Se destaca y subraya)

(...)

[L]a competencia directa del canal [Uno] son los operadores privados de la televisión abierta nacional, esto es, Caracol y RCN, más allá del impacto puntual que pueda tener la televisión local, la televisión regional o la televisión por suscripción; y por último, (viii) la disputa del mercado se enfoca primordialmente en la pauta publicitaria, circunstancia frente a la cual tienen incidencia las otras modalidades de televisión y las realidades del mercado convergente”. (Negrilla fuera de texto)

En la misma sentencia se declara que, aunque técnicamente el Canal1 es un concesionario de espacios de un canal de operación pública -gestionado por RTVC-, actúa en el mercado de televisión abierta nacional en competencia con los canales nacionales de operación privada:

“Con este propósito, la protección y la garantía de permanencia del Canal UNO permite la garantía de tres objetivos constitucionales, en primer lugar, asegura que el mercado de la televisión abierta

²⁰ Documento soporte Análisis de los mercados de Televisión. Fase II-Análisis de Competencia: Mercado de los lados Pauta-Contenido, página 50. Hoja 5 proyecto de resolución

nacional radiodifundida se siga prestando bajo las reglas de la competencia económica, en la que el actor público se convierte en una alternativa real de entretenimiento respecto de los canales privados, sin perjuicio del impacto que tienen las alternativas regionales y locales de televisión radiodifundida". (Negrilla fuera de texto).

Como bien lo señala esta providencia, los canales operados por particulares y el Canal 1 son empresas con fines comerciales que compiten en el mismo mercado por la venta del mismo producto: la pauta publicitaria, la cual a su vez está en función de la magnitud de la audiencia. No existe entonces ninguna justificación para tolerar que por circunstancias como la falta de inversión o de estrategia comercial, la CRC interfiera los mercados de pauta y de audiencia, efecto para el cual en todo caso carece de competencia.

La CRC pasa por alto que Plural Comunicaciones, concesionario del Canal Uno, celebró con Caracol Radio un acuerdo comercial para la explotación de pauta comercial que se presentó a consideración de la SIC. Según el documento soporte²¹ esta entidad declaró el desistimiento tácito de la solicitud de pre-evaluación de la operación informada por los intervinientes. Lo que evidencia una errática política comercial y de programación por parte del Canal Uno y sería su propia culpa y no la conducta de Caracol Televisión la que generaría sus escasos niveles de audiencia y, por ende, su exigua participación en el mercado publicitario.

No existe entonces ninguna razón para que en el proyecto de resolución la CRC de manera manifiesta y sin ninguna justificación técnica ni jurídica pretenda proteger con su regulación al Canal Uno.

II. FUNDAMENTOS TÉCNICOS

En la presente sección se analizan aspectos técnicos de la propuesta de la Sesión de Comisión de Comunicaciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC-, presentada el pasado 24 de julio de 2025- en virtud de la cual se adicionaría a la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante la *"Distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados con alcance nacional."*

²¹ Análisis de los mercados de Televisión. Fase II-Análisis de Competencia: Mercado de los lados Pauta-Contenido, página 32.

El antecedente próximo de esta propuesta es la Resolución CRC 7422 de 2024. En virtud de esta resolución y de las definiciones previas de mercados relevantes relacionados, resultan de especial atención los siguientes mercados minoristas, previstos en el Anexo 3.1. del Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016:

1. Mercado minorista con alcance municipal 1.8. de televisión multicanal en municipios con desempeño alto-moderado conformado por el servicio de televisión por suscripción.²²
2. Mercado minorista con alcance municipal 1.9. de televisión multicanal en municipios con desempeño incipiente, bajo y limitado conformado por los servicios de televisión por suscripción y televisión comunitaria.²³
3. Mercados minoristas con alcance municipal 1.6 y 1.7 en los que se consideran paquetes de servicio duo y trio que incluyen el servicio de televisión por suscripción.²⁴
4. Mercado minorista con alcance nacional 2.5. de distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados, con alcance nacional conformado por los servicios de emisión de contenidos de los canales de televisión abierta nacional.²⁵

Así mismo, en la Resolución CRC 7422 de 2024 se definieron los siguientes mercados mayoristas:

1. Mercado 4.4. correspondiente a mercados mayoristas de emisión de canales de televisión abierta nacional operados por privados, con alcance nacional.

²² Este mercado fue incorporado originalmente como mercado de televisión multicanal por la Resolución CRC 5048 de 2016 -compilada en la Resolución CRC 5050 de 2016 - y desagregado posteriormente en conjunto con el mercado 1.9 de televisión multicanal en municipios con desempeño incipiente, bajo y limitado por la Resolución CRC 6990 de 2022.

²³ Este mercado fue incorporado originalmente como mercado de televisión multicanal por la Resolución CRC 5048 de 2016 -compilada en la Resolución CRC 5050 de 2016 - y desagregado posteriormente en conjunto con el mercado 1.8 de televisión multicanal en municipios con desempeño con desempeño alto-moderado por la Resolución CRC 6990 de 2022.

²⁴ Definidos en la lista de mercados relevantes desde antes de la compilación regulatoria efectuada en la Resolución CRC 5050 de 2016.

²⁵ Este mercado fue definido por la Resolución CRC 7422 de 2024.

2. Mercado 4.5. correspondiente a mercados mayoristas de emisión de canales de televisión abierta regional, con alcance nacional

1) Alcance de las competencias de la CRC

El artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, establece dentro de las funciones de la CRC regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones. En ejercicio de tal facultad la entidad ha expedido regulación técnica para la provisión de servicios de televisión tanto abierta como cerrada, incluyendo la referente a redes de Televisión Digital Terrestre (TDT).

En cuanto a la regulación económica, la CRC ha intervenido precios en algunos mercados, en especial precios mayoristas, como es el caso de cargos de acceso en redes de telefonía fija y móvil. En el caso de los servicios de televisión este tipo de intervenciones serían pertinentes hipotéticamente en los servicios de pago (mayorista o minorista), pero no respecto de servicios sin costo, como es el caso del servicio de televisión abierta radiodifundida.

Teniendo en cuenta el principio de regulación por mercados, la potencial intervención de la CRC requiere que se defina previamente el mercado que se afectaría y que exista la provisión de un servicio de telecomunicaciones.

En el caso del servicio de televisión abierta radiodifundida la gratuidad es sustancial al mismo, por lo cual, no habría espacio para la intervención económica por parte de la CRC.

La audiencia que se conforma no es en si mismo un mercado de telecomunicaciones, tampoco lo es el mercado de pauta publicitaria en el cual actúan múltiples agentes de diversos sectores; estos son lados de un mercado que se soporta en la plataforma que los conecta (esta sí conformada por las redes y servicios de televisión que son servicios de telecomunicaciones) pero que no son la plataforma.

Así, la CRC solo tendría competencia respecto del proceso mismo de distribución de señales de televisión al usuario como servicio de telecomunicaciones, pero no respecto de cualquier otro mercado que se llegare a conformar a partir de este. Lo contrario implicaría que la CRC tendría competencia sobre el comportamiento de mercado de cualquier sector de la economía que se soporte en las redes y servicios de telecomunicaciones, lo cual hoy en día incluiría la gran mayoría de sectores de la economía, lo cual a todas luces desborda el alcance de sus competencias.

2) Las variables que se deben considerar para la definición de mercados relevantes

En general los mercados se definen y segmentan a partir de las características del producto y a los mercados geográficos. En el mercado producto se consideran los productos o servicios que son intercambiables desde la óptica del consumidor según sus características, precios y usos.

Para efectos de los análisis de competencia la Comisión Europea mantiene notas especiales para las definiciones de mercados relevantes²⁶ cuya pertinencia y aplicabilidad se evalúa de forma periódica. El objetivo de definir un mercado, tanto en su dimensión de producto como geográfica, es el de identificar a los competidores que puedan limitar su comportamiento e impedir que actúen independientemente de la efectiva presión competitiva. Así mismo define el mercado relevante de producto como el que comprende todos los productos o servicios que el consumidor considera intercambiables o sustituibles.

La Comisión Europea considera que debe tenerse en cuenta la evidencia de sustitución en el pasado reciente, pues pueden darse eventos o shocks en el mercado que ofrecen ejemplos reales de sustitución entre dos productos. Cuando este tipo de información histórica está disponible es fundamental considerarla para la definición del mercado.²⁷ Así, se recomienda analizar si ha habido cambios en los precios relativos o lanzamientos de nuevos productos con el fin de determinar cuáles productos han perdido ventas frente al nuevo producto en el mercado de interés.

Con el fin de establecer si una proporción económicamente significativa de los consumidores considera dos productos sustituibles²⁸ es necesario considerar encuestas o estudios referentes a los patrones de uso y actitudes de los consumidores, patrones de compra, opiniones expresadas por los minoristas y, en general, los estudios de mercado disponibles.

Finalmente se debe destacar que la Comisión Europea²⁹ advierte respecto de las diferentes categorías de clientes en cuanto a que el alcance del mercado de productos podría verse reducido en presencia de distintos grupos de clientes; esto es, cuando un grupo específico de clientes para el producto bajo análisis puede constituir un mercado más restringido y diferenciado cuando dicho grupo podría estar sujeto a algún tipo de discriminación de precios. Según la Comisión, esto suele ocurrir cuando se cumplen dos condiciones: (a) es

²⁶ CE. (1997). COMMISSION NOTICE - on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law. (97/C 372 /03). Comunidad Europea : CE - Comisión Europea - Official Journal of the European Communities

²⁷ Ver numeral 38 de la citada referencia de la CE.

²⁸ Numeral 41 de la citada referencia de la CE.

²⁹ Numeral 43 de la citada referencia de la CE.

posible identificar claramente a qué grupo pertenece un cliente individual al momento de venderle los productos en cuestión y (b) el comercio entre clientes o el arbitraje por parte de terceros no debería ser viable.

Si bien en productos o servicios como el consumo de contenido audiovisual y en particular frente a la televisión abierta el precio es cero, no lo es necesariamente el de otros servicios que proveen contenidos audiovisuales, pero es fundamental el planteamiento de los comportamientos divergentes entre diferentes grupos de población, lo cual necesariamente implica que no basta con analizar el mercado relevante desde la simple determinación de un bien o servicio y un mercado geográfico, sino que debe analizarse si al interior de este marco conceptual existe evidencia que permita determinar diferentes grupos de población que puedan ser caracterizados como mercados relevantes independientes y separados por sus características de consumo. Así resulta que, si bien el servicio de televisión es gratuito se evidencia la sustitución con otros servicios que pueden ser de pago.

3) El mercado definido por la CRC – Diferenciación entre la plataforma y los mercados conectados en un mercado de dos lados

Como se expresó arriba, en la Resolución CRC 7422 de 2025 la entidad definió el mercado minorista de alcance nacional 2.5. correspondiente a la distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados, con alcance nacional, el cual está conformado por la emisión de contenidos de los canales de televisión abierta nacional.

En el correspondiente documento soporte -“Análisis de los Mercados de Televisión – Fase I – Definición de nuevos Mercados Relevantes relacionados con el Servicio de Televisión”³⁰- se conceptualiza un mercado de dos lados a partir de un modelo simplificado de una plataforma que conecta dos mercados: la audiencia y la pauta.

En dicho documento se lee:

“En primer lugar, todos los estudios consultados 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” (se subraya y resalta) (página 26 del documento).

³⁰ CRC. (diciembre de 2023). Análisis de los Mercados de Televisión - Fase I, Definición de nuevos Mercados Relevantes relacionados con el Servicio de Televisión - Documento de Estudio. Bogotá D.C., Colombia: CRC - Comisión de Regulación de Comunicaciones - Política Regulatoria y Competencia

“...Todos estos estudios tienen la similitud de que analizan el mercado definiendo funciones de demanda o utilidad para cada uno de los lados, y luego, con base en las estimaciones obtenidas para las funciones tanto de los televidentes como de los anunciantes, solucionan el equilibrio teórico del mercado. En general, 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; y una relación significativa entre el precio de la publicidad y el grupo de edad de los televidentes, lo que sugiere que hay unos grupos etarios más atractivos para los anunciantes (para los cuales la relación entre estas variables es positiva), entre otras conclusiones” (Se subraya y resalta).

Así, se parte de la existencia de un lado correspondiente a la audiencia conformada por los televidentes o usuarios que consumen el contenido y otro lado relacionado con la publicidad y pauta conformado por los anunciantes.

Sin embargo, **la audiencia y la pauta** no son por sí mismos servicios de telecomunicaciones sino mercados distintos que se conectan a través de la plataforma indicada, esta sí parte de las redes y servicios de telecomunicaciones. Las redes y servicios de televisión abierta radiodifundida son una **plataforma** que permite la conexión de los dos lados del mercado, siendo esta plataforma el espacio de las redes y servicios de telecomunicaciones que regula la CRC.

El lado de la audiencia es un mercado amplio con multiplicidad de servicios que ofrecen contenidos audiovisuales con el fin de captar y mantener la atención del público. Esos contenidos no son un mercado de telecomunicaciones, tampoco lo es el tiempo de consumo; sí lo son las telecomunicaciones como soporte para la provisión del contenido y como plataforma que permite conectar los contenidos con la pauta.

Así, el lado del mercado de audiencia responde desde la demanda: la decisión de consumo del usuario que se traduce en su atención y tiempo dedicado a un contenido específico. Considerando las diferentes posibilidades y preferencias de formas de acceso que tenga cada usuario según su grupo etario, disponibilidad de formas, condición socioeconómica, entre otras, puede estar expuesto a diferentes patrones de presión competitiva, con lo cual existirían diferentes mercados de audiencia tal como se analiza en otro aparte de este documento.

En la oferta del contenido se compite por la audiencia y no por el pago de una suscripción, independientemente de si se trata de un servicio gratuito o de pago. El servicio de televisión abierta radiodifundida gratuita enfrenta las presiones competitivas de los demás agentes que suministran al grupo de usuarios de interés contenidos audiovisuales a través de las diversas plataformas.

Así, lo que existe entonces, tal como al inicio del documento lo indica la CRC, es un mercado de dos lados (audiencia y pauta) que se conforma a través de una plataforma (red y servicio de televisión abierta radiodifundida gratuita), donde esta plataforma debe competir en los dos lados, en un caso por la audiencia con múltiples actores y en el otro por la pauta con otros actores.

La CRC, utilizando casuística y definiciones de mercados de telecomunicaciones en la Unión Europea, caracteriza el mercado 2.5 en función del servicio de telecomunicaciones que se provee, lo cual es por sí solo un mercado. Sin embargo, este mercado 2.5 corresponde a la plataforma y no a ninguno de los dos lados del mercado, esto es, no corresponde al mercado del lado de la audiencia y tampoco al mercado del lado de la pauta.

La CRC define el mercado minorista como la *“Distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados, con alcance nacional”* e indica en nota pie de página que *“Este mercado hace parte de un mercado de dos lados no transaccional con dos mercados de producto relevantes separados”*. Lo anterior a partir de la conclusión que plantea en la tabla 24 del documento soporte en el expresa que existe un *“Mercado minorista de dos lados: **distribución de contenidos** - pauta publicitaria”* (Se subraya y resalta). Esta conclusión no responde a la realidad ni a los supuestos de los que parte el análisis mismo efectuado por la CRC. El mercado 2.5 está conformado por la provisión de la plataforma (la distribución de contenidos) que conecta los dos lados del mercado que corresponden a la audiencia y a la pauta.

La distribución de contenidos, definida como mercado 2.5, corresponde a la definición de un servicio de telecomunicaciones. Sin embargo, la distribución de contenidos es la plataforma que conecta dos mercados en un modelo de mercado de dos lados. Ninguno de los lados (audiencia y pauta) constituye un mercado de telecomunicaciones por sí mismo.

Además, la CRC no tiene competencia para regular los mercados de audiencia y pauta no están, pues, no corresponden a la provisión ni de una red ni de un servicio de telecomunicaciones.

4) El mercado definido por la CRC – Limitantes frente al actual proceso de Fase II.

La CRC estableció que el mercado 2.5 es un mercado de precio cero de conformidad con la tabla 24 del documento *“Análisis de los Mercados de Televisión – Fase I – Definición de nuevos Mercados Relevantes relacionados con el Servicio de Televisión”* ya citado.

En los considerandos de la Resolución CRC 7422 de 2025 la entidad expresó:

*“... las características observadas de las interacciones entre estos mercados sugieren que existe un mercado minorista de dos lados no transaccional, con alcance nacional, con dos mercados de producto relevantes separados, pero cuyas demandas se encuentran interrelacionadas entre sí, donde sus lados son: (i) la distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional, operados por privados, y (ii) los espacios de publicidad en canales de televisión abierta nacional, operados por privados. Que, el primer lado de este mercado está conformado por el mercado relevante de distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados, el cual se determinó como de alcance nacional, en el que participan los operadores de televisión **CARACOL TELEVISIÓN S.A.**, **RCN TELEVISIÓN S.A.** y **PLURAL COMUNICACIONES S.A.S.** Este mercado fue definido en consideración de que los televidentes perciben como sustitutos imperfectos las parrillas de contenidos emitidos por estos canales, en el que cada uno de estos se constituye como un monopolio de su programación, haciendo que las dinámicas de competencia entre los agentes que participan en el mercado se den en un entorno de competencia monopolística. Adicionalmente, los televidentes no realizan un pago por la obtención de los contenidos, por lo que se configura como un mercado de precio cero en el que los canales compiten vía calidad y variedad de los contenidos con el fin de atraer audiencias”. (Se subraya)*

Previamente la CRC había definido los mercados municipales 1.8. correspondientes a televisión multicanal en municipios con desempeño alto-moderado conformado por la televisión por suscripción y 1.9. correspondientes a televisión multicanal en municipios con desempeño incipiente, bajo y limitado conformado por la televisión por suscripción y televisión comunitaria.

Estos mercados minoristas definidos antes por la CRC no son mercados de precio cero en tanto el usuario paga una mensualidad por la parrilla, incluidos (por obligación regulatoria) la señal principal de los canales de Caracol Televisión y RCN Televisión y los demás de televisión abierta que existan en su respectiva área de operación.

El mercado minorista 2.5 caracterizado por la CRC como mercado de precio cero incluye únicamente la distribución minorista directa a los usuarios del contenido emitido por dichos canales bajo la consideración de que dicho contenido es recibido a costo cero por los usuarios, esto es, a través de terminales y antenas que accedan directamente a la señal radiodifundida de televisión. analógica o de TDT.

Este mercado minorista definido así por la CRC no incluye entonces, ni puede incluir a los usuarios que acceden a los contenidos que se retransmiten en sistemas de televisión por suscripción y comunitaria (mercados 1.7 y 1.8), pues no se cumple con los supuestos de la definición, alcance y consideraciones de la CRC para el mercado 2.5, esto es: (i) no

corresponden a servicios con costo cero pues los contenidos se incorporan como parte de la parrilla del servicio de televisión por suscripción o televisión comunitaria tienen costo; (ii) los usuarios no acceden directamente y sin costo a la distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados; se trata de una retransmisión del contenido por otras redes y otros medios como parte de una parrilla que integran los operadores de servicios de televisión por suscripción y comunitaria; (iii) no puede un usuario minorista participar en dos mercados minoristas a la vez a menos que en las definiciones de dichos mercados se hubiere considerado la conexión y presiones competitivas entre ellos, en este caso en el mercado 2.5. La CRC no incluye en su conformación los contenidos ni servicios de la televisión por suscripción o la televisión comunitaria y en los mercados 1.7 y 1.8 no incluye las emisiones gratuitas directas al usuario de los canales Caracol Televisión, RCN Televisión, Canal 1 ni de los demás contenidos de televisión abierta en la respectiva área de operación.

En consecuencia, el mercado minorista 2.5 tal como lo definió la CRC se conformaría exclusivamente por el conjunto de los usuarios que acceden a los contenidos dichos canales. Según estudios recientes³¹, en el año 2024 ya el 64% de los hogares en el país accedían a los contenidos de televisión abierta a través servicios de televisión paga, **el 31% accedían al servicio gratuito vía TDT y el 11% de hogares aún usaban el servicio gratuito a través de la red de televisión analógica**; Un usuario que contrata un servicio de televisión por suscripción o comunitaria paga por la disponibilidad de los contenidos de toda la parrilla; por tanto, cada canal allí disponible es potencialmente accesible y sustituye el consumo de los demás canales disponibles en ese momento, con lo cual se genera para ese grupo de usuarios frente al lado de la audiencia un escenario de competencia entre todos los contenidos disponibles en la parrilla por su atención en el tiempo disponible para consumo audiovisual.

El consumo del contenido de los canales de Caracol Televisión, RCN Televisión y Canal 1 a través de plataformas de contenido por demanda y redes sociales evidencia la existencia de un grupo de usuarios con acceso a Internet, terminales apropiadas y patrones de comportamiento que les permite acceder a otros contenidos en otras plataformas, en especial gratuitos como es el caso de YouTube o servicios similares, además de OTT por suscripción. Todo esto crea un escenario casi infinito de competencia en el consumo de contenido audiovisual, incluidas las redes sociales con fenómenos como los *influencers*.

Para la definición del mercado minorista 2.5 en el documento soporte de la Resolución 7422 de 2024 la CRC partió de un análisis parcial del mercado de televisión abierta como un mercado de dos lados: audiencia y pauta. Sin embargo, la CRC decide definir como

³¹ Brandstrat. (2024). Informe de Resultados. Encuesta a nivel regional, para conocer el uso de la televisión analógica y la Televisión Digital Terrestre – TDT; y el nivel de conocimiento de esta tecnología y el efecto de las acciones y estrategias desplegadas por el MinTIC. Bogotá: Brandstrat - estudio desarrollado para el MinTIC.

mercado únicamente el lado de la audiencia sin considerar el alcance real que tiene la audiencia (desde el punto de vista de la demanda de los usuarios por el consumo de contenido audiovisual que tengan a disposición).

Se define entonces como mercado únicamente el lado de la audiencia sin incorporar en la lista de mercados definidos por la CRC el lado de la pauta. La CRC simplemente incorpora una nota que indica que el mercado 2.5 hace parte de un mercado de dos lados sin especificarlo; las definiciones concretas de mercados en este caso se limitan al alcance del mercado 2.5, tal como fue incorporado en el Anexo 3.1 de la Resolución 5050 de 2016 por la Resolución 7422 de 2024.

En consecuencia, no existe fundamento para suponer fallas en el mercado de pauta, pues, este no ha sido definido por la CRC como mercado relevante.

5) La CRC no consideró la variable del grupo etario en los servicios de televisión

En reciente estudio efectuado en Reino Unido por el regulador del mercado³² se evidenció que el tiempo de consumo de productos audiovisuales en el hogar por diferentes dispositivos era de 271 minutos, de los cuales solo 109 minutos corresponden a un consumo de televisión lineal en vivo y en directo (esto es un 40,2% del tiempo promedio total). No obstante, al analizar por grupos etarios se evidenciaron grandes diferencias en estos perfiles de consumo, así:

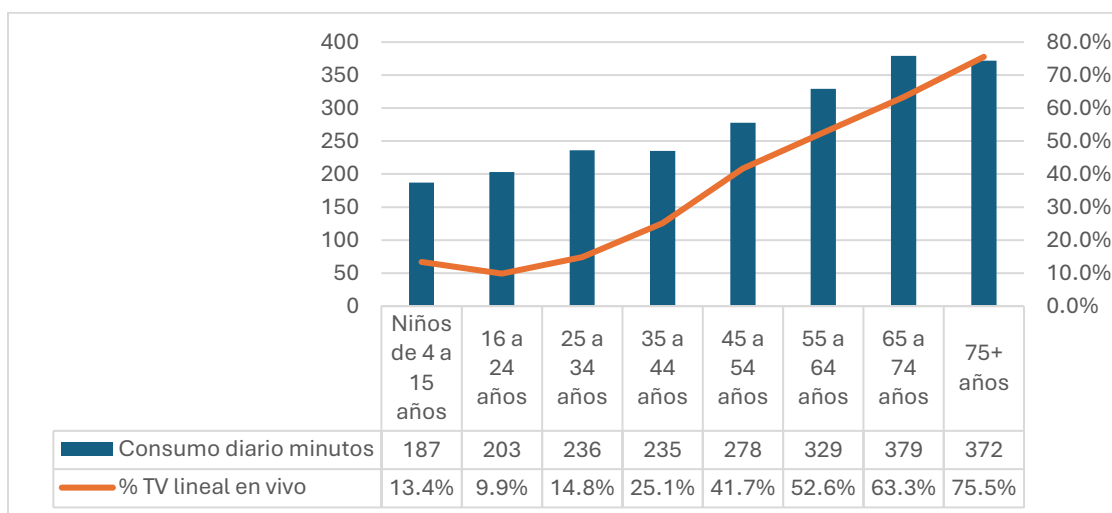


Ilustración 1 - Patrones de consumo promedio diario de contenido audiovisual en hogar en Reino Unido – 2023. Fuente. Ofcom

³² Ofcom. (31 de julio de 2024). Media Nations - UK 2024. Londres, Reino Unido: Ofcom. Obtenido de <https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/research-and-data/multi-sector/media-nations/2024/media-nations-2024-uk.pdf?v=371192>

Nótese primeramente que los adultos son quienes más consumen contenido audiovisual en el hogar. Los más jóvenes consumen en sitios distintos al hogar, pues, son generaciones más afines al uso de dispositivos móviles.

Además de que el consumo de contenido audiovisual en el hogar es menor en población más joven, el porcentaje de consumo de contenido en canales de televisión en vivo (Televisión lineal en vivo) es muy bajo (menos de 10% en adultos jóvenes (16 a 24 años) comparado con los grupos de mayor edad, llegando a 75,5% en personas de 75 o más años). Si se compara en términos absolutos, mientras un adulto de 75 o más años consume 281 minutos diarios de televisión lineal en vivo en el hogar, un joven de 16 a 24 años consume solo 20 minutos diarios (Esto es, un 7,1% de lo que consume el adulto mayor).

Además de esta divergencia de porcentajes según el grupo etario frente a otros servicios disponibles para el consumo de contenido audiovisual en el hogar³³ también se debe considerar que en la porción de consumo de televisión lineal en vivo se incluyen no solo los canales de acceso gratuito si no los que puedan estar disponibles en los paquetes de televisión lineal de pago en los hogares.

Según estudio reciente (Cortés Quesada, Barceló Ugarte, & Fuentes Cortina, 2023)³⁴, el consumo audiovisual de la Generación Z y Milenials se enfoca en micro contenidos de visionado rápido relegando a los radiodifusores tradicionales a un segundo plano. En el caso de España (García Orta, García-Prieto, & Suarez Romero, 2019)³⁵ frente a la entrada al mercado de plataformas pagas en Internet como Netflix, se encuentran cambios en patrones de consumo y en especial en la población de menor edad alejándose del consumo de parrillas clásicas de programación de televisión lineal con preferencia por el consumo de contenidos audiovisuales en internet, sobre todo de entretenimiento, con microconexiones frecuentes y no en sesiones de larga duración.

³³ El estudio identifica consumos de video por demanda de canales tradicionales y otros proveedores bajo modelos por suscripción o con publicidad, plataformas para compartir video, uso de sistemas de Blu-ray/DVD/VHS y otros usos de los dispositivos como pueden ser los videojuegos.

³⁴ Cortés Quesada, J., Barceló Ugarte, T., & Fuentes Cortina. (2023). Audio-visual consumption of Millennials and Generation Z: preference for snackable content. *Doxa Comunicación*, 36, pp. 303-320. Obtenido de <https://revistascientificas.uspceu.com/doxacomunicacion/article/view/1687>

³⁵ García Orta, M., García-Prieto, V., & Suarez Romero, M. (2019). Nuevos hábitos de consumo audiovisual en menores: aproximación a su análisis mediante encuestas. *Doxa Comunicación*, 28, pp. 241-260. Obtenido de <https://idus.us.es/server/api/core/bitstreams/026b9857-273e-4e3b-b608-1b91e7fdc306/content>

En el mercado audiovisual a nivel global³⁶ existe evidencia que ya en 2019 los consumidores digitales permanecían en línea casi 7 horas al día con un 51% del tiempo en un dispositivo móvil. El consumo de televisión en línea ya superaba la hora diaria acercándose al consumo de televisión tradicional; así mismo el mayor consumo de este tiempo se daba en redes sociales y con un uso de esta segunda pantalla (móvil) mientras se ve televisión tradicional de un 85% de la población. Esta tendencia se presentaba en una muestra amplia de países, incluido Colombia, en la cual para la época se identificaba un consumo de 54 minutos de televisión en línea vs 2 horas 16 minutos de televisión lineal tradicional.

Frente a estos comportamientos diferenciales según los grupos de edad para la determinación de los mercados relevantes audiovisuales es ineludible estimar la variable etaria. No se puede asumir que toda la población tiene un consumo homogéneo sin considerar el proceso de reemplazo generacional con divergentes patrones de consumo.

En un estudio de la CRC sobre consumo audiovisual por parte de menores de edad³⁷, se evidencia una alta penetración en hogares de dispositivos tecnológicos, en especial a través de televisores y dispositivos móviles, los cuales les permite el acceso a videos y videojuegos.

En las diferentes regiones del país se evidencia que, en comparación con los canales internacionales, el consumo de canales nacionales por parte de los menores de edad es bajo.

³⁶ Ver GlobalWebIndex. (2019). Digital vs Traditional Media Consumption - Analyzing time devoted to online and traditional forms of media at a global level, as well as by age and across countries. GlobalWebIndex. Obtenido de https://www.amic.media/media/files/file_352_2142.pdf

³⁷ CRC. (2024 A). Estudio de Infancia y Medios Audiovisuales - Consumo, Mediación Parental y Apropiación. Bogotá: CRC - Comisión de Regulación de Comunicaciones. Obtenido de <https://www.crcm.gov.co/es/biblioteca-virtual/informe-ejecutivo-estudio-infancia-y-medios-audiovisuales-2024>

	Canales nacionales	Canales internacionales	Plataformas pagas	Páginas de Internet	Aplicaciones celulares	Aplicaciones Tablet	Aplicaciones Computador	Consola videojuegos	Consola videojuegos portátil
Amazónica	8%	11%	2%	19%	40%	10%	4%	6%	0%
Bogotana/cachaca	10%	24%	6%	14%	30%	3%	6%	5%	2%
Costeña caribe	15%	7%	13%	9%	36%	4%	5%	10%	3%
Cundiboyacense	7%	15%	7%	12%	44%	2%	5%	8%	1%
Indígena caribe	29%	12%	7%	3%	40%	3%	4%	1%	2%
Llanera	12%	10%	16%	15%	37%	1%	3%	5%	2%
Opita	15%	7%	4%	11%	45%	1%	7%	7%	2%
Pacífica	26%	8%	5%	14%	27%	5%	9%	3%	2%
Paísa	14%	13%	7%	7%	42%	4%	6%	8%	1%
Pastusa	10%	6%	11%	13%	39%	3%	6%	8%	4%
Sabanera caribe	17%	15%	8%	6%	41%	7%	6%	1%	0%
Santandereana	17%	6%	9%	11%	41%	4%	8%	4%	1%
Vallecaucana	3%	31%	4%	8%	38%	6%	7%	4%	0%

Ilustración 2 - Consumo de televisión por región en Colombia en jóvenes y adolescentes.
Fuente. Tomado de (CRC, 2024)

Esta evidencia de lo que sucede en Colombia -en línea con la tendencia global- no fue tomada en cuenta por la CRC al definir los mercados relevantes relacionados con el lado de la audiencia. Así pues, desde la fase I del proyecto regulatorio la CRC incurre en el error de estimar los supuestos de sustituibilidad sin considerar los rangos de edad. Para determinar la existencia o no de presiones competitivas en el lado de la audiencia y del consumo del contenido audiovisual se debe considerar cada grupo etario por separado, según sus patrones de consumo audiovisual, lo cual incide directamente en el mercado de la pauta.

6) La evidencia de presión competitiva en el mercado de audiencia

En múltiples estudios internacionales³⁸ se evidencia que la atención de los usuarios es un recurso escaso que se impacta de manera considerable con el acceso a internet fijo y móvil, generando una inmensa presión competitiva en el consumo de contenido audiovisual, gracias a la omnipresencia de esta red

³⁸ Entre otros: (i) Anderson SP, d. P. (2012). Competition for attention in the information (overload) age. . Rand J Econ, 43(1):1–25.; (ii) Boik A, G. S. (2017). The empirical economics of online attention. . Kelley School of Business , Research Paper No. 22427; (iii) Evans, D. (2013). Attention rivalry among online platforms. Journal of Competition Law and Economics, 9(2):313–357; (iv) Falkinger, J. (2008). Limited attention as a scarce resource in information-rich economies. Econ Journal, 118:1596–1620; (v) Gaenssle, S. (2021). Attention economics of instagram stars: #Instafame and sex sells? Ilmenau Discussion Papers, Vol. 27(150).

Bajo el concepto de la **economía de la atención** un individuo solo puede atender un contenido a la vez; así, a manera de ejemplo, si un usuario decide ver un contenido en YouTube, ya no podría dedicar su atención a ver un canal de televisión pública, existiendo un coste de oportunidad. Además, los usuarios dedican tiempo a otras actividades como trabajar, dormir, deportes, cuidado de la familia, lo cual limita claramente el tiempo disponible para el consumo de contenido audiovisual.

La CRC en el desarrollo de la fase I y la fase II de este proyecto regulatorio ha partido de análisis efectuados a través de estudios elaborados por la entidad en el año 2015³⁹ sobre mercados de televisión en un entorno convergente y por el DNP en el año 2016⁴⁰ relacionado con el estado del sector audiovisual, momento en el cual si bien ya se identificaba la existencia de otras formas de consumo de contenido audiovisual no se evidenciaba claramente un efecto de sustitución sino más bien de complementariedad entre estos medios y la televisión abierta⁴¹.

La realidad del mercado ha cambiado sustancialmente desde el año 2015⁴², como se evidencia en otro aparte de este documento en el cual se muestra la caída acelerada de la

³⁹ CRC. (2015). Mercados Audiovisuales en un Entorno Convergente. Bogotá: CRC - Comisión de Regulación de Comunicaciones.
https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-3-06/Propuestas/mercado_tv_colombia_pub02-03-2015-icf-jmw.pdf

⁴⁰ DNP. (2016). El futuro del sector audiovisual en Colombia: Necesidad de política pública y reformas normativas en el marco de la convergencia tecnológica y las tendencias de mercado. Bogotá: DNP - Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Informe%20convergencia%20dyd%20re_v_STEL%2018-01-2017CEVC.pdf

⁴¹ Al respecto se pueden citar entre otros los siguientes estudios de la CRC: (i) Resumen ejecutivo del estudio sobre el rol de los servicios «Over the Top» OTT en Colombia – 2024 y consulta al sector elaborado por la CRC en el año 2024; (ii) Monitoreo de Tendencias Tecnológicas y de Consumidor – Versiones de 2023 y 2024 elaborados en dichos años por la CRC; (iii) Revisión de las condiciones de programación, publicidad y espacios institucionales en el servicio de televisión – Documento de Formulación del Problema, elaborado por la CRC en el año 2023 o; (iv) Estudio sobre El Rol de los Servicios OTT en el Sector de las Comunicaciones en Colombia 2023 - Segmento Residencial

⁴² No obstante, en esa época ya existían estudios que evidenciaban claramente -con efectos de sustitución- la presión de las OTT sobre la suscripción de televisión paga. Ver por ejemplo (Malone, J., Nevo, A., Nolan, Z., & Williams, J. (2023). Is OTT Video a Substitute for TV? Policy Insights from Cord-Cutting. The Review of Economics and Statistics, 105 (6): 1615–1623. Obtenido de <https://direct.mit.edu/rest/article-abstract/105/6/1615/107649/Is-OTT-Video-a-Substitute-for-TV-Policy-Insights?redirectedFrom=fulltext>) que analizó el periodo 2012 a 2016 en los Estados Unidos.

participación en audiencia frente a estos nuevos medios que se traduce además en caídas de participación, precios y facturación de la televisión abierta en el mercado de pauta⁴³.

Sobre este punto, se han analizado más recientemente en diversos países las dinámicas competitivas entre plataformas de provisión de contenido audiovisual, incluyendo la televisión lineal tradicional, encontrando que la presión es más evidente en el caso de las franjas de mayor audiencia (la franja comúnmente denominada como Prime en la televisión lineal); es el caso de (Budzinski O, 2021)⁴⁴, en el cual plantea que el mercado dominado antes por la televisión lineal ha sido contestado por servicios de streaming de video como Netflix, YouTube, Amazon Prime y otros que se han posicionado como nuevos proveedores de contenido audiovisual.

En este ambiente existen presiones competitivas importantes entre estas plataformas (acceso libre como YouTube, plataformas de video por demanda como Netflix y la televisión tradicional) en especial en el horario de máxima audiencia (franjas Prime). En los horarios de menor audiencia la intensidad de esta competencia es más baja, lo cual se puede explicar por la diferenciación entre personas que permanecen en el hogar y las personas que laboran o estudian.

El citado estudio encuentra diferencias en consumo según grupos etarios, como ya se ha explicado, pero estima que es muy probable que la separación que existe entre los tres tipos de plataformas para el consumo de medios audiovisuales en el mercado agregado se desvanezca en el futuro, teniendo en cuenta que en tanto las generaciones más jóvenes encuentran mayor sustituibilidad entre ellas y los perciben como directos competidores, reemplacen gradualmente a las generaciones mayores que tienen propensión mayor a permanecer en un patrón de consumo más tradicional de televisión lineal. Este es un elemento esencial en los análisis prospectivos relativos al potencial de mayor presión competitiva que no fueron tenidos en cuenta por la CRC.

Yamatsu & Lee, 2023⁴⁵ analizan el mercado japonés para el periodo 2019 a 2020 y encuentran que el streaming reemplaza a la televisión lineal tradicional expandiendo

⁴³ El DANE considera cuentas agregadas de la pauta con otra serie de actividades para sus análisis sectoriales; ver por ejemplo el documento de Cuenta Satélite de Economía Cultural y Creativa (CSECC) - 2022 - 2024 preliminar de agosto de 2025.

⁴⁴ Budzinski O, G. S. D. (2021). The battle of YouTube, TV and Netflix: an empirical analysis of competition in audiovisual media markets. SN Bus Econ, 1:116. <https://link.springer.com/article/10.1007/s43546-021-00122-0>

⁴⁵ Yamatsu, T., & Lee, S. (2023). Multiple Relationships between Streaming and Linear TV: Examining Media Substitution Theory Using Big Data. . Journal of Broadcasting & Electronic Media., 67(4), 442–465. doi:<https://doi.org/10.1080/08838151.2023.2250039>

además su funcionalidad (traducción, close caption, entre otras facilidades). También evidencia que existe una fuerte presión en especial en géneros de series y películas, así como en servicios de grabación de televisión lineal por parte de los servicios de streaming y respaldan la aplicabilidad de la teoría de la sustitución de la televisión lineal por estos servicios.

En el caso de Latinoamérica (Jung & Melguizo, 2023)⁴⁶ analiza información de 17 países de la región y encuentra que, si bien en el periodo 2011 a 2020 no se evidencia sustitución de la televisión de pago por las OTT, en el periodo 2015-2020 si se evidencia el efecto de sustitución entre estos dos servicios pagos, con lo cual se sugiere que los reguladores deberían incluir los servicios OTT en su alcance y producir análisis profundos a nivel de país para actualizar y optimizar las regulaciones. Es de esperar que efecto similar se presentare entre las OTT gratuitas y los servicios de televisión tradicionales gratuitos.

Sobre este tema (Choo, Choi, & Yoon, 2024)⁴⁷ analizaron el mercado coreano en cuanto a las preferencias de los consumidores por los servicios de transmisión libre (OTT) y los medios de difusión tradicionales (TV) con información del año 2021, encontrando evidencia de sustitución en términos de audiencia entre ellos y efectos en los dos lados de los mercados que se conforman para la televisión tradicional gratuita (Audiencia y pauta).

En Colombia, de conformidad con IBOPE, en el consumo de contenido audiovisual en terminales de televisión (tradicionales e inteligentes) en lo corrido del presente siglo se evidencian presiones competitivas tradicionales entre la televisión abierta y los contenidos de televisión cerrada. Desde el año 2022 la presión competitiva del consumo de contenidos de plataformas y servicios digitales (pagos como Netflix o gratuitos como YouTube) es aún más significativa ante la mayor penetración de terminales de televisión inteligente.

⁴⁶ Jung, J., & Melguizo, A. (2023). Is your netflix a substitute for your telefunken? Evidence on the dynamics of traditional pay TV and OTT in Latin America. Telecommunications Policy, Volume 47, Issue 1. doi:<https://doi.org/10.1016/j.telpol.2022.102397>

⁴⁷ Choo, S., Choi, D., & Yoon, K. (2024). Estimating the Substitutability Between OTT Services and Traditional Broadcasting Media. . Global Economic Review, 53(4), 380–396. doi:<https://doi.org/10.1080/1226508X.2024.2440339>

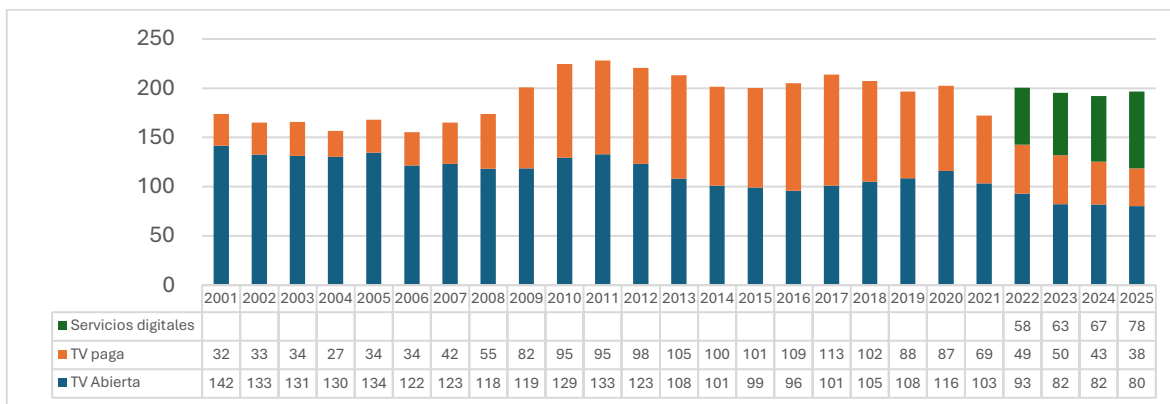


Ilustración 3 – Evolución del consumo promedio de televisión en hogares en Colombia (minutos) **en televisores**. Fuente. IBOPE. Año 2025 parcial hasta el 12 de agosto

Nótese que el consumo se ha mantenido estable alrededor de los 200 minutos desde el año 2009, pero con una participación decreciente de la televisión lineal tradicional en los últimos años a favor de las plataformas digitales y, en todo caso, con una caída importante de la participación de la televisión abierta; a principios de siglo superaba el 80% del tiempo de consumo de contenido audiovisual en televisores en el hogar y hoy participa en apenas un 41%.

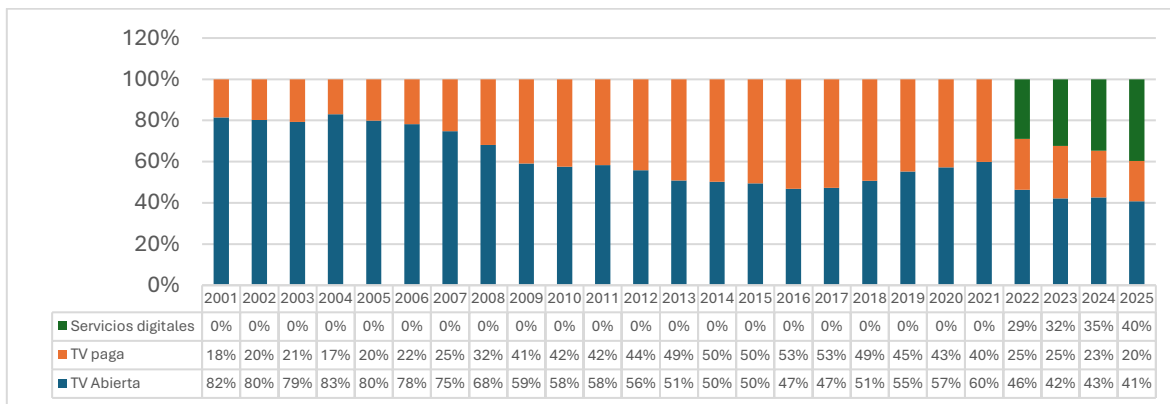


Ilustración 4 – Evolución de la participación en el consumo de televisión en hogares en Colombia **en televisores**.

Fuente. IBOPE. Año 2025 parcial hasta el 12 de agosto

Además, si se considera que existen otras terminales en hogares para el consumo audiovisual, como son los computadores y terminales móviles, se encuentra que el consumo de televisión lineal resultaría en una menor proporción y así mismo el consumo de televisión abierta.

Esta evidencia refleja la efectiva presión competitiva en el mercado de audiencia en Colombia y el mismo patrón de competencia por la atención en el mercado de audiencia que se ha identificado en la literatura. A diferencia de lo que supone la CRC, la provisión

del servicio de distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados, enfrenta una intensa presión competitiva en el lado de la audiencia y es evidente la sustitución del consumo por contenidos provistos por otros actores, como es el caso de los diferentes canales de televisión abierta públicos y privados, los canales presentes en sistemas de televisión paga (por suscripción y comunitaria) y los contenidos audiovisuales provistos mediante plataformas a través de la Internet (por suscripción como es el caso de Netflix o gratuitos como es el caso de YouTube).

La CRC en el documento soporte que dio origen a la definición contenida en la Resolución 7422 de 2024⁴⁸ consideró que la televisión abierta y la televisión por suscripción diferían en cuanto a la forma de financiación y en ese contexto eran considerados como complementos mas no como sustitutos. Los ejemplos que utilizó entonces la CRC se referían en general a casos de competencia e integraciones de actores de televisión en países desarrollados. El alcance del mercado inicialmente propuesto (esto es la audiencia) parte del concepto de distribución del contenido sin considerar la percepción del usuario y su capacidad de acceder a contenidos a través de diferentes plataformas (demanda del contenido) ni la forma como el oferente llega al usuario (oferta del contenido).

La realidad es que la audiencia es determinada por la atención que se logra del usuario, quien en su limitado tiempo puede consumir contenidos audiovisuales en otras plataformas, generándose así un proceso de sustituibilidad específicamente en el mercado de audiencia. Infortunadamente la CRC ignoró la realidad de que en el mercado existen múltiples agentes que compiten por la audiencia, lo cual evidencia el alto grado de sustituibilidad. Además la entidad pasó por alto las diferencias en los patrones de consumo en los diversos grupos etarios ya explicadas.

Así pues, la definición del mercado 2.5 no considera todos los sustitutos que compiten en cada lado del mercado, que para el caso de la audiencia son todos los servicios tanto pagos como gratuitos que proveen contenido audiovisual que consume el usuario en el tiempo que disponga para ello.

Al definir el mercado considerando solamente la emisión de los canales nacionales privados y suponer que no existen presiones competitivas por la audiencia, la CRC desconoce la realidad de este lado del mercado cual es la de luchar para lograr el consumo minorista de su contenido.

⁴⁸ CRC. (diciembre de 2023 A). Análisis de los Mercados de Televisión - Fase I, Definición de nuevos Mercados Relevantes relacionados con el Servicio de Televisión - Documento de Estudio. Bogotá D.C., Colombia: CRC - Comisión de Regulación de Comunicaciones - Política Regulatoria y Competencia

Ahora bien, frente a la realidad de la participación de **CARACOL TV** en el mercado, ella se deriva únicamente de la atraktividad de sus contenidos y del esfuerzo empresarial detrás de ello.

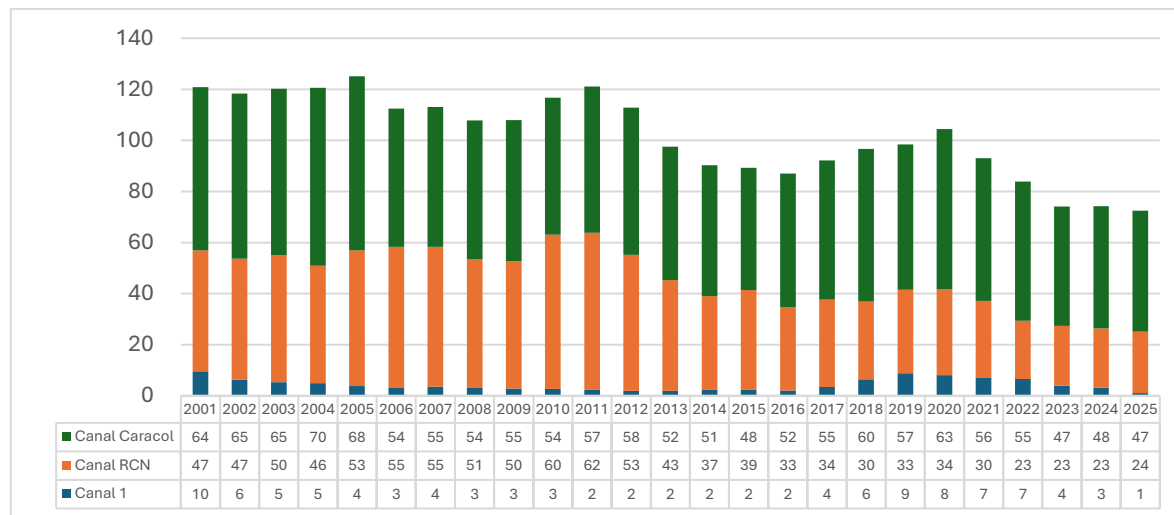


Ilustración 5. Consumo diario promedio de contenido audiovisual en canales de televisión abierta nacional (minutos). Fuente. Cálculo basado en IBOPE. 2025 considera datos disponibles parciales hasta inicios del mes de agosto.

Si la audiencia prefiere los contenidos del **Canal Caracol** frente a los del Canal RCN y el Canal Uno ello es el resultado del esfuerzo empresarial tanto financiero como de su equipo humano (Know How). No existe ninguna conducta contraria a la competencia. Es el simple y legítimo desarrollo de su objeto empresarial.

En suma, contrario a lo propuesto por la CRC en su documento presentado para comentarios, los canales de televisión abierta no tienen poder de mercado tal que evidencie fallas de mercado en el mercado en el lado de la audiencia; por el contrario se ven sujetos a importantes presiones de otros agentes que contestan por la atención de los usuarios en el consumo de contenido audiovisual. Así mismo se evidencia que la participación de mercado de **CARACOL TV** responde en últimas a la audiencia que logra gracias a sus esfuerzos empresariales para poder entregar a los televidentes, usuarios del servicio, contenidos atractivos, lo cual es la esencia del servicio de televisión abierta que presta.

7) La evidencia de presión competitiva en el lado del mercado de pauta

Como se indicó, el análisis del mercado parte de las definiciones que se establecieron en la fase I, en particular de la definición establecida en la Resolución 7422 de 2024. En el numeral 5.1.5.6 del documento soporte de la misma (CRC, 2023 A) se expresó:

“Por otro lado, desde el punto de vista de la demanda, el análisis cualitativo de sustituibilidad realizado a partir de los datos disponibles y de la información suministrada en las mesas de trabajo que se realizaron con representantes de los anunciantes, de las agencias de publicidad y centrales de medios y con los propios canales de televisión, permitió afirmar que la publicidad en medios digitales y en otros medios de comunicación tradicionales es complementaria a la publicidad en televisión, y no sustituta, y en ese sentido, podrían existir mercados separados para cada uno de estos servicios”. (Se subraya y resalta).

Así mismo, en la tabla 12 que consolida conclusiones del mismo documento se indica como hallazgos potenciales complementarios para el mercado lo siguientes: “*Medios tradicionales (radio, revistas, out of home, etc) y Medios digitales*”.

Es claro que el análisis de la CRC evidenció la existencia de otros medios que podían generar presiones competitivas, en especial en lo relacionado con la pauta (también con la audiencia). Así mismo el documento soporta reconoce que el análisis efectuado para la definición del mercado fue meramente cualitativo y basado en la opinión de los actores de mercado, donde se acude a diversos demandantes de pauta. Sin embargo, la realidad del mercado es que existe un poder de negociación mucho mas alto en el lado de la demanda, es decir, la pauta es hoy en día un mercado de compradores y existen presiones competitivas sustanciales por parte de los demás medios, en especial los nuevos medios digitales. Así, la decisión de excluir del mercado a otros actores y suponer que la competencia se da solo entre los tres canales nacionales no tiene fundamento fáctico, además de no contar con evidencia cuantitativa que permita concluir que no existe dicha presión competitiva.

Definitivamente, en el lado pauta del mercado no se puede desconocer en lo absoluto la existencia de múltiples actores que generan significativas presiones competitivas, pues, ofertan a los anunciantes sus diferentes audiencias en diferentes medios. En términos generales los anunciantes y las agencias de medios determinan la mezcla de medios en los cuales pautan según el producto y el mercado objetivo que desean alcanzar. Dentro de las posibles audiencias, se conforma aquella que consume contenidos audiovisuales en pantallas, a los cuales pueden acceder en terminales de televisión (hoy en día con alta incidencia de terminales inteligentes o Smart TV), así como en computadores y equipos móviles (teléfonos y tabletas), entre otras.

El monto de la pauta en televisión abierta está consolidada a través de la Asociación Nacional de Medios de Comunicación -Asomedia y la pauta en medios digitales por Interactive Advertising Bureau -IAB.

Al analizar series de tiempo de largo plazo, tal como se recomienda en la nota de la Comisión Europea sobre definición de mercados relevantes anteriormente referenciada es

más que evidente el efecto sustancial y agresivo de pérdida de mercado de pauta por parte de la televisión abierta en su conjunto frente a otros medios, en especial medios digitales, tal como se muestra a continuación.

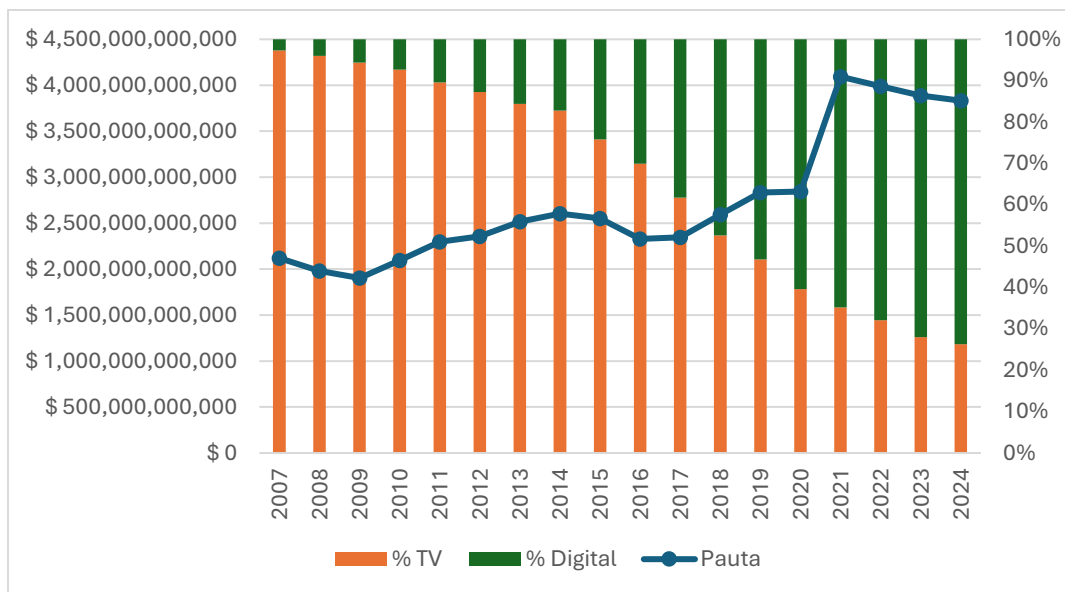


Ilustración 6 - Evolución de la pauta en pantallas (Pesos constantes de 2024) y participación entre TV abierta y medios digitales. Fuente. Cálculos propios con base en información ASOMEDIOS, IAB y DANE (IPC), no considera pauta en canales internacionales.

Al considerar un periodo suficientemente largo de más de una década se evidencia que crece de forma sustancial la pauta en pantallas mediante las cuales se consume contenido audiovisual. Aunque no se tiene reporte de pauta en canales internacionales disponibles en sistemas de televisión por suscripción su monto es considerable, lo cual impactaría aún más la pauta de televisión abierta. También es evidente que la participación de la televisión abierta cae de forma muy marcada pasando de un 91% en el año 2007 a apenas un 24,9% en el año 2024.

Si se analiza el segmento de televisión abierta nacional en términos absolutos (precios constantes de 2024), se encuentra que la pauta ha venido cayendo de forma sostenida, pasando de un rango de entre 1,9 billones a 2 billones (pesos constantes de 2024) entre el año 2007 al 2014, momento a partir del cual cae sustancialmente (salvo en el año de recuperación económica post Covid-19) para ubicarse hoy en día en 0,9 billones (pesos constantes de 2024), tal como se ilustra a continuación.

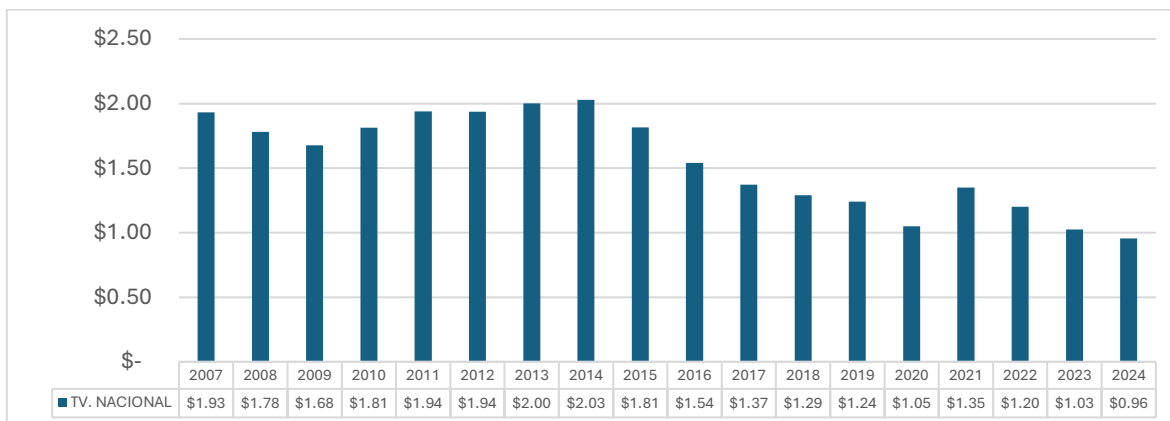


Ilustración 7 - Evolución de la pauta en Televisión abierta nacional - (Billones de pesos constantes de 2024). Fuente. Cálculos propios con base en información ASOMEDIOS, canales y DANE (IPC)

Esta pérdida acelerada de facturación y de participación frente a otros medios evidencia la alta presión competitiva de dichos medios en el lado de mercado de pauta.

Así mismo, los precios unitarios se ven afectados a la baja, con lo cual se encuentra que los canales de televisión abierta nacional no tienen poder de fijar precios por si solos dadas las altas presiones competitivas existentes. En un ejercicio de estimación de precios unitarios promedio de Costo por Punto de Rating (CPR) se encuentra una tendencia a la reducción de precios (en pesos constantes de 2024) desde el año 2015.

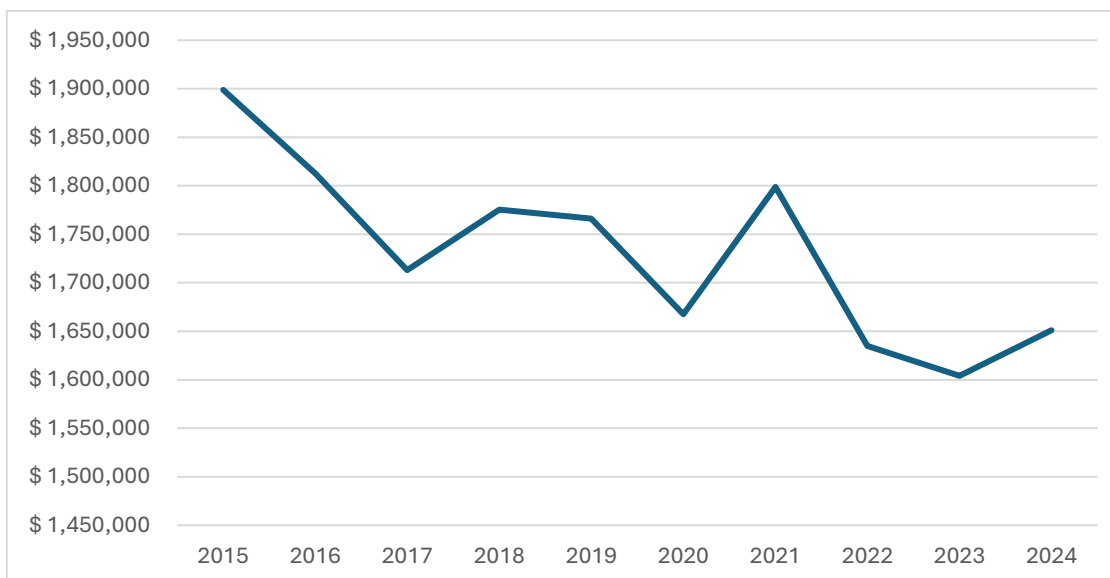


Ilustración 8 - Evolución costo punto rating (CPR) (Pesos constantes de 2024) Fuente estimación propia con base en muestra de principales anunciantes suministrada por **CARACOL TV**.

Así, pues, la tendencia general de las tarifas promedio es a la baja. En términos reales se ha tenido un acumulado de 13,05% de reducción en términos reales desde el año 2015 hasta el año 2024. La tendencia de reducción de tarifas continúa en 2025; lo anterior implica que los ajustes de precios que se logran ni siquiera compensan la inflación de cada año, con lo cual existe una erosión sostenida en los precios en términos reales. Nótese que el CPR considera un valor de referencia constante que no depende del agregado de audiencia que se logre sino que representa un valor para una unidad constante de audiencia y que se coloca en el mercado de pauta.

Esta realidad es consecuencia de la alta presión competitiva de otros medios en un mercado creciente en el cual dichos medios absorben todo el crecimiento y aún más, en detrimento de los canales de televisión abierta. En este mercado de pauta la mayor capacidad de negociación la tienen los demandantes, esto es los anunciantes y en especial las centrales de medios, encontrándose unas características de evolución de participaciones de mercado y precios que evidencian dicho desbalance en el poder de negociación en este lado del mercado (pauta) a favor del lado comprador en el mercado.

En suma, la realidad en el lado pauta del mercado es la siguiente:

- (i) El análisis de series de largo plazo muestra la evidencia de sustanciales presiones competitivas de medios alternos que contestan la pauta de los canales de televisión abierta.
- (ii) Las participaciones de la televisión abierta vienen cayendo sustancialmente desde el año 2015.
- (iii) La facturación agregada de pauta de la televisión abierta nacional viene cayendo sustancialmente habiendo perdido más de la mitad de la misma en el periodo 2014 a 2024 en términos reales (pesos constantes de 2024).
- (iv) Los precios unitarios promedio estimados de la pauta tienen una tendencia a la baja desde el año 2015 habiéndose reducido en mas de un 13% en términos reales desde el año 2015 al 2024 (pesos constantes de 2024), con lo cual no se logra ni siquiera compensar la inflación de cada año en los ajustes nominales de precios.
- (v) Existe evidencia de un comportamiento del mercado como mercado de compradores los cuales tienen un poder de negociación muy superior al de los oferentes, en especial por parte de las centrales de medios.

Los elementos aquí expuestos demuestran que, contrario a lo propuesto por la CRC en su documento, los canales de televisión abierta no tienen poder de mercado tal que evidencie

fallas de mercado en el mercado en el lado de la pauta. Tampoco existe falla alguna relacionada con practicas contrarias a la competencia o barreras artificiales impuestas por **CARACOL TV**. La participación en la pauta en televisión abierta nacional responde a la proporción de audiencia que logra esta sociedad gracias a sus esfuerzos para proveer el mejor contenido posible que sea atractivo para sus usuarios.

8) Consideraciones adicionales sobre el documento presentado por la CRC

A continuación, nos referimos primeramente a algunos elementos planteados por la CRC en las consideraciones del proyecto de resolución propuesto así:

Considerando	Comentario
<i>“...la Comisión evidenció que este mercado se encuentra altamente concentrado en dos operadores -canal Caracol y canal RCN, resaltando la participación del primero-, ambos integrados verticalmente, situación que les confiere ventajas competitivas frente a su competidor. Por su parte, Canal 1 tiene una estrategia basada en la tercerización 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.</i>	La integración vertical en la operación de red es consustancial al contrato de concesión que se ejecutó hasta 2019 y de la posterior habilitación general en virtud de la Ley 1978 de 2019. El modelo de concesión y el acceso y uso de la red de RTVC le confiere al Canal Uno una ventaja en mayor cubrimiento sin la carga del montaje y operación de la red que sí tienen sus competidores.
<i>“...respecto al análisis correspondiente al 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 se encuentra altamente concentrado por parte de los operadores canal Caracol y canal RCN, resaltando la participación del primero, lo cual pudo haber sido propiciado por las condiciones de negociación que ejercen y por las sinergias con empresas vinculadas económicamente que fungen como anunciantes.”</i>	No existe un porcentaje significativo de ingresos de CARACOL TV que provenga de lo que la CRC denomina como “empresas vinculadas económicamente”. Se trata de una suposición sin sustento
<i>“...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.</i>	Los lados del mercado son la audiencia y la pauta; la distribución de contenidos corresponde a la plataforma que permite que interactúen dichos mercados, pero no son en sí mismo un lado del mercado.
<i>“...la Comisión presentó un modelo econométrico que permitió: (i) determinar las</i>	

<i>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 concedidos por los agentes con mayor participación de mercado sobre el mercado de dos lados.”</i>	El estudio de la CRC no considera en su estudio los precios reales de mercado. Los precios nominales y los descuentos nominales que se ofrecen difieren entre canales según sus objetivos empresariales. Los agentes de televisión abierta nacional no fijan por si solos las condiciones de mercado. Se trata de un mercado con poder del comprador de pauta y no del vendedor.
<i>“...a partir de las elasticidades propias y cruzadas estimadas, se evidencia que la demanda de pauta en el Canal Caracol es menos sensible al precio, ya que puede subir sus precios sin perder proporcionalmente participación en el mercado. En lo que respecta a las mejoras en la inversión en contenido se observan efectos más pronunciados en Caracol y RCN tanto en el aumento de su demanda de pauta como en la reducción de la demanda de sus competidores, lo cual les permite obtener mayores retornos por cada precio invertido en contenido. Esto refleja una ventaja competitiva estructural frente a los demás participantes del mercado, y refuerza su posición en este.”</i>	No existe posibilidad de incrementar precios sin perder participación de mercado. Existen enormes presiones competitivas en el lado de la audiencia y de la pauta. El modelo de la CRC solo se refiere a aspectos financieros y no tiene en cuenta la calidad de la inversión; no incorporar aspectos como el Know How del equipo humano que permite invertir en contenidos de mayor atraktividad y por lo tanto deja por fuera del análisis un elemento fundamental en el ciclo de creación de valor (atraktividad) hacia los televidentes.
<i>“...a partir de los cálculos de 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.</i> <i>Que el resultado de esta estimación da cuenta de un poder de mercado más alto del Canal Caracol (su índice en promedio es de 29%), frente a Canal RCN (10%) y Canal Uno (6%) lo que, aunado a su participación en ambos mercados y a sus mayores precios, evidencia un poder de mercado en el mercado de dos lados.”</i>	Este índice es limitado y no refleja la relación propia en cada canal del valor invertido con la atraktividad del contenido que se obtiene a través del Know How. La CRC se equivoca: la posición de Caracol Televisión en el mercado es el resultado de mejores prácticas y de la rentabilidad de la inversión en contenidos, gracias a la calidad del producto que logra atraer la mayor atención del público, tal como se refleja en mayores niveles de audiencia. Los modelos de la CRC no consideran el efecto que tiene en el mercado el Know How la selección y producción de contenido

9) Crítica metodológica

- (i) La CRC describe en el documento de manera general un modelo econométrico que no fue dado a conocer ni tampoco los datos con los cuales se alimentó dicho modelo. Esas falencias metodológicas hacen que los interesados no pueden controvertir el modelo ni verificar su formulación y, por ende, tampoco contrastar sus resultados. Es indispensable que la CRC revele toda la información que utilizó en su análisis con el fin de entender porque sus conclusiones son tan

divergentes en comparación con las de Caracol Televisión que sí se fundamentan en fuentes confiables y aceptadas en la industria.

- (ii) En el documento soporte muchos datos y tablas aparecen en negro, con lo cual es imposible verificar si la información de mercado que utiliza la CRC proviene de fuentes aceptadas en la industria y, en especial, si tomó datos de ingresos de pauta reales (pauta neta) o si se utilizan fuentes de referencia que no reflejan los ingresos ciertos de las empresas ni los precios unitarios reales que se tranzan efectivamente en el mercado.
- (iii) Las series de datos de la industria que utiliza la CRC en su documento son cortas; si bien estas series permiten evaluar algunas dinámicas del mercado, con base en ellas no es posible analizar tendencias de largo plazo que se evidenciarían si se utilizaran series más largas, tal como lo sugieren las notas de la Comisión Europea aplicables a la definición de mercados relevantes. Así, por ejemplo, si la CRC hubiere utilizado series más largas se hubiere llegado a conclusiones muy diferentes en cuanto a las contracciones de participación, facturación y precios que padece la televisión abierta por cuenta de los medios digitales. El documento soporte de la fase I tiene las mismas limitantes.
- (iv) En el numeral 7.2.2. de su documento la CRC asume como cierto que en Colombia la “*publicidad televisiva tradicional*” a 2024 es de 599, 44 millones de dólares anuales, “*según las proyecciones de Statista*. Para el efecto no se especifica si ella corresponde solo a la televisión abierta o si también incluye a la televisión cerrada en canales internacionales. Al consultar esa fuente (<https://www.statista.com/outlook/amo/advertising/tv-videoadvertising/colombia>) se puede inferir que esa cifra se refiere a televisión abierta y cerrada⁴⁹. En cuanto a las cifras de la televisión abierta la fuente confiable es Asomédios y la verdad es que -contrariamente a lo que asume la CRC con base en Statista- la pauta en televisión abierta ha decrecido de manera crítica y constante desde 2015, Respecto de esa estimación hay que advertir que no existe fuente pública ni datos disponibles de industria que permita conocer el monto de publicidad de la segunda (la cual además se tranza en muchos casos en el extranjero); por su parte, en el caso. La información del sitio web citado por la CRC indica que la fuente específica de los datos de interés es el denominado “Statista Market Insights” que se define como “*investigaciones primarias en hasta 55 países y con hasta 60.000 encuestados por país sobre comportamiento del consumidor*”

⁴⁹ Según el sitio web de Statista, citado por la CRC, el mercado referido es el siguiente: “*Traditional TV Advertising also covers all ad spending on pay-TV operators and networks, free-to-air networks, and free-to-air spin-off digital channels from terrestrial network operators...*”

*actual y relevante, tendencias y cuestiones de marca*⁵⁰. Evidentemente esta no es una fuente fiable para este tipo de información, pues, no corresponde a datos consolidados de industria y proviene de encuestas de percepción del comportamiento del consumidor y no a fuentes de información confiables sobre ingresos de pauta.

- (v) La CRC en sus estimaciones de pauta incluye también la correspondiente a televisión cerrada, con lo cual el mercado de referencia resulta diferente al definido por la CRC.

10) Elementos presentes en las decisiones previas de la SIC

La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) mediante Resolución 36826 de 2022 de la Delegatura de Protección de la Competencia resolvió la investigación iniciada por una queja de PLURAL COMUNICACIONES S.A.S. (CANAL UNO) contra **CARACOL TELEVISIÓN S.A.** por el supuesto abuso de su posición de dominio en el mercado de televisión nacional abierta.

Respecto de la citada decisión de la SIC se destacan las siguientes conclusiones, las cuales no pueden ser desconocidas por la CRC:

- (i) La SIC evidencia que no existe un manejo arbitrario de precios; por el contrario, los precios responden a una audiencia que es medida por un tercero (Kantar Ibope Media) con base en la cual el mercado forma sus decisiones de precio de pauta.
- (ii) Respecto de la audiencia expresa que *“los canales de televisión nacional abierta tienen como sustitutos a otros medios de comunicación como la televisión por suscripción y la televisión regional y, como sustitutos imperfectos, a las OTT gratis y pagas”*.
- (iii) La SIC considera el modelo de mercado de dos lados en el cual identifica plataformas intermediarias, entre ellas los canales de televisión y los dos lados de mercado los describe como el “Mercado de servicio de contenido audiovisual” y el “Mercado de comercialización de espacios publicitarios”, lo cual corresponde al lado audiencia que consume el contenido audiovisual y el lado pauta que refiere a los espacios publicitarios disponibles en el contenido suministrado. Lo

⁵⁰ Traducción simple del inglés en el original. Ver <https://www.statista.com/outlook/methodology> : “We use primary data sources: Statista Consumer Insights conducts primary research in up to 55 countries and with up to 60,000 respondents per country on current and relevant consumer behavior, trends, and branding questions”

anterior ratifica el entendimiento expuesto en el presente documento respecto del real alcance del mercado 2.5 definido por la CRC como plataforma y no como un lado del mercado.

- (iv) La SIC se refiere a las centrales de medios como aquellas que *“planifican y ejecutan para sus clientes la compra de espacios publicitarios en los medios, comercializan el producto en espacios televisivos a través de la compra de espacios y definen cuándo y con qué frecuencia quieren que se emita su mensaje a la audiencia, en el lugar y momento apropiado”*.
- (v) Respecto de la dinámica de mercado y la racionalidad del mismo a partir del esfuerzo para capturar audiencia de cada agente la SIC considera que *“Los resultados sobre los montos percibidos por pauta publicitaria de los tres principales canales de televisión en Colombia son consecuentes con la dinámica del mercado de audiencia. Esto debido a que el funcionamiento de la televisión depende en gran medida de los contenidos audiovisuales que generen los canales en el lado del mercado de audiencia. Existe una codependencia de cada lado del mercado para el funcionamiento del servicio. Esta relación de los agentes del mercado de dos lados de televisión genera un sistema de causalidad circular en el que las interrelaciones de los agentes son principio y fin. Por lo tanto, el sistema es alimentado por la externalidad de red implícita que se genera a partir de la audiencia que tiene un contenido en la medida en que este sea atractivo para el consumidor televidente. De esta forma, el consumidor anunciante invertirá en la medida en que la audiencia dispuesta a consumir la pauta publicitaria sea mayor”*.
- (vi) Así mismo complementa esta idea al indicar que *“La estructura de mercado presentada da cuenta de que la audiencia y la inversión son las determinantes en las condiciones competitivas de un agente en el servicio de televisión. Si un canal no tiene buenos contenidos audiovisuales o no mejora su programación, su nivel de audiencia será bajo. Si ese canal tiene un nivel de audiencia bajo, la inversión percibida por venta de espacios publicitarios será baja o no podrá crecer significativamente. Si los niveles de ingresos del canal son bajos, su capacidad de inversión en nuevos contenidos es reducida. Si el canal no invierte lo suficiente para crear contenido y mejorar su programación, su nivel de audiencia no se incrementará. En consecuencia, el agente no podrá modificar sus condiciones competitivas en el mercado. Este efecto implica que si el agente modifica en un nivel positivo el contenido audiovisual que emite, es posible que pueda mejorar sus condiciones competitivas en el mercado. Por lo tanto, en el mercado de televisión en Colombia existe una doble causalidad que permite entender las dinámicas de un mercado de dos lados en el que interactúan varios agentes en torno a la audiencia y a la inversión en pauta*

publicitaria. Pero además, en este mercado es imprescindible que el agente que actúa como plataforma de los dos lados del mercado emita un contenido audiovisual atractivo para los consumidores que mejore su audiencia y le permita obtener mejores ingresos por pauta publicitaria” (Se subraya y resalta).

- (vii) Tras el análisis del mercado La SIC considera que “no existe concentración ni riesgo de que un agente ejerza dominancia en el servicio de televisión en Colombia desde la perspectiva del televidente” e indica que “si ninguna plataforma tiene poder de mercado en audiencia o desde la perspectiva del televidente, es poco probable que exista una plataforma que tenga la capacidad de determinar las condiciones del mercado en la venta de pauta publicitaria o desde la perspectiva del anunciante”.
- (viii) Concluye al respecto que “debido a las condiciones competitivas y el nivel de sustituibilidad con otros tipos de canales e incluso indirectamente con otros medios de comunicación audiovisual, en el mercado de audiencia ha existido una amplia gama de canales regionales y por suscripción como alternativa a los canales nacionales. Existen más de 85 canales por suscripción y regionales que representaron aproximadamente [CONFIDENCIAL] del del share de audiencia en promedio mensual entre 2017 y el primer trimestre de 2022. Por lo anterior, los índices de concentración revelarían que en la parte del mercado de audiencia en televisión no existe concentración ni riesgo de dominancia por parte de los agentes con mayor participación. En este sentido, conforme con la medición del mercado de audiencia en televisión en el que participan CARACOL, RCN y CANAL UNO, se concluye que no existe posición dominante toda vez que ningún agente tiene la capacidad de determinar las condiciones del mercado ni de actuar de forma independiente a sus competidores o a las preferencias de los televidentes” (Se subraya).
- (ix) Respecto de los pactos de exclusividad en materia de fijación de precios la SIC indica que “Como se pudo observar, entre 2017 y 2021 se establecieron pactos de exclusividad en algunas de las negociaciones suscritas por **CARACOL** y RCN con los anunciantes. Al respecto, la Delegatura considera que, bajo las condiciones particulares del presente caso, los pactos de exclusividad analizados no constituyen una práctica anticompetitiva. Esta conclusión resultó del análisis teórico que hizo la Delegatura sobre los pactos de exclusividad desde la óptica del derecho de la libre competencia económica” (Se subraya)

Tenemos entonces que la SIC entidad competente sobre la totalidad de mercado, no encontró problema alguno de competencia ni infracción legal al régimen de competencia por parte de **CARACOL TV** en este mercado, lo anterior tras el análisis de los elementos

estructurales de conformación del mercado de dos lados y de las diversas presiones competitivas que son evidentes, tanto en el lado de audiencia como en el lado de pauta que se conforman sobre los canales como plataformas que conectan estos dos lados.

11) Conclusiones

La CRC no tiene competencia para una eventual intervención en los mercados de audiencia y de pauta en tanto ellos no son es si mismos mercados de servicios de telecomunicaciones.

La definición del mercado 2.5 como mercado minorista de telecomunicaciones sin costo para el usuario le circunscribe a la CRC la posibilidad de eventuales regulaciones a los elementos propios del servicio que se presta. No es competencia de la CRC regular contenidos ni decisiones sobre el mismo ni la audiencia que se conforma con este suministro; tampoco es competencia de la CRC regular el mercado de pauta ni intervenir en el mismo. El mercado minorista 2.5 definido por la CRC es un mercado de telecomunicaciones cuyo alcance debe acotarse a la provisión directa del servicio a los usuarios de forma gratuita.

Teniendo en cuenta las definiciones previas de los mercados 1.7 y 1.8 como mercados minoristas de pago, el universo de usuarios que acceden al contenido a través de operadores de televisión por suscripción y comunitaria no es parte del mercado 2.5. Para el año 2024 ya el 64% de hogares no accedían directamente a la señal gratuita emitida por los radiodifusores del servicio de televisión si no usando sistemas cerrados de televisión paga (por suscripción o comunitaria). El mercado 2.5, tal como se definió, no refleja las diferencias sustanciales que se identifican en la forma de consumo audiovisual entre diferentes grupos etarios. El mercado 2.5 por sí mismo no es un lado de un mercado de dos lados si no la plataforma que conecta los lados de audiencia y pauta. Estos dos mercados están sujeto a intensas presiones competitivas.

En el lado de la audiencia se debe considerar otros servicios que permiten el consumo de contenido audiovisual incluyendo las OTT tanto gratuitas como por suscripción, otros canales de televisión abierta, canales internacionales disponibles en sistema de televisión paga, entre otros.

En el lado pauta se deben considerar todos los medios que ofrecen audiencias a los anunciantes y el especial impacto de los nuevos medios digitales. El lado pauta es un mercado en el cual el poder de mercado lo ejercen los demandantes (anunciantes y en especial centrales de medios) y no los oferentes (canales de televisión y otros medios). La pauta no es el factor que genera mayor audiencia. La audiencia se logra mediante inversión en contenidos atractivos para los televidentes. A su vez, la magnitud de la audiencia permite obtener participaciones en el mercado de pauta. En el mercado de pauta la decisión de



inversión en pauta publicitaria por parte de los demandantes (anunciantes) entre los diferentes medios de su interés depende de la audiencia que estos alcancen.

No existen barreras estratégicas relacionadas con los precios de la pauta. La pauta responde exclusivamente a la audiencia que se obtiene gracias a inversiones en contenido atractivo. La existencia de múltiples actores que compiten por la pauta y el poder mercado de los compradores impacta negativamente a la televisión abierta nacional, lo cual se evidencia en significativas caídas de participación, de precios y de facturación

La posibilidad de un canal de televisión abierta de ofrecer contenidos atractivo depende de la inversión del respectivo agente en dicho insumo. No tiene lógica suponer que un anunciante asigne mayor pauta a un canal con menor audiencia bajo el supuesto que a futuro podría mejorar su audiencia.

La SIC, entidad competente para intervenir ex post en todos los mercados relacionados - incluidos el de audiencia y el de pauta- verificó recientemente la estructura de mercado y no encontró ningún tipo de anomalía o de conducta contraria a la competencia por parte de los canales nacionales **CARACOL TV** y RCN TV. Así, ante la evidencia de que no existen fallas de mercado y no es pertinente la intervención del mercado por parte de esta entidad, carece de fundamento legal la intención de la CRC de corregir supuestas fallas de mercado respecto de actividades económicas que no constituyen servicios de telecomunicaciones y que están por fuera del ámbito de competencia de la CRC.

Existen fallas en las fuentes de información en cuanto a su calidad y pertinencia en los análisis prospectivos que efectúa la CRC y en los análisis históricos que llevan a conclusiones erradas. La entidad utiliza fuentes como Statista que no tienen un sustento claro. Así mismo en su análisis prospectivo la entidad omite considerar efectos de presiones por cambios en los patrones de consumo de los diferentes grupos etarios.

Cordialmente,

CARACOL TELEVISIÓN S.A.
REPRESENTANTE LEGAL
JORGE MARTÍNEZ