

Bogotá D.C.

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	
RADICACION: 21-450030- -1-0	FECHA: 2021-12-15 16:21:17
DEPENDENCIA: 1007 GRUPO DE TRABAJO DE ABOGACÍA DE LA C	EVENTO: 310 TARIFAS
TRAMITE: 396 ABOGACIA COMPETENCIA	FOLIOS: 33
ACTUACION: 440 RESPUESTA	

Doctor

SERGIO MARTÍNEZ MEDINA

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

sergio.martinez@crcom.gov.co

alejandra.arenas@crcom.gov.co

camilo.romero@crcom.gov.co

diego.alvarez@crcom.gov.co

kristy.vivas@crcom.gov.co

laura.martinez@crcom.gov.co

Asunto:	Radicación:	21-450030
	Trámite:	396
	Evento:	000
	Actuación:	440
	Folios:	33

Referencia: Concepto de abogacía de la competencia (artículo 7 Ley 1340 de 2009) sobre el Proyecto de Resolución “*Por la cual se fijan las tarifas mínimas minoristas y de interconexión entre operadores postales para la prestación de servicios de Mensajería Expresa y Correo que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos, y se dictan otras disposiciones*” (en adelante el “**Proyecto**”)

1

Respetado Doctor Martínez:

En respuesta a la comunicación del asunto radicada por parte del Comisión de Regulación de Comunicaciones (en adelante “**CRC**”) el 11 de noviembre de 2021, esta Superintendencia rinde concepto de abogacía de la competencia sobre el Proyecto de la referencia en los siguientes términos: primero, se describe el fundamento legal de la función de abogacía de la competencia; segundo, se expondrán los antecedentes; tercero, se describirán las razones presentadas por el regulador para la expedición del Proyecto; cuarto, se presentarán las principales modificaciones introducidas en el Proyecto; quinto, se presentará el respectivo análisis desde la perspectiva de la libre competencia económica, y, por último, se formularán algunas recomendaciones.



1. FUNDAMENTO LEGAL DE LA FUNCIÓN DE ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019:

"(...) la Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo, a solicitud o de oficio, sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Para estos efectos las autoridades deberán informar a la Superintendencia de Industria y Comercio los actos administrativos que pretendan expedir. El concepto emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio en este sentido no será vinculante. Sin embargo, si la autoridad respectiva se apartara de dicho concepto, la misma deberá manifestar de manera expresa dentro de las consideraciones de la decisión los motivos por los cuales se aparta."

De igual manera, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado indicó el efecto jurídico que podría tener sobre los actos administrativos de las autoridades regulatorias el incumplimiento de las obligaciones del citado artículo en los siguientes términos:

"El efecto jurídico que podría traer para la autoridad de regulación el no remitir un proyecto regulatorio a la Superintendencia de Industria y Comercio para su evaluación dentro de la función de abogacía de la competencia, o el de apartarse del concepto previo expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio, sin manifestar de manera expresa los motivos por los cuales se aparta, en principio, sería la nulidad del acto administrativo y violación de las normas en que debe fundarse, causales que deberán ser estudiadas y declaradas, en todo caso, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo"¹. (subrayado fuera del texto original)

2

Adicionalmente, es importante mencionar que los conceptos de abogacía cumplen labores preventivas de protección de la libre competencia. El Consejo de Estado ha indicado que el objeto de abogacía de la competencia es que el Estado no obstaculice las dinámicas del mercado con su actividad regulatoria. También pretende evitar que a través de actuaciones normativas se generen externalidades o se incremente el costo social de la regulación. La abogacía de la competencia no interfiere en la autonomía de los reguladores y su objetivo tampoco es sugerir medidas regulatorias. Dentro de las facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante "**SIC**") se encuentra la de formular recomendaciones que esta autoridad considera pertinentes de cara a los proyectos de regulación. En este sentido, el regulador mantiene la

¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 4 de julio de 2013.



decisión final de expedir el acto administrativo acogiendo o no las recomendaciones de esta Superintendencia².

Finalmente, el artículo 2.2.2.30.7 del Decreto 1074 de 2015 indicó la obligación de las autoridades de regulación de dejar constancia del análisis de abogacía de la competencia en la parte considerativa del acto administrativo con posible incidencia en la libre competencia económica. En este sentido, la autoridad regulatoria correspondiente deberá consignar expresamente si consultó a la Superintendencia y si esta entidad emitió recomendaciones o no.

2. ANTECEDENTES

2.1. Ley 1369 de 2009³

Mediante dicha Ley se estableció el régimen general de prestación de servicios postales⁴. Dichos servicios fueron definidos como servicios públicos en los términos del artículo 365 de la Constitución Política, y se prevé que su prestación estará sometida a regulación, vigilancia y control del Estado.

3

El artículo 12 de esta Ley establece un régimen de libertad tarifaria para los operadores de servicios postales que presten servicios distintos a aquellos pertenecientes al Servicio Postal Universal. No obstante, incluye la posibilidad de que la CRC regule estas tarifas cuando no haya competencia, se presente una falla de mercado o cuando la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos.

A pesar de lo anterior, el párrafo del mencionado artículo crea una excepción, indicando que la libertad tarifaria no aplica para los servicios de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores, los cuales deben estar sometidos a una tarifa mínima fijada por la CRC.

² Consejo de Estado, Auto del 30 de abril de 2018 mediante el cual se decreta la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 2163 de 2016 “Por la cual se reglamenta el Decreto 2297 de 2015 y se dictan otras disposiciones”, expedida por el Ministerio de Transporte e identificada con el radicado No.: 11001-03-24-000-2016-00481-00.

³ “Por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones.”

⁴ En concordancia con el artículo tercero de la Ley 1369 de 2009, los servicios postales comprenden las actividades de “recepción, clasificación, transporte y entrega de objetos postales a través de redes postales, dentro del país o para envío hacia otros países o recepción desde el exterior. Son servicios postales, entre otros, los servicios de correo, los servicios postales de pago y los servicios de mensajería expresa”.



2.2. Concepto de Abogacía de la Competencia identificado con radicado No. 10-57483

Esta Superintendencia profirió concepto de abogacía de la competencia en relación con el proyecto de la Resolución CRC 2567 de 2010 que fija la tarifa mínima de los servicios de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores. En dicha oportunidad, esta Superintendencia advirtió que *“la asignación de un precio piso puede llevar a que empresas no eficientes se mantengan en el mercado.”*⁵ Por esta razón, se recomendó a la CRC que realizara un seguimiento continuo con el fin de mantener estándares de calidad en el servicio postal.

La CRC mencionó expresamente el concepto de abogacía de la competencia en los considerandos de la Resolución CRC 2567 de 2010 y el tratamiento que dió a la recomendación, afirmando que *“considera pertinente dicha solicitud y en desarrollo de sus competencias legales, realizará un monitoreo sobre las condiciones de competencia del sector postal colombiano y su incidencia en la calidad de la prestación de los servicios postales, con especial atención en el segmento de mensajería expresa de objetos postales masivos.”*⁶

4

2.3. Resolución CRC 2567 de 2010⁷

Esta resolución establece la tarifa mínima de los servicios de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores. En dicha norma, la CRC indicó frente a las tarifas seleccionadas que *“el escenario adecuado para fijar la tarifa mínima tanto minorista como de interconexión, es aquél que presenta los menores costos totales por unidad de envío, por cuanto este exhibe los costos más eficientes de prestación del servicio de mensajería expresa masiva”*⁸.

El artículo 3, compilado en el artículo 4.5.2.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, indica que los operadores de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos podrán acordar libremente con sus usuarios las tarifas por la prestación del servicio, siempre y cuando no sea inferior a la tarifa mínima. Ahora, el artículo 5 señala que los operadores podrán acordar libremente la tarifa de

⁵ Concepto de Abogacía de la Competencia radicado No. 10-57483. Pág. 1.

⁶ Resolución CRC 2567 de 2010. Considerandos.

⁷ “Por la cual se determina la tarifa mínima de los servicios de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores, y se dictan otras disposiciones.”. Compilada en la Resolución CRC 5050 de 2016.

⁸ Resolución CRC 2567 de 2010. Considerandos.



interconexión, siempre y cuando no sea inferior a la tarifa mínima de interconexión contenida en el artículo.

Figura No. 1. Tarifas para distribución de objetos postales masivos y su interconexión - Resolución CRC 2567 de 2010

Tarifa mínima para la distribución de objetos postales masivos	Tarifa mínima por el servicio de interconexión
\$394 pesos constantes de enero de 2010 por envío	\$342 pesos constantes de enero de 2010 por envío

Fuente: Elaboración propia Superintendencia de Industria y Comercio con base en la Resolución CRC 2567 de 2010

El artículo 6 regula la actualización tarifaria, indicando que esta se realizará anualmente cada primero de enero de acuerdo con la variación anual del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV)⁹. Por último, se destaca que el artículo 7 dispone que la CRC podrá revisar las tarifas mínimas de la resolución, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, los resultados de los estudios que adelante en relación con la calidad de servicios postales.

2.4. Concepto de Abogacía de la Competencia radicado No. 11-19943

5

Esta Superintendencia profirió concepto de abogacía de la competencia en relación con el proyecto de la Resolución CRC 3036 de 2011, la cual determina la tarifa mínima del servicio de mensajería especializada que tenga como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores.

El concepto destacó que el análisis de la CRC encontró que el servicio de mensajería especializada y el servicio de mensajería expresa son sustitutos entre ellos tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta y por esta razón se encuentran en el mismo mercado relevante. Por esta razón, el hecho de establecer una tarifa mínima en mensajería expresa favoreció al servicio de mensajería especializada porque los operadores de este podían fijar tarifas por debajo de la tarifa mínima de mensajería expresa al tratarse de un servicio no contemplado en el artículo 12 de la Ley 1369 de 2009. La situación descrita, en opinión de la CRC, generó una falla de mercado que le permitiría regular las tarifas para el servicio de mensajería especializada.

En dicha oportunidad, esta Superintendencia advirtió que: *“la asignación de un precio piso no es lo ideal para promover la competencia en un sector ya que puede llevar a que empresas no eficientes se mantengan en el mercado generándose así otro tipo de*

⁹ La Resolución 2567 de 2010 señala que la referida actualización deberá llevarse a cabo a partir del primero de enero de 2011.



distorsión. Es por esto que se sugiere que se realice un seguimiento continuo por parte de la CRC, con el fin de mantener estándares de calidad en el servicio postal”.

La CRC menciona expresamente el concepto de abogacía de la competencia en los considerandos de la Resolución CRC 3036 de 2011 e indica que realizará el monitoreo sobre las condiciones de competencia del sector postal y su incidencia en la calidad de la prestación de los servicios.

2.5. Resolución CRC 3036 de 2011¹⁰

La Resolución CRC 3036 de 2011 estableció la tarifa mínima para el servicio de mensajería especializada que tuviera como fin la distribución de objetos postales masivos, así como el de su interconexión. La norma fijó reglas idénticas a las aplicables para el servicio de mensajería expresa con el fin de igualar las condiciones entre los operadores, pues en opinión de la CRC ofrecen servicios sustitutos que hacen parte del mismo mercado relevante de servicios masivos. En consecuencia, este acto administrativo fijó una tarifa mínima para los servicios de mensajería especializada masiva y de interconexión entre operadores en pesos constantes de enero de 2011 por envío, equivalente a la de mensajería expresa. En cuanto a su actualización, definió que esta también se haría anualmente en función de la variación anual del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV).

6

Si bien este antecedente es importante en relación con la definición de servicios sustitutos y la participación en el mercado relevante de envíos masivos, es preciso aclarar que esta resolución fue derogada por la Resolución CRC 5586 de 2019 debido a la desaparición del servicio de mensajería especializada. En efecto, este servicio ya no hace parte de la prestación de los servicios postales teniendo en cuenta que la última licencia asociada a dicho servicio estuvo vigente hasta el año 2016.

2.6. Resolución CRC 5900 de 2020¹¹

Esta norma tiene por objeto ampliar la metodología para la definición de mercados relevantes y de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante para los

¹⁰ “Por la cual se determina la tarifa mínima del servicio de mensajería especializada que tenga como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores, se modifica la Resolución CRC 2959 de 2010 y se dictan otras disposiciones”. Compilada en la Resolución CRC 5050 de 2016 y derogada por la Resolución CRC 5586 de 2019.

¹¹ “Por la cual se definen los mercados relevantes del sector postal y se modifican los Títulos I y III de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones”. Esta Superintendencia se pronunció sobre el proyecto de acto administrativo mediante concepto de radicado No. 19-285714, recomendando a la CRC: (i) evaluar periódicamente los mercados relevantes definidos en el proyecto de suerte que se estén capturando las dinámicas reales de tales mercados y la potencial competencia que se pueda presentar en estos hacia el futuro; y (ii) Incluir un acápite en el Proyecto, si ello resultare pertinente, que involucre una segmentación del municipio de suerte que se pueda determinar con mayor precisión la disposición de sustituibilidad desde los usuarios entre los diferentes prestadores de servicios postales frente a los desplazamientos que estos deban hacer para el acceso a dichos servicios.



servicios postales, así como definir los mercados mayoristas y minoristas relevantes del sector postal. El artículo 8 adiciona el Anexo 3.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 que contiene la lista de mercados relevantes. Para efectos del presente concepto se destacan los siguientes mercados relevantes incorporados por la Resolución 5900:

- Mercado relevante de “Envíos Masivos” en la categoría de “Mercados minoristas definidos con alcance municipal”. Se entiende como un mercado minorista de alcance municipal, en el que compiten los servicios de mensajería expresa masiva, correo masivo y correo electrónico certificado y participan el Operador Postal Oficial, los operadores de mensajería expresa y los medios digitales.
- “Mercado mayorista de interconexión para el envío de documentos y paquetes” en la categoría de “Mercados mayoristas definidos con alcance municipal”.

3. RAZONES PRESENTADAS POR EL REGULADOR PARA LA EXPEDICIÓN DEL PROYECTO

La CRC identificó en el Documento Soporte que “[l]a regulación vigente no se adapta a las dinámicas de competencia actuales del mercado de envíos masivos”. La situación descrita tiene como principales causas las siguientes:

- i) La mayor adopción de alternativas digitales para el envío masivo de documentos.
- ii) La variación en el poder de negociación por parte de los demandantes en el mercado.
- iii) La orden legal de exclusión del servicio del régimen de libertad tarifaria.

7

Como efectos de lo anterior, la CRC considera que se están generando las siguientes consecuencias sobre el mercado de envíos masivos:

- i) Posibles distorsiones en las tarifas cobradas por parte de los operadores postales.
- ii) Condiciones de competencia desiguales entre agentes regulados que hacen parte del mismo mercado relevante.
- iii) Distorsión en la asignación eficiente de los recursos.
- iv) Ausencia de efectividad de la regulación existente para corregir posibles fallas de mercado.
- v) Posible creación de distorsiones por parte de la regulación.

La sección 7 del Documento Soporte denominada “Análisis de competencia”, estudia las condiciones del mercado de envíos masivos de acuerdo con los criterios definidos



en el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016¹², concluyendo que el mercado minorista de envíos masivos cuenta con un alto número de competidores y no tiene barreras de entrada sustanciales en términos económicos.

Sin perjuicio de lo anterior, la CRC sostiene que existe una falla regulatoria derivada de la asimetría generada por el artículo 12 de la Ley 1369 de 2009, la cual estaría confiriendo ventajas competitivas a los agentes que ofrecen los servicios de envíos masivos a través de correo y medios digitales. Esto es así, por cuanto estos últimos no están sujetos a la tarifa mínima establecida para mensajería expresa masiva en la Resolución CRC 2567 de 2010, a pesar de que todos estos servicios compiten en el mismo mercado relevante de envíos masivos.

Producto de esta asimetría regulatoria, la CRC considera que la tarifa mínima “*ocasiona una distorsión en la asignación de recursos en el mercado y sienta las bases para la generación de fallas estructurales en el mismo en el mediano y largo plazo*”¹³ y a su vez reduce los incentivos para que operadores de mensajería masiva diferentes al Operador Postal Oficial entren a disputar parte de ese mercado, en especial ante una posible ampliación de la brecha entre las tarifas reguladas y no reguladas, y la posible existencia de mayores distorsiones en el mercado, conforme se incremente la presión competitiva de los envíos masivos a través de medios digitales.

8

Por todo lo anterior, la CRC concluye que debe declararse el mercado relevante de envíos masivos como sujeto de regulación ex ante y extender los pisos tarifarios del servicio de mensajería expresa al servicio de correo masivo, con el fin de reducir las posibles distorsiones en la asignación de recursos en el mercado. Frente a los envíos masivos a través de medios digitales, la CRC afirma que, si bien hacen parte del mismo mercado relevante, no cuenta con competencias para extender medidas regulatorias a estos agentes¹⁴.

¹² Este artículo define los tres criterios para determinar mercados susceptibles de regulación ex ante, los cuales son: a) análisis actual de las condiciones de competencia en el mercado relevante; b) potencial de competencia en el corto y mediano plazo; y c) aplicación del derecho de la competencia.

¹³ Documento Soporte - Análisis Del Mercado De Envíos Masivos aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 21-450030-007. Pág. 60.

¹⁴ El cuestionario de abogacía de la competencia presentado con el Proyecto indica para la pregunta 2. e) que se estaría otorgando un trato diferenciado a las alternativas digitales, ya que la CRC no cuenta con competencias para regular los agentes o productos que prestan servicios de envíos digitales, de manera que no es posible extender la regulación a estos, a pesar de que hacen parte del mismo mercado relevante.



Una vez descrito el problema, la CRC propuso cuatro alternativas regulatorias frente a las tarifas mínimas minoristas y de interconexión para el mercado de envíos masivos¹⁵. Es importante destacar que la alternativa 4 consistente en establecer una tarifa mínima de valor cero (0) es eliminada por considerar que es inviable al no acatar la orden contenida en el artículo 12 de la Ley 1369 de 2009 de fijar una tarifa mínima. La siguiente tabla muestra las alternativas definitivas con posterioridad al descarte de la alternativa 4:

Figura No. 2. Tabla comparativa de alternativas

Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3A	Alternativa 3B
Statu quo: Mantener las tarifas vigentes	Actualizar las tarifas para mensajería expresa	Actualizar las tarifas para mensajería expresa y definir las mismas tarifas para correo	Actualizar las tarifas para mensajería expresa y definir tarifas distintas para correo

Fuente: CRC. Documento Soporte¹⁶

9

Mediante una metodología de análisis multicriterio, la CRC tuvo en cuenta los siguientes factores para evaluar las alternativas incluidas en la tabla:

- Promoción de competencia por el lado de la oferta.
- Mejora en el bienestar de los consumidores.
- Reducción de la asimetría regulatoria.
- Facilidad de implementación.
- Facilidad de control y vigilancia.

Ahora, una vez establecidos los ponderadores entre los criterios y posterior a su aplicación frente a cada alternativa, la CRC identificó que la mejor opción regulatoria era actualizar las tarifas mínimas para mensajería expresa masiva y establecer tarifas

¹⁵ Alternativa 1: Mantener las tarifas mínimas establecidas por la Comisión mediante Resolución CRC 2567 de 2010, compilada por la Resolución CRC 5050 de 2016.

Alternativa 2: Actualizar las tarifas mínimas del servicio de mensajería expresa masiva establecidas en la Resolución CRC 2567 de 2010, compilada en la Resolución CRC 5050 de 2016, a partir de los resultados obtenidos del modelo de costos recientemente desarrollado por la Comisión con base en un criterio de costos eficientes.

Alternativa 3: Actualizar las tarifas mínimas para la mensajería expresa masiva establecidas en la Resolución CRC 2567 de 2010, compilada en la Resolución CRC 5050 de 2016, y establecer tarifas mínimas para el servicio de correo que tenga por objeto la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores con base en el modelo de costos recientemente desarrollado por la Comisión.

Alternativa 4: Establecer un valor de cero (0) para la tarifa mínima del servicio de mensajería expresa masiva, de manera que los prestadores de este servicio puedan cobrar los precios que les permitan recuperar sus costos de prestación, bajo criterios de eficiencia, así como establecer la obligación de reportar a la Comisión los precios cobrados tanto por el servicio de correo masivo como por el servicio de mensajería expresa masiva.

¹⁶ Documento Soporte - Análisis Del Mercado De Envíos Masivos aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 21-450030-007. Pág. 70.



mínimas idénticas para el servicio de correo que tenga como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores. La fijación de estas últimas con base en el modelo de costos desarrollado por la CRC, a partir de una metodología de costos LRIC puro y realizando una distinción de tarifas según el ámbito del envío.

4. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

4.1. El Proyecto

El Proyecto modifica la Resolución CRC 5050 de 2016 en varios aspectos relativos a la distribución de objetos postales masivos con el fin de adecuar la regulación vigente al resultado de los análisis descritos en la sección anterior.

En primer lugar, el artículo 1 del Proyecto subroga las definiciones que fueron compiladas en la Resolución CRC 5050 de 2016, inicialmente establecidas mediante la Resolución CRC 2567 de 2010, planteando unas definiciones generales de interconexión para no limitarlas a la mensajería expresa masiva. Posteriormente, el artículo 2 deroga las disposiciones vigentes sobre tarifa mínima para mensajería expresa masiva, su actualización, revisión y reportes de información, manteniendo únicamente los criterios generales para interconexión postal¹⁷.

10

El artículo 3 del Proyecto contiene los cambios de mayor relevancia, adicionando varios artículos al Capítulo 2, Título XIII de la Resolución CRC 5050 de 2016 para establecer la regulación tarifaria en materia de distribución de objetos postales masivos. Así, el artículo 13.2.1.1 propuesto indica que el nuevo capítulo tiene por objeto establecer las tarifas mínimas minoristas y de interconexión entre operadores postales para la prestación de los servicios postales de correo y mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos.

Como se expuso en la sección anterior, la iniciativa regulatoria pretende extender las tarifas mínimas al servicio de correo para la distribución de objetos postales masivos, en las mismas condiciones aplicables a los envíos masivos a través de mensajería expresa. En consecuencia, todos los aspectos descritos a continuación aplican en igualdad de condiciones para la mensajería expresa y el servicio de correo.

El artículo 13.2.1.2 establece la nueva tarifa minorista para envíos masivos que aplica a los servicios de mensajería expresa o de correo, aclarando que los operadores postales podrán acordar libremente las tarifas de prestación siempre y cuando no estén por debajo de la tarifa mínima. La siguiente tabla muestra una comparación entre la

¹⁷ El artículo 4.5.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 indica que en la interconexión entre operadores se deberán observar los criterios de: (i) orientación a costos; (ii) trato no discriminatorio; y (iii) publicidad.



tarifa mínima minorista vigente y las tarifas propuestas por el Proyecto, seguido de la variación porcentual que existe entre estas:

Figura No. 3. Comparación de la tarifa mínima minorista

Tipo de ámbito	Tarifa mínima minorista por objeto postal		
	Regla actual	Proyecto regulatorio	Variación %
Ámbito local	\$695 ¹⁸	\$311 (Pesos constantes de 2021)	-55,25%
Ámbito nacional e internacional		\$723 (Pesos constantes de 2021)	4,02%

Fuente: Elaboración propia Superintendencia de Industria y Comercio con base en el Proyecto

Además del cambio en el valor de la tarifa, es importante destacar que el Proyecto introduce la distinción entre “Ámbito local¹⁹” y “Ámbitos nacional e internacional²⁰”, a diferencia de la regulación vigente que señala una única tarifa mínima sin considerar el origen o destino del envío.

11

A continuación, el artículo 13.2.1.3 modifica la tarifa de interconexión para la prestación de los servicios de mensajería expresa o de correo que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos, advirtiendo que, igual que como ocurre con la tarifa minorista, podrá ser libremente acordada por los operadores de dichos servicios siempre y cuando no esté por debajo de la tarifa mínima. La siguiente tabla muestra una comparación entre la tarifa mínima mayorista vigente y las tarifas propuestas por el Proyecto, seguido de la variación porcentual que existe entre estas:

Figura No. 4. Comparación de la tarifa mínima de interconexión

Tipo de ámbito	Tarifa mínima de interconexión por objeto postal		
	Regla actual	Proyecto regulatorio	Variación %
Ámbito local		\$162 (Pesos constantes de 2021)	-72,16%

¹⁸ La tarifa mínima minorista corresponde a 394 pesos constantes de enero de 2010. Mediante actualización año a año de acuerdo con la variación del SMMLV se obtiene el valor incluido en la tabla.

¹⁹ “Se entiende como envío del ámbito local todo aquel cuyo municipio de destino corresponde con el mismo municipio de origen o pertenece a la misma área metropolitana.”

²⁰ El Proyecto no define expresamente “Ámbito nacional e internacional”, sin embargo, esta Superintendencia entiende que se aplican las definiciones del Título I de la Resolución CRC 5050 de 2016. En este sentido, envío del ámbito nacional consiste en la entrega del objeto postal en un municipio o área metropolitana diferente a aquella en la cual fue admitido dicho objeto por el operador postal, mientras que el ámbito internacional se refiere a la admisión de un objeto postal para ser entregado en el extranjero.

Ámbito nacional e internacional	\$582 ²¹	\$531 (Pesos constantes de 2021)	-8,76%
---------------------------------	---------------------	----------------------------------	--------

Fuente: Elaboración propia Superintendencia de Industria y Comercio con base en el Proyecto

Nuevamente se observa que el Proyecto crea la distinción entre ámbito local y ámbito nacional e internacional, asignando una tarifa superior para los envíos calificados dentro de la segunda categoría. A diferencia de la tarifa minorista, la tarifa de interconexión sí representa una disminución en ambos ámbitos.

El artículo 13.2.1.4 propuesto por el Proyecto regula la actualización de las tarifas descritas anteriormente, la cual se realizará anualmente de acuerdo con la variación anual del Índice de Precios al Consumidor reportada por el DANE. Esta modificación resulta significativa, ya que el artículo 4.5.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 establecía que la actualización de las tarifas vigentes debía hacerse de acuerdo con la variación anual del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV).

El artículo 4 del Proyecto modifica el Formato P.1.3. sobre tarifas para la distribución de objetos postales masivos que debe ser presentado por los operadores a la CRC. Teniendo en cuenta que el Proyecto crea las tarifas mínimas para el servicio de correo, la CRC extiende la obligación de diligenciar el formato al Operador Postal Oficial, debido a que la norma vigente lo limitaba a los operadores del servicio de mensajería expresa.

Por último, el Proyecto adiciona el Anexo 3.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016 para incluir los “Envíos masivos” y el “Mercado mayorista de interconexión para el envío de documentos y paquetes” como mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante.

4.2. Generalidades de la tarifa mínima

Para la determinación de la tarifa mínima aplicable al servicio de mensajería expresa masiva y correo masivo, la CRC empleó una metodología de costos incrementales de largo plazo puros (en adelante “LRIC” por sus siglas en inglés). Con el objeto de estimar el costo eficiente de prestación del servicio de “envíos masivos”, el regulador identificó todas las actividades involucradas en la cadena de valor, que son: **(i)** Admisión²², **(ii)**

²¹ La tarifa de interconexión corresponde a 342 pesos constantes de enero de 2010. Mediante actualización año a año de acuerdo con la variación del SMMLV se obtiene el valor incluido en la tabla.

²² El proceso de admisión se define como “aquel en el cual el operador postal recibe en un punto de admisión o a recolección en un municipio del territorio nacional o una recolección de una pieza física postal de parte de los usuarios remitentes de piezas postales físicas. (...) El punto de admisión puede ser operado con personal propio o también puede ser operado de manera tercerizada, caso en el cual es un tercer agente, diferente al operador postal, quien realiza a nombre de este último el proceso de admisión de piezas postales.”



Transporte²³, **(iii)** Clasificación²⁴ (outbound), **(iv)** Transporte troncal, **(v)** Clasificación (inbound) y **(vi)** Entrega²⁵. Lo anterior en concordancia con el mandato contenido en el artículo 12 de la Ley 1369 de 2009, que dispuso que la tarifa mínima aplicable al servicio de mensajería expresa incorporaría únicamente los costos por concepto de recepción, clasificación, transporte y entrega de los objetos postales. Al respecto de otros conceptos, dicha Ley señaló que serían considerados servicios adicionales, y que por lo tanto no podrían ser incluidos en el cálculo de la tarifa mínima.²⁶

La tarifa eficiente de prestación de los servicios de envío masivo e interconexión por objeto postal, se discriminó por ámbito del envío. En este sentido, se entiende como envío local todo aquel envío cuyo municipio de destino corresponde con el mismo municipio de origen o pertenece a la misma área metropolitana, de acuerdo con la clasificación disponible en el Geovisor de Consulta de Codificación de la División

Documento Soporte - Análisis Del Mercado De Envíos Masivos aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 21-450030-007. Pág. 91

²³ El proceso de transporte se define como “aquél mediante el cual un conjunto de piezas postales se lleva bien sea: (i) desde un punto de admisión a un centro de clasificación; (ii) entre dos centros de clasificación (transporte troncal); (iii) entre un centro de clasificación y un punto de distribución o entrega, (iv) el transporte que ocurre entre dos puntos de un municipio determinado, o (v) entre las instalaciones del cliente a un centro de clasificación. Documento Soporte - Análisis Del Mercado De Envíos Masivos aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 21-450030-007. Pág. 92.

²⁴ El proceso de clasificación es “Aquel que consiste en separar y ordenar piezas postales de acuerdo con un esquema, rango de códigos postales o destino final de las mismas a efectos de enrutarlas correctamente al interior de la red postal. Este proceso depende de la topología de la red y de la jerarquía que se fije en la misma y de los nodos donde se determine si se realiza o no clasificación de piezas postales.” Documento Soporte - Análisis Del Mercado De Envíos Masivos aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 21-450030-007. Pág. 93.

²⁵ Este proceso de entrega “consiste en llevar la pieza postal a su destino o usuario final. El proceso de entrega contempla varias actividades:
Actividad de distribución y/o alistamiento: Comprende el conjunto de actividades de recepción y organización sistemática de piezas postales que se realiza en un punto operativo de la periferia de la red para, a partir del mismo, generar su posterior entrega a la fuerza de carteros de la compañía. Existen municipios o grupos de municipios que, por su reducido tráfico de envíos postales, pueden no contar con un centro de distribución asociado. Para los que sí cuentan con un centro de distribución, existe un local o una oficina donde se realizan las labores de alistamiento y organización de las piezas postales para su entrega por parte del grupo de carteros.
Actividad de entrega propiamente dicha que, como se mencionó anteriormente tiene lugar a través de carteros propios, bajo contrato por parte de la compañía o de manera tercerizada, a través de compañías o personas externas que trabajan a destajo, por una comisión.” Documento Soporte - Análisis Del Mercado De Envíos Masivos aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 21-450030-007. Pág. 94-95.

²⁶ Considerando que los costos varían conforme al número objetos postales impuestos para su envío, los costos proyectados de prestación del servicio incorporaron una proyección de la demanda por todos los servicios postales para el periodo 2020-2029.



Político-Administrativa de Colombia (DIVIPOLA)²⁷ del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Por su parte, todos los envíos cuyo destino corresponda a un municipio de origen o área metropolitana diferente le corresponde la aplicación de la tarifa de orden nacional/internacional.

Por último, se determinó que la actualización de las tarifas se realizaría anualmente de acuerdo con la variación anual del Índice de Precios al Consumidor reportada por el DANE. Lo anterior se atribuyó a que, de conformidad con los análisis efectuados por el regulador, únicamente el 20% del total de los gastos (operativos y de capital) en que incurren las empresas prestadoras de servicios de mensajería expresa local que se dedican a la distribución masiva de objetos postales, se atribuyen al gasto en personal.

5. ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA

Una vez revisado el Proyecto y los demás documentos adjuntos a la solicitud de concepto de Abogacía de la Competencia del asunto, esta Superintendencia analizará, de cara a la libre competencia económica, los efectos de adoptar una tarifa mínima minorista y de interconexión para el mercado de envíos masivos en los términos en los que lo propone la iniciativa regulatoria. Para tal fin, se analizará el impacto que tiene la fijación de una tarifa mínima en un determinado mercado, para, posteriormente, revisar las disposiciones del Proyecto sobre las cuales la Autoridad de Competencia considera pertinente pronunciarse.

14

5.1. Impactos de la introducción de regímenes de tarifa mínima sobre la competencia económica

En este apartado nos referiremos al esquema tarifario que se pretende introducir mediante la expedición de la iniciativa regulatoria, señalando sus posibles efectos sobre la libre competencia económica. En efecto, Para poder ilustrar sus efectos esta Superintendencia empleará figuras ilustrativas de un mercado característico. No obstante, es importante señalar que, para poder cuantificar los efectos de la intervención, el regulador deberá tener en cuenta las condiciones específicas de los mercados sujetos a la intervención, en lo que respecta a la elasticidad-precio de la demanda, elasticidad-precio de la oferta, entre otras variables del mercado.

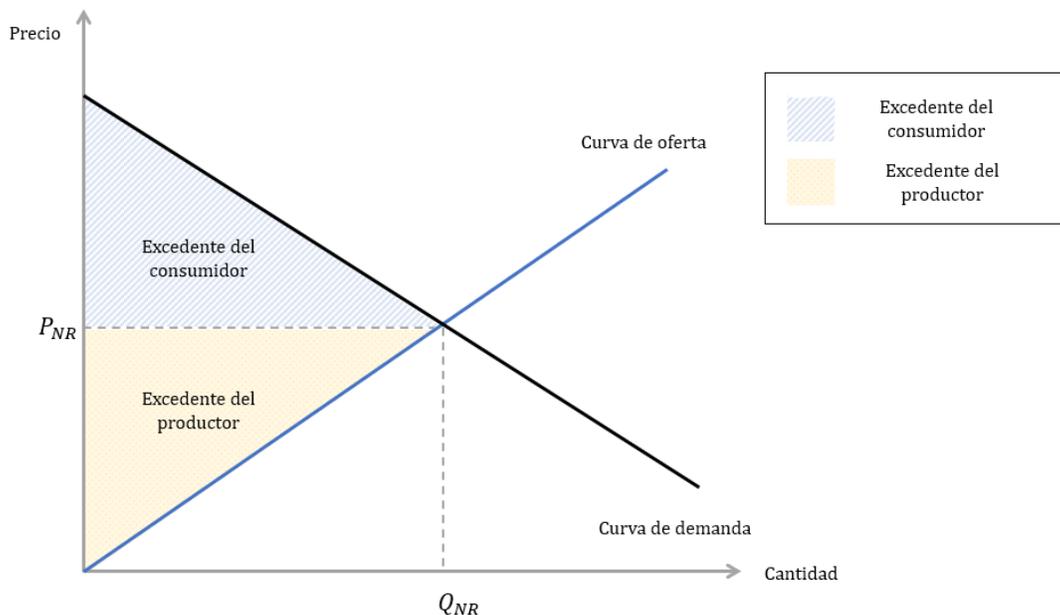
En un mercado que no ha sido sujeto de intervención, los precios operan como mecanismo de ajuste de la oferta y la demanda a las condiciones de mercado. En este sentido, el mercado se vacía cuando el precio equilibra la oferta y la demanda del bien.

²⁷ DANE. 2021 Geovisor de Consulta de Codificación de la DIVIPOLA del DANE [En línea]. Disponible en: <https://geoportal.dane.gov.co/geovisores/territorio/consulta-divipola-division-politico-administrativa-de-colombia/>
Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2021.



En aras de ilustrar esta situación, a continuación, se observa el funcionamiento de un mercado no regulado. En este escenario, el excedente del consumidor es el beneficio neto que perciben los consumidores en un mercado competitivo. Dicha área es no vacía, en virtud de que existen demandantes con una valoración del bien (disposición a pagar) superior al precio de mercado P_{NR} . A su vez, el excedente del productor es el beneficio neto agregado que perciben los oferentes. Por ende, para cada unidad, el excedente del productor es igual a la diferencia entre el precio de mercado P_{NR} percibido por el productor y el costo marginal de producción de dicha unidad.

Figura No. 5. Ilustración del excedente del consumidor y el productor de un mercado no regulado característico

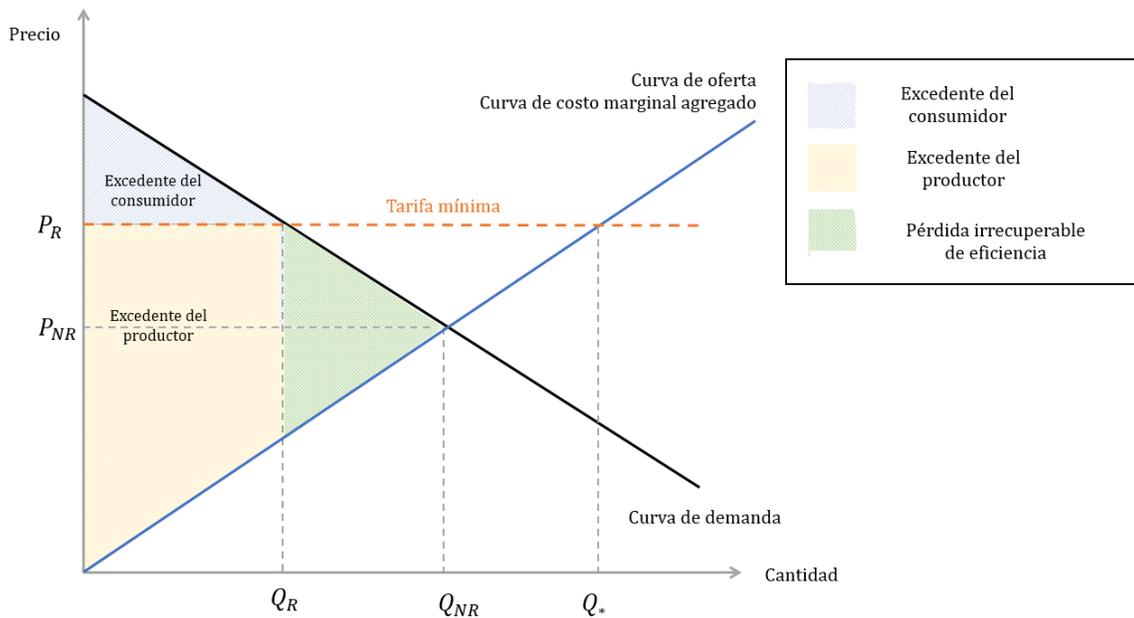


Fuente: Elaboración propia Superintendencia de Industria y Comercio

Ahora bien, una regla como la contenida en la iniciativa regulatoria -fijación de una tarifa mínima- implica que el precio no será determinado por la libre interacción de oferta y demanda. En este sentido, si la tarifa mínima se encuentra por encima del precio de mercado la cantidad transada en el mercado se reducirá a nivel de Q_R . Por ende, el tamaño del excedente total se reducirá (excedente del consumidor más excedente del productor), y se producirá una pérdida irre recuperable de eficiencia²⁸. Dicha pérdida de eficiencia corresponde al triángulo verde de la Figura No. 5.

²⁸ En el evento en que, los oferentes decidan incrementar su producción en virtud del incremento en el precio del mercado provocado por la introducción del régimen tarifario, los oferentes perderán el área del gráfico, comprendida entre Q_* y Q_R , por debajo de la curva de costo marginal, correspondiente al costo de producir la cantidad $Q_* - Q_R$, que al precio vigente no será demandada por ningún agente.

Figura No. 6. Ilustración del excedente del consumidor y el productor de un mercado regulado con tarifa mínima



Fuente: Elaboración propia Superintendencia de Industria y Comercio

En suma, impedir que el precio fluctúe por debajo de la tarifa mínima, acarreará un efecto negativo sobre la demanda. Una porción de la demanda que podría haber sido potencialmente atendida en el mercado en un escenario de no regulación, deja de ser abastecida. Mientras que, ante el exceso de oferta del servicio, el precio deja de operar como mecanismo de ajuste.

Además, el establecimiento de un régimen de tarifa mínima genera pérdidas de eficiencia económica en relación con un escenario de libre mercado, en tanto que desincentiva la competencia entre oferentes en la principal variable competitiva del servicio que es el precio. Lo anterior, sin duda, genera un desincentivo para que los agentes realicen mayores esfuerzos en reducir sus costos de producción y dinamizar su proceso productivo, lo cual, en efecto, impactará la eficiencia productiva inherente al mercado sujeto de intervención. Al respecto, la autoridad de competencia española ha señalado:

*“La fijación de precios mínimos afecta por tanto negativamente a la eficiencia productiva. (...) Desde el punto de vista dinámico o a largo plazo, **distorsiona los incentivos a la introducción de procesos productivos más eficientes o de mejoras en la calidad de los bienes y servicios, ya que un retorno económico garantizado a través de esos precios mínimos puede hacer que los operadores no encuentren justificada la***



inversión en estos aspectos. *En definitiva, la medida propuesta resulta desaconsejable desde el punto de vista de su impacto sobre la eficiencia de la economía.”²⁹*

Asimismo, frente al establecimiento de regímenes de control de precios, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señaló:

*“En general, la literatura muestra que, aunque los gobiernos pueden buscar alcanzar metas socioeconómicas legítimas mediante el control de precios en algunos mercados, estos controles tienen una gran variedad de efectos dañinos en el largo plazo, como la reducción en la eficiencia de la producción, menor adopción de nuevas tecnologías y disminuciones en la calidad y en la variedad de los productos.(...) Esto implica que en **mercados en los que la competencia entre empresas tiene posibilidades de florecer, la regulación de precios debe ser vista con un gran escepticismo y evitarse en la medida de lo posible.**”³⁰(Negrita fuera del texto)*

5.2. Sobre las razones del legislador para la inclusión de la tarifa mínima

Para determinar los efectos de la iniciativa regulatoria frente a la equidad, conviene referir las motivaciones consideradas por el legislador para la adopción del régimen de servicios postales vigente mediante la expedición de la Ley 1369 de 2009. En la exposición de motivos de la referida ley contenida en la Gaceta del Congreso No. 522 del año 2008 se encuentra lo siguiente sobre la introducción de dicho régimen:

“1. La proliferación de licencias de mensajería especializada a empresas muchas veces de garaje, que no pagaban prestaciones sociales a sus empleados y menos pagaban el 4% al Ministerio, el control sobre estas, nunca Fue efectivo.

2. El ingreso operacional bruto se disminuyó dramáticamente por las bajas tarifas, que llevó el exceso de oferta de compañías que al no cumplir hasta en un 50%.

3. Aparecieron en el mercado grandes empresas de impresión, que decidieron, sin tener licencia de mensajería, ofrecer el servicio de distribución de correo como valor agregado, disminuyendo aparentemente sus costos, en detrimento de las tarifas de mensajería. Aprovechando su posición dominante pusieron a competir las empresas de mensajería con precios que las llevaban a disminuir la calidad del servicio, la remuneración a sus empleados y hasta el pago del % al Ministerio. Otra causa más de la quiebra de Adpostal y el pésimo servicio de correos en Colombia.

²⁹ Comisión Nacional de Competencia. Trabajando por la Competencia. Informe sobre la fijación de tarifas mínimas en el transporte de mercancías por carretera. Disponible en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/1185849_6.pdf

³⁰ OCDE. Herramientas para la evaluación de la competencia. Volumen II: Guía. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/competition/98765433.pdf>



4. Las entidades financieras, las empresas de servicios públicos, las empresas prestadoras de servicios de salud, los fondos de pensiones, los fondos de cesantías, etc., quizás las que más reportan utilidades, son las grandes beneficiadas de la dramática disminución de las tarifas, aprovecharon los fenómenos presentados en los puntos anteriores para enviar en un solo sobre lo que antes enviaban en 5 o 6, una causa más de la disminución del recaudo del 4%.

5. Esta disminución de tarifas más del 50% (De \$450 a \$200 en 5 años), llevó a un problema mucho mayor, que es el de la injusticia social, los mensajeros, personas que deben permanecer en la calle expuestos a sus peligros, durante todo el día y parte de la noche, iniciaron a sentir el aumento de su trabajo y la disminución de sus ingresos, en contravía al aumento del costo de vida, el aumento del peso de los sobres, el aumento de la cantidad de sobres a repartir, la explotación por parte de supuestos empresarios, que para poder mantener esas tarifas no pagan seguridad social, ni salarios justos. Pasaron de entregar 300 sobres al día, cantidad físicamente posible, dentro de un servicio de buena calidad y medianamente remunerado, a estar obligados para subsistir escasamente con menos de un salario mínimo, sin ninguna clase de seguridad social, a distribuir hasta 2.000 sobres en un día.”³¹

Como se observa, una de las principales motivaciones que tuvo el legislador para incorporar el régimen de servicios postales hoy contenido en la Ley 1369 de 2009 fue la disminución acelerada de las tarifas en los servicios postales producto de la aparición de agentes que ofrecían estos sin cumplir con la totalidad de los requisitos exigidos por la regulación. No obstante, observa esta Superintendencia que dichas razones corresponden a un problema de control y vigilancia, y no propiamente a un problema estructural inherente al funcionamiento de los mercados de servicios postales.

Ahora, no se encuentra en la exposición de motivos de los proyectos que culminaron en la expedición de la Ley 1369 de 2009 la justificación expresa para establecer el régimen de tarifa mínima para la mensajería expresa masiva³². En efecto, la CRC en el documento “Análisis del Mercado de Envíos Masivos y Servicios de Valor Agregado – Formulación del Problema” revisó en detalle el trámite legislativo encontrando que la inclusión del parágrafo al artículo 12 fue realizada y aprobada “sin que hubiera una explicación específica sobre el tema”³³.

³¹ Gaceta del Congreso No. 522 del año 2008. Proyecto de Ley 87 de 2008 – Senado. Pág. 20.

³² CRC. Análisis del Mercado de Envíos Masivos y Servicios de Valor Agregado. Disponible en: <https://www.crc.com.co/uploads/images/files/Dto%20de%20formulaci%C3%B3n%20de%20Problema%20-%20Versi%C3%B3n%20para%20publicar%20200825%20-%20Env%C3%ADos%20masivos.pdf>

³³ Ibidem. Pág. 7.



Dada la ausencia de una motivación clara, la CRC sostiene en el Documento Soporte que la justificación de la tarifa mínima se podría derivar de la exposición de motivos del Proyecto 087 de 2008 citado anteriormente, en lo relacionado con la calidad del servicio y condiciones laborales para los trabajadores en el segmento de envíos masivos³⁴, constituyéndose la fijación de una tarifa mínima en el vehículo idóneo para solventar dichas situaciones.

Lo anterior permite entrever que el establecimiento del régimen de tarifa mínima se sustenta, como se indicó anteriormente, en una problemática de control y vigilancia inadecuados en los servicios postales y no en una falla de mercado respecto de los envíos masivos. A su vez, propendió por la protección de un subconjunto de agentes que participaban en la oferta de mensajería expresa y el servicio de interconexión para el envío de objetos postales masivos. En virtud de lo anterior, una extensión de los pisos tarifarios a otros servicios operará de manera semejante, protegiendo los intereses de los agentes que participan en la oferta de los servicios cobijados por la medida.

Adicionalmente, es importante señalar que la protección de los intereses de algunos agentes puede operar vulnerando los intereses de otros. En efecto, se producirá una transferencia de las rentas de los demandantes en favor de los oferentes de este tipo de servicios –efecto explotativo-, en virtud de los mayores precios con cargo al demandante del servicio. Por ende, dicha situación probablemente operará privilegiando los intereses de algunos agentes, en lugar de privilegiar el bienestar general³⁵.

5.3. Sobre la selección de la medida regulatoria frente al fallo de mercado que se pretende resolver

En primer lugar, es importante señalar que previo al establecimiento de una intervención regulatoria que tenga por objeto alterar el mecanismo de consecución de precios del propio mercado, resulta de la mayor relevancia que el regulador identifique la falla de mercado que pretende resolver con la intervención y evalúe si dicha alternativa efectivamente es adecuada para garantizar el correcto funcionamiento del mercado.

³⁴ Documento Soporte - Análisis Del Mercado De Envíos Masivos aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 21-450030-007. Pág. 7.

³⁵ Sobre este punto es importante resaltar las conclusiones de los conceptos de abogacía de la competencia de radicados No. 10-57483 y 11-19943 sobre los posibles efectos de las tarifas mínimas en los mercados donde estas se establecen. Esta Superintendencia advirtió que la asignación de un precio piso no es lo ideal para promover la competencia en un sector ya que puede llevar a que empresas no eficientes se mantengan en el mercado generándose así otro tipo de distorsión.



Por lo general, en un sistema de economía de mercado, los agentes económicos más eficientes son capaces de ofertar bienes y servicios a menores precios, e incorporar innovaciones y mejoras en los productos ofertados. A cambio, estos agentes alcanzan una mayor participación de mercado. Por el contrario, los agentes menos eficientes, generalmente tienen una oferta menos atractiva para el usuario, y por lo tanto obtienen una menor cuota de mercado, o incluso, se ven obligados a salir del mercado ante su incapacidad para competir efectivamente en las condiciones presentadas por sus competidores. Es la presión competitiva la que contribuye a que se logre una *asignación eficiente* de los recursos de la economía. Una asignación de tal índole es eficiente tanto desde el ámbito productivo, pues resulta de un proceso de minimización de costos, como desde el ámbito asignativo, en la medida en que los recursos se destinan a los usos preferidos y se asignan a los agentes que más los valoran.

En la consecución de una asignación eficiente, los precios juegan un rol fundamental, en la medida en que operan como mecanismo de ajuste de la oferta y la demanda a las condiciones de mercado.³⁶ Por lo tanto, la intervención de precios supone la distorsión del mecanismo de ajuste de la oferta y la demanda, y por ende tiene efectos en la eficiencia productiva y asignativa. Por dichas razones, el ordenamiento jurídico de diversas jurisdicciones ha sido enfático en que la intervención pública debe estar justificada en la incapacidad de un mercado de alcanzar, por sí solo, la asignación eficiente de los recursos. Y de manera excepcional para la consecución de otros objetivos de política pública.

Al respecto, la Corte Constitucional a través de sentencia C-150 de 2003, justificó la intervención del Estado en la economía, en cualquiera de sus modalidades, para la corrección de fallos de mercado.

*(...) Un mercado competitivo conlleva a una permanente búsqueda de la eficiencia de los oferentes, lo cual supone que los compradores podrán beneficiarse de una reducción relativa de los precios o de una mejora de la calidad de lo que adquieren. **Sin embargo, cuando no se presentan los supuestos teóricos de la libre competencia, el mercado genera resultados indeseables, muchos de los cuales resultan contrarios al Estado social de derecho.***

La literatura sobre "fallas del mercado" versa sobre este problema. Fenómenos tales como las externalidades, la ausencia de información perfecta, los monopolios naturales y las barreras de entrada o de salida, competencia destructiva, entre otros, conllevan a que el precio y la calidad de los bienes, servicios y oportunidades que hay en el mercado no sean ofrecidos de acuerdo

³⁶ Ante un exceso en la oferta de un producto, los precios, operando como mecanismo de ajuste, tienden a reducirse, lo que reduce la rentabilidad de la actividad e incentiva a las empresas a asignar los recursos productivos a otros fines.



con la interacción de la oferta y la demanda, sino en las condiciones impuestas por algunas personas en perjuicio de otras.” (Negrita y subrayado por fuera del texto)

Con fundamento en dicho extracto jurisprudencial, se puede concluir que, la intervención del Estado en la economía se justifica cuando los mercados por sí solos no logran obtener resultados eficientes. Por el contrario, la intervención puede resultar innecesaria e incluso perjudicial, si los mercados funcionan adecuadamente.

Una vez precisado lo anterior, se observa que la CRC justifica la intervención regulatoria con fundamento en que *“la regulación vigente no se adapta a las dinámicas de competencia actuales del mercado de envíos masivos”*.³⁷ Aún más, la CRC indicó que *“la regulación existente no resulta efectiva para corregir posibles fallas de mercado o que incluso puede llegar a generar distorsiones.”*

De acuerdo con dichas aseveraciones, esta Superintendencia observa que lo que se ha definido como una **falla de mercado** corresponde, en realidad, a una **falla regulatoria**, puesto que lo que se pretende con la expedición del Proyecto es eliminar una asimetría regulatoria originada a partir de la expedición de la Ley 1369 de 2009. En efecto, la Autoridad de Competencia encuentra que no se han identificado cuáles son los aspectos que impiden que el mercado funcione eficientemente en ausencia de una intervención de precios, y que justifiquen el establecimiento de un régimen de tarifa mínima³⁸.

Lo anterior es congruente con los resultados del análisis de competencia efectuado por la CRC frente al funcionamiento del mercado relevante de envíos masivos. A partir de un (i) análisis de las condiciones de competencia actuales de dicho mercado y (ii) un análisis de la estabilidad del mercado y las barreras de entrada, la CRC llegó a la conclusión de que *“Si bien del análisis presentado (...) **no se evidencian problemas estructurales de competencia considerables al interior del mercado relevante minorista de envíos masivos**, no hay que perder de vista que **lo dispuesto por el parágrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009 (...) sí podría ser fuente de distorsiones en la asignación de los recursos en este mercado.**”³⁹ (Resaltado y cursiva fuera del texto)*

³⁷ Documento Soporte - Análisis Del Mercado De Envíos Masivos aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 21-450030-007.

³⁸ Por lo general, la determinación de regímenes de precios mínimos se sustenta ante una competencia de precios extremadamente vigorosa y a inquietudes acerca del empleo de “precios predatorios”. Generalmente se emplea como medio para proteger de la competencia “desleal” a los pequeños productores, a los productores locales o a los menos eficientes. No obstante, en el caso particular el regulador no ha identificado dichas problemáticas en el análisis del funcionamiento de los mercados relevantes objeto de regulación.

³⁹ Negrita y subrayado por fuera del texto.



Dicho planteamiento refuerza nuevamente la idea de que lo que ha definido el regulador como una **falla de mercado** corresponde, en realidad, a una **falla regulatoria**. Es claro entonces que la introducción del régimen de tarifa mínima no se encuentra plenamente justificada ante una advertida incapacidad del mercado de alcanzar, por sí solo, la asignación eficiente de los recursos. Adicionalmente, tampoco existe sustento económico que justifique la intervención del Estado en este mercado, en el marco de lo planteado por la Corte Constitucional en la referida sentencia C-150 de 2003.

Ahora, la documentación soporte tampoco plantea, siquiera sumariamente, cómo las eficiencias asociadas a la fijación del régimen de precios se trasladarían al consumidor, en contraste con lo que ocurriría naturalmente en un mercado en el que no se establecieran tarifas. Adicionalmente, la CRC también formuló la alternativa 4 de establecer un valor cero (0) para la tarifa mínima, sin embargo, fue descartada previo a su evaluación y comparación con las otras alternativas por considerar que es incompatible con el parágrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009.

En efecto, la propia CRC determinó, a partir de su análisis de competencia⁴⁰, que la intervención estatal vía tarifa mínima en el mercado de envíos masivos puede no ser la solución apropiada. Así lo estableció: *“No obstante, a juicio de la CRC, los hallazgos de la presente sección deberían motivar una revisión de la Ley 1369 de 2009, de modo que tanto la regulación como dicho cuerpo normativo puedan responder a las realidades de un sector en transformación.”*⁴¹.

En conclusión, a partir de los análisis presentados en las secciones 5.1, 5.3. y 5.3. y en atención a que la función de abogacía de la competencia contenida en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 no está prevista para el trámite legislativo, esta Superintendencia recomendará a la CRC que, en el marco de un eventual trámite legislativo para la revisión del régimen de servicios postales, promueva la eliminación de la regla de tarifa mínima para el servicio de mensajería expresa masiva y su interconexión contenida en el parágrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009.

⁴⁰ En línea con el análisis de competencia realizado por la CRC, la revisión de experiencias internacionales contenida en el Documento Soporte concluye que los servicios masivos están sujetos a libertad tarifaria en otras jurisdicciones: *“es posible observar que los servicios masivos son una categoría que hace parte del portafolio de servicios ofrecidos por los diferentes operadores postales consultados. Este servicio se caracteriza por ser un conjunto de envíos de grandes cantidades y un bajo peso. Así mismo, son servicios que se encuentran en libre competencia dada su naturaleza, donde son los operadores postales en libertad quienes definen sus propias tarifas, condiciones y características en el mercado postal.”* (énfasis fuera del texto original). Documento Soporte - Análisis Del Mercado De Envíos Masivos aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 21-450030-007. Pág. 14.

⁴¹ Documento Soporte - Análisis Del Mercado De Envíos Masivos aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 21-450030-007. Pág. 61.



5.4. Sobre la importancia de fijar tratos no discriminatorios para operaciones equivalentes

En este apartado, esta Superintendencia se referirá al ámbito de aplicación del Proyecto, y en particular, al alcance del régimen tarifario frente a todos los servicios que componen los mercados relevantes sujeto de regulación.

5.4.1. Mercado de envíos masivos

En primer lugar, es preciso señalar que, en concordancia con el contenido de la Resolución CRC 5900 de 2020, el mercado de “envíos masivos”, fue definido como un mercado minorista de alcance municipal, en el que compiten los servicios de mensajería expresa masiva, correo masivo y correo electrónico certificado y, en el que participan, el Operador Postal Oficial, los operadores de mensajería expresa y los medios digitales.

Al respecto, la CRC en múltiples oportunidades ha señalado que, si bien el servicio de correo masivo es un monopolio del Operador Postal Oficial, es un servicio que puede actuar como sustituto imperfecto del mercado para la mensajería expresa masiva⁴², estando este último servicio dentro del espectro de servicios postales susceptibles de regulación por parte de la CRC. Asimismo, la CRC ha indicado que *“Los servicios de correo masivo y medios digitales como el correo electrónico certificado, ejercen presión competitiva y son sustitutos, por el lado de la demanda, de los servicios de mensajería expresa masiva.”*⁴³

Como especificó la CRC en la parte considerativa de la Resolución CRC 5900 de 2020, la definición de los mercados relevantes del servicio postal se sustenta en un análisis de la organización industrial y de las barreras a la entrada técnicas, económicas y normativas que permitieron caracterizar el grado de competencia de los servicios, así como su nivel de sustituibilidad. A partir de dicho análisis, se determinó que los servicios de mensajería expresa masiva, correo masivo y correo electrónico certificado, compiten en el ámbito municipal, y que pertenecen, por consiguiente, al mismo mercado relevante.

Ahora bien, en la parte considerativa del Proyecto que nos ocupa, la CRC concluyó que existe una falla de mercado derivada de una asimetría regulatoria generada por la Ley

⁴² Definición de la tarifa mínima para el envío de objetos postales masivos en el servicio de mensajería expresa en Colombia. Propuesta Regulatoria Regulación de Postales. Comisión de Regulación de Comunicaciones – República de Colombia. Mayo 12 de 2010. Disponible en: https://www.crcom.gov.co/recursos_user/Documentos_CRC_2011/Servicios_Postales/PropuestaRegulatoriaTarifa.pdf

⁴³ Documento Soporte - Análisis Del Mercado De Envíos Masivos aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 21-450030-007.



1369 de 2009. Dicha asimetría regulatoria obedece a la excepción que introdujo el parágrafo del artículo 12 de aplicar una tarifa mínima para el servicio de mensajería expresa masiva. En virtud de dicho artículo, actualmente el servicio de mensajería expresa masiva se encuentra sujeto a un régimen de tarifa mínima, mientras que los servicios de correo masivo están sujetos a un régimen de libertad tarifaria. Tal excepción se observa a continuación:

“ARTÍCULO 12. RÉGIMEN TARIFARIO DE LOS SERVICIOS POSTALES. Los operadores de servicios postales que presten servicios distintos a aquellos pertenecientes al Servicio Postal Universal, podrán fijar libremente las tarifas que cobran a sus usuarios por la prestación de sus servicios. La Comisión de Regulación de Comunicaciones sólo podrá regular estas tarifas cuando no haya suficiente competencia, se presente una falla de mercado o cuando la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos.(...)”

***PARÁGRAFO. Se exceptúa del régimen de libertad de tarifas los servicios de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores**, para los cuales la Comisión de Regulación de Comunicaciones deberá fijar una tarifa mínima dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.(...)” (Negrita y subrayado fuera del texto)⁴⁴*

24

Al respecto, la CRC señaló que dicha asimetría regulatoria “le estaría confiriendo ventajas competitivas a los agentes que ofrecen los servicios de envíos masivos a través de correo y medios digitales, lo cual puede llevar al deterioro en las condiciones estructurales de competencia en el mercado relevante.”⁴⁵ Asimismo, dicha asimetría regulatoria operaría, generando desequilibrios competitivos entre agentes pertenecientes al mismo mercado relevante, reduciendo los incentivos para que otros operadores diferentes al OPO entren a disputar este mercado. Como alternativa para resolver la problemática regulatoria identificada, el regulador ha determinado extender los pisos tarifarios mínimos aplicados al servicio de mensajería expresa masiva, a la prestación del servicio de correo masivo.

En virtud de lo anterior, entiende esta Superintendencia que el objeto de la iniciativa regulatoria consiste en eliminar las ventajas competitivas que la actual Ley 1369 de 2009 le ha conferido a un subconjunto de los agentes que compiten en el mercado de “envíos masivos”. De este modo, en opinión del regulador, se eliminarían los tratos diferenciados injustificados entre los agentes que participan en dicho mercado.

⁴⁴ Insertar nota al pie con los motivos de la inclusión de dicha excepción. (exposición de motivos)

⁴⁵ Proyecto.



No obstante, observa esta Superintendencia que la alternativa regulatoria formulada por la CRC no resulta efectiva para resolver la problemática de fondo referida anteriormente frente al tratamiento diferenciado injustificado imperante en el mercado. Lo anterior, en virtud de que la extensión tarifaria únicamente operará igualando las condiciones en las que compiten los operadores de los servicios de mensajería expresa y correo, sin remediar dicha situación de cara al tercer grupo de agentes que compiten en este mercado: los medios digitales que prestan los servicios de correo electrónico certificado.

Como se describió en la sección 3 de este concepto, la CRC considera que no cuenta con competencias para regular los envíos a través de medios digitales, a su vez, el propio regulador reconoce en el cuestionario de abogacía de la competencia presentado con el Proyecto que la ausencia de facultades para regular los medios digitales les estaría otorgando un trato diferenciado en el mercado de envíos masivos en detrimento de los servicios de mensajería expresa y correo.

En mérito de lo expuesto, esta Superintendencia considera de la mayor relevancia que la CRC adopte una estrategia que propenda efectivamente por la eliminación de los tratos diferenciados injustificados entre todos los agentes que participan en el mercado de envíos masivos, para resolver adecuadamente o mitigar de la mejor manera posible la asimetría regulatoria introducida por la Ley 1369 de 2009.

Lo anterior puede implicar que la CRC deba coordinarse con otras entidades, a quienes compete regular los servicios de correo masivo a través de medios digitales, a efectos de diseñar una iniciativa regulatoria conjunta que contribuya a la eliminación del problema regulatorio identificado sobre el mercado de envíos masivos.

5.4.2. Mercado de servicios de interconexión entre operadores para envíos masivos

A su vez, la Resolución CRC 5900 de 2020 definió el mercado mayorista de interconexión para la distribución de objetos postales masivos, como un mercado de alcance municipal, en el que participan las empresas habilitadas para la prestación de servicios postales. Dichos servicios son prestados por los operadores de servicios postales, en virtud de lo contenido en la Ley 1369 de 2009, que en su artículo 7° dispuso que todo operador podría hacer uso de las redes postales de otro operador, a cambio de una contraprestación económica.

De manera similar al problema identificado en el mercado analizado en el apartado anterior, la CRC advirtió la existencia de una falla de mercado derivada de la asimetría regulatoria generada por la Ley 1369 de 2009 en su artículo 12. Al respecto, la CRC evidenció que el servicio de interconexión para la mensajería expresa masiva se encuentra sujeto a un régimen de tarifa mínima, mientras que los servicios de



interconexión para la prestación de servicios de correo masivo están sujetos a un régimen de libertad tarifaria. A su vez, los servicios de correo electrónico certificado no se encuentran sujetos a ningún régimen de precios específico.

De manera similar al caso analizado en la sección 5.4.1 anterior, observa esta Superintendencia que la estrategia planteada por el regulador para resolver dicha problemática regulatoria consiste en la extensión de los pisos tarifarios aplicados a un subconjunto de los agentes que compiten en el mercado mayorista de interconexión. Dicha circunstancia se relaciona con todas las problemáticas que ya fueron descritas ampliamente en el apartado anterior, y, por lo tanto, se reitera la recomendación de coordinar el diseño de una iniciativa regulatoria conjunta que contribuya a la eliminación del problema regulatorio identificado.

5.5. Sobre la definición del servicio de envío masivo

La Ley 1369 de 2009 define los objetos postales masivos como el “*número plural de objetos postales que se entregan a un operador postal para ser repartido entre un plural de destinatarios*”⁴⁶. A su vez, el artículo 2 de la Resolución 2567 de 2010 define los objetos postales masivos de mensajería expresa como el número plural significativo de objetos postales entregados por un mismo remitente a un operador postal con el fin de que sean distribuidos entre un número plural de destinatarios.

26

De acuerdo las normas citadas, el Documento Soporte, así como lo expuesto por la CRC en otros pronunciamientos⁴⁷, la normativa aplicable no especifica la cantidad de objetos postales que comprenden la denominación de “número plural” o “número plural significativo”, por lo que recae en cada operador definir a partir de cuántos objetos se considera un envío masivo. Al respecto, la CRC identificó en el Documento Soporte que los operadores aplican criterios disímiles para calificar un envío como masivo, ya que algunos lo hacen desde 2 objetos postales, mientras otros lo clasifican así desde 100, 10.000 o 100.000 objetos postales.

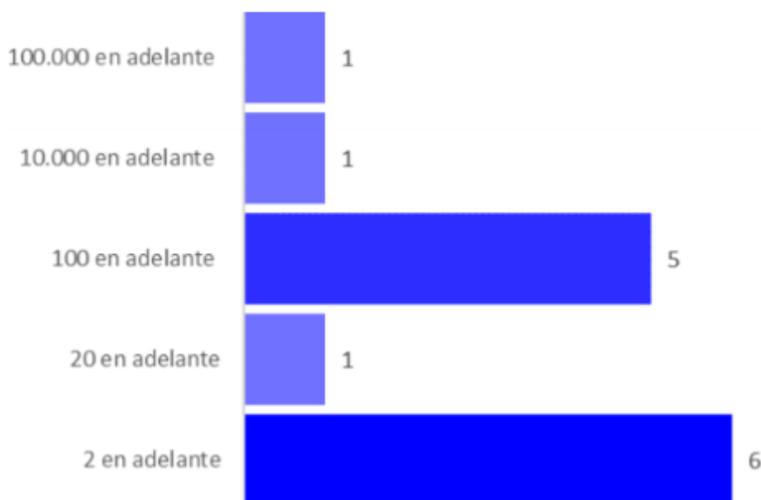
La siguiente figura muestra el resultado de un requerimiento de información realizado por la CRC a 14 operadores postales con el fin de conocer el número de objetos postales requeridos para que un servicio sea calificado como envío masivo:

⁴⁶ Ley 1369 de 2009. Artículo 3. Numeral 3.6.

⁴⁷ CRC. Concepto No. 201650395 de 2016. Disponible en: https://normograma.info/crc/docs/concepto_crc_0050395_2016.htm



Figura No. 7. Número de empresas según cantidad mínima de un envío masivo



Fuente: CRC. Documento Soporte⁴⁸

Esta Superintendencia destaca que la revisión de experiencias internacionales realizado por la CRC muestra que en otras jurisdicciones no es común definir el número a partir del cual un envío se considera como masivo. Sin embargo, esta revisión también concluyó que en esas mismas jurisdicciones se aplica el régimen de libertad tarifaria para los envíos masivos, en contraposición a Colombia, donde ocurre el caso atípico de una tarifa mínima.

Bajo un régimen de libertad tarifaria, la definición exacta del número de objetos postales para considerarse un envío masivo no es relevante porque es el propio prestador del servicio quien define las condiciones de sus servicios y el precio al usuario. Por el contrario, en un régimen de tarifa mínima sí se necesita definir el ámbito de aplicación con exactitud para evitar una interpretación disímil de las normas que genere confusiones⁴⁹ y pueda afectar la competencia en el mercado, acentuando los efectos de la asimetría regulatoria.

A manera de ejemplo, el operador de la Figura No. 7 que califica un envío como masivo a partir de 100.000 objetos postales solo estaría aplicando la tarifa mínima para los envíos de dicha magnitud, de manera que podría ofertar precios inferiores a la tarifa mínima siempre que se trate de menos de 100.000 objetos postales. Por otro lado, los

⁴⁸ Documento Soporte - Análisis Del Mercado De Envíos Masivos aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 21-450030-007. Pág. 21.

⁴⁹ El operador Aeromensajería advirtió en sus comentarios al Proyecto que considera la definición de envíos masivos como *“incompleta y se presta para mala interpretaciones (sic), ya que NO define a partir de que cantidad de envíos se considera masivos, que tipo de envíos y sus características se pueden considerar como masivos (...)”*.



competidores de este que califican como masivos los envíos de 100 en adelante deben aplicar la tarifa mínima para un espectro mucho más amplio de envíos.

En conclusión, la ausencia de una definición concreta para los envíos masivos implica que los agentes pueden modificar unilateralmente la clasificación de los servicios postales que ofrecen para evitar la aplicación de la tarifa mínima. Así mismo, extender la tarifa al servicio de correo masivo sin que exista una definición implica que el OPO puede modificar su clasificación del servicio de correo masivo para evitar la aplicación de la tarifa en los segmentos de su interés, con lo cual la iniciativa regulatoria no tendría los efectos esperados sobre el mercado de envíos masivos.

5.6. Sobre la variable de indexación de la tarifa de prestación del servicio de envío masivo e interconexión

En este apartado nos referiremos al contenido del artículo 13.2.1.4. que establece el mecanismo de actualización de las tarifas objeto de intervención. Al respecto del mecanismo de indexación, dicho artículo señala que *“La actualización de las tarifas a las que se refiere este capítulo se realizará anualmente de acuerdo con **la variación anual del Índice de Precios al Consumidor** a nivel nacional reportada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).”* (Negrita y subrayado por fuera del texto)

Al respecto, es importante señalar que la variable de referencia empleada para la actualización periódica de la tarifa mínima debe seleccionarse con precaución. En primer lugar, es deseable que la variable de referencia capture las variaciones observadas en los insumos empleados para la prestación de los servicios postales. Si bien no existe un índice de precios que incorpore de manera exclusiva los insumos que se emplean para la prestación de los servicios postales, resulta deseable que se elija una variable o índice que incorpore en su canasta los insumos requeridos en mayor intensidad. Ahora bien, si la prestación de servicios es intensiva en mano de obra podría resultar más acertado indexar los precios a las variaciones anuales observadas en el salario mínimo.

Al respecto, observa esta Superintendencia que el regulador definió como variable de indexación al Índice de Precios al Consumidor, considerando que únicamente el 20% del total de los gastos (operativos y de capital) en que incurren las empresas prestadoras de servicios de mensajería, se atribuyen al gasto en personal.

No obstante, una vez revisados los comentarios de terceros a la iniciativa regulatoria, esta Superintendencia pudo evidenciar que más de un agente del mercado coincidió en que la prestación de servicios postales es intensiva en mano de obra, y que se le atribuye al menos el 50% de los costos totales de la prestación del servicio. A continuación, se citan los más relevantes:



“(…)en cuanto a la variación de las tarifas en forma anual, también es desafortunado y desacertado que se pretenda que esta se realice de acuerdo al incremento en los índices de precios de consumidor - IPC, ya que este es un servicio ligado directamente a la mano de obra y por lo tanto a las variaciones que tenga el salario mínimo legal vigente, y si revisamos detenidamente el costo de la mano de obra para la prestación de este servicio encontramos que el mismo está por encima del 50% y no del 20% como erróneamente ustedes lo manifiestan en el estudio.”

Asimismo, respecto del empleo de dicha variable de referencia, otro agente señaló:

“En el estudio de 2011 el costo laboral ascendía a más del 70%. En esta oportunidad, según la reunión de socialización asciende al 20% y por ello, se pasa de reconocer el incremento del salario mínimo, como el valor de ajuste a uno más “universal” (...) correspondiente al IPC. Claramente, con ello, (...) la capacidad de pago de las empresas se verá sumamente comprometida, al no tener la capacidad de responder ante el incremento del salario mínimo, sobre el cual se rige los procesos de contratación con los mensajeros.”

Mientras que, un tercer agente señaló:

“Como vemos en las cifras reales, los gastos operativos incluyendo nómina son del 83% de los ingresos y no el 20% como lo dice el documento soporte del análisis de mercado de la CRC.”

En suma, múltiples agentes coinciden en que la participación de la mano de obra en los costos totales de operación resulta ser significativamente superior a la estimada por el regulador. Y, por lo tanto, coinciden en que el índice de precios al consumidor es una variable de referencia inadecuada para evidenciar las verdaderas variaciones experimentadas en los costos de prestación.

Por lo anterior, esta Autoridad le recomendará a la CRC soportar la participación de cada uno de los factores de producción en los costos totales de prestación de los servicios objeto de intervención. Y, en concordancia, seleccionar la variable de referencia que logre evidenciar la variación en los factores que se emplean con mayor intensidad para la prestación de los servicios de envíos masivos e interconexión.



5.7. Sobre el método empleado para la proyección de la demanda de servicios postales

En este apartado nos referiremos a la metodología empleada por el regulador para pronosticar la demanda de servicios postales en el periodo comprendido entre los años 2020 y 2029. Una vez revisada la formulación empleada por el regulador para la estimación de la tarifa mínima de prestación del servicio de envío masivo, llama la atención de esta Superintendencia la metodología empleada por el regulador para agregar el número anual proyectado de objetos postales admitidos por el operador tipo.

En primer lugar, el regulador proyectó la demanda esperada imputable a cada operador tipo, en cada categoría de municipio discriminada por tipología de servicio postal, para el periodo 2020-2029. A continuación, a efectos de agregar la demanda proyectada para cada año, el regulador determinó procedente estimar el valor presente neto (VPN) del número de objetos postales admitidos, empleando como tasa de descuento el costo promedio ponderado del capital. Lo anterior resulta desacertado considerando que su aplicación se restringe, por definición, a variables nominales (es decir, variables expresadas en una moneda). Mientras que, no existe una definición que permita aplicar el concepto de valor presente neto a variables reales que se miden en unidades físicas como el número de objetos postales admitidos.

Aún más, emplear el costo promedio ponderado del capital (WACC por sus siglas en inglés) como tasa de descuento para estimar la demanda de servicios postales en el periodo proyectado carece de sustento teórico. Lo anterior, considerado que el WACC corresponde al costo promedio de financiamiento de una empresa a través de recursos propios y recursos de terceros.

Para ilustrar esta situación, a continuación, se observa el pronóstico del número de objetos postales admitidos dentro del servicio de mensajería expresa masiva, proyectados para los años 2020-2029, discriminada por tipo de municipio. (Los municipios adquieren categorías entre la A y la N, en virtud del tamaño de su población, de acuerdo con la tipificación de municipios incorporada en la formulación para el cálculo de la tarifa).



Figura No. 8. Aplicación de la función de Valor Presente Neto a un variable real

		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	VPN	
MENSAJERIA													
A	03A	29	1	86.943	83.145	78.907	74.405	69.525	64.368	58.939	53.239	47.269	41.023
B	03B	30	2	233.380	223.185	211.810	199.725	186.625	172.782	158.209	142.910	126.883	110.118
C	03C	31	3	159.764	152.784	144.998	136.725	127.757	118.281	108.305	97.831	86.859	75.383
D	03D	32	4	185.752	177.637	168.584	158.965	148.539	137.521	125.922	113.746	100.989	87.645
E	03E	33	5	1.210.018	1.157.156	1.098.184	1.035.523	967.605	895.833	820.276	740.955	657.855	570.932
F	03F	34	6	282.644	270.297	256.521	241.885	226.020	209.255	191.606	173.077	153.666	133.362
G	03G	35	7	23.117	22.107	20.980	19.783	18.486	17.114	15.671	14.156	12.568	10.907
H	03H	36	8	30.711	29.369	27.872	26.282	24.558	22.737	20.819	18.806	16.697	14.491
I	03I	37	9	574.280	549.192	521.203	491.464	459.230	425.166	389.307	351.661	312.221	270.967
J	03J	38	10	7.568.455	7.237.815	6.868.951	6.477.019	6.052.205	5.603.281	5.130.685	4.634.547	4.114.769	3.571.083
K	03K	39	11	4.396	4.204	3.990	3.762	3.516	3.255	2.980	2.692	2.390	2.074
L	03L	40	12	2.077	1.987	1.885	1.778	1.661	1.538	1.408	1.272	1.129	980
M	03M	41	13	53.504.520	51.167.090	48.559.439	45.788.718	42.785.525	39.611.899	36.270.926	32.763.517	29.088.996	25.245.456
N	03N	42	14	2.481.313	2.370.913	2.251.981	2.123.487	1.984.212	1.837.032	1.682.092	1.519.433	1.349.024	1.170.777
TOTAL				66.347.370	63.448.880	60.215.307	56.779.513	53.055.463	49.120.062	44.977.145	40.627.843	36.071.315	31.305.198

=VNA(Fisico_WACC;2904;R2904)

VNA(tasa; valor1; [valor2]; [valor3]; ...)

1.011.947

6.591.969

1.539.798

125.936

167.307

3.128.578

41.231.639

23.951

11.317

291.483.421

13.517.767

Fuente: CRC. Anexo tarifas⁵⁰

De la figura anterior, se evidencia como el regulador aplica la fórmula “VNA”, que se define en la herramienta empleada para la formulación de la tarifa como el cálculo del valor neto presente de una inversión a partir de una tasa de descuento y una serie de pagos futuros (valores negativos) e ingresos (valores positivos). Asimismo, se evidencia que la variable de entrada corresponderá al número de objetos postales admitidos proyectados para el periodo 2020-2029, mientras que la tasa de descuento corresponde al parámetro denominado “Fisico_WACC”. Ahora bien, considerando que esta metodología fue empleada para el cálculo de los costos unitarios de admisión, clasificación, transporte, entrega y overhead del operador tipo de mensajería expresa masiva regional, su errado cálculo tiene la potencialidad de distorsionar las tarifas eficientes de prestación de los servicios a determinar. Lo anterior puede operar limitando la capacidad de las empresas para competir en los mercados, y generar ineficiencias asignativas con la potencialidad de causar grandes costos sociales.

Por lo anterior, esta Superintendencia le recomendará a la CRC adoptar un mecanismo técnicamente viable que permita redefinir el valor presente neto que está siendo calculado en el ejercicio, garantizando siempre que el cálculo mencionado sea realizado sobre variables nominales.

Por último, se le recomendará a la CRC ampliar el alcance del anexo técnico del modelo postal de costos incorporado en el Documento Soporte, incluyendo las ecuaciones más importantes que describen el modelo de costos empleado para la estimación de cada tarifa mínima, y asegurando que desde la formulación del modelo se aplican adecuadamente métodos cuantitativos fundamentados en la teoría económica.

⁵⁰ Anexo tarifas en formato Excel aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 21-450030-007, hoja “Proy Mercado Operador”.

5.8. Comentarios finales

En suma, si bien esta Superintendencia entiende que existe un mandato legal frente al régimen tarifario aplicable a los servicios de mensajería expresa masiva e interconexión, este tipo de esquemas, como se explicó anteriormente, puede generar distorsiones importantes sobre la libre competencia económica y, por lo tanto, es deseable que se produzca una modificación de la Ley 1369 de 2009 para eliminar la tarifa mínima.

La modificación de la Ley 1369 de 2009 no es un evento futuro y cierto, de manera que en esta oportunidad esta Superintendencia analizó el contenido concreto del Proyecto para buscar que se mitiguen los efectos contrarios a la libre competencia económica generados por el régimen de tarifa mínima. Así, el concepto analizó las limitaciones del Proyecto para regular todos los agentes que componen el mercado relevante de envíos masivos y concluyó la necesidad de una iniciativa regulatoria coordinada con otras autoridades competentes para resolver el problema regulatorio identificado.

A continuación, en la sección 5.5 se analizó la falta de una disposición que especifique el número de objetos postales a partir de los cuales se considera un servicio postal como envío masivo para efectos de la aplicación de la tarifa mínima, lo cual podría afectar la eficacia del Proyecto y generar confusiones en su aplicación. Por último, las secciones 5.6 y 5.7 estudiaron la variable de referencia para la actualización de la tarifa y el método empleado para la proyección de la demanda, con el propósito de robustecer la metodología y evitar efectos negativos sobre los agentes derivados de una tarifa que no obedezca a las condiciones reales del mercado.

6. RECOMENDACIONES

Por las consideraciones expuestas en el presente concepto de abogacía de la competencia, la Superintendencia de Industria y Comercio recomienda a la CRC:

- **Promover** la eliminación de la regla de tarifa mínima para el servicio de mensajería expresa masiva e interconexión, contenida en el parágrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009, en el marco de un eventual trámite legislativo para la revisión del régimen de servicios postales.
- **Coordinar** con las entidades que competa regular los servicios de correo masivo a través de medios digitales, el diseño de una iniciativa regulatoria conjunta que contribuya a la eliminación del problema regulatorio identificado sobre el mercado de envíos masivos.



- **Incluir** una disposición que especifique el número de objetos postales a partir de los cuales se considera un servicio postal como envío masivo para efectos de la aplicación de la tarifa mínima.
- **Soportar** la participación de cada uno de los factores de producción en los costos totales de prestación de los servicios objeto de intervención. Y, en concordancia, **seleccionar** la variable de referencia que logre evidenciar la variación en los factores que se emplean con mayor intensidad para la prestación de los servicios de envíos masivos e interconexión.
- **Adoptar** un mecanismo técnicamente viable que permita redefinir el valor presente neto que está siendo calculado en el ejercicio, garantizando siempre que el cálculo mencionado sea realizado sobre variables nominales.
- **Ampliar** el alcance del anexo técnico del modelo postal de costos incorporado en el Documento Soporte, incluyendo las ecuaciones más importantes que describen el modelo de costos empleado para la estimación de cada tarifa mínima, y asegurando que desde la formulación del modelo se aplican adecuadamente métodos cuantitativos fundamentados en la teoría económica.

Finalmente, esta Superintendencia agradece a la CRC que, al momento de expedir la regulación en cuestión, remita una copia al correo electrónico amperez@sic.gov.co

33

Cordialmente,

JUAN PABLO HERRERA SAAVEDRA

Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia

Elaboró: Ligia Parrado Galvis / Steven Gómez Giraldo

Revisó: Ana María Pérez Herrán

Aprobó: Juan Pablo Herrera Saavedra

Es importante para nosotros conocer su percepción sobre la atención de su solicitud, por esta razón lo invitamos a evaluar el servicio de la Superintendencia de Industria y Comercio siguiendo el siguiente enlace:

