

Bogotá D.C., 8 de septiembre de 2025

Doctora

Claudia Ximena Bustamante

Directora Ejecutiva

Comisión de Regulación de Comunicaciones

mercados_television@crcom.gov.co

Ciudad

Referencia: Comentarios al borrador 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*”

Juan Fernando Ujueta López, actuando en calidad de representante legal de RCN Televisión S.A. (“**RCN Televisión**”), por medio de este escrito y dentro del plazo concedido por esa Entidad, me permito presentar nuestros comentarios al borrador de la resolución por medio del cual se considera adicionar a la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante contenida en el Anexo 3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, al mercado de distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operador por privados, con alcance nacional.

CONTENTS

1.	Solicitud de reserva	2
2.	Introducción	2
3.	El proyecto de resolución se basa en una visión distorsionada del mercado que desconoce la realidad de las presiones competitivas.	3
4.	Cuestionamientos metodológicos al modelo de externalidades de red (INE) presentado por la CRC	6
5.	El análisis de competencia actual del mercado es deficiente	7
5.1	Una estructura oligopólica no constituye una falla de mercado que justifique regulación ex ante	7
5.2	El análisis no demuestra de manera concluyente que exista poder de mercado ...	8
5.3	La marginalidad competitiva de Canal Uno responde a decisiones empresariales	9
6.	La CRC sobredimensiona las barreras de entrada al mercado	11
7.	Las “prácticas comerciales” identificadas en el documento soporte del proyecto de resolución no constituyen barreras estratégicas	12

8.	La realidad empírica muestra que la normativa de competencia ha sido eficiente en promover las condiciones de competencia en el mercado.....	14
9.	Ausencia de falla de mercado como requisito para la intervención regulatoria.....	15
10.	Posible violación del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA)	17
11.	Conclusión.....	21
12.	Anexos.....	22

1. Solicitud de reserva

El presente documento y sus anexos contienen información confidencial de RCN Televisión que está sujeta a reserva y que constituye secreto empresarial de conformidad con las disposiciones del artículo 61 del Código de Comercio y la Decisión 486 de 2000 de la Comunidad Andina de Naciones, pues se trata de información sensible de la compañía, que no está disponible públicamente y a la cual no deben tener acceso terceros.

En consecuencia, RCN Televisión solicita de manera respetuosa a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (“CRC”) que, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 57 de 1985 y cualquier otra regulación aplicable, se sirva adoptar todas las medidas necesarias para asegurar la reserva y confidencialidad de la información contenida en este escrito y sus anexos.

Para estos propósitos, aportamos la versión no confidencial de este escrito y del documento de análisis económico que se adjunta como anexo.

2. Introducción

La industria audiovisual atraviesa una transformación estructural sin precedentes, impulsada por el avance acelerado de las tecnologías digitales y la evolución de los hábitos de consumo. En este nuevo entorno, la televisión abierta nacional enfrenta una competencia creciente por parte de plataformas OTT, servicios bajo demanda y modelos híbridos como FAST y AVOD, que han redefinido las dinámicas del mercado y fragmentado la atención de las audiencias. Esta realidad exige una revisión estratégica del marco regulatorio vigente, orientada a promover la competencia, facilitar la innovación y proteger el bienestar del consumidor.

En este contexto, resulta preocupante que la CRC proponga incluir el mercado de distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados como susceptible de regulación ex ante, sin haber acreditado de manera rigurosa el cumplimiento de los tres criterios establecidos en el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Como se expondrá en este documento, el “Análisis de los Mercados de Televisión Fase II – Análisis de Competencia: Mercado de dos lados pauta-contenido” elaborado por la CRC no demuestra de manera concluyente la existencia de una falla estructural de mercado, ni acredita barreras significativas a la entrada, ni evidencia que el régimen de competencia vigente haya sido

insuficiente para corregir las distorsiones identificadas. Por el contrario, la evidencia empírica muestra que el ecosistema audiovisual colombiano es cada vez más dinámico, con una creciente migración de audiencias y anunciantes hacia medios digitales, y con una presión competitiva efectiva ejercida por plataformas que no están sujetas a las mismas cargas regulatorias que los operadores tradicionales.

Esta asimetría normativa, lejos de justificar una intervención adicional, debería motivar una revisión del marco regulatorio para garantizar condiciones equitativas entre todos los prestadores de servicios audiovisuales. La regulación debe facilitar la evolución del sector, no restringirla innecesariamente. En este sentido, la Superintendencia de Industria y Comercio (“SIC”) ha advertido que la sobreregulación puede generar efectos adversos sobre la inversión, la calidad de los contenidos y la sostenibilidad del modelo de televisión abierta, consolidando posiciones dominantes en lugar de promover la pluralidad informativa.

Además, debe tenerse en cuenta que el legislador, en el trámite del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, ya se pronunció expresamente en contra de declarar este mercado como sujeto a regulación ex ante. Pretender hacerlo ahora, sin evidencia adicional que lo justifique, implicaría desconocer la voluntad legislativa y exceder el marco de competencias del regulador.

En suma, cualquier intervención regulatoria debe estar precedida por un diagnóstico técnico sólido, una justificación jurídica clara y una evaluación de impacto que demuestre su necesidad y proporcionalidad. En ausencia de estos elementos, la inclusión de este mercado como susceptible de regulación ex ante sería jurídicamente infundada, económicamente contraproducente y normativamente desalineada con los principios de mejora regulatoria y realidad económica.

3. El proyecto de resolución se basa en una visión distorsionada del mercado que desconoce la realidad de las presiones competitivas.

El proyecto de resolución se fundamenta en un análisis de competencia actual en el mercado de distribución minorista de contenidos que desconoce la realidad de las presiones competitivas del mercado y, por lo tanto, ofrece un visión distorsionada de las dinámicas de competencia que sobredimensiona el grado de concentración en los dos lados del mercado de televisión pauta – contenido.

A pesar de que el documento “Análisis de los Mercados de Televisión Fase II – Análisis de Competencia: Mercado de dos lados pauta-contenido” reconoce el creciente dinamismo de las plataformas OTT (FAST, AVOD) y otros actores digitales, estas son excluidas del análisis de competencia actual. Esta omisión desconoce la realidad económica del mercado, en la que este tipo de servicios digitales han venido captando una porción creciente del mercado desplazando a los medios tradicionales. Esta omisión hace que el proyecto de resolución carezca de motivos adecuados y suficientes¹.

En relación con el lado de distribución de contenidos, la CRC limita su análisis a los canales de televisión abierta nacional operados por privados, ignorando que las plataformas OTT compiten

¹ Corte Constitucional. C-228 de 2010.

directamente por la atención de la audiencia. Esta exclusión desconoce que el insumo esencial en este mercado es la audiencia, y que cualquier agente que compita por ella debe ser considerado jurídicamente como parte del mercado. Tanto la literatura económica, como la doctrina de las autoridades de competencia² y las recomendaciones internacionales, como las de la OCDE, señalan que el análisis de competencia en un mercado debe considerar no solo los productos idénticos, sino también aquellos que son sustitutos funcionales desde la perspectiva del consumidor. En este caso, los servicios OTT y digitales cumplen esa función, y su exclusión del análisis compromete la validez del diagnóstico regulatorio.

En efecto, las plataformas OTT, al ofrecer contenidos audiovisuales bajo demanda, gratuitos o con publicidad, ejercen una presión competitiva efectiva sobre los canales tradicionales de televisión abierta. En este mercado, donde existen características de competencia monopolística, la diferenciación de producto y la calidad del contenido son los principales factores de competencia. Las OTT, al ofrecer contenidos personalizados, interactivos y accesibles en múltiples dispositivos, elevan el estándar competitivo y reducen la posibilidad de ejercer poder de mercado por parte de otros agentes. Esta presión se traduce en cambios en las preferencias de consumo, especialmente entre audiencias jóvenes, y en una redistribución del tiempo de visualización hacia medios digitales. Ignorar esta dinámica implica una definición incompleta del mercado, que afecta directamente la evaluación de poder de mercado y la validez de los indicadores de concentración utilizados por la CRC.

La justificación de la CRC para excluir a las OTT —basada en la penetración del internet fijo— resulta insuficiente. El principal medio de acceso a los contenidos audiovisuales en plataformas OTT, FAST y AVOD es el internet móvil, cuya cobertura supera el 90% del territorio nacional y cuya penetración alcanza niveles superiores al 170% según las cifras del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Más del 90% de los 49 millones de conexiones activas a internet móvil que existían en Colombia al cierre del primer trimestre de 2025 se realizaron a través de tecnologías 4G y 5G, infraestructura que garantiza condiciones técnicas óptimas para el consumo de contenido audiovisual en plataformas digitales.

En cuanto al lado de pauta publicitaria, la CRC desestima la evolución de la pauta en medios digitales y su efecto sobre la publicidad tradicional. Sin embargo, esta visión desconoce que el ecosistema publicitario ha experimentado una transformación estructural durante la última década. Existe múltiple evidencia empírica que demuestra que los anunciantes han reconfigurado sus decisiones de inversión, desplazando progresivamente sus recursos hacia plataformas digitales.

² La misma SIC ha reconocido expresamente la competencia de plataformas OTT con la televisión abierta (Resolución 92709 de 2018):

“Los avances en tecnologías de transmisión como el streaming [...] han permitido que servicios de suscripción de video bajo demanda [...] compitan con mayor eficacia y resultados con los servicios tradicionales de televisión”

Como se analiza en el Estudio Económico realizado por el doctor Alberto José Reyes Chaparro³ en relación con el “Análisis de los mercados de televisión Fase II – Análisis de competencia: mercado de dos lados pauta-contenido. Documento Soporte”, desde 2010, la participación de la televisión abierta nacional en el total de la inversión publicitaria ha disminuido de manera sostenida. Según cifras de ASOMEDIOS citadas por la propia CRC, esta participación pasó del 57,33% en 2010 al 53% en 2022. Paralelamente, los medios digitales incrementaron su participación de mercado de 6,24% a 13,21% entre 2010 y 2015, y se proyecta que alcanzarán entre el 75% y el 78% del total de la inversión publicitaria para 2029. Este crecimiento no puede entenderse como una mera expansión del mercado, sino como una sustitución desde el lado de la demanda, motivada por la eficiencia, segmentación y menores costos de la publicidad digital.

La CRC ha sostenido que el crecimiento de la publicidad digital no ha desplazado la inversión en televisión, sino que ambas han crecido de forma paralela. No obstante, esta afirmación omite considerar que el crecimiento de la publicidad digital ha sido exponencial (32,6% anual en promedio en los últimos cinco años), mientras que la televisión ha mostrado un estancamiento o incluso una caída en términos reales. Esta divergencia en las tasas de crecimiento refleja una reasignación de recursos por parte de los anunciantes, quienes priorizan medios que les permiten una mayor focalización y medición del retorno de inversión.

La misma SIC, en diversas actuaciones administrativas en materia de competencia que se han adelantado durante los último diez años, ha reconocido la existencia de sustitución entre medios tradicionales y digitales, señalando que estos últimos tienen la capacidad de disciplinar el mercado de pauta publicitaria⁴. Incluso si se acepta que la sustitución es imperfecta, ello no implica que carezca de efectos competitivos. La teoría económica reconoce que los sustitutos imperfectos pueden ejercer presión disciplinante sobre los precios y condiciones del mercado. En este sentido, la presencia de medios digitales obliga a los canales tradicionales a ajustar sus tarifas publicitarias, mejorar sus métricas de audiencia y justificar su valor frente a alternativas más flexibles y medibles.

³ El doctor Alberto José Reyes Chaparro es Ingeniero Industrial de la Universidad Industrial de Santander (UIS), Magister en Economía de la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) y Master in Business Administration (MBA) de la Universidad de Los Andes. Diplomado en Formulación y Evaluación de Proyectos, Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB). Su interés y experiencia profesional en las áreas de regulación y competencia económica lo ha llevado a cursar estudios en la Escuela Europea de Verano de Regulación y Competencia en Athens University of Economics & Business (AUEB) y el Programa Internacional de Entrenamiento sobre Regulación y Estrategia en el Public Utility Research Center (PURC) de la Universidad de Florida, programa auspiciado por el Banco Mundial.

Consultor con 20 años de experiencia en el sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en las áreas de Políticas Públicas de Conectividad, Regulación y Competencia Económica, Espectro Radioeléctrico.

Asesor y Coordinador de Regulación de Mercados en la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), Director de Asuntos Económicos en Avantel, asesor económico y técnico del Viceministerio de Conectividad del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y asesor económico de la Subdirección de Gestión y Planificación Técnica del Espectro de la Agencia Nacional del Espectro (ANE).

En su calidad de consultor independiente, ha realizado diversidad de estudios para Avantel S.A.S., América Móvil, EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI EMCALI EICE y ASOMEDIOS. Ha sido consultor asociado de BLUENOTE MANAGEMENT CONSULTING.

⁴ SIC, Resolución 25251 de 2018, Resolución 92709 de 2018, Resolución 36826 de 2022.

Desde una perspectiva económica, la sustitución entre medios se manifiesta en la sensibilidad de la demanda ante variaciones de precios. La caída en los precios de la pauta digital ha incentivado su demanda, mientras que la televisión abierta ha perdido atractivo relativo. Esta dinámica es consistente con el comportamiento racional de los anunciantes, quienes buscan maximizar el impacto de sus campañas al menor costo posible. Ignorar esta sustitución implica desconocer los fundamentos microeconómicos que rigen el comportamiento del mercado publicitario.

La definición restrictiva del mercado relevante adoptada por la CRC no solo desconoce la evolución del ecosistema publicitario, sino que también limita la eficacia de cualquier análisis de competencia. Al excluir a los medios digitales del mercado relevante, se omite la presión competitiva que estos ejercen sobre los canales tradicionales, lo cual distorsiona la evaluación del poder de mercado y de las condiciones de competencia. Esta omisión es particularmente grave en un entorno donde los anunciantes adoptan estrategias multicanal y donde la publicidad digital representa la mayor parte del crecimiento del sector.

4. Cuestionamientos metodológicos al modelo de externalidades de red (INE) presentado por la CRC

En el documento técnico soporte, la CRC construye un modelo econométrico para estimar la magnitud y dirección de las externalidades indirectas de red (*Indirect Network Externalities*, INE) entre los lados de contenido y pauta publicitaria para los años 2022 a 2024. No obstante, este modelo presenta deficiencias metodológicas que afectan la validez del diagnóstico regulatorio. En particular, se observa un sesgo circular en la interpretación de los resultados, al atribuir la baja participación de Canal Uno a una supuesta falla estructural del mercado, sin considerar adecuadamente factores estratégicos, operativos y de preferencia del consumidor.

Como expone detalladamente el Estudio Económico elaborado por el doctor Reyes Chaparro, el modelo no incorpora una revisión histórica de las externalidades de red ni estima cómo estas han variado en función de cambios en la audiencia, precios de pauta, inversión en contenido o evolución de las preferencias de los televidentes. Por ejemplo, la elasticidad del precio unitario de un anuncio ante un incremento de 1.000 personas en la audiencia se presenta como constante (0,11%), sin considerar que la población total de televidentes ha disminuido y que el tiempo dedicado a ver televisión abierta también se ha reducido. Esta simplificación limita la capacidad del modelo para capturar dinámicas reales del mercado.

Adicionalmente, el modelo no distingue entre inversión en producción de contenido y adquisición de contenido, ni valida si estas variables son proxies adecuadas de los atributos que determinan la popularidad de un programa. Esta omisión es crítica, dado que la literatura económica y los datos del propio documento de la CRC demuestran que la inversión en contenido propio tiene una correlación positiva con la audiencia y con la demanda de pauta publicitaria. Ignorar esta distinción impide comprender cómo las decisiones empresariales afectan la capacidad competitiva de los operadores.

La CRC tampoco realizó encuestas ni entrevistas a televidentes para identificar las razones por las cuales eligen la programación de un canal sobre otro. Esta información es esencial para validar empíricamente la existencia y fortaleza de las externalidades de red, así como para entender las

interrelaciones entre los dos lados del mercado (feedback loop). Sin esta validación, el modelo econométrico se basa en supuestos no contrastados, lo que debilita su capacidad explicativa y su utilidad como herramienta de diagnóstico.

Como resultado, se configura un razonamiento circular: Canal Uno tiene baja audiencia, lo que según el modelo implica baja inversión publicitaria; esta baja inversión se interpreta como evidencia de concentración; y la concentración se atribuye a una falla estructural del mercado, sin considerar que la causa real puede ser la estrategia de tercerización de contenidos, la falta de diferenciación efectiva, y la ausencia de programación alineada con las preferencias de la audiencia colombiana. Este enfoque ignora que la concentración no es anticompetitiva per se, y que debe analizarse en función de barreras efectivas a la entrada y de efectos sobre el bienestar del consumidor.

La literatura sobre mercados de dos lados señala que las externalidades de red pueden ser positivas, negativas o neutras, y que su impacto depende de la estrategia de plataforma, la calidad del contenido y la segmentación de la audiencia. En este caso, Canal Uno no ha implementado una estrategia que aproveche las externalidades positivas, lo que explica su marginalidad sin necesidad de invocar una falla estructural. Atribuir su desempeño exclusivamente a condiciones del mercado distorsiona el análisis y puede conducir a medidas regulatorias injustificadas.

Finalmente, el uso del modelo de INE como fundamento para justificar una eventual regulación ex ante resulta jurídicamente improcedente. La regulación ex ante requiere demostrar poder de mercado sostenido, barreras significativas a la entrada y efectos negativos sobre el bienestar del consumidor. Ninguno de estos elementos ha sido probado por la CRC, y el modelo econométrico utilizado no cumple con los estándares técnicos ni jurídicos necesarios para sustentar una intervención regulatoria. En consecuencia, se solicita a la CRC abstenerse de adoptar medidas regulatorias basadas en este modelo sin una validación empírica rigurosa y un análisis integral de las condiciones reales del mercado.

5. El análisis de competencia actual del mercado es deficiente

5.1 Una estructura oligopólica no constituye una falla de mercado que justifique regulación ex ante

La CRC sostiene que el mercado de televisión abierta nacional operado por privados presenta una estructura altamente concentrada, lo que, en su criterio, constituye una falla de mercado que justificaría una intervención regulatoria ex ante. Sin embargo, esta inferencia parte de una premisa equivocada: la concentración no es anticompetitiva per se, ni constituye automáticamente una falla de mercado. La teoría económica y la jurisprudencia en materia de competencia han sido claras en señalar que la estructura de mercado debe analizarse en conjunto con las condiciones de entrada, la dinámica competitiva y los efectos sobre el bienestar del consumidor.

Incluso si se admite, en gracia de discusión, que el mercado presenta características oligopólicas, ello no basta para declarar una falla de mercado. La regulación ex ante requiere demostrar la existencia de poder de mercado sostenido, barreras significativas a la entrada y efectos negativos sobre el bienestar del consumidor. Ninguno de estos elementos ha sido acreditado por la CRC. Por

el contrario, el documento técnico omite considerar la presión competitiva ejercida por plataformas digitales, servicios OTT, modelos FAST y AVOD, que compiten por la atención de la audiencia y por la inversión publicitaria. De hecho, la propia CRC reconoce que la inversión en medios digitales ha crecido a una tasa promedio de más del 30% anual en los últimos cinco años, mientras que la participación de la televisión abierta ha disminuido.

Además, los niveles de concentración reflejados por la CRC están directamente correlacionados con decisiones estratégicas de los agentes, en particular de Canal Uno, que ha optado por tercerizar la producción de contenidos, sin explotar sus economías de escala ni de alcance, y mantener una estrategia de programación que no responde a las preferencias de la audiencia colombiana. Esta falta de diferenciación efectiva explica su posición marginal en el mercado, sin que ello constituya una falla estructural.

La concentración observada en los indicadores como el HHI o el índice de Stenbacka debe interpretarse con cautela. Estos indicadores reflejan la distribución de participación de mercado, pero no capturan por sí solos la existencia de conductas anticompetitivas ni la capacidad de los agentes para restringir el acceso o fijar precios de manera abusiva. En mercados de competencia monopolística, como el de televisión abierta, es común que existan pocos oferentes con productos diferenciados, sin que ello implique una falla estructural.

Como se desprende del mismo documento soporte de la CRC, a pesar de que Canal Uno contaba con clarísimas ventajas estructurales como el uso de la red de transmisión pública (RTVC), no ha implementado estrategias que le permitan aprovechar dichas eficiencias. No ha desarrollado contenido propio de forma sistemática, ni ha diversificado su oferta hacia géneros con alta sensibilidad de audiencia y pauta, como los eventos deportivos o los *realities*. Esta falta de diferenciación efectiva explica su posición marginal en el mercado, sin que ello constituya una falla estructural.

Desde el punto de vista económico, la existencia de economías de escala y de alcance no implica necesariamente poder de mercado. De hecho, estas características pueden generar eficiencias que benefician al consumidor. La regulación ex ante, en cambio, puede desincentivar la inversión y la innovación si se aplica sin una demostración clara de abuso de posición dominante o de efectos anticompetitivos.

5.2 El análisis no demuestra de manera concluyente que exista poder de mercado

Más allá de la estructura del mercado, la CRC sostiene que los canales con mayor participación ejercen poder de mercado en el segmento de pauta publicitaria. No obstante, el análisis presentado no demuestra de manera concluyente que exista un ejercicio efectivo de dicho poder. Por el contrario, los datos sobre elasticidades de precio propias de la demanda de pauta publicitaria indican que los anunciantes responden negativamente a aumentos de precios, lo que limita la capacidad de los canales para fijar precios por encima del nivel competitivo. En el caso de RCN Televisión, por ejemplo, la elasticidad estimada es [REDACTED], lo que indica una alta sensibilidad de la demanda ante variaciones de precio.

El índice de Lerner, que mide la diferencia entre precio y costo marginal, no alcanza niveles que justifiquen una intervención regulatoria. La ausencia de evidencia sobre precios excesivos o márgenes anormales sugiere que el mercado opera bajo presiones competitivas. Además, no se presenta evidencia de que los incentivos comerciales ofrecidos por los canales —como bonificaciones por “share” o cláusulas de exclusividad— hayan generado efectos excluyentes o hayan impedido la entrada de nuevos competidores. Como bien lo conoce la CRC, estas prácticas fueron extensamente evaluadas por la SIC sin que se haya identificado una afectación sustancial a la competencia.

Además, el documento técnico también omite considerar el rol de las agencias de medios y centrales de publicidad, que representan más del ██████% de la inversión publicitaria en televisión. Estos actores tienen una capacidad significativa para negociar condiciones, distribuir presupuestos entre canales y disciplinar el mercado. En este contexto, los canales no actúan como agentes con poder unilateral, sino como oferentes que deben competir por la atención de las agencias y sus clientes.

La CRC presenta un modelo econométrico para estimar las externalidades indirectas de red entre los lados de contenido y pauta publicitaria. Sin embargo, como se expuso anteriormente, este modelo adolece de limitaciones metodológicas importantes que generan un sesgo circular que atribuye la baja participación de Canal Uno a una falla estructural, sin considerar que dicha situación puede deberse a decisiones empresariales.

El Estudio Económico elaborado por el doctor Reyes Chaparro también muestra que la inversión en contenido propio tiene una correlación positiva con la demanda de pauta publicitaria. Los canales que invierten más en producción propia —como RCN Televisión— presentan elasticidades superiores a ██████, mientras que Canal Uno, que terceriza contenidos, tiene una elasticidad inferior a ██████. Esto demuestra que la capacidad de atraer pauta está directamente relacionada con decisiones estratégicas de inversión, y no con prácticas anticompetitivas.

En suma, el análisis de poder de mercado realizado por la CRC no cumple con los estándares técnicos ni jurídicos requeridos para justificar una intervención regulatoria. No se demuestra que los canales incumbentes tengan capacidad sostenida para excluir competidores, fijar precios abusivos o deteriorar el bienestar del consumidor. Por tanto, no se configura una falla de mercado que amerite regulación ex ante.

5.3 La marginalidad competitiva de Canal Uno responde a decisiones empresariales

En el marco del derecho de la competencia, la evaluación de poder de mercado no puede limitarse a la estructura del mercado, sino que debe considerar el comportamiento estratégico de los agentes económicos. En este sentido, la baja participación de Canal Uno en los mercados minoristas de distribución de contenidos y de espacios publicitarios no puede atribuirse exclusivamente a barreras estructurales, sino que responde a decisiones empresariales que han limitado su capacidad competitiva.

Desde su ingreso al mercado en 2017, Canal Uno ha optado por una estrategia basada en la tercerización de contenidos, sin desarrollar una producción propia centralizada ni invertir de forma sostenida en géneros con alta sensibilidad de audiencia y pauta, como los eventos deportivos en vivo o los programas de telerrealidad. Esta estrategia, lejos de responder a barreras impuestas por el mercado, refleja una elección empresarial orientada a reducir costos, pero que ha tenido como consecuencia una menor capacidad de diferenciación y atracción de demanda.

La tercerización de contenidos, adoptada como estrategia para reducir costos, ha tenido efectos negativos sobre la calidad de la programación, lo que a su vez ha limitado la capacidad de Canal Uno para competir por audiencia. En este contexto, la decisión de tercerizar contenidos, sin una estrategia de diferenciación efectiva, constituye una elección empresarial que afecta directamente la posición competitiva del canal.

La literatura económica es clara: en los mercados de televisión, la competencia no se da principalmente por precios, sino por atributos del producto, es decir, por el contenido. Los canales compiten por captar audiencia a través de la calidad, relevancia y atractivo de su programación. En la misma línea, la SIC ha señalado que la calidad del producto es un factor determinante en mercados de competencia monopolística, como el de televisión abierta. En este contexto, la capacidad de un canal para ejercer presión competitiva depende directamente de su estrategia de programación.

Canal Uno, sin embargo, ha adoptado una estrategia basada en la tercerización de contenidos, lo que ha limitado su capacidad de diferenciación y de generación de valor para la audiencia. Al no producir contenido propio ni invertir en programación exclusiva, Canal Uno se ha convertido en un revendedor de contenidos, con capacidad limitada para competir por calidad e innovación.

La decisión de Canal Uno de tercerizar la producción de contenidos responde a una lógica de reducción de costos. Sin embargo, esta estrategia contradice la teoría económica, que advierte que reducir los costos de producción puede disminuir significativamente el atractivo de los programas para los espectadores. En televisión, el contenido es el principal activo competitivo, y su calidad determina la capacidad de atraer audiencia y, por ende, pauta publicitaria.

Como se indicó anteriormente, el Estudio Económico elaborado por el doctor Reyes Chaparro muestra que la inversión en contenido propio está directamente correlacionada con la audiencia y con la demanda de pauta publicitaria. Las elasticidades de RCN Televisión, que invierte en producción propia, son superiores a ■■■■, mientras que Canal Uno, que terceriza contenidos, tiene una elasticidad inferior a ■■■■. Esto confirma que la pauta publicitaria responde de forma mucho más sensible a la inversión en contenido propio que a la adquisición de contenido de terceros.

La estrategia de programación basada en contenidos informativos y contraprogramación tampoco ha sido efectiva para captar audiencia. La jurisprudencia y doctrina económica indican que la diferenciación de producto debe responder a las preferencias del consumidor. En Colombia, los eventos deportivos en vivo son altamente valorados, y Canal Uno no ha adquirido derechos para transmitirlos. Esta omisión estratégica refuerza su posición marginal, sin que exista evidencia de exclusión anticompetitiva por parte de Caracol o RCN Televisión.

Además, Canal Uno no ha explotado las ventajas estructurales que posee, como el uso de la red de transmisión de RTVC, que le otorga menores costos de operación. La falta de integración vertical y de una estrategia para maximizar sus activos intangibles —marca, archivo audiovisual, derechos de emisión— demuestra una ausencia de visión empresarial que repercute negativamente en su capacidad de competir.

En consecuencia, la posición marginal de Canal Uno no puede ser utilizada como evidencia de una falla estructural del mercado. Por el contrario, refleja una trayectoria empresarial que ha limitado su capacidad de competir, sin que existan barreras materiales a la entrada ni conductas excluyentes por parte de sus competidores. La regulación ex ante no puede utilizarse para corregir decisiones estratégicas empresariales que, aunque legítimas, han resultado ineficaces desde el punto de vista competitivo.

6. La CRC sobredimensiona las barreras de entrada al mercado

La CRC sostiene que la entrada de un nuevo operador al mercado de televisión abierta nacional enfrenta barreras económicas y tecnológicas que reducirían significativamente la probabilidad de que surja competencia adicional. Esta afirmación parte de una visión estructuralista del mercado, que asume que los altos costos fijos, la necesidad de concesiones de espectro y la dificultad para alcanzar una audiencia mínima eficiente constituyen obstáculos insalvables para nuevos entrantes. Sin embargo, esta visión ignora transformaciones fundamentales en el ecosistema audiovisual, especialmente la irrupción de plataformas OTT, FAST y AVOD, que han redefinido las condiciones de entrada y competencia.

Desde el punto de vista jurídico, económico y técnico, no existen barreras estructurales que impidan la entrada de nuevos competidores. Por el contrario, la evidencia muestra que la competencia ya se está dando, que los anunciantes están migrando hacia medios digitales, y que los consumidores acceden cada vez más a contenido audiovisual por Internet. En este contexto, cualquier intento de justificar una regulación ex ante sobre la base de barreras de entrada resulta infundado y contrario al principio de realidad económica.

A diferencia de los canales de televisión abierta nacional, que requieren una concesión de espectro electromagnético para operar, las plataformas OTT no tienen estos mismo requisitos. Su operación no depende de licencias estatales ni de procesos licitatorios, sino únicamente de acceso a infraestructura de telecomunicaciones (Internet fijo o móvil), lo que reduce significativamente los costos de entrada y elimina las restricciones regulatorias que históricamente han limitado la competencia en el mercado de televisión abierta. Además, estas plataformas operan bajo modelos de negocio flexibles, pueden iniciar operaciones con catálogos limitados, monetizar mediante publicidad programática o suscripciones, y adaptar su oferta a nichos específicos de audiencia.

Mientras que la CRC considera que la entrada de un nuevo canal requeriría una licitación promovida por el MinTIC y una inversión inicial elevada en contenido, infraestructura y marketing, la realidad nos muestra que las plataformas digitales pueden ingresar al mercado de forma inmediata, escalonada y con costos marginales decrecientes. Esta diferencia estructural desvirtúa la tesis de que el mercado está cerrado a nuevos competidores.

La CRC subestima el papel del Internet móvil como habilitador de competencia. En Colombia, la penetración de Internet móvil supera el 170%, con más de 92 millones de líneas activas y una cobertura del 92% de la población. En muchas regiones del país, especialmente rurales o de difícil acceso, el Internet móvil actúa como sustituto del Internet fijo, permitiendo el acceso a contenido audiovisual sin necesidad de redes de televisión terrestre.

Además, el 83% de los accesos móviles se realizan a través de tecnología 4G y cerca del 10% en 5G, lo que garantiza condiciones técnicas adecuadas para el consumo de video en streaming. Esta infraestructura permite que plataformas como YouTube, Pluto TV, Tubi, Vix y otros canales OTT lleguen a audiencias masivas sin replicar los costos fijos de los operadores tradicionales.

Estas características permiten que nuevos entrantes digitales compitan eficazmente sin necesidad de alcanzar de inmediato una escala masiva, como sí lo exige el modelo de televisión abierta.

La literatura económica sobre competencia potencial y “*late entrants*” señala que los nuevos competidores no necesitan replicar el modelo de los incumbentes para ejercer presión competitiva. Por el contrario, los nuevos actores pueden adoptar estrategias diferenciadas, aprovechar tecnologías emergentes y dirigirse a segmentos desatendidos del mercado. En el caso colombiano, un nuevo actor podría ofrecer contenido exclusivo en plataformas digitales, utilizar redes sociales como canal de distribución, monetizar mediante publicidad programática y asociarse con productores independientes o medios regionales. Estas estrategias no requieren concesiones de espectro ni inversiones masivas iniciales, lo que desvirtúa la tesis de que las barreras de entrada son estructurales e insalvables.

Además, como se indicó anteriormente, el cambio estructural que se ha observado durante los últimos años en la asignación de presupuestos publicitarios (como se vio, se espera que la publicidad digital represente el 78% del total de la inversión publicitaria en el mediano plazo), demuestra que los anunciantes ya perciben a las plataformas digitales como alternativas viables y eficaces, lo que implica que las barreras de entrada no están impidiendo la competencia, sino que esta ya se está materializando por vías distintas a la televisión abierta tradicional.

En este sentido, justificar una regulación ex ante sobre la base de barreras de entrada resulta infundado y contrario al principio de realidad económica. La competencia ya se está dando, los anunciantes están migrando hacia medios digitales, y los consumidores acceden cada vez más a contenido audiovisual por Internet.

7. Las “prácticas comerciales” identificadas en el documento soporte del proyecto de resolución no constituyen barreras estratégicas

Uno de los errores metodológicos más relevantes en el análisis realizado por la CRC es la afirmación implícita de que existen barreras estratégicas que limitan la competencia en el mercado de televisión abierta nacional. Esta afirmación no solo carece de sustento empírico, sino que desconoce la evidencia disponible sobre el funcionamiento real del mercado. Las prácticas comerciales de los operadores establecidos, lejos de configurar mecanismos de exclusión, responden a dinámicas racionales propias de un entorno competitivo, donde los anunciantes toman decisiones en función de la audiencia efectiva y del retorno esperado de su inversión.

La CRC no puede desconocer que la autoridad colombiana de competencia ya descartó que los esquemas de descuentos, condiciones de inversión proporcional al share de audiencia y cláusulas de exclusividad ofrecidas por Caracol y RCN Televisión tuvieran efectos anticompetitivos. La SIC concluyó que estas prácticas no tienen el alcance suficiente para cerrar el mercado ni para impedir la entrada o expansión de otros competidores. Se trata de estrategias comerciales tradicionales, replicadas por múltiples agentes, que buscan captar inversión publicitaria en función del nivel de audiencia alcanzado, sin que exista imposición ni restricción contractual que limite la libertad de los anunciantes⁵.

El Estudio Económico elaborado por el doctor Reyes Chaparro refuerza esta conclusión. En él se demuestra que los descuentos ofrecidos por los canales son proporcionales a la inversión realizada y que los anunciantes conservan plena libertad para pautar en más de un canal. De hecho, se identificaron al menos [REDACTED] anunciantes que pautan simultáneamente en Caracol, RCN Televisión y Canal Uno, lo que evidencia que no existe exclusividad estructural ni cierre de mercado. Además, los descuentos ofrecidos por los canales están condicionados a metas de inversión razonables, y no a cláusulas coercitivas. La mayoría de los acuerdos comerciales tienen una duración anual y no incluyen cláusulas de renovación automática.

En particular, la afirmación de la CRC sobre el uso de cláusulas de exclusividad por parte de RCN Televisión como barreras estratégicas resulta infundada cuando se examina la evidencia empírica. Durante los últimos 5 años RCN Televisión [REDACTED]

En cuanto a la participación de Canal Uno, los datos del Estudio Económico elaborado por el doctor Reyes Chaparro muestran que ha logrado captar inversión publicitaria de grandes anunciantes.

Otro aspecto relevante es que los esquemas de incentivos ofrecidos por RCN Televisión no son recientes ni fueron diseñados para excluir a Canal Uno. Estos modelos de descuentos existen desde hace más de veinte años, mucho antes de la entrada de Canal Uno como concesionario único. Se trata de políticas comerciales que reflejan la lógica de un mercado de dos lados, donde la audiencia y la inversión publicitaria están interrelacionadas. En este tipo de mercados, es natural que los anunciantes busquen optimizar su presupuesto en función del alcance efectivo de cada canal.

La CRC también omite considerar que los anunciantes no toman decisiones exclusivamente por precio, sino por afinidad con el contenido, perfil de audiencia, franja horaria y objetivos de comunicación. Por ejemplo, marcas de alimentos y bebidas prefieren pautar en realities gastronómicos, mientras que productos financieros buscan espacios informativos. Esta

⁵ SIC. Resolución 36826 de 2022

segmentación del mercado permite que todos los canales, incluidos los de menor audiencia, puedan captar inversión si ofrecen contenido diferenciado y atractivo para nichos específicos.

En suma, las prácticas comerciales de RCN Televisión no constituyen barreras estratégicas que justifiquen una intervención regulatoria ex ante. Las prácticas comerciales de los operadores establecidos responden a una lógica competitiva, están sujetas a negociación, y no han impedido la participación de otros agentes. La baja participación de Canal Uno en los mercados de audiencia y pauta publicitaria se explica por su estrategia de tercerización, su programación ineficiente y sus ineficiencias internas. Estas decisiones han limitado su capacidad de competir, no las acciones de sus rivales.

Desde el punto de vista jurídico y económico, no existe evidencia de exclusión ni de efectos negativos sobre el bienestar del consumidor. Por lo tanto, la CRC no puede justificar una regulación ex ante sobre la base de prácticas comerciales que no han generado distorsiones competitivas, sino que reflejan la falta de una estrategia empresarial eficaz por parte de Canal Uno.

8. La realidad empírica muestra que la normativa de competencia ha sido eficiente en promover las condiciones de competencia en el mercado

La CRC plantea la posibilidad de intervenir regulatoriamente el mercado de televisión abierta nacional operado por privados, bajo el supuesto de que existen fallas de competencia que justificarían una regulación ex ante. Sin embargo, esta iniciativa soslaya que el mercado ha sido objeto de supervisión constante por parte de la SIC, y que dicha supervisión ha concluido que no existen prácticas restrictivas que ameriten intervención adicional.

La Resolución SIC 36826 de 2022, citada por la propia CRC, evaluó las condiciones comerciales implementadas por los canales Caracol y RCN Televisión, incluyendo incentivos por “share”, “extra share” y cláusulas de exclusividad. La SIC concluyó que estas prácticas no vulneran el régimen de libre competencia, al no impedir el acceso de otros competidores ni generar efectos excluyentes. Esta conclusión es relevante, pues demuestra que el mercado ha operado bajo condiciones competitivas y que las herramientas del derecho de competencia han sido efectivas.

Así mismo, la SIC ha evaluado y aprobado múltiples integraciones empresariales en el sector de televisión y publicidad, incluyendo fusiones, adquisiciones y acuerdos comerciales entre operadores, agencias y anunciantes. En todos los casos, la autoridad ha verificado que no se afectaba la estructura competitiva del mercado ni se generaban barreras de entrada. Esto refuerza la idea de que el mercado ha sido dinámico y que las herramientas ex post han funcionado adecuadamente.

La Resolución CRC 5050 de 2016 establece que la regulación ex ante solo procede cuando se demuestra que el derecho de competencia no es suficiente para corregir las fallas del mercado. Este criterio no se cumple en el presente caso. La SIC ha intervenido, ha investigado y ha concluido que no existen prácticas anticompetitivas. Por tanto, no hay evidencia que justifique una intervención adicional por parte del regulador sectorial.

No sobra destacar nuevamente que la misma SIC, en ejercicio de sus facultades legales de abogacía de la competencia, ha precisado que cualquier intervención regulatoria debe estar precedida por la

identificación clara de una falla de mercado, y que dicha falla debe ser de tal magnitud que no pueda ser corregida por el régimen de competencia vigente. En este caso, no se ha acreditado tal circunstancia.

Por el contrario, la actuación administrativa que culminó con la expedición de la Resolución 36826 de 2022 denota una clara ausencia de fundamento en el diagnóstico de la CRC. Las prácticas comerciales reprochadas por la CRC ya han sido evaluadas por la autoridad de competencia, y no se ha demostrado que generen efectos excluyentes. Además, no se ha acreditado que el mercado presente barreras estructurales que impidan la entrada o permanencia de nuevos operadores.

Como se discute en detalle en el siguiente acápite, la SIC también ha advertido sobre los riesgos de sobrerregulación. Imponer nuevas obligaciones a los operadores existentes podría desincentivar la inversión, afectar la calidad de los contenidos y generar efectos adversos sobre la sostenibilidad del modelo de televisión abierta. En lugar de promover la competencia, estas medidas podrían consolidar posiciones dominantes y reducir la pluralidad informativa.

Otro aspecto relevante es que el mercado publicitario ha evolucionado significativamente, con una creciente migración hacia medios digitales y plataformas OTT. En este contexto, la televisión abierta compite con múltiples alternativas, lo que reduce la necesidad de intervención regulatoria. La competencia por la atención del público y por la inversión publicitaria es intensa, y no se ha demostrado que los canales tradicionales tengan poder de mercado suficiente para distorsionar esta dinámica.

La Corte Constitucional ha destacado que cualquier medida regulatoria esté respaldada por una justificación técnica, económica y jurídica sólida. En el caso del proyecto de la CRC, no se ha acreditado que las medidas propuestas sean necesarias ni que el derecho de competencia haya fallado en corregir las distorsiones del mercado. Por tanto, no se cumple el criterio de ineffectividad previsto en la Resolución CRC 5050 de 2016.

9. Ausencia de falla de mercado como requisito para la intervención regulatoria

En ejercicio de sus potestades legales de abogacía de la competencia, la SIC ha señalado de manera reiterada que toda intervención regulatoria debe estar precedida por la identificación de una falla de mercado. Esta exigencia no es meramente técnica, sino constitucional: el artículo 334 de la Constitución Política establece que el Estado solo puede intervenir en la economía para corregir desequilibrios que impidan el funcionamiento eficiente de los mercados. La Corte Constitucional ha sido clara al señalar que la regulación debe estar orientada a garantizar condiciones adecuadas de competitividad, y que la ausencia de competencia efectiva debe estar demostrada empíricamente.

En el caso del mercado de televisión abierta nacional, la CRC no ha demostrado que exista una falla estructural que impida la competencia. Por el contrario, los indicadores de concentración reflejan una situación derivada de decisiones estratégicas internas de Canal Uno, como la tercerización de contenidos, la falta de inversión en programación diferenciada y la ausencia de estrategias de liderazgo en franjas horarias clave. Estas decisiones explican su baja participación

en audiencia y pauta publicitaria, sin que ello implique una exclusión anticompetitiva por parte de los incumbentes.

La CRC parece asumir que la concentración en los mercados de distribución de contenidos y pauta publicitaria es, por sí sola, evidencia de una falla de mercado. Sin embargo, como lo advierte la SIC, la concentración debe ser analizada en función de sus causas y efectos, y no como un indicador automático de ineficiencia. En este caso, la concentración responde a la falta de presión competitiva por parte de Canal Uno, que ha adoptado una estrategia de programación basada en contenidos informativos de bajo atractivo para la audiencia, sin adquirir derechos de eventos deportivos ni desarrollar formatos de alta demanda como *realities*.

Además, la SIC ha señalado que la desconexión entre el diagnóstico del regulador y las medidas propuestas genera incertidumbre sobre la idoneidad de la intervención. En el caso de la televisión abierta, la CRC no ha demostrado cómo la regulación *ex ante* corregiría las causas estructurales de la concentración, ni ha probado que los incumbentes estén incurriendo en prácticas que limiten la competencia.

Además, la regulación asimétrica sin justificación técnica o económica suficiente genera riesgos significativos para la operación del mercado. En el caso de la televisión abierta, cualquier medida que pretenda imponer obligaciones diferenciadas entre operadores debe estar sustentada en evidencia clara de que dichas diferencias contribuyen efectivamente a mejorar la competencia. La SIC ha advertido que la falta de justificación puede generar distorsiones competitivas, beneficiar injustificadamente a ciertos agentes y desincentivar la inversión.

Este principio es especialmente relevante para Canal Uno, que ya opera con menores costos de transmisión gracias al uso de la red de RTVC, pero no ha trasladado esas eficiencias a la producción de contenido ni a la comercialización publicitaria. La CRC no ha demostrado que los demás canales estén impidiendo que Canal Uno compita, ni que existan barreras estratégicas que limiten su crecimiento. Por el contrario, los datos muestran que la falta de competitividad de Canal Uno es autogenerada.

La SIC también recuerda que toda medida regulatoria debe cumplir con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad establecidos por la Corte Constitucional. Esto implica que la medida debe perseguir una finalidad legítima, ser adecuada para alcanzarla y no generar efectos desproporcionados. En el caso del mercado de televisión abierta, la CRC no ha demostrado que la regulación *ex ante* sea necesaria ni que tenga un impacto positivo comprobable sobre la competencia. Por el contrario, podría generar cargas innecesarias para los operadores eficientes, sin corregir las causas reales de la concentración.

En síntesis, la CRC no ha identificado una falla de mercado que haga susceptible de regulación *ex ante* al mercado de dos lados de distribución de contenidos y pauta publicitaria en televisión abierta nacional. La baja participación de Canal Uno se explica por decisiones estratégicas internas, no por exclusión anticompetitiva. La concentración observada no es estructural ni sostenida por barreras de entrada, y la competencia efectiva ya se materializa a través de plataformas digitales y medios alternativos.

Por lo tanto, cualquier intervención regulatoria debe estar precedida por un diagnóstico riguroso, una justificación técnica clara y una evaluación de impacto que demuestre su necesidad y proporcionalidad. En ausencia de estos elementos, la inclusión de este mercado como susceptible de regulación *ex ante* sería jurídicamente infundada y económicamente contraproducente.

10. Posible violación del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA)

El artículo 97 del CPACA establece:

“Artículo 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. (Se subraya).

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.”

Con base en el documento soporte y el proyecto de resolución, resulta pertinente plantear si el procedimiento administrativo iniciado por la CRC con el fin de adicionar la lista de mercados susceptibles de regulación *ex ante*, resultaría más bien favoreciendo al Canal Uno con el objetivo de mejorar artificialmente su capacidad de competir en el mercado, en desconocimiento de un acto administrativo ejecutoriado expedido por la SIC.

En el documento soporte⁶ se plantea la conjetura, según la cual, no sería eficaz que el Canal Uno invirtiera en contenido. Se evidencia así el manifiesto proteccionismo que inspira la medida regulatoria en ciernes:

“Así, está elasticidad evidencia una ventaja competitiva de los canales RCN y Caracol, especialmente el primero, frente al Canal Uno para quien no resultaría tan eficaz incrementar la inversión que realiza en contenidos para atraer más audiencia, y por esta vía, más anunciantes (o un aumento en la demanda vía precios de la pauta). Esto, una vez más, da cuenta de una falla de mercado pues los canales no compiten en condiciones equitativas en el mercado de pauta, y por ende, tampoco en el de contenidos.” (Se subraya).

No debe perderse de vista que el actual marco legal del contrato de concesión de espacios de televisión del Canal Uno fue examinado por la Corte Constitucional en sentencia C-359 de 2016 en la cual se declaró que el correspondiente concesionario tenía plena capacidad para competir en condiciones de igualdad con RCN Televisión y Caracol Televisión:

⁶ Página 60

“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 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)

De otra parte, en el proyecto de resolución⁷, la CRC reprocha prácticas comerciales que la SIC analizó y calificó como legítimas:

“...prácticas como los descuentos condicionados al share de audiencia o superiores a este (extra share) refuerzan las posiciones de los canales con mayor audiencia, dificultando que operadores más pequeños o nuevos entrantes —como Canal Uno— capten inversión publicitaria en proporción a su participación en el mercado. Estas condiciones generan efectos de fidelización o dependencia que, aunque no impiden formalmente la entrada de competidores, reducen su capacidad de escalar y consolidarse” (Se subraya).

La circunstancia de que un competidor tenga mejor posición en el mercado no significa que las condiciones de competencia no sean equitativas. En cuanto a las barreras estratégicas que describe la CRC, reiteramos que las conductas que reprocha la CRC fueron declaradas por SIC⁸ como concordantes con la legítima competencia en el mercado:

“En consecuencia, las condiciones previstas en las negociaciones de CARACOL y RCN no tuvieron la idoneidad ni el alcance para afectar de manera ilegítima el crecimiento en las negociaciones de inversión en pauta publicitaria de CANAL UNO. Esto debido a que el canal presentó incrementos tanto en número de anunciantes como en montos de inversión percibidas desde el momento de entrada al mercado.

Aunado a lo anterior, la Delegatura también evidenció que entre 2017 y 2021 CANAL UNO ha contratado la adquisición de pauta publicitaria con grandes anunciantes, agencias o centrales de medios en las franjas donde efectivamente tiene un mayor share de audiencia o en los programas que le representan mayor rating al canal. Situación que es totalmente concordante con las condiciones mismas del mercado que se analiza y con la racionalidad económica de las decisiones de los anunciantes que, como ya se advirtió,

⁷ Ver hoja 8

⁸ Resolución 36826 de 2022, página 57

están principalmente dirigidas a llegar a la mayor cantidad de potenciales consumidores de acuerdo con el target establecido para su pauta.” (Se subraya).

Con base en estas y otras consideraciones la SIC ordenó el archivo de la actuación administrativa con radicado 19-81692 mediante Resolución SIC 36826 de 2022. En consecuencia, las siguientes afirmaciones contenidas en el Documento soporte implican el desconocimiento de un acto administrativo ejecutoriado y en firme. Respecto de las supuestas “barreras estratégicas” la CRC expresa

*“Aunque esta condición puede parecer racional y eficiente para ambas partes, en la práctica favorece a los operadores con mayor audiencia, reforzando su participación en el mercado y limitando la capacidad de los nuevos entrantes o de otros competidores - como Canal Uno- para captar inversión publicitaria y, especialmente, si no poseen un nivel significativo de audiencia”.*⁹

*“Este tipo de barreras estratégicas pueden limitar la dinámica competitiva y afectar las condiciones de acceso efectivo al mercado para nuevos actores u operadores de menor escala, como Canal Uno.”*¹⁰ (Se subraya).

Ese operador de “menor escala” -como califica la CRC al Canal Uno- es un agente económico con plena aptitud para competir en el mercado. La regulación -como la propuesta por la CRC- no puede dotar a dicho agente de manera artificial del músculo financiero y de la visión estratégica para competir. De conformidad con el artículo 323 de la Constitución Política, “La libertad económica y la iniciativa privada son libres.” Así mismo, “La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.”

En ese orden de ideas no tiene ninguna justificación que, para efectos de su análisis la CRC no considere en toda su dimensión la conducta comercial de la sociedad Plural Comunicaciones SAS -concesionario de espacios del Canal Uno- advertida por RCN Televisión a la entidad en diciembre de 2024. Según se le manifestó entonces a la entidad la totalidad de la programación de Plural Comunicaciones S.A.S. (Canal Uno) era “simple y llanamente la retransmisión de las emisiones radiofónicas de Caracol Radio.”

Mediante oficio del 18 de diciembre de 2025 dirigida al apoderado de RCN Televisión, la Coordinadora de Relacionamiento con Agentes de la CRC manifestó:

“Actualmente, la Comisión se encuentra analizando la información aportada por el concesionario en aras de establecer el debido cumplimiento de las disposiciones legales y regulatorias que le corresponden en materia de contenidos audiovisuales. En caso de que se identifiquen hechos que, presuntamente, constituyan infracciones al régimen normativo en materia de contenidos, la Comisión adelantará la investigación administrativa sancionatoria correspondiente.”

⁹ Documento soporte, página 72

¹⁰ Documento soporte, página 72

De otra parte, en el mismo oficio la CRC le manifestó a esta sociedad que se le daría traslado del asunto al Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones para lo de su competencia. Más allá de que la CRC y el Ministerio hayan convalidado en lo regulatorio y en lo contractual la referida conducta comercial de la sociedad Plural Comunicaciones SAS, consideramos que para efectos de su proyecto regulatorio la CRC ha debido tener en cuenta la operación proyectada con Caracol Radio. En el documento soporte¹¹ apenas se hace una somera referencia para indicar que la SIC declaró el desistimiento tácito de la solicitud de pre-evaluación de la operación informada por las intervinientes. Se soslaya así la realidad de que la posición de Plural Comunicaciones SAS en los mercados de pauta y de audiencia es imputable única y exclusivamente a sus decisiones estratégicas. Es más, hoy en día esa sociedad ni siquiera reniega de las prácticas comerciales de RCN Televisión en el mercado de pauta.

Recordemos que la actuación de la SIC con radicado 19-81692 que culminó con la expedición de Resolución 36826 de 2022 se originó en una queja interpuesta por el concesionario Plural Comunicaciones SAS en 2019 en contra de las sociedades RCN Televisión y Caracol Televisión por supuesto *“abuso de su posición de dominio en el mercado de televisión nacional abierta en Colombia.”* En medio de su errática conducta legal y comercial el mismo concesionario le habría solicitado a la CRC intervenir el mercado de pauta.

Pues bien, mediante comunicación del 1º de noviembre de 2024 el señor representante legal del concesionario del Canal Uno, Plural Comunicaciones SAS, le solicitó a la CRC *“el desistimiento de intervención particular en el mercado de pauta publicitaria en televisión abierta radiodifundida.”*

En la referida comunicación tal desistimiento se justifica así:

“Recientemente, observamos que las interpretaciones que han adoptado diferentes autoridades sobre el mercado de la televisión abierta, particularmente en relación con los elementos de la cadena de valor y la estructura del mercado relevante, así como el rol de cada uno de los actores, insumos y otros elementos del mercado. Este cambio introduce una redefinición integral del mercado relevante sometido a regulación de la CRC.

En este contexto, observamos que las condiciones regulatorias previas que justificaban la solicitud de medidas específicas ex ante pierden su sentido dentro de esta nueva estructura de mercado. La ampliación en la definición del mercado relevante sugiere que los mercados de dos lados, los cuales incluyen plataformas adicionales más allá de la televisión abierta, han redefinido la competitividad y composición del sector, lo que a nuestro juicio vuelve innecesaria una intervención adicional, pues lo dicho implica que los actores, según las definiciones establecidas, están compitiendo en condiciones cuya estructura les impide controlar cualquier condición del mercado, perdiendo sentido toda intervención “.

¹¹ Documento soporte, página 32

A pesar entonces de que el propio interesado, promotor de la investigación en la SIC, reconoce la actual realidad de la competencia, la CRC en el documento soporte le supone al concesionario del Canal una posición en el mercado que no corresponde a la realidad.

En fin, la Resolución SIC 36826 de 2022 evidencia la situación real del mercado en el cual actúa RCN Televisión como canal nacional de operación privada. Al respecto es pertinente citar la siguiente afirmación contenida en documento soporte de la CRC¹²:

“Aun así, dado que las fallas observadas se derivan de prácticas de mercado permitidas, es posible que la conclusión de la SIC -en cuanto a que no hay conductas sancionables a la luz de las normas de competencia- se mantengan.”

Se equivoca la CRC. La conclusión de la SIC en el referido acto administrativo tiene plena certeza y la CRC debe acatarla, pues, no tiene facultad legal para desconocerla.

En conclusión, la Resolución SIC 36826 de 2022 declara que son legales las prácticas comerciales que la CRC reprocha en su proyecto regulatorio. Este acto administrativo de la SIC se encuentra en firme¹³, está amparado bajo la presunción de legalidad¹⁴ y crea a favor de RCN Televisión una situación de carácter particular y concreto. Si la CRC llegare a adicionar la lista de mercados susceptibles de regulación *ex ante*, imponiendo medidas en contra de RCN Televisión en los mercados de pauta y contenidos, estaría revocando de fondo la Resolución SIC 36826 de 2022.

11. Conclusión

El análisis presentado por la CRC en el documento soporte del proyecto de resolución no acredita de manera suficiente los requisitos establecidos en el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 para declarar al mercado de distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados como susceptible de regulación *ex ante*.

En primer lugar, el diagnóstico de competencia actual parte de una definición restrictiva del mercado relevante que excluye a los servicios digitales y plataformas OTT, pese a que estos ejercen una presión competitiva efectiva y evidente sobre los canales tradicionales. Esta omisión compromete la validez del análisis de poder de mercado y distorsiona los indicadores de concentración utilizados. Además, la baja participación de Canal Uno no puede interpretarse como evidencia de una falla estructural, sino como resultado de decisiones empresariales que han limitado su capacidad competitiva.

En segundo lugar, el análisis de competencia potencial subestima las transformaciones del ecosistema audiovisual, en el que nuevos actores digitales han ingresado al mercado sin replicar las condiciones operativas de la televisión abierta. La evidencia muestra que los anunciantes y consumidores ya han migrado hacia medios digitales, lo que demuestra que la competencia se está materializando por vías distintas a la televisión abierta tradicional.

¹² Página 90

¹³ CPACA, artículo 87

¹⁴ CPACA, artículo 88

En tercer lugar, no se ha demostrado que el régimen de competencia ex post haya sido insuficiente para corregir las distorsiones identificadas. Por el contrario, la SIC ha intervenido activamente en el mercado, evaluando prácticas comerciales, integraciones empresariales y condiciones de competencia, sin encontrar evidencia de conductas anticompetitivas que justifiquen una intervención adicional.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el legislador, en el trámite del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, se pronunció expresamente en contra de declarar este mercado como sujeto a regulación ex ante. Avanzar en esa dirección sin evidencia adicional que lo justifique implicaría desconocer la voluntad legislativa y exceder el marco de competencias del regulador.

La SIC ha advertido, además, que la sobrerregulación puede generar efectos adversos sobre la inversión, la calidad de los contenidos y la sostenibilidad del modelo de televisión abierta, consolidando posiciones dominantes en lugar de promover la pluralidad informativa. En este sentido, cualquier intervención regulatoria debe estar precedida por un diagnóstico técnico sólido, una justificación jurídica clara y una evaluación de impacto que demuestre su necesidad y proporcionalidad.

Finalmente, desde una perspectiva constitucional, el proyecto de resolución de la CRC no cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para que una intervención estatal en la economía sea válida. Tal como lo establece la Sentencia C-228 de 2010, la intervención del Estado en el mercado solo es compatible con la Constitución cuando: (i) se realiza por ministerio de la ley, (ii) no afecta el núcleo esencial de la libertad de empresa, (iii) obedece a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de dicha garantía, (iv) responde al principio de solidaridad, y (v) se ajusta a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

En el caso del proyecto de la CRC, no se ha demostrado la existencia de una falla estructural de mercado que justifique la intervención, ni se ha acreditado que el régimen de competencia ex post haya sido insuficiente. Tampoco se ha presentado una evaluación de impacto que permita concluir que los beneficios de la medida superan sus costos. En consecuencia, la regulación propuesta no cumple con los motivos adecuados y suficientes exigidos por la Corte, ni con los principios de proporcionalidad y razonabilidad, lo que la hace jurídicamente improcedente y contraria al modelo de economía social de mercado consagrado en la Constitución.

Por lo tanto, se concluye que el mercado analizado no cumple con los requisitos técnicos, jurídicos ni económicos para ser considerado susceptible de regulación ex ante, y que cualquier medida en ese sentido carecería de fundamento normativo, vulneraría la realidad económica del sector y contradiría los pronunciamientos expuestos del legislador y de la autoridad de competencia. En consecuencia, se solicita a la CRC abstenerse de incluir este mercado en el listado de mercados susceptibles de regulación ex ante.

12. Anexos

Adjunto al presente escrito allego los siguientes documentos:

- Anexo 1. Estudio Económico realizado por el doctor Alberto José Reyes Chaparro en relación con el “Análisis de los mercados de televisión Fase II – Análisis de competencia: mercado de dos lados pauta-contenido. Documento Soporte”.
- Anexo 2. Resumen del Estudio Económico realizado por el doctor Alberto José Reyes Chaparro en relación con el “Análisis de los mercados de televisión Fase II – Análisis de competencia: mercado de dos lados pauta-contenido. Documento Soporte”.
- Anexo 3. Versión no confidencial del presente documento de comentarios.
- Anexo 4. Versión no confidencial del Estudio Económico realizado por el doctor Alberto José Reyes Chaparro en relación con el “Análisis de los mercados de televisión Fase II – Análisis de competencia: mercado de dos lados pauta-contenido. Documento Soporte”.
- Anexo 5. Versión no confidencial del Resumen del Estudio Económico realizado por el doctor Alberto José Reyes Chaparro en relación con el “Análisis de los mercados de televisión Fase II – Análisis de competencia: mercado de dos lados pauta-contenido. Documento Soporte”.

Atentamente,


Juan Fernando Ujueta López
CC 19.302.930
Representante legal
RCN Televisión S.A.