

Bogotá D.C., 1 de septiembre de 2025

Señores

Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)

Bogotá

Ref. Comentarios al Documento Soporte de análisis de competencia de los mercados de distribución minorista de contenidos y del mercado minorista de espacios publicitarios en canales nacionales operados por privados, en el marco del proyecto “Análisis de los mercados de televisión en Colombia” - Fase II.

El presente documento contiene los comentarios y recomendaciones al documento de análisis de competencia del mercado de distribución minorista de contenidos y del mercado minorista de espacios publicitarios en canales nacionales operados por privados, junto con la respectiva propuesta de resolución, de conformidad con la publicación oficial y la invitación a la ciudadanía en general a participar en el proceso de consulta pública abierta por la CRC.

El proyecto adelantado por la CRC aborda una problemática de gran relevancia en el sector, relacionada con la limitada competencia y las barreras de entrada que persisten en los mercados analizados. Esta situación no solo impacta la capacidad de elección de las audiencias, sino que también restringe las oportunidades de innovación y de expansión para nuevos oferentes. Con la propuesta de declarar estos mercados como susceptibles de regulación *ex ante*, se busca corregir dichas asimetrías, garantizar condiciones de equidad entre los operadores y, en última instancia, fortalecer la confianza y el bienestar de los usuarios en el acceso a contenidos televisivos.

Ante dicha problemática, resaltamos que la Comisión de Regulación de Comunicaciones incluyó en su Agenda Regulatoria 2025-2026 el proyecto denominado “análisis de los mercados de televisión - Fase II” como parte del desarrollo de su función de promover y regular la libre competencia en los servicios de comunicaciones.

Fruto de los avances del proyecto, el pasado 24 de julio se publicó para comentarios el documento de análisis de competencia del mercado de distribución minorista de contenidos y del mercado minorista de espacios publicitarios en canales nacionales operados por privados, junto con la respectiva propuesta de resolución.

Desde el Departamento de Derecho, Comunicaciones y Tecnologías de la Información de la Universidad Externado de Colombia, nos permitimos poner a su consideración los comentarios de parte de los miembros del Departamento sobre los documentos de referencia.

A continuación, se presentarán bajo tres acápites para tener en cuenta. El primero, sobre los aspectos generales referentes al documento de análisis de competencia del mercado de distribución minorista de contenidos y del mercado minorista de espacios publicitarios en canales nacionales operados por privados, el segundo, comentarios específicos a la propuesta de resolución y, por último, las conclusiones que permitirán fortalecer el análisis.

I. Sobre el Documento análisis de competencia del mercado de distribución minorista de contenidos y del mercado minorista de espacios publicitarios en canales nacionales operados por privados.

Respecto a la necesidad de regulación *Ex Ante* frente a fallas de mercado estructurales:

La conclusión de que la competencia en este mercado opera en un ambiente oligopólico altamente concentrado en Canal Caracol y Canal RCN, es un hallazgo importante, pues esta concentración, sumada a la integración vertical de los operadores dominantes, les confiere ventajas competitivas que no se corrigen automáticamente por las fuerzas del mercado y sin duda requiere de una intervención.

La CRC identificó con precisión cómo el marco legal y regulatorio actual impone significativas barreras a la entrada de nuevos operadores¹. Requisitos como la autorización estatal y la disponibilidad de espectro radioeléctrico, la obligación de licitación pública para la adjudicación de canales, el pago de tarifas y tasas por la concesión y el uso del espectro, y la duración limitada de las concesiones, son por naturaleza barreras jurídicas que restringen la entrada y, por ende, la competencia. Este análisis resulta esencial para demostrar que la ausencia de nuevos entrantes no obedece a una falla del mercado *per se*, sino que constituye una consecuencia directa del diseño regulatorio vigente y de las medidas que de él se derivan.

Por otra parte, la CRC, al intervenir en el mercado de la televisión abierta, no solo busca la eficiencia económica, sino también la promoción del pluralismo informativo y la garantía de programación equilibrada y diversa, con contenido cultural, informativo y educativo. Las barreras estratégicas que limitan la capacidad de los operadores más pequeños afectan directamente la sostenibilidad económica de aquellos que podrían ofrecer una mayor diversidad de contenidos y perspectivas, lo que a su vez menoscaba el pluralismo informativo, un pilar fundamental en las democracias modernas.

Ante este desafío, se proponen como remedio medidas preventivas en clave preventiva, para lo cual se realizó la revisión de los criterios para determinar mercados relevantes susceptibles

¹ Véase sección 6.1.4. del documento ANÁLISIS DE LOS MERCADOS DE TELEVISIÓN FASE II – ANÁLISIS DE COMPETENCIA: MERCADO DE DOS LADOS PAUTA-CONTENIDO.

de regulación *ex ante* consagrados en el artículo 3.1.2.3 de la Resolución 5050 de la CRC (modificado por la resolución 7811 de 2025).

Dentro de esta revisión, se halló entre otras cosas lo siguiente:

1. Análisis de las condiciones actuales de competencia en el mercado².

- Alta concentración y poder de mercado

Dos operadores privados, Caracol y RCN, concentran la mayor parte del mercado en ambos lados (contenidos y pauta).

Caracol se consolida como líder, con mayor participación, precios más altos y un índice de Lerner de 29%, frente a RCN (10%) y Canal 1 (6%).

La integración vertical de Caracol y RCN les otorga ventajas competitivas, mientras Canal 1, con un modelo tercerizado, ocupa una posición marginal.

- Dinámicas de un mercado de dos lados

La interacción entre audiencia y anunciantes configura un escenario oligopólico con fuerte interdependencia.

El modelo econométrico confirma efectos cruzados: más inversión en contenido eleva la demanda de pauta, mientras un alza en precios de publicidad reduce la demanda y favorece a competidores.

Esto refuerza que las estrategias de contenido y pauta están directamente ligadas y consolidan las posiciones de los incumbentes.

- Barreras de entrada significativas

² ANÁLISIS DE LOS MERCADOS DE TELEVISIÓN FASE II – ANÁLISIS DE COMPETENCIA: MERCADO DE DOS LADOS PAUTA-CONTENIDO, Documento Soporte. p. 45-73.

Legales: la operación requiere autorización estatal, disponibilidad de espectro, licitación pública, pago de concesiones y cumplimiento de obligaciones regulatorias de programación y publicidad.

Estructurales: elevados costos hundidos en infraestructura, economías de escala y de alcance que benefician a los operadores existentes y dificultan el ingreso de nuevos actores.

Estratégicas: esquemas comerciales de los incumbentes (descuentos condicionados, exclusividades, incentivos por share de audiencia) fortalecen la fidelización de anunciantes y limitan el acceso de operadores más pequeños, afectando la pluralidad y diversidad del mercado.

2. Competencia potencial en el corto y mediano plazo³.

En este aspecto, la Comisión analizó si en el futuro cercano se esperan cambios que, impulsados por las fuerzas del mercado, dinamizarían la competencia de forma automática.

La conclusión fue si bien el marco jurídico mantiene abierta la posibilidad de adjudicar un tercer canal de televisión abierta nacional, las experiencias fallidas de procesos anteriores, junto con las elevadas barreras legales, económicas y tecnológicas, reducen significativamente la probabilidad de que un nuevo operador logre consolidarse como competidor efectivo en el corto y mediano plazo.

Adicionalmente, la magnitud de las inversiones requeridas, las economías de escala y de alcance que favorecen a los incumbentes y las dinámicas de fidelización con los anunciantes perpetúan un mercado altamente concentrado, donde la presión competitiva es limitada y la competencia potencial resulta baja.

3. Efectividad de la aplicación del derecho de la competencia para corregir posibles fallas de mercado⁴.

En este punto, se realizó un análisis de lo indicado por la SIC en la Resolución No. 36826 de 2022, que estudió las conductas de dos canales con mayor participación (Caracol y RCN) en ambos lados del mercado analizado (en el estudio de la CRC) y concluyó que estas no son contrarias a la sana competencia, desde el lado de la pauta.

³ Ibid. Pág. 74 y s.s.

⁴ Ibid. pp.89-91.

Aunque la SIC reconoce que se trata de un mercado de dos lados, señala la comisión que la delimitación del mercado relevante en ese caso fue diferente, pues la adoptada por la CRC lo circunscribe de manera expresa a los canales nacionales de operación privada.

Esta diferenciación a juicio de la comisión permitió evidenciar en mayor medida los desafíos e incidencia en la competencia de este mercado. Sin embargo, como las fallas identificadas obedecen a prácticas de mercado permitidas de acuerdo con la interpretación de la SIC, no se cumple el tercer criterio que haría suficiente la aplicación del derecho de la competencia para corregir dichas fallas, pues con base en el estudio, los desafíos se siguen presentando.

Con fundamento en esto, se arribó a la conclusión de que se justifica la necesidad de una intervención *ex ante* (preventiva) para incentivar la competencia ante la insuficiencia del control posterior.

Sin embargo, en cuanto a la diferencia de los mercados analizados, se observa que en su momento el mercado relevante estudiado por la SIC fue el de comercialización de pauta publicitaria en televisión en Colombia⁵ reconociendo su carácter de mercado de dos lados.

Ahora bien, el hecho de que el objeto de estudio de la autoridad de competencia haya sido más amplio (teniendo en cuenta que el de la CRC lo especifica a los canales nacionales de operación privada) y que los agentes frente a los cuales se realizó el estudio sean los mismos, no constituye un argumento suficiente para concluir *a priori* que las medidas *ex post* resulten ineficaces. En consecuencia, corresponde otorgar a la autoridad competente el espacio para examinar el mercado con el nivel de especificidad señalado por la Comisión y determinar, con el debido rigor, si el control *ex post* realmente carece de eficacia.

Lo anterior busca evitar medidas excesivamente invasivas en el mercado, como lo sería la regulación *ex ante*. Además, dadas las características propias de las tecnologías y modelos de negocio que integran estas actividades, se trata de un mercado en constante evolución, donde los desafíos o conductas observables hoy podrían modificarse en el futuro. Esta dinámica evidencia que la regulación debe ser flexible y prudente, de manera que pueda adaptarse a los posibles cambios sin generar distorsiones innecesarias.

En este contexto, si bien la intervención preventiva puede ser una herramienta útil para incentivar la competencia, dada la evolución constante del mercado y la existencia de mecanismos de control *ex post*, resulta necesario evaluar con precisión si la regulación *ex ante* es la opción más adecuada o si otros instrumentos dentro de las funciones de la Comisión podrían lograr los mismos objetivos de manera más eficiente y menos invasiva.

I. Respecto de la propuesta de resolución.

⁵ Superintendencia de Industria y Comercio, Resolución N° 36826 de 2022, p. 6.

Fruto del análisis realizado, la Comisión ha propuesto como instrumento regulatorio lo siguiente:

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.»

Como ya se anticipó, la inclusión de este mercado en la lista de susceptibles de regulación *ex ante*, podría tener algunos efectos de gran impacto en el mercado, particularmente:

1. Intervención en prácticas comerciales consideradas legales por la autoridad de competencia:

la SIC en su decisión indicó:

En virtud del análisis realizado se determinó que no existen elementos que hagan necesario iniciar una investigación formal contra CARACOL o RCN. Esta conclusión se sustenta en que el comportamiento de CARACOL y RCN no habría resultado contrario al régimen de libre competencia económica en el mercado de comercialización de pauta publicitaria en televisión⁶.

Ante estas consideraciones, la intervención regulatoria *ex ante*, podría verse como una excesiva intervención en la autonomía contractual y la libertad de empresa de los operadores involucrados, lo que podría generar litigiosidad significativa y resistencia por parte de Caracol y RCN.

Ante esto, en caso de continuar el proceso regulatorio, la CRC deberá ser extremadamente precisa en la formulación de las medidas regulatorias futuras (Fase

⁶ Ibid. pp. 59-60

II) para evitar que se interpreten como una injerencia desproporcionada en el mercado.

2. Riesgo de rigidez Regulatoria en mercados dinámicos: Por la naturaleza cambiante y de constante evolución propia de industrias asociadas al sector tecnológico, las prácticas que hoy se hacen en este mercado, en unos pocos meses podría variar significativamente. Por lo que la imposición de una regulación *ex ante* en un mercado tan dinámico como el de la televisión y la pauta, puede llevar a que las medidas se vuelvan rígidas o desactualizadas rápidamente si no se acompañan de mecanismos ágiles y periódicos de revisión y actualización.

En ese sentido, la Comisión debe revisar atentamente si la regulación *ex ante* es la alternativa adecuada, de ser ese el caso, consolidar mecanismos flexibles que permitan seguir el ritmo del dinamismo de este contexto económico.

II. Conclusiones.

La regulación de los mercados de televisión abierta nacional y de comercialización de pauta publicitaria en Colombia reviste una importancia estratégica para garantizar condiciones de competencia equitativas, pluralismo informativo y acceso diverso a contenidos por parte de las audiencias, en contextos donde persisten estructuras altamente concentradas y barreras significativas a la entrada, la intervención regulatoria puede desempeñar un papel fundamental para corregir fallas estructurales del mercado que no se resuelven por sí solas. En este sentido, el análisis adelantado por la CRC constituye un avance relevante en la comprensión de las dinámicas competitivas de estos mercados y en la identificación de los desafíos que enfrentan nuevos operadores.

El documento evidencia que los mercados analizados operan bajo un esquema oligopólico, con una alta concentración en dos operadores (Caracol y RCN), quienes además cuentan con ventajas derivadas de su integración vertical. Esta situación limita la competencia efectiva, restringe la diversidad de contenidos y reduce las oportunidades de innovación. Asimismo, se identifican barreras legales, estructurales y estratégicas que dificultan el ingreso de nuevos actores, lo cual refuerza la necesidad de considerar medidas regulatorias que promuevan un entorno más equilibrado.

No obstante, también se reconoce que la intervención *ex ante* debe ser cuidadosamente evaluada. La decisión de la SIC de no iniciar investigaciones formales contra los operadores dominantes, al no encontrar conductas contrarias al régimen de libre competencia, plantea interrogantes sobre la proporcionalidad de una regulación preventiva. Además, la posible

percepción de injerencia excesiva en la autonomía contractual y la libertad de empresa podría generar litigiosidad y resistencia por parte de los agentes regulados.

Por otro lado, la naturaleza dinámica del mercado de televisión y publicidad, caracterizado por cambios tecnológicos y de consumo acelerados, exige que cualquier medida regulatoria sea flexible, adaptable y sujeta a revisión periódica. Una regulación rígida podría volverse rápidamente obsoleta o incluso contraproducente si no se ajusta a la evolución del entorno.

Adicionalmente, resulta imprescindible reconocer que la migración progresiva de la pauta publicitaria hacia escenarios digitales está transformando de manera significativa las dinámicas de los mercados tradicionales de televisión y publicidad. Esta tendencia no solo redistribuye las fuentes de ingreso de los operadores, sino que también introduce nuevos competidores globales con modelos de negocio basados en el uso intensivo de datos y segmentación de audiencias. En consecuencia, la regulación deberá contemplar no solo las condiciones de competencia en el mercado nacional de televisión abierta, sino también la incidencia de estas plataformas digitales en la reconfiguración del ecosistema publicitario, a fin de evitar que la transición tecnológica profundice las asimetrías existentes y comprometa la sostenibilidad de los agentes locales.

En conclusión, si bien existen fundamentos sólidos para considerar la regulación *ex ante* como una herramienta para corregir desequilibrios estructurales, su implementación debe ser técnicamente rigurosa, jurídicamente proporcional y estratégicamente prudente. La CRC, en caso de avanzar hacia una segunda fase regulatoria, deberá diseñar mecanismos que equilibren la necesidad de intervención con la protección de la libertad empresarial, asegurando al mismo tiempo la promoción de la competencia, la diversidad de contenidos y el bienestar de las audiencias.

Por lo cual, la propuesta de incluir este mercado en el Anexo 3.2 de la Resolución 5050 de 2016 es técnicamente sólida y jurídicamente proporcional. No obstante, se recomienda que cualquier medida futura se acompañe de mecanismos de monitoreo, revisión y participación sectorial para garantizar su eficacia y legitimidad.

Cordialmente,



Departamento de Derecho, Comunicaciones y Tecnologías de la Información
FACULTAD DE DERECHO

Teléfono: 57 (601) 282 60 66, ext. 2103
Calle 12 – 1 68 segundo piso
esdercom@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co