

RESOLUCIÓN No. DE 2025

«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»

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

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

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS

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

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

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

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

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

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

Que en el mismo artículo se precisa que la regulación que adopte la CRC deberá promover la inversión, la protección de los usuarios, la calidad de los servicios, la simplificación regulatoria, la

neutralidad de la red, así como también incentivar la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores de la Ley 1341 de 2009.

Que, de acuerdo con lo anterior, el numeral 3 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, señala que la Comisión está facultada, entre otros, para expedir toda la regulación de carácter general y particular sobre «el régimen de competencia, los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión; así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas, las condiciones de facturación y recaudo; el régimen de acceso y uso de redes; los parámetros de calidad de los servicios; los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales para avanzar en la sociedad de la información; y en materia de solución de controversias».

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

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

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

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

Que, adicionalmente, dicha resolución establece que la Comisión debe realizar un monitoreo continuo de la evolución de los mercados de comunicaciones y sus condiciones de competencia, con el fin de analizar el efecto de las medidas implementadas y la conveniencia de adoptar nuevas acciones, adicionarlas o retirar las establecidas. Actualmente, estas disposiciones se encuentran compiladas en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016.

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

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

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

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

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

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

Que los resultados identificados se dieron con ocasión de un estudio no regulatorio, en el que se expuso el entendimiento y análisis preliminar que la CRC tenía en su momento sobre los mercados que componían la industria de la televisión en Colombia. No obstante, si bien la CRC reconoció la necesidad de ahondar en la información sobre el comportamiento de los mercados referidos, de manera preliminar no identificó acciones regulatorias que fueran requeridas en esa fase. Por lo anterior, determinó que continuaría con los estudios pertinentes en la siguiente etapa con el objetivo de determinar la necesidad de expedir regulación.

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

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

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

Que, en el documento denominado «Mercados relevantes audiovisuales en un entorno convergente» publicado en 2017, la Comisión concluyó de manera general que en el 2016 «para todos los grupos de edad los niveles de suscripción a TV paga y TV comunitaria siguen siendo altos mostrando que este es el modo de visualización preferido sobre otros medios como acceso principal y que la sustitución por contenidos OTT todavía es un fenómeno incipiente»¹.

2. EVOLUCIÓN DEL PROYECTO REGULATORIO

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

¹ La Comisión suscribió el contrato CRC No. 78 de 2016 con la sociedad Yanhaas S.A. con el objeto de «[c]ontratar los servicios de consultoría para el levantamiento, depuración, procesamiento y análisis de datos estadísticos, con el fin de realizar un estudio cualitativo y cuantitativo que permita explorar el comportamiento y actitudes de los usuarios hacia el consumo de contenidos audiovisuales lineales y no lineales a través de diferentes plataformas y pantallas».

Que, al momento de realizar la modificación de su Agenda Regulatoria 2022-2023, la CRC identificó la necesidad de ampliar la visión planteada de manera inicial, por lo que adelantó un análisis integral tanto de los mercados minoristas como mayoristas de televisión². Bajo este contexto, en 2022, la CRC publicó el documento de formulación del estudio denominado *Análisis de los mercados de televisión*.

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

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

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

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

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

Que, en el marco de su Agenda Regulatoria 2025-2026, la CRC indicó que adelantaría la segunda fase del proyecto, en consideración de los lineamientos metodológicos establecidos en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016. En concreto, la Comisión señaló que realizaría, según su pertinencia, los análisis de competencia de los mercados relacionados con el servicio de televisión, que permitan identificar si existen potenciales problemas de competencia en los mercados relevantes minoristas y, en caso afirmativo, determinar si estas fallas de mercado se relacionan con problemas de competencia en los mercados mayoristas de los servicios de televisión.

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

- (i) Análisis de las condiciones de competencia actuales;
- (ii) Competencia potencial; y

² En este caso se tuvieron en cuenta los hallazgos derivados de los estudios de Mercados Audiovisuales en un Entorno Convergente publicados por la CRC en 2015, 2016 y 2017. Asimismo, se consideró lo establecido en la Resolución CRC 6990 de 2022, en la que se incluyeron los mercados minoristas Televisión multicanal en municipios con desempeño alto-moderado y Televisión multicanal en municipios con desempeño incipiente, bajo y limitado.

- (iii) Efectividad de la aplicación del derecho de la competencia para corregir posibles fallas de mercado.

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 actualizados³.

Que, en el marco del análisis de competencia actual y siguiendo las recomendaciones de la literatura académica especializada en los mercados de dos lados⁴, la Comisión analizó las condiciones de competencia de cada lado del mercado de manera separada, y posteriormente analizó los elementos característicos de los mercados de dos lados.

Que, con respecto al análisis correspondiente al lado del mercado que hace referencia a la distribución minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados, el cual incluyó un análisis cuantitativo del nivel de audiencia y del índice de concentración HHI y del índice de dominancia de Stenbacka, junto con la evaluación de las estructuras empresariales, 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.

Que, con 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.

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

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

Que los resultados cuantitativos obtenidos a partir de dicho modelo ratificaron los hallazgos evidenciados en la fase anterior de este proyecto, en el sentido en que el análisis de elasticidades propias y cruzadas confirman la existencia de interrelaciones estadísticamente significativas entre ambos lados del mercado. Los resultados obtenidos a partir del modelo evidencian que: (i) ante un aumento en el precio de pauta del canal se produce un incremento en la demanda de audiencia del mismo; (ii) un aumento en la cantidad de contenido del canal genera un incremento en la demanda de pauta del mismo y una disminución en la demanda de pauta de sus competidores; y (iii) ante un aumento en el precio de pauta, se disminuye la demanda de pauta del canal y se incrementa la demanda de pauta de sus competidores.

Que, 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

³ Para el efecto, se tuvieron en cuenta los resultados compilados en la Resolución CRC 6990 de 2022, por medio de la cual se actualizó y renombró los mercados con alcance municipal donde compiten servicios de telecomunicaciones fijas, por lo que modificó la lista de mercados relevantes del Anexo 3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

⁴ COLLYER, Kate, MULLAN, Hugh y TIMAN, Natalie. Measuring market power in multi-side markets. En: OECD. Rethinking antitrust tools for multi-side platforms. [En línea]. 2018. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms_a013f740-en.html

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.

Que, 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.

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.

Que, adicionalmente, en el marco del análisis de competencia actual, la CRC realizó un análisis de barreras de entrada y de estabilidad del mercado, donde se encontraron importantes barreras generadas por los requisitos legales, tecnológicos y económicos que implicaría la entrada en operación de un nuevo canal; así como barreras estratégicas que se intensifican dado el poder de mercado de los canales consolidados.

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

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

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

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

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

Que la presencia de economías de escala en ambos lados del mercado confiere ventajas significativas a los operadores establecidos, dificultando que un nuevo competidor logre niveles de eficiencia comparables sin alcanzar rápidamente una audiencia masiva y una base sólida de anunciantes. Esta situación configura una barrera estructural a la entrada, que contribuye a reforzar la participación de

mercado de los operadores incumbentes, lo cual genera ventajas competitivas respecto a los demás y limita la posibilidad de que emerja competencia efectiva en el corto y mediano plazo.

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

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

Que, de acuerdo con los tarifarios y la información suministrada por los tres operadores en respuesta al requerimiento particular 2024-034 realizado por parte de esta Comisión, el precio de la pauta varía dependiendo de diversos factores, en función de la audiencia que atraiga el contenido asociado a ella, ratificando las externalidades de red existentes entre ambos lados del mercado. Así, las tarifas dependen principalmente de la franja horaria⁵, la duración del anuncio⁶, el género del programa⁷, la modalidad de la pauta⁸, y la ubicación del anuncio dentro del bloque publicitario⁹. Como práctica común entre los operadores, existen condiciones particulares bajo las cuales se otorgan descuentos sobre las tarifas publicadas; a su vez, existen condiciones adicionales que se negocian con cada cliente de manera personalizada, en el marco de la política comercial del canal, considerando cada caso de negocio.

Que, de acuerdo con la Resolución 36826 de 2022 expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), canal Caracol y canal RCN implementan tres tipos de condiciones adicionales a las ya mencionadas, que funcionan de la siguiente manera:

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

Que, en su decisión, la SIC evidenció que Canal 1 tiene un esquema de incentivos que, a diferencia de los esquemas de Canal Caracol y Canal RCN, no se basa en el *share* de audiencia, sino en el monto en pesos que invierte la agencia o central de medios.

⁵ Las franjas con mayor audiencia (en especial *Prime Time*, que va entre las 19:00 y las 22:30 de lunes a viernes y de 18:00 a 22:00 los fines de semana y festivos), tienen un costo más elevado, al tener mayor alcance y exposición al público. En el mismo sentido, las franjas con menor audiencia tienden a ser más económicas.

⁶ Se publica una tarifa base para anuncios con duración de 30 segundos, de manera tal que la liquidación para anuncios con una duración diferente se realiza de manera proporcional.

⁷ Cada canal identifica los programas o géneros con mayor sintonía; estos, junto con eventos deportivos, programas especiales y eventos en vivo, suelen tener tarifas más altas. De manera similar, programas de nicho o con audiencias reducidas pueden tener un costo inferior.

⁸ Los formatos no convencionales se negocian de acuerdo con sus características. Estos pueden ser menciones, cortinillas, super imposiciones, congelados/descongelados, *backing*, entre otros.

⁹ Las posiciones especiales como la primera y última, o de corte único, suelen tener un recargo.

Que, con base en la información obtenida por la Comisión en el marco del requerimiento particular 2024-034, la Comisión identificó que canal Caracol y canal RCN ofrecen descuentos en función de la inversión equivalente al share del canal; (ii) descuentos adicionales por invertir más allá de ese *share* (*extra share*); y (iii) beneficios condicionados a exclusividad, ya sea mediante cláusulas explícitas o incentivos que inducen al anunciante a pautar solo con un canal.

Que, a partir de dichos estudios, y desde la perspectiva del análisis de las barreras estratégicas, esta Comisión concluye que los esquemas comerciales implementados por Canal Caracol y Canal RCN, aunque han sido considerados legales por la autoridad de competencia, pueden operar como barreras estratégicas. En efecto, prácticas como los descuentos condicionados al *share* de audiencia o superiores a este (*extra share*) refuerzan las posiciones de los canales con mayor audiencia, dificultando que operadores más pequeños o nuevos entrantes —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.

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

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

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

Que, en lo concerniente a la aplicación del derecho de la competencia, la CRC analizó si los problemas de competencia identificados en los mercados minoristas de contenidos en canales de televisión abierta nacional podrían resolverse por medio del derecho de la competencia *ex post*. Sin embargo, en el marco de esa verificación, no se identificaron conductas anticompetitivas que se estén desarrollando explícitamente y que ameriten ser trasladadas para estudio por parte de la autoridad de competencia. Sin perjuicio de lo indicado, la Comisión detectó algunas condiciones que requieren un análisis más profundo de la regulación vigente con el fin de identificar la pertinencia y necesidad de modificar o implementar algunas medidas regulatorias, simplificar o incluso desregular.

Que, con fundamento en lo expuesto, la Comisión concluye que es necesario declarar al mercado minorista de contenidos en canales de televisión abierta nacional operados por privados, como un mercado sujeto de regulación *ex ante*, en tanto que se detectaron fallas que podrían subsanarse con la implementación de medidas regulatorias que incentiven la competencia, mitiguen las posibles fallas de mercado y, en última instancia, beneficien el bienestar de los usuarios.

3. ETAPA DE PARTICIPACIÓN SECTORIAL Y ABOGACIA DE LA COMPETENCIA

Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.2.30.5. del Decreto 1074 de 2015, esta Comisión diligenció el cuestionario expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), conforme lo establece el artículo 5 de la Resolución SIC 44649 de 2010, con el fin de verificar si las disposiciones contempladas en el presente acto administrativo tienen efectos en la competencia.

Que, en observancia de lo definido en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, el artículo 2.2.2.30.8. del Decreto 1074 de 2015 y la Resolución SIC 44649 de 2010, el XX de XX de 2025 la CRC envió a la SIC el proyecto regulatorio publicado con su respectivo documento soporte, y anexó el cuestionario dispuesto por tal entidad para proyectos regulatorios de carácter general, así como los diferentes comentarios a la propuesta regulatoria que fueron recibidos durante el plazo establecido por la CRC.

Que la SIC, en sede del mencionado procedimiento de abogacía de la competencia, mediante comunicación identificada con el radicado No. XXXX del XX de XXXX de 2025, emitió concepto a través del cual manifestó que el proyecto regulatorio sometido a su estudio XXXX.

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

Que, en virtud de lo expuesto,

RESUELVE

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.»

ARTÍCULO 2. VIGENCIA. La disposición contenida en la presente resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial.

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

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

NOMBRE

Carg

CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO

Directora Ejecutiva

Proyecto No: 2000-38-3-9.

S.C.C. Acta

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