

ANÁLISIS DEL MERCADO DE ENVÍOS MASIVOS Y SERVICIOS DE VALOR AGREGADO

Formulación del Problema

Coordinación de Diseño Regulatorio

Junio de 2020

CONTENIDO

1. Introducción.....	3
2. Contexto normativo	5
3. Estado Actual del Mercado de Envíos Masivos.....	10
4. Identificación y magnitud del problema	32
4.1. Causas del problema	33
4.2. Consecuencias del problema.....	38
5. Actores afectados.....	40
6. Participación del sector.....	41
Bibliografía	42

1. Introducción

El servicio postal en Colombia, a través de sus dimensiones, física, electrónica y financiera, posibilita la entrega de paquetes, giros y mensajería a las diferentes regiones del país. Estos servicios son instrumentos cotidianos de comunicación para un gran número de personas. En la actualidad, los servicios postales están definidos como un servicio público, el cual consiste en el desarrollo de actividades que conjugan la recepción, clasificación, transporte y entrega de objetos postales por vía de redes postales, bien sea al interior del país, para envío hacia otros países o recepción desde el exterior¹. Así mismo, los servicios postales en el país están compuestos por los servicios de correo, los servicios postales de pago y los de mensajería expresa².

Vale la pena mencionar que, durante la emergencia económica, social y ecológica, declarada a mediante Decreto 417 de 2020, el presidente profirió el Decreto 464 de 2020 en cuyo artículo primero se estableció que “[l]os servicios de telecomunicaciones incluidos los servicios de radiodifusión sonora, los de televisión y **los servicios postales, son servicios públicos esenciales**”, condición que fue reiterada en el Decreto 555 de 2020 y que da cuenta de la importancia de los servicios postales en especial en situaciones de emergencia.

El advenimiento de una nueva era de revolución tecnológica y comunicativa ha implicado un drástico cambio en el paradigma del sector postal en los últimos 30 años. Las nuevas alternativas de comunicación (correo electrónico, redes sociales, etc.) han entrado a disputar buena parte del mercado que atienden los servicios postales. En consecuencia, el sector se ha visto abocado a redoblar sus esfuerzos en innovación para adaptarse a un entorno de mayor conectividad global por medios digitales.

Esto, en tanto el desarrollo tecnológico y la innovación en el campo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones también ofrecen importantes oportunidades para el sector postal. Particularmente, estos cambios tecnológicos han hecho que la recolección y distribución de los objetos postales se realice de una manera más efectiva y eficiente, reduciendo los tiempos de entrega y los costos de operación.

Esta nueva dinámica postal, cuya raíz se encuentra inmersa en transformaciones del sector productivo y social, ha cambiado la forma en que los operadores constituidos desarrollan y monetizan el negocio de la operación postal y, en consecuencia, también se han modificado las cadenas de valor tradicionales pasando a unas cadenas de valor ampliadas.

Específicamente, los objetos postales masivos fueron definidos por la Ley 1369 de 2009 como *un número plural de objetos postales que se entregan a un operador postal para ser repartido entre un plural de destinatarios*³. El envío de objetos postales masivos es prestado por los operadores cuando un

¹ Numeral 2º del artículo 3º de la Ley 1369 de 2009.

² Ibidem.

³ Art. 3.6 Objetos Postales Masivos: Número plural de objetos postales que se entregan a un operador postal para ser repartido entre un plural de destinatarios.

Análisis del mercado de envíos masivos y servicios de valor agregado	Cód. Proyecto: 2000-59-7	Página 3 de 42	
	Actualizado: 25/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

mismo remitente, encarga a un operador postal la distribución y entrega de objetos postales entre un número plural de destinatarios. Este servicio puede ser prestado por operadores de mensajería expresa o por el Operador Postal Oficial (OPO).

Este tipo de entregas masivas son relevantes para las empresas remitentes, debido a que establecen un medio de comunicación con el cliente final. En particular, las empresas requieren enviar documentos tales como extractos bancarios, facturas y recibos a sus clientes, con independencia de su ubicación. En este contexto, el envío de objetos postales masivos cobra importancia para los usuarios empresariales. Por tanto, en muchos casos resulta necesario asegurar la adecuada provisión de servicios postales confiables y seguros que garanticen la distribución de objetos postales a sus consumidores y proveedores. asegurar la adecuada provisión de servicios postales confiables y seguros que garanticen la distribución de objetos postales a sus consumidores y proveedores.

Los altos volúmenes de entrega hacen del mercado de envíos masivos un mercado compuesto por servicios especializados, en los cuales, en muchas ocasiones se requiere que el remitente suscriba compromisos particulares con el operador postal en relación con el volumen, precio, preparación del objeto y calidad del servicio. Esto es crítico a la hora de identificar la forma en que las presiones competitivas tienen lugar en este mercado. Primero, se identifica que el desarrollo tecnológico plantea una transmisión de información casi inmediata y que el costo de esta disminuye cada día, por lo que es económicamente racional remitirse a servicios más económicos y eficientes. Segundo, se reconoce que este desarrollo tecnológico también ha traído la aparición de nuevos actores que ofrecen servicios que compiten con los servicios de mensajería masiva tradicional (CRC, 2018).⁴

Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión realizó la definición de los mercados relevantes en el sector postal mediante la Resolución CRC 5900 de 2020, entre los cuales se incluye el mercado relevante de envíos masivos, el cual se define como un mercado minorista de alcance municipal, y en el cual participan el Operador Postal Oficial, los operadores de mensajería expresa y los medios digitales.

En el contexto anotado, este documento busca caracterizar el mercado de envíos masivos e identificar las presiones competitivas que ocurren en el mismo. Este ejercicio constituirá el punto de partida para la identificación de los retos regulatorios que den lugar a la modernización de la regulación aplicable a este servicio. Lo anterior a partir del análisis del mercado de servicios de envíos masivos, y considerando la prestación de los denominados servicios de valor agregado, los cuales son servicios complementarios que prestan algunas empresas que participan en este mercado, tales como la impresión y alistamiento.

Con esto en mente, el análisis del mercado de envíos masivos comprenderá dos dimensiones. La primera dimensión busca establecer los elementos del marco normativo actual que sean susceptibles de actualización. La segunda dimensión busca identificar el efecto de la digitalización de trámites y documentos sobre la demanda de servicios postales, así como de los medios digitales, y hacer un análisis

⁴ CRC (2018) Diagnóstico de barreras regulatorias del sector postal y hoja de ruta – Disponible en <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/hoja-ruta-postal>

Análisis del mercado de envíos masivos y servicios de valor agregado	Cód. Proyecto: 2000-59-7		Página 4 de 42	
	Actualizado: 25/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 3	
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019				

de la estructura de mercado actual y de las posibles presiones competitivas que han emergido como consecuencia de estas transformaciones. Por último, el presente documento desarrolla la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN), identificando las causas y consecuencias del problema, con el objetivo de iniciar la discusión de las posibles medidas regulatorias a implementar y su relación con el contexto del mercado de envíos masivos en Colombia.

2. Contexto normativo

En este capítulo se explicará el marco normativo del servicio de mensajería expresa⁵ que tenga como fin la distribución de objetos postales masivos⁶. En primer lugar, se explicará el fundamento constitucional y legal del servicio; posteriormente, se hará una revisión de los antecedentes legislativos del régimen tarifario del servicio; por último, se expondrá su marco regulatorio.

2.1. Fundamento constitucional y legal

Normativamente, los servicios postales son definidos como un servicio público que, como tal, es inherente a la finalidad social del Estado, de conformidad con lo señalado en el artículo 365 de la Constitución Política. De este modo, se trata de servicios que el Estado tiene el deber de prestar de manera eficiente, regular y constante, de forma directa o por vía de los particulares, con el objetivo de satisfacer el interés general⁷. Así, los servicios postales están sujetos a los principios de calidad, universalidad y eficiencia⁸.

Son servicios postales, a manera de ilustración, los servicios de correo, los servicios postales de pago y los de mensajería expresa⁹. Tales servicios se encuentran ligados a la efectividad de los derechos a la libertad de expresión y la intimidad, de manera que, por ser de interés general, han sido objeto de regulación especial¹⁰. Es precisamente la Ley 1369 de 2009 la que define el régimen legal de los servicios

⁵ Ley 1369 de 2009, artículo 3, numeral 2.3. "*Servicio de Mensajería Expresa. Servicio postal urgente que exige la aplicación y adopción de características especiales para la recepción, recolección, clasificación, transporte y entrega de objetos postales hasta de 5 kilogramos. Este peso será reglamentado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones.*

El servicio de mensajería expresa debe contar al menos con las siguientes características:

a) *Registro individual. Todo servicio de mensajería expresa debe tener un número de identificación individual que cumpla las veces de admisión o guía.*

b) *Recolección a domicilio. A solicitud del cliente.*

c) *Curso del envío: Todo envío de mensajería expresa debe cursar, con una copia del recibo de admisión adherido al envío.*

d) *Tiempo de entrega. El servicio de mensajería expresa se caracteriza por la rapidez en la entrega.*

e) *Prueba de entrega: Es la constancia de la fecha, hora de entrega e identificación de quien recibe.*

f) *Rastreo. Es la posibilidad de hacer un seguimiento al curso del envío desde la recepción hasta la entrega*".

⁶ Ley 1369 de 2009, artículo 3, numeral 3.6. "*Objetos postales masivos. Número plural de objetos postales que se entregan a un operador postal para ser repartido entre un plural de destinatarios*".

⁷ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C – 075 de 1997; C – 150 de 2003; y C 186 de 2011.

⁸ Artículo 1º de la Ley 1369 de 2009.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-823 de 2011.

Análisis del mercado de envíos masivos y servicios de valor agregado	Cód. Proyecto: 2000-59-7	Página 5 de 42	
	Actualizado: 25/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

postales, según el cual, la CRC es competente para regular, entre otras cosas, el régimen de tarifas y los niveles de calidad de los mencionados servicios¹¹.

Al respecto, debe anotarse que el artículo 12 de la Ley 1369 de 2009 determinó, como regla general, la libertad tarifaria en materia de servicios postales diferentes al Servicio Postal Universal prestados a los usuarios, sin perjuicio de establecer que la CRC podría excepcionalmente regular estas tarifas cuando existan problemas de falta de competencia, fallas de mercado o deficiente calidad y, de otra parte, que la citada libertad tarifaria no opera respecto de los servicios de mensajería expresa cuyo fin sea la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores, tal y como se establece en el párrafo de la misma norma¹². Para este último caso, el legislador indicó que la CRC debía fijar una tarifa mínima dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley 1369 de 2009, aclarando que las actividades de los operadores de mensajería expresa, diferentes a la recepción, clasificación, transporte y entrega de objetos postales, se deben considerar como servicios de valor agregado, que por lo tanto, no están incluidos en dicha tarifa mínima¹³.

2.2. Antecedentes y trámite legislativo

Con el fin de conocer los fundamentos fácticos que justificaron la exclusión de los envíos masivos del régimen de libertad tarifaria, a continuación, se presentarán los antecedentes y el trámite legislativo surtido por la Ley 1369 de 2009, enfocados en el párrafo del artículo 12 de la mencionada Ley.

Inicialmente, el proyecto de ley presentado para establecer el régimen de los servicios postales fue el Proyecto 01 de 2008 del Senado. En su versión inicial, el artículo 12 relacionado con el régimen tarifario no incluía la excepción al régimen de libertad de tarifas de los servicios postales masivos tal como se puede apreciar en la Gaceta del Congreso No. 457 de 2008¹⁴.

Posteriormente se presentó el Proyecto 087 de 2008 de Senado, con el que también se pretendía reglamentar la materia, razón por la cual los proyectos fueron acumulados. A diferencia del proyecto inicial, este proyecto en su artículo 42 incluía disposiciones más detalladas en relación con la regulación de tarifas, precios mínimos y precios máximos entre otros; adicionalmente, en su exposición de motivos hacía alusión a problemáticas que se presentaban en el sector postal, particularmente en el segmento de envíos masivos en materia de calidad del servicio y condiciones laborales para los trabajadores que desarrollaban tales actividades, lo cual consta en la Gaceta del Congreso No. 522 de 2008¹⁵.

A pesar de lo anterior, este proyecto en su versión inicial no presentaba una disposición expresa relacionada con la fijación de un precio mínimo para envíos masivos. Inclusive, una vez acumulados los

¹¹ Artículo 11 de la Ley 1369 de 2009.

¹² Artículo 12 de la Ley 1369 de 2009.

¹³ Párrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009.

¹⁴ Gaceta del Congreso No. 457 de 2008, página 3.

¹⁵ Gaceta del Congreso No. 522 de 2008, páginas 20 y 21.

proyectos, el párrafo que exceptúa del régimen de libertad tarifaria a los servicios postales no se encontraba en el articulado, pues el texto aprobado en Plenaria del Senado el 19 de junio de 2009, disponible en la Gaceta del Congreso No. 592 de 2009¹⁶, no lo contenía.

Durante su trámite en la Cámara de Representantes, como Proyecto 384 de 2009, se propuso la inclusión del párrafo al artículo 12, como se puede ver en la Gaceta del Congreso No. 1030 de 2009¹⁷, en la que se presentó ponencia para primer debate, sin que hubiera una explicación específica sobre el tema. Sin embargo, tal iniciativa fue aprobada en bloque como consta en la Gaceta del Congreso No. 73 de 2010¹⁸, que incluye el acta de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes del 27 de octubre de 2009 (Acta 009 de 2009), por lo que no hay una explicación expresa sobre la inclusión de tal excepción.

En la Gaceta del Congreso No. 1296 de 2009¹⁹, donde consta el informe de conciliación del proyecto, ya el texto conciliado incluye el párrafo que exceptúa del régimen de libertad de tarifas a los servicios de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores.

Así las cosas, ante la ausencia de una motivación clara, la justificación de la tarifa mínima se podría derivar de la exposición de motivos del Proyecto 087 de 2008, indicada en la Gaceta del Congreso No. 522 de 2008, en lo relacionado con calidad del servicio y condiciones laborales para los trabajadores en el segmento de envíos masivos.

Con el propósito de fijar la tarifa mínima establecida en el párrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009, la CRC adelantó los estudios necesarios para establecer el nivel óptimo de la tarifa. Mediante el documento "*Definición de la tarifa mínima para el envío de objetos postales masivos en el servicio de mensajería expresa en Colombia*"²⁰ la CRC analizó las diferentes opciones viables para la fijación de la tarifa mediante un modelo de costos.

Del modelo se concluyó que los diferentes operadores trabajan en los segmentos altos de las curvas de costos unitarios, lo que les impide alcanzar su escala mínima de eficiencia; por lo tanto, se estableció que de la muestra tomada no se podía asumir la existencia de economías de escala para todos los

¹⁶ Gaceta del Congreso No. 592 de 2009, página 15.

¹⁷ Gaceta del Congreso No. 1030 de 2009, página 7.

¹⁸ Gaceta del Congreso No. 73 de 2010, páginas 4 y 5.

¹⁹ Gaceta del Congreso No. 1296 de 2009, página 6.

²⁰ CRC (2010) Definición de la tarifa mínima para el envío de objetos postales masivos en el servicio de mensajería expresa en Colombia. Disponible en:

https://www.crcm.gov.co/recursos_user/Documentos_CRC_2011/Servicios_Postales/PropuestaRegulatoriaTarifa.pdf

Análisis del mercado de envíos masivos y servicios de valor agregado	Cód. Proyecto: 2000-59-7		Página 7 de 42	
	Actualizado: 25/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 3	
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019				

prestadores de servicios de mensajería masiva y que la tarifa mínima se fijaría inicialmente de acuerdo con costos medios variables²¹.

2.3. Marco regulatorio

Con base en lo anterior y en cumplimiento del mandato legal, la CRC expidió la Resolución 2567 de 2010 mediante la cual, entre otras cosas, se fijó la tarifa mínima del servicio de mensajería expresa, cuyo fin es la entrega de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores²². Fue así como el artículo 3 de la citada Resolución²³ dispuso lo siguiente en cuanto a la mencionada tarifa:

"Los operadores del servicio de Mensajería Expresa que tenga como fin la distribución de objetos postales masivos podrán acordar libremente con sus usuarios las tarifas por la prestación de dicho servicio. No obstante, la tarifa mínima aplicable a los usuarios de dicho servicio, a que se refiere el parágrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009, es de \$394 pesos constantes de enero de 2010 por envío".

Así mismo, el artículo 5 de la Resolución CRC 2567 de 2010²⁴ definió la tarifa mínima para la interconexión entre operadores de mensajería expresa masiva, en los siguientes términos:

"La tarifa de interconexión para la prestación del servicio de Mensajería Expresa que tenga como fin la distribución de objetos postales masivos podrá ser acordada libremente por los operadores. No obstante, aplicará una tarifa mínima de interconexión para la prestación del servicio de Mensajería Expresa que tenga como fin la distribución de objetos postales masivos conforme al parágrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009 de \$342 pesos constantes de enero de 2010 por envío. Esta tarifa mínima será reconocida por el Operador Interconectado al Operador Interconectante".

Adicionalmente, el artículo 7 de la precitada Resolución²⁵ previó la posibilidad de que la CRC pudiera revisar las tarifas mínimas antes citadas, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, los resultados de los

²¹ Ibid. pg. 52. "Es pertinente entonces recordar que, tal como se ha expuesto en detalle, dada la participación de mercado de los diferentes actores y el alto nivel de atomización, la industria postal en Colombia se caracteriza por el hecho de que los diferentes operadores trabajan en los segmentos altos de las curvas de costos unitarios (...), no teniendo ninguno de ellos, por su tamaño, la capacidad de trabajar en los segmentos bajos de costos y, por tanto, alcanzar su MES". (MES = escala mínima eficiente, la cual es aquella en la que una empresa incurre en el costo medio mínimo en el largo plazo.) Por otra parte, los costos medios variables corresponden al cociente de los costos variables (los cuales dependen del número de unidades producidas, y excluyen los costos fijos) y el nivel de producción total.

²² La definición establecida en el artículo 2º de la Resolución CRC 2567 de 2010, compilado en el Título I de la Resolución CRC 5050 de 2016, concibe el servicio de mensajería expresa como aquel "que implica la entrega de objetos postales masivos por un mismo remitente a un operador postal para ser distribuidos entre un número plural de destinatarios, no sujeto a un contrato de adhesión, y que exige la aplicación y adopción de características especiales para la recepción, recolección, clasificación, transporte y entrega de los mismos en cuanto a registro individual, recolección a domicilio, curso del envío, rapidez en la entrega, prueba de entrega y rastreo, de conformidad con lo previsto el numeral 2.3 del artículo 3 de la Ley 1369 de 2009".

²³ Compilado en el artículo 4.5.2.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

²⁴ Compilado en el artículo 4.5.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

²⁵ Compilado en el artículo 4.5.2.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

estudios que se adelantaran en materia de calidad de servicios postales. El artículo 8 de la misma Resolución estableció un reporte de información por parte de los operadores de los servicios de mensajería expresa masiva a la CRC, en relación con las tarifas a los usuarios y las tarifas de interconexión, junto con el anexo respectivo; posteriormente dicho artículo y el anexo fueron derogados por la Resolución CRC 2959 de 2010²⁶.

De otra parte la CRC justificó la medida²⁷ señalando que:

"(...) La CRC tiene a su cargo, en relación con los servicios de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores, (i) la tarea de definir una tarifa mínima para la prestación de los servicios postales en el mercado minorista, es decir, la tarifa que el operador le cobra a sus usuarios finales. Lo anterior, teniendo en cuenta los lineamientos que trae la Ley [1369 de 2009] para el desarrollo de esta competencia por parte de la CRC, esto es, (ii) en un término de seis meses contados desde la entrada en vigencia de la ley en comento y adicionalmente la aplicación de un criterio a tener en cuenta en el cálculo de dicha tarifa en el cual (iii) deben excluirse todas las actividades que efectúen los operadores de mensajería expresa diferentes a la recepción, clasificación, transporte y entrega de los objetos postales"²⁸.

En síntesis, aun cuando la regla general en materia de servicios postales es la libertad tarifaria, una de las excepciones para que se presente la intervención del Estado, a través de la CRC, con el objetivo de fijar una tarifa mínima, fue prevista por el legislador en el parágrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009, de cara a los servicios de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores. En cumplimiento del anotado mandato, la CRC fijó las tarifas piso para el mencionado servicio mediante la Resolución CRC 2567 de 2010.

En 2011 la CRC profirió la Resolución 3036, en la que se determinó la tarifa mínima²⁹ del servicio de mensajería especializada que tuviera como fin la distribución de objetos postales masivos, así como el de su interconexión, al considerar que el servicio de mensajería expresa se diferenciaba del servicio de mensajería especializada y que era necesario equiparar sus condiciones regulatorias al pertenecer a un mismo mercado relevante. Vale la pena mencionar que la CRC mediante Resolución 5586 de 2019 derogó la definición de "*Objetos postales masivos de mensajería especializada*", compilada en la Resolución CRC 5050 de 2016, en el entendido de que la última licencia asociada a dicho servicio estuvo

²⁶ "Por la cual se expide el Régimen de Reporte de Información de los Operadores de Servicios Postales a la Comisión de Regulación de Comunicaciones"

²⁷ Documento "Propuesta regulatoria tarifa mínima mensajería expresa masiva. Definición de la tarifa mínima para el envío de objetos postales masivos en el servicio de mensajería expresa en Colombia".

²⁸ CRC (2010) Definición de la tarifa mínima para el envío de objetos postales masivos en el servicio de mensajería expresa en Colombia. pg. 16. Disponible en:

https://www.crcm.gov.co/recursos_user/Documentos_CRC_2011/Servicios_Postales/PropuestaRegulatoriaTarifa.pdf.

²⁹ Las tarifas fijadas mediante la Resolución CRC 3036 de 2011 presentaban los mismos valores que los servicios de la Resolución 2567 de 2010, para el año 2011.

Análisis del mercado de envíos masivos y servicios de valor agregado	Cód. Proyecto: 2000-59-7	Página 9 de 42	
	Actualizado: 25/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

vigente hasta enero del año 2016, de manera que la mensajería especializada ya no hace parte de los servicios postales.

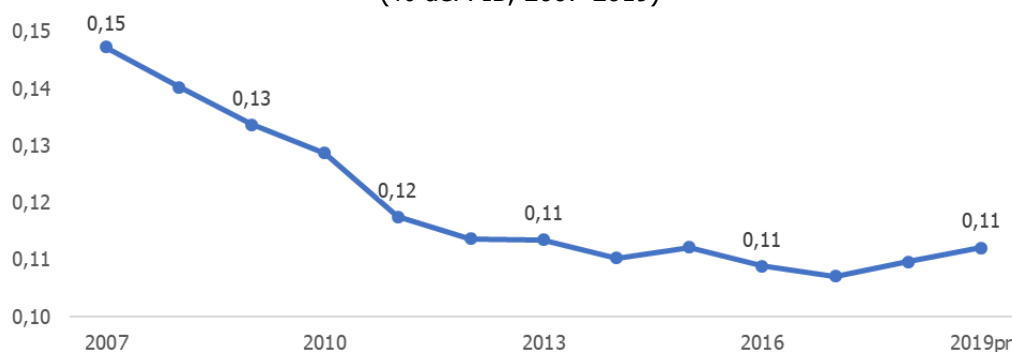
Posteriormente, en el año 2018 la Comisión realizó la publicación del estudio “*Diagnóstico de barreras regulatorias del sector postal y hoja de ruta*”³⁰, el cual planteó la necesidad de realizar una definición de los mercados relevantes para el sector postal. A su vez, la Comisión identificó la necesidad de implementar un marco analítico formal que le permitiera profundizar en el conocimiento en el sector postal, dados los cambios en las dinámicas competitivas existentes.

Con base en lo anterior, se realizó la definición de los mercados relevantes en el sector postal mediante la Resolución CRC 5900 de 2020³¹. Específicamente, y tal y como se mencionó anteriormente, uno de los mercados incluidos es el mercado relevante de envíos masivos.

3. Estado Actual del Mercado de Envíos Masivos

En Colombia, desde una perspectiva de cuentas nacionales, las “Actividades de correo y de servicios de mensajería”³² generaron \$1.2 billones de valor agregado bruto durante el año 2019, representando ello un 0.11% del Producto Interno Bruto (PIB), relativamente inalterado durante la última década (ver Gráfica 1).

Gráfica 1: Valor agregado bruto del sector de correo y servicios de mensajería
(% del PIB, 2007-2019)



Fuente: Elaboración CRC con base en Cuentas Nacionales Anuales del DANE (2020).

³⁰ CRC (2018) Diagnóstico de barreras regulatorias del sector postal y hoja de ruta – Disponible en <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/hoja-ruta-postal>

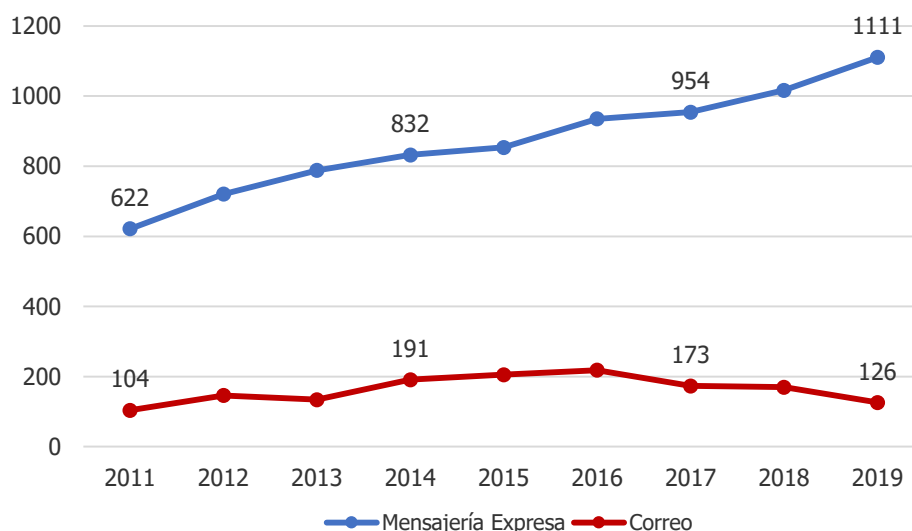
³¹ El artículo 8 de la Resolución CRT 2058 de 2009, compilado en el artículo 3.1.2.4. de la Resolución CRC 5050 de 2016, relaciona los mercados relevantes identificados por la CRC, que están contenidos en “ANEXOS TÍTULO III” del TÍTULO DE ANEXOS de la Resolución CRC 5050 de 2016. El artículo se modificó y se incluye el Anexo 3.3 “Lista de Mercados Relevantes del Sector Postal”.

³² Se realiza el análisis con base en la lista de actividades del DANE utilizada en los agregados económicos de las cuentas nacionales anuales, y disponible en el siguiente enlace: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cuentas-nal-anuales/agregados-macroeconomicos-cuentas-nal-anuales-2005-2018p.xlsx>

Esta estabilidad en la generación de valor agregado bruto responde a dos transformaciones globales que ha vivido el sector en la última década, y que actúan en direcciones opuestas. Por un lado, el aumento de la digitalización y, en particular, la mayor penetración y uso de los servicios de correo electrónico, ha reducido la demanda por servicios de correo, haciendo especial mella en el envío físico de documentos y cartas³³. En contraste, el auge del comercio electrónico ha redundado en una mayor demanda por envío de paquetes a través del servicio de correo³⁴. A su vez, estas transformaciones afectan también a otros servicios postales, como la mensajería expresa, a través de los cuales se realizan envíos de documentos y paquetes.

En Colombia, esta recomposición en los servicios prestados al interior del sector ha afectado de manera distinta el rubro de ingresos generados por modalidad de envío. Si bien el envío de documentos y paquetes es realizado por medio de ambos servicios, los ingresos del servicio de mensajería expresa presentan una tendencia creciente en la última década³⁵, mientras que los ingresos de correo presentan una tendencia decreciente a lo largo del último lustro (ver Gráfica 2).

Gráfica 2: Ingresos del sector postal en Colombia por modalidad de envío
(Miles de millones de pesos, 2011-2019)



Fuente: Elaboración CRC con base en los informes trimestrales de los operadores postales.

³³ UNIÓN POSTAL UNIVERSAL. La red postal, actor de desarrollo socioeconómico en América Latina. 2017.

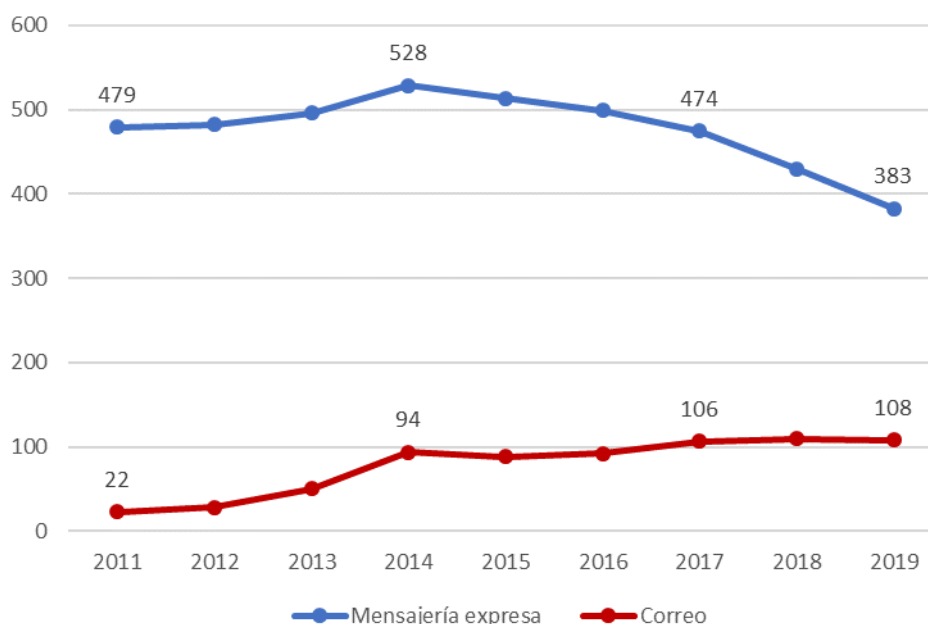
³⁴ UNIÓN POSTAL UNIVERSAL. Informe sobre el desarrollo postal. 2018.

³⁵ Debe tenerse en cuenta que se presentaron cambios en el reporte de información periódica a la CRC, y que los ingresos reportados a partir del segundo trimestre de 2017, corresponde a los ingresos asociados a los envíos realizados durante el trimestre reportado, mientras que previamente se reportaban los ingresos recibidos durante el trimestre de reporte. Lo anterior significa que las series, si bien son un buen punto de referencia, no son totalmente comparables.

Es posible constatar la incidencia de la digitalización en el sector postal al estudiar la dinámica de los volúmenes de envío de piezas postales. Efectivamente, si bien los envíos por correo han permanecido prácticamente inalterados, es posible apreciar una notable caída en la cantidad de piezas postales movilizadas a través de mensajería expresa, contrayéndose un 27.5% entre 2014 y 2019 (ver Gráfica 3).

A este respecto, vale la pena notar que la reciente crisis generada por la pandemia del COVID-19 podrá acelerar estas transformaciones, en tanto los consumidores dan una mayor ponderación a soluciones digitales que minimicen el contacto físico y, consigo, el riesgo de contagio. Esto último aunado con los agresivos planes de expansión locales de grandes jugadores globales en el ámbito de comercio electrónico, como es el caso de Amazon y Alibaba.

Gráfica 3: Envíos postales en Colombia por servicio
(Millones de piezas postales, 2015-2019)

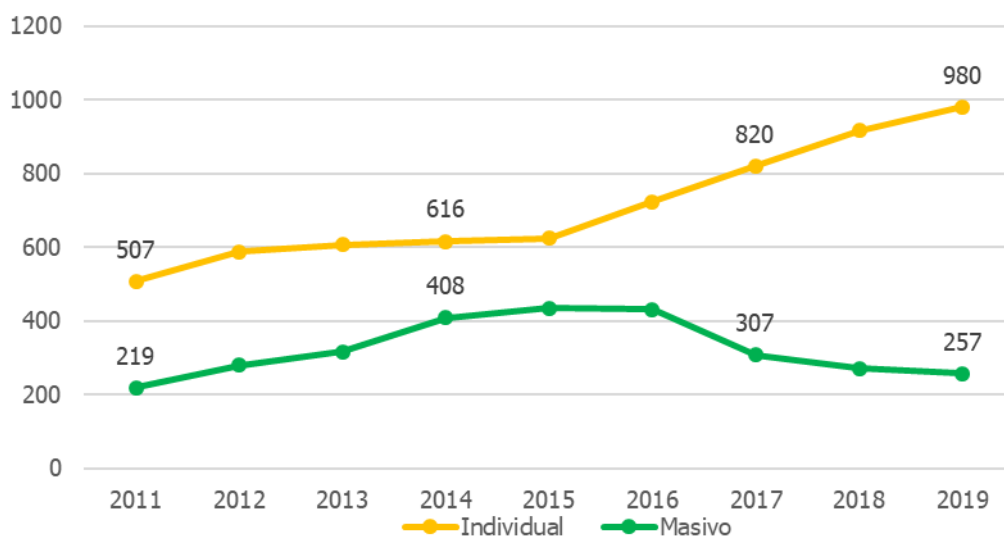


Fuente: Elaboración CRC con base en los informes trimestrales de los operadores postales.

De manera específica, los envíos postales masivos objeto de este estudio se han visto particularmente afectados por el apogeo de las alternativas digitales y, en particular, por la profundización de la divulgación de documentos por vías digitales. Así lo evidencia la caída sostenida en los ingresos derivados de los envíos postales masivos, contrayéndose un 37% en términos corrientes durante el último lustro, representando cerca de \$257 mil millones (ver Gráfica 4). En contraste, los ingresos por

envíos individuales han crecido un 59% nominal, alcanzando los \$980 mil millones, en línea con el auge del comercio electrónico arriba comentado.

Gráfica 4: Ingresos del sector postal en Colombia por tipo de envío
(Miles de millones de pesos, 2011-2019)



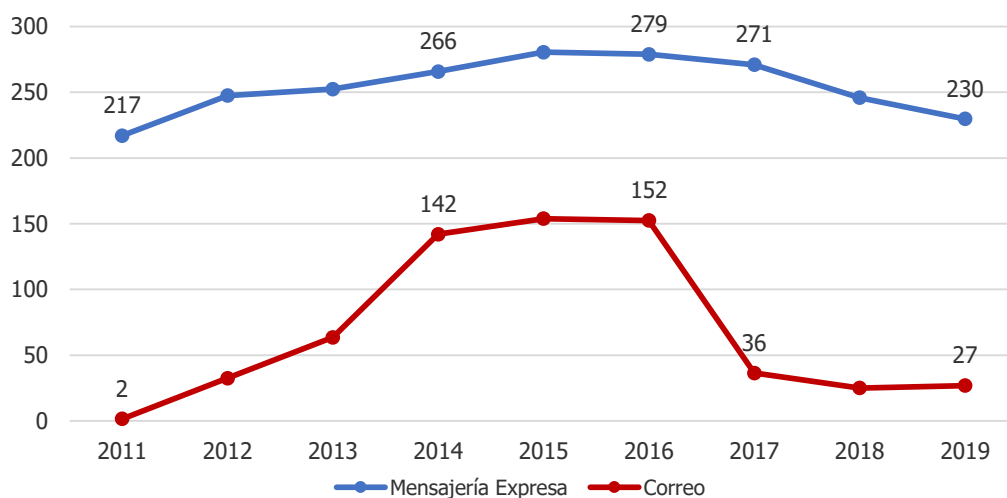
Fuente: Elaboración CRC con base en los informes trimestrales de los operadores postales.

Al desagregar la caída en los ingresos por tipo de envío postal, es posible corroborar una reducción sostenida en la modalidad de mensajería expresa masiva en los últimos cuatro años, canal tradicional para el envío de facturas, extractos y demás documentación de bajo gramaje. La mayor propensión de los consumidores a recibir este tipo de información por medios digitales, la profundización y mayor confiabilidad de la banca digital, así como la búsqueda de reducción de costos y disminución de la huella de carbono por parte de las empresas del sector real han hecho mella en la demanda por los servicios tradicionales físicos.

Entrando en el detalle, se tiene que los ingresos por envíos postales masivos a través del servicio de mensajería expresa pasaron de \$279 mil millones en 2016 a \$230 mil millones en 2019, lo cual representa un decrecimiento del 17.6% en términos nominales y del 34.5% en términos reales (ver Gráfica 5). Este comportamiento es igual de pronunciado en términos de los volúmenes enviados. En efecto, los operadores postales pasaron de despachar masivamente cerca de 420 millones de piezas en 2014 a unos 280 millones de piezas en 2019, lo que representa una caída del 33.3% (ver Gráfica 6). En lo que respecta al comportamiento de los envíos masivos por correo, los datos de envíos sugieren un crecimiento moderado en la última década, pasando de movilizar 70 millones de piezas postales en 2014 a 87 millones en 2019, un crecimiento del 24.2%. Sobre este último respecto, es importante notar que

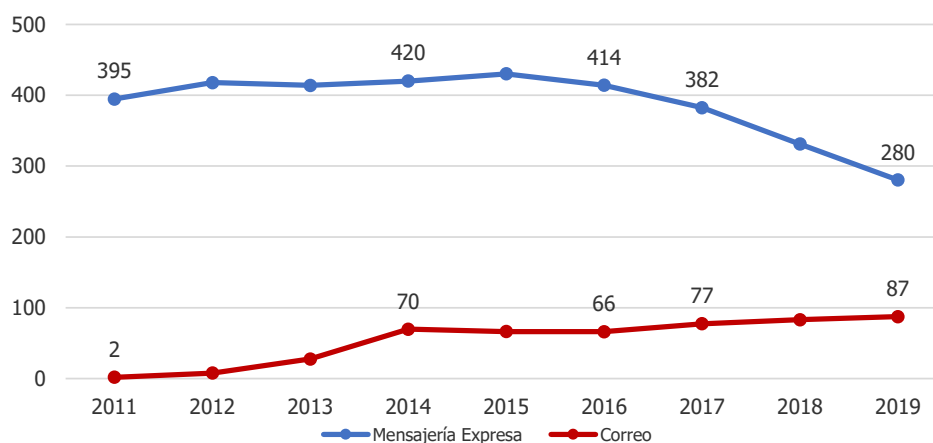
la serie de ingresos de envíos masivos por correo presenta importantes anomalías entre 2014 y 2016, las cuales serán objeto de revisión a lo largo del proyecto.

Gráfica 5: Ingresos por envíos postales masivos en Colombia por servicio
(Miles de millones de pesos, 2011-2019)



*Nota: los datos presentan una anomalía en los ingresos por correo entre los años 2014 y 2016.
Fuente: Elaboración CRC con base en los informes trimestrales de los operadores postales.

Gráfica 6: Envíos postales masivos en Colombia por servicio
(Millones de piezas postales, 2011-2019)



Fuente: Elaboración CRC con base en los informes trimestrales de los operadores postales.

Estos cambios estructurales por los que atraviesa el sector postal y, en particular, el de envíos masivos, interactúan con una serie de particularidades competitivas del sector. En ese sentido, entender cómo las transformaciones hasta ahora expuestas, así como otros cambios que ha experimentado el sector, inciden en la composición de la oferta y la demanda en este mercado, resulta indispensable para evaluar la pertinencia de la regulación vigente y, de ser el caso, los ajustes a realizar.

En lo que respecta a la oferta, una primera medida indirecta de la presión competitiva que enfrentan los oferentes al interior de un mercado se obtiene a partir del Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI, por sus siglas en inglés). Esto, en tanto la literatura económica ha demostrado una asociación directa entre el nivel de este índice y el poder de mercado promedio de las firmas que pertenecen a dicho mercado³⁶. En el caso particular del mercado relevante de envíos masivos (el cual incluye los servicios de correo y mensajería expresa), el cálculo del índice, incluyendo estos dos actores³⁸, sugiere una competencia vigorosa durante la última década, oscilando entre valores de 700 y 1100 para el caso de la participación de mercado medida desde los volúmenes despachados y entre 500 y 800 para el cálculo por el lado de los ingresos; esto último sin considerar las observaciones atípicas entre 2014 y 2016 (ver Gráfica 7). En ambos casos, el HHI se ubica debajo del umbral de 1500 a partir del cual se empiezan a considerar problemas de competencia en el mercado^{39 40}.

³⁶ DAVIS, Peter; GARCES, Eliana. Quantitative Techniques for Competition and Antitrust Analysis. Nueva Jersey: Princeton University Press, 2010.

³⁷ Se entiende por poder de mercado la capacidad de una firma para fijar, de forma no transitoria, el precio de su bien o servicio por encima del costo marginal de su producción.

³⁸ Debido a que los medios digitales también hacen parte del mercado relevante, en el desarrollo del proyecto se deberá obtener información que permita, de ser posible, incluir a estos últimos en la estimación o determinar la influencia de estos últimos como sustitutos que hacen parte de este mercado.

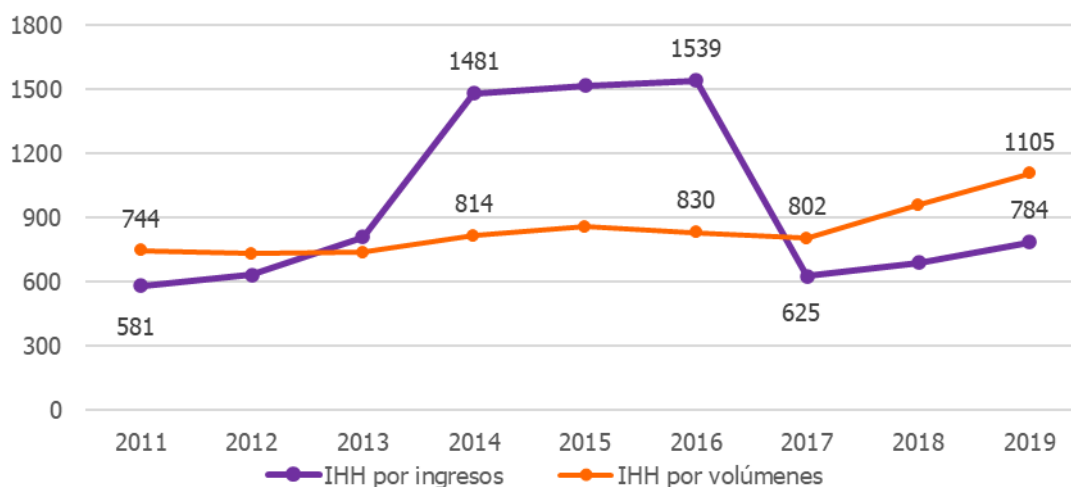
³⁹ SIC. Guía de análisis para integraciones horizontales. Bogotá. 2018.

⁴⁰ FTC. Horizontal Merger Guidelines. Washington D.C.: Department of Justice. 2010.

Análisis del mercado de envíos masivos y servicios de valor agregado	Cód. Proyecto: 2000-59-7	Página 15 de 42	
	Actualizado: 25/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Gráfica 7: Índice de Herfindahl-Hirschman en el mercado de envíos masivos en Colombia (servicios postales)

(0=competencia perfecta, 10.000=monopolio; 2011-2019)



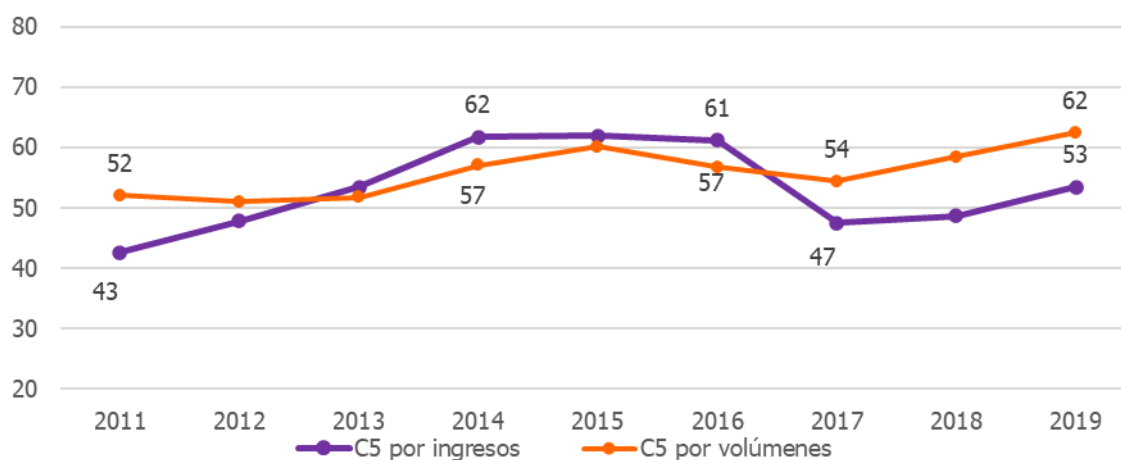
*Nota: los datos presentan una anomalía en los ingresos por servicios de envíos masivos en el año 2014.

Fuente: Elaboración CRC con base en los informes trimestrales de los operadores postales.

Este HHI relativamente bajo no debe invisibilizar el hecho que entre un 50% y un 60% del mercado de envíos masivos ha estado concentrado en los primeros cinco operadores durante los últimos diez años (ver Gráfica 8). Ello es atribuible, en buena medida, a la presencia de economías de escala y alcance asociadas con la logística y distribución de este tipo de servicios, implicando ello una operación más eficiente para los grandes operadores. Esto último explica por qué, por muchos años, los mercados de servicios postales alrededor del mundo fueron monopolios naturales⁴¹

⁴¹ PANZAR, John; WATERSON, Michael. Is Postal Service a Natural Monopoly? En: Competition and Innovation in Postal Services. 1991. 219-231 p.

Gráfica 8: Coeficiente de concentración de los primeros cinco operadores en el mercado de envíos masivos postales en Colombia
(%, 2011-2019)



*Nota: los datos presentan una anomalía en los ingresos por servicios de envíos masivos en el año 2014.
Fuente: Elaboración CRC con base en los informes trimestrales de los operadores postales.

Ahora bien, a pesar de que a través de ciertas dimensiones, como los servicios de valor agregado, estas empresas podrían buscar algún grado de diferenciación que les otorgue un mayor poder de mercado, el servicio final que se ofrece en este mercado tiende a ser altamente homogéneo a los ojos del usuario final, por lo que habría de esperarse una competencia agresiva entre ellas.

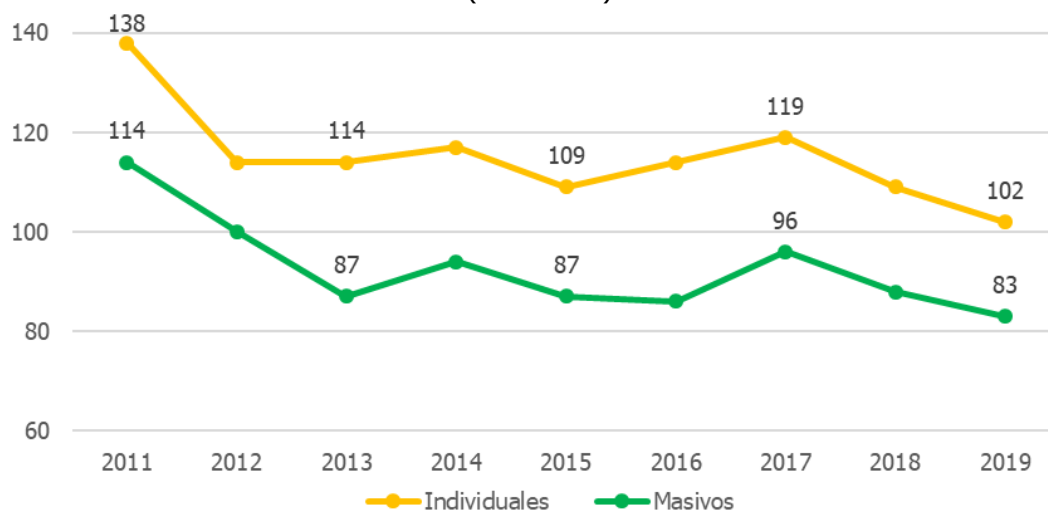
Sobre esto último, es importante resaltar que una excepción a esta caracterización pasa por la diferencia entre los envíos postales masivos realizados por el OPO y aquellos ofrecidos por los operadores de mensajería expresa. En la práctica, la regulación actual de la prestación del servicio otorga una ventaja competitiva al OPO, en tanto no está sujeto a los mismos estándares de distribución y monitoreo que se exigen a los operadores de mensajería expresa, lo cual redundaría en una reducción de costos que, aunada con no estar sujeto a una tarifa mínima para la prestación de su servicio, le permite ofrecer precios más bajos en comparación con sus competidores.

Dejando el caso especial del OPO a un lado, lo cierto es que teóricamente un mercado en donde el producto o servicio transado es relativamente homogéneo y hay una elevada concentración a mano de unas pocas empresas suele ser más propenso a adolecer de prácticas anticompetitivas por el lado de la oferta, como la cartelización y el uso de precios predatorios⁴². No obstante, en el caso de los envíos postales masivos, la presencia de un considerable número de competidores debería disminuir la

⁴² MOTTA, Massimo. *Competition Theory and Policy*. Nueva York: Cambridge University Press, 2004.

probabilidad de ocurrencia de dichos eventos y, más aún, va en la dirección de explicar la dinámica competitiva observada en los niveles del HHI. En efecto, en este mercado han operado entre 80 y 100 operadores por año durante la última década (ver Gráfica 9).

Gráfica 9: Número de operadores postales en Colombia
(2011-2019)



Fuente: Elaboración CRC con base en los informes trimestrales de los operadores postales.

Uno de los factores que podría explicar la nutrida presencia de competidores en este mercado es la existencia de los precios mínimos de interconexión y usuario final. Estos, justamente, tienen como finalidad garantizar la adecuada reposición de los costos de producción de una “empresa eficiente” representativa del sector. Sin embargo, al no calibrar periódicamente estos costos, existe la posibilidad de subestimar las eventuales ganancias en eficiencias que puedan alcanzar los oferentes, corriéndose el riesgo de que la regulación limite la transmisión de precios más bajos hacia los consumidores. Más aún, como se señaló arriba, en este caso particular, el control de precios podría tener el agravante de reforzar asimetrías competitivas entre el OPO y los operadores de mensajería expresa.

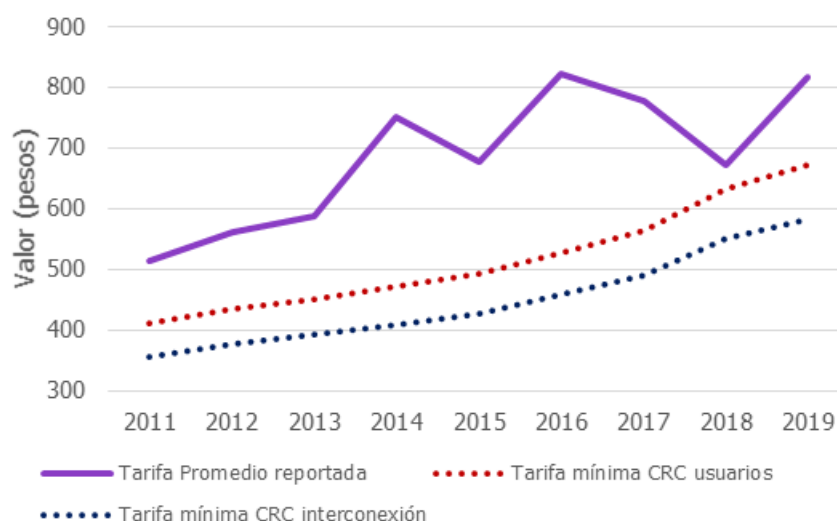
Como ya fue mencionado previamente, la Comisión, en cumplimiento del mandato de la Ley 1369 de 2009, estableció una tarifa mínima para los servicios de mensajería expresa masiva, tanto para el usuario final como a los operadores de mensajería expresa, por concepto de interconexión. Por este motivo, es conveniente analizar cuáles han sido las tarifas negociadas promedio que han cobrado los operadores de mensajería expresa, y la diferencia en valores existentes con respecto a la tarifa mínima.

Para ello, como parte de la información obtenida en cumplimiento del Régimen de Reportes de Información Periódica, los operadores reportaron esta información el Formato 1 del Anexo 4 “Tarifas” de la Resolución CRC 2959 de 2010, bajo la obligación de reportar la cantidad de objetos postales

masivos pactados y la tarifa unitaria para aquellos casos en los que se negocien volúmenes anuales iguales o superiores a cien mil 100.000 envíos. A partir de 2017, y desde entonces, esta información ha sido reportada en el Formato 1.4 de la Resolución CRC 5076 de 2016, conservando la obligación de reportar esta información para negociaciones de volúmenes mayores o iguales a 100.000 envíos.

A partir de la información reportada, se realizó el cálculo de una tarifa promedio ponderada para cada año, considerando la cantidad de envíos reportada en cada acuerdo.⁴³ Como resultado de este análisis, se observa que el valor promedio de las tarifas reportadas es mayor que el valor de las tarifas mínimas establecidas por la CRC (ver Gráfica 10).

Gráfica 10: Tarifas promedio reportadas 2011-2019
(Valores en pesos)



Fuente: Elaboración CRC con base en los informes trimestrales de los operadores postales.

Un análisis apropiado debería considerar, de manera desagregada, el valor de las tarifas a los usuarios de mensajería y a los operadores de interconexión. Sin embargo, en el actual *Formato 1.4. Tarifa para los servicios de Mensajería Expresa Masiva* no se establece el tipo de acuerdo que establece el operador, y no es posible determinar si este es realizado con un usuario final o con otro operador de mensajería expresa. Tampoco fue posible obtener esta información a partir del *Formato 1.5. Acuerdos de Mensajería Expresa Masiva y de Interconexión*, en el cual los operadores deben establecer el detalle de

⁴³ Debido a que se presumen posibles errores en la información reportada, en la cual se reportan valores atípicos altos, se descarta el 1% de las observaciones con mayor valor de la tarifa.

los acuerdos firmados. Por este motivo esta información deberá ser requerida a los operadores para realizar el análisis correspondiente, a partir del año 2017.

No obstante, para el periodo comprendido entre 2011 y 2016 es posible realizar esta desagregación, y este análisis se presenta a continuación. Para ello, resulta conveniente realizar un cálculo del valor promedio de las tarifas reportadas por cada operador, con base en la cantidad de objetos movilizados, y calcular la mediana del valor obtenido para todos los operadores. De esta forma, se descarta, al menos en mayor medida, la influencia de valores atípicos que pueden deberse a errores de reporte, los cuales podrán ser objeto de revisión en etapas posteriores del proyecto.

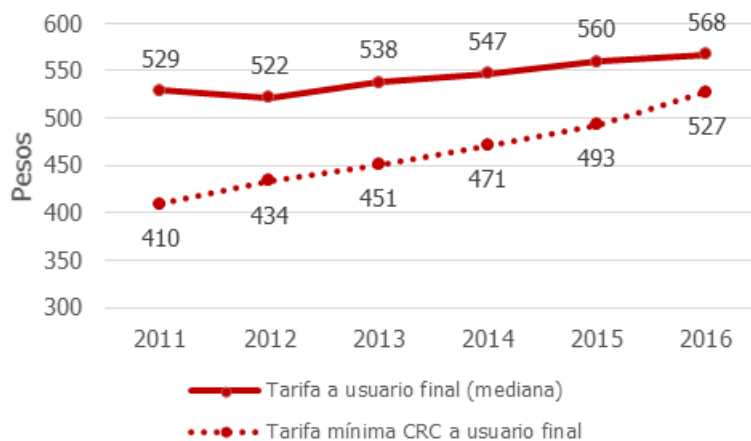
Dicho esto, se obtiene la mediana de la tarifa promedio reportada por los operadores entre 2011 y 2016⁴⁴. Se observa que, para ambos tipos de tarifas, la tarifa mediana es superior a la tarifa mínima establecida en la regulación. Por otra parte, la tarifa mediana tiene un valor 19% mayor a la tarifa mínima en 2011, y 8% mayor que esta última para el año 2016 (ver Gráfica 11). Es decir que, a lo largo del periodo estudiado, la tarifa mediana se acerca más a la tarifa mínima. Lo contrario sucede con la tarifa de interconexión, en donde la diferencia con respecto a la tarifa mínima aumenta de 7% a 15% entre 2011 y 2016 (ver Gráfica 12).

Si bien este análisis podría sugerir que la tarifa mínima ha servido como referencia para establecer las tarifas ofrecidas en el mercado, lo cual sería de esperar, este análisis deberá realizarse con mayor profundidad, debido a que no todos los acuerdos con usuarios finales y operadores de mensajería tienen las mismas características. Deberá analizarse, durante el desarrollo del proyecto, si el tamaño del operador o el tamaño de la empresa usuaria del servicio inciden en el valor de la tarifa. También es posible que las tarifas negociadas varíen en función del ámbito del envío, y si este es local, nacional o se trata de un trayecto especial debido a que el municipio es de difícil acceso. Adicionalmente existen consideraciones en la estructura de costos, por ejemplo, es de esperar que el valor de la tarifa sea más alto si los costos para proveer el servicio son mayores, debido a que estos guardan relación con las distancias entre municipios de origen y destino, entre otros factores. Finalmente, no todos los acuerdos entre operadores son iguales, y pueden existir diferencias que también estén dadas, por ejemplo, por el volumen de envíos que sea objeto de negociación, lo cual también guarda relación con el tamaño de las empresas que realizan la negociación mencionado anteriormente.

Así mismo, debido a que los servicios de correo hacen parte del mismo mercado relevante, será necesario realizar una comparación entre las tarifas del servicio de correo y mensajería, considerando en esta comparación las características que tienen cada uno de estos servicios. Lo anterior también requerirá analizar estas tarifas para el servicio de correo, y realizar solicitudes de información en caso de ser necesario.

⁴⁴ Para el año 2011, en el cual reportan únicamente cuatro empresas, se toma el valor de la segunda tarifa, de menor a mayor, dada la distribución de los datos obtenidos en este año y los valores de referencia obtenidos en los siguientes periodos.

Gráfica 11: Tarifa a usuarios (mediana) vs tarifa mínima CRC
(Valores en pesos)



Fuente: Elaboración CRC con base en los informes trimestrales de los operadores postales.

Gráfica 12: Tarifa a operadores (mediana) vs tarifa mínima CRC
(Valores en pesos)

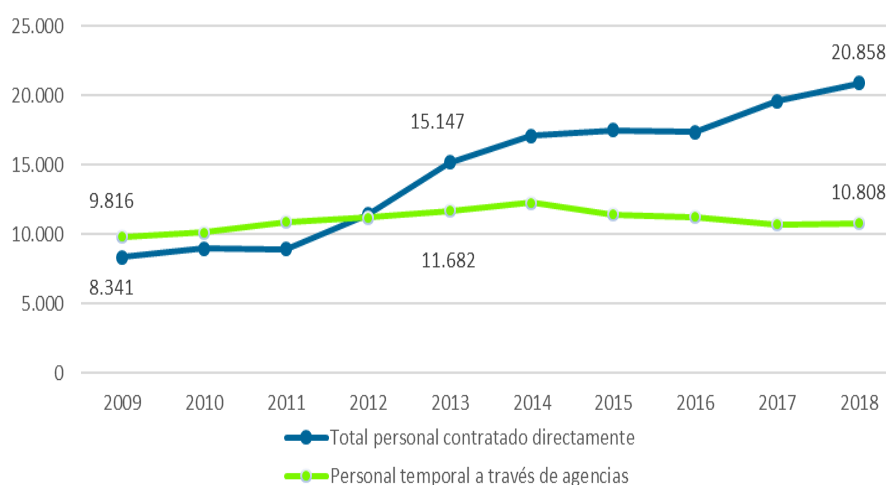


Fuente: Elaboración CRC con base en los informes trimestrales de los operadores postales.

Por otra parte, en materia de costos, es importante notar que los servicios de correo y mensajería son intensivos en mano de obra, en tanto los operadores postales aún se caracterizan por procesos de clasificación y entrega de documentos y paquetes altamente dependientes en trabajadores. Incluso, a pesar de la mayor automatización existente a nivel global en distintos sectores productivos, en la última

década se ha observado un incremento en el total de personal contratado para el caso del sector postal. Según la Encuesta Anual de Servicios para el año 2018, los 87 operadores postales encuestados reportaron haber contratado directamente a 20.858 empleados y a 10.808 trabajadores a través de agencias (ver Gráfica 13). Ello representa un aumento cercano al 93% frente a lo reportado en el año 2009, donde el total de personas empleadas directamente era de 8.341, mientras las contratadas a través de agencias temporales ascendían a 9.816. Se aclara que estas cifras fueron obtenidas por el DANE, con base en información provista por operadores postales, sin distinguir si se trata de operadores que realizan envíos individuales, masivos, o ambos tipos de envíos.

Gráfica 13: Personal ocupado por el sector postal
(número de trabajadores, 2009-2018)



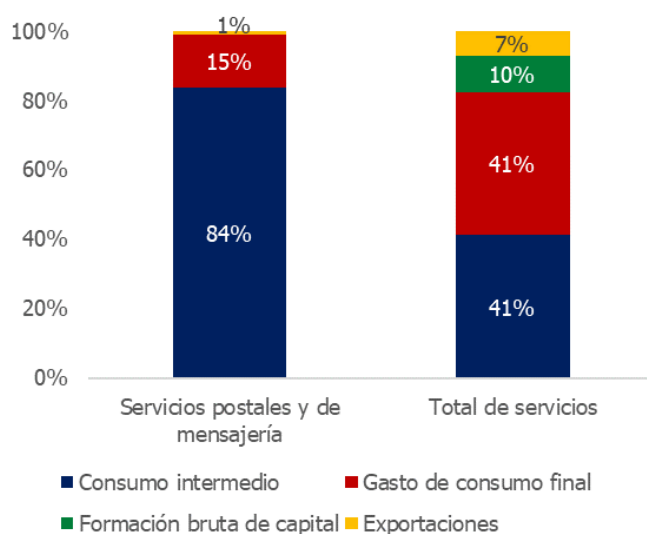
Fuente: Elaboración CRC con base en Encuesta Anual de Servicios del DANE (2018).

Con el fin de comprender la importancia de los servicios postales en la economía nacional, además de los empleos que se generan en este sector, es relevante identificar si los servicios postales son utilizados principalmente por los hogares o el gobierno como consumidor final del servicio, o si son utilizados principalmente por las empresas en el desarrollo de sus actividades económicas. A partir de la información provista por el DANE, en particular con base en el cuadro oferta utilización de las Cuentas Nacionales Anuales, es posible realizar este análisis para los productos y servicios de la economía. Nuevamente se aclara que la información provista por el DANE no realiza la distinción entre operadores que realizan individuales o masivos, lo cual debe ser tenido en cuenta en la interpretación de estos resultados, y los cuales únicamente proveen un contexto general de la prestación de los servicios postales.

De este análisis se concluye que el consumo de los servicios postales, de manera general, es mayor para el consumo intermedio (84%), es decir, el realizado por las empresas en sus actividades para así

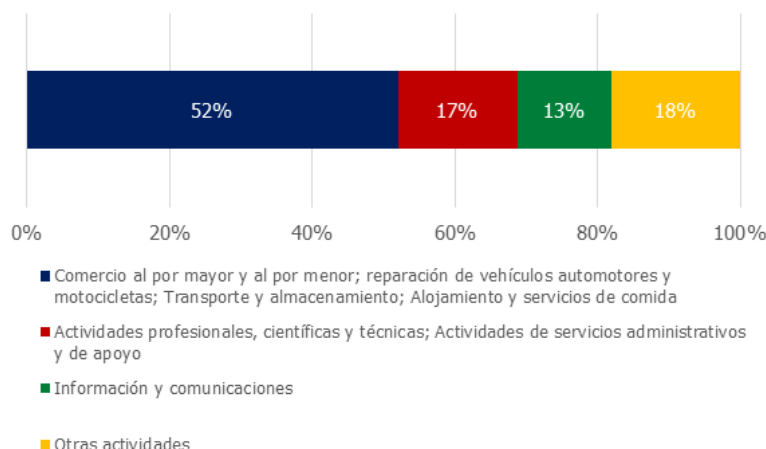
proveer bienes y servicios de consumo final, y que este consumo es mayor, en términos relativos, si se compara con el total de la economía en su conjunto (ver Gráfica 14). Dado esto, se reafirma la importancia de comprender las dinámicas del servicio postal asociadas a las características de la demanda del servicio, debido a que son las empresas sus principales clientes. Por otra parte, también es posible identificar las principales actividades económicas que son usuarias del servicio postal en general, siendo las actividades relacionadas con el comercio (52%) la que tienen una mayor participación en el consumo intermedio de servicios postales (ver Gráfica 15).

Gráfica 14: Utilización de servicios postales y mensajería vs total nacional



Fuente: Cuadro Oferta Utilización DANE - Cuentas Nacionales DANE (2020)
2018 – provisional (precios constantes)

Gráfica 15: Principales actividades económicas que utilizan servicios postales y de mensajería



Fuente: Cuadro Oferta Utilización DANE - Cuentas Nacionales DANE (2020)
2018 – provisional (precios constantes)

Este análisis constituye un punto de partida para comprender la importancia que tienen los servicios postales para las empresas que son usuarias de estos servicios. Con el fin de ahondar en este análisis, se presentan los resultados obtenidos por la Comisión en el desarrollo de la definición de los mercados relevantes en el sector postal, y en particular en el análisis sobre la demanda y oferta del mercado de envíos masivos.⁴⁵ Para ello, se presentan resultados relacionados con 1) la demanda de servicios postales, 2) la sustitución por medios digitales y 3) la oferta de los operadores que prestan estos servicios.

Para estudiar la demanda de este servicio, se realizó un requerimiento particular a 22 empresas de mensajería expresa y al operador de correo⁴⁶, en la cual se solicitó información de los envíos realizados en 2018, indicando el municipio de origen y destino, y distinguiendo entre el envío de documentos y de paquetes. Es importante mencionar que no existía este nivel de desagregación en el reporte periódico efectuado por los operadores, previo a la Resolución CRC 5900 de 2020, la cual realizó una modificación a los formatos relacionados con el reporte de envíos e ingresos de los servicios de correo y mensajería expresa. Entre los hallazgos más importantes, se encontró lo siguiente:

⁴⁵ Documento soporte de la Resolución 5900 de 2020, Disponible en <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/revision-de-la-definicion-de-los-mercados-relevantes-en-el-sector-postal>.

⁴⁶ CRC. Comunicación con asunto "Requerimiento de información particular – Envíos del servicio de correo" identificado con el Radicado interno No. 2019200677; y comunicaciones con asunto "Requerimiento de información – Envíos del servicio de mensajería expresa". Se cuenta con información de 22 operadores de mensajería expresa y la información de correo de Servicios Postales Nacionales (4-72)

- Más del 95% del total de envíos masivos corresponden al envío de documentos con un peso inferior a 1 kg, mientras que el envío masivo de paquetes es inferior al 0.01% de los envíos totales, confirmando así que los envíos masivos se componen principalmente de documentos, de acuerdo con la clasificación realizada por los operadores (ver Gráfica 16 y Gráfica 17).

Gráfica 16: Envíos masivos por rango de peso y tipo de envío (Mensajería expresa)

Rango de peso	Envíos masivos					
	Documentos		Paquetes		Total	
Entre 0 y 200 g	226.958.745	80,4%	1.587	0,0%	226.960.332	80,4%
Entre 200 g y 1 kg	43.757.450	15,5%	0	0,0%	43.757.450	15,5%
Entre 0 y 1 kg	1.838.189	0,7%	0	0,0%	1.838.189	0,7%
Entre 1 y 2 kg	9.738.981	3,4%	15.145	0,0%	9.754.126	3,5%
Entre 2 kg y 5 kg	0	0,0%	665	0,0%	665	0,0%
	282.293.365	100,0%	17.397	0,0%	282.310.762	100,0%

Fuente: CRC – Requerimiento particular a operadores (2019)

Gráfica 17: Envíos masivos por rango de peso y tipo de envío (Correo)

Rango de peso	Envíos masivos					
	Documentos		Paquetes		Total	
De 0 a 200 g	3.652.380	4,7%	0	0,0%	3.652.380	4,7%
Entre 200 g y 1 kg	73.403.548	95,3%	0	0,0%	73.403.548	95,3%
Entre 1 y 2 kg	1.084	0,0%	0	0,0%	1.084	0,0%
Entre 2 kg y 5 kg	0	0,0%	874	0,0%	874	0,0%
Entre 5 kg y 30 kg	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	77.057.012	100,0%	874	0,0%	77.057.886	100,0%

Fuente: CRC – Requerimiento particular a operadores (2019)

- El envío masivo de documentos es, en su mayoría, de ámbito local, tanto para los servicios de correo (57%) y mensajería (54%), lo cual contrasta con el envío de documentos individuales y paquetes, para los cuales predomina el envío de ámbito nacional (ver Gráfica 18 y Gráfica 19).

Gráfica 18: Envíos por tipo de objeto y ámbito (Mensajería Expresa)

	Total de envíos			Total
	Documentos Individual	Documentos Masivo	Paquetes	
Local	13.624.749	161.677.907	2.514.606	177.817.262
Nacional	37.456.767	120.615.458	23.466.085	181.538.310
Total	51.081.516	282.293.365	25.980.691	359.355.572

Fuente: CRC – Requerimiento particular a operadores (2019)

Gráfica 19: Envíos por tipo de objeto y ámbito (Correo)

	Total de envíos			Total
	Documentos Individual	Documentos Masivo	Paquetes	
Local	2.645.008	41.346.849	1.760	43.993.617
Nacional	3.076.206	35.710.163	34.878	38.821.247
Total	5.721.214	77.057.012	36.638	82.814.864

Fuente: CRC – Requerimiento particular a operadores (2019)

- El envío masivo de documentos, así como su recepción, se caracteriza por ocurrir, en mayor medida, en grandes ciudades. Las ciudades con más de 500 mil habitantes, donde habita el 40% de la población, concentran el 88% del envío y el 69% de la recepción de documentos para el servicio de mensajería, y el 99% del envío y el 66% de la recepción en el caso del servicio de correo (ver Gráfica 20, Gráfica 21, y Gráfica 22).

Gráfica 20: Envíos según tamaño poblacional (Mensajería expresa)

Población	Origen			Total	Destino			Total
	Documentos Individual	Documentos Masivo	Paquetes		Documentos Individual	Documentos Masivo	Paquetes	
Menor a 30 mil	2.069.478	39.110	2.859.174	4.967.762	2.588.477	16.744.729	2.091.195	21.424.401
Entre 30 mil y 100 mil	3.372.497	21.890.923	1.521.765	26.785.185	3.736.279	23.805.306	3.089.862	30.631.447
Entre 100 mil y 500 mil	10.306.653	10.546.427	3.053.070	23.906.150	11.465.870	45.958.789	7.148.245	64.572.904
Entre 500 mil y 3 millones	17.727.973	104.755.078	8.258.694	130.741.745	17.641.856	117.643.927	8.120.492	143.406.275
Más de 3 millones	17.604.915	145.061.827	10.287.988	172.954.730	15.649.034	78.140.614	5.530.897	99.320.545
Total	51.081.516	282.293.365	25.980.691	359.355.572	51.081.516	282.293.365	25.980.691	359.355.572

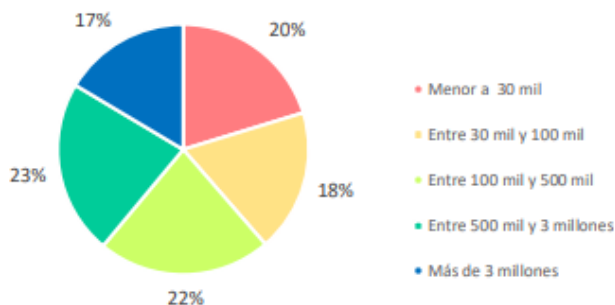
Fuente: CRC – Requerimiento particular a operadores (2019)

Gráfica 21: Envíos según tamaño poblacional (Correo)

Población	Origen				Destino			
	Documentos Individual	Documentos Masivo	Paquetes	Total	Documentos Individual	Documentos Masivo	Paquetes	Total
Menor a 30 mil	21.560	3.822	464	25.846	173.370	6.519.807	5.426	6.698.603
Entre 30 mil y 100 mil	41.677	12.366	3.128	57.171	177.364	8.985.149	13.697	9.176.210
Entre 100 mil y 500 mil	176.931	391.801	3.786	572.518	706.404	10.636.374	11.823	11.354.601
Entre 500 mil y 3 millones	356.959	38.286.204	21.955	38.665.118	2.235.593	26.135.631	3.219	28.374.443
Más de 3 millones	5.124.087	38.362.819	7.305	43.494.211	2.428.483	24.780.051	2.473	27.211.007
Total	5.721.214	77.057.012	36.638	82.814.864	5.721.214	77.057.012	36.638	82.814.864

Fuente: CRC – Requerimiento particular a operadores (2019)

Gráfica 22: Porcentaje de población según categorías de tamaño poblacional (habitantes)



Fuente: DANE (2019)⁴⁷

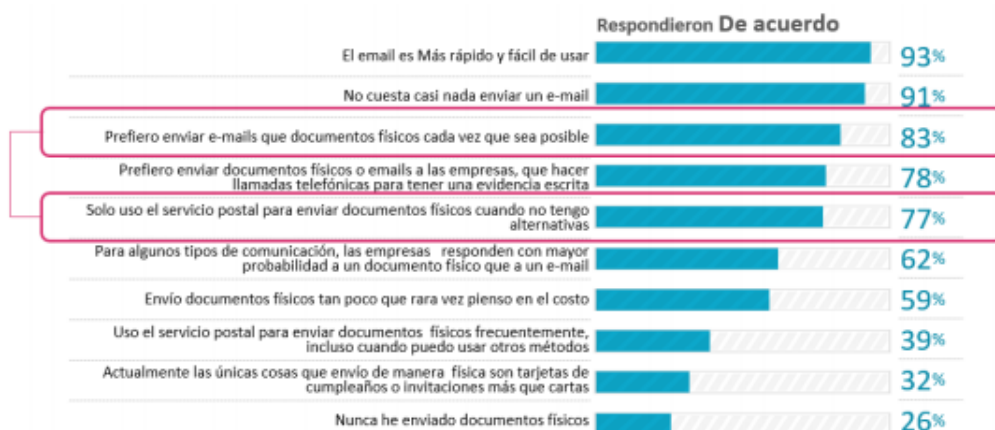
Cabe recordar que en la definición de los mercados relevantes se realizó un análisis de la oferta y la demanda de los servicios postales y sus alternativas. En el caso de la demanda, y con base en la encuesta realizada por Centro Nacional de Consultoría, (2018), insumo para la definición mencionada⁴⁸, se encontró que:

⁴⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2019) Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

⁴⁸ Centro Nacional de Consultoría (2018) Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/cnc-analisis-cuantitativo.pdf>. Se realizaron 1596 encuestas a usuarios en hogares y 631 encuestas a empresas usuarias de servicios postales.

- La mayoría de los usuarios prefieren utilizar el correo electrónico cuando tienen la posibilidad de hacerlo (83%, según los resultados de la encuesta), y solo utilizan el servicio postal cuando no tienen otra alternativa (77%) (ver Gráfica 23).

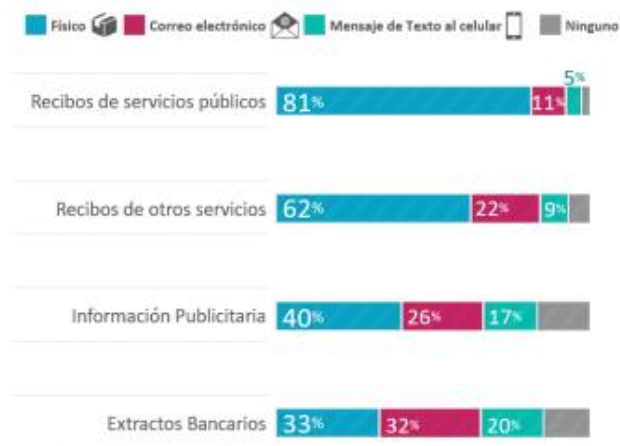
Gráfica 23: Preferencias de los usuarios para realizar envíos de correo electrónico



Fuente: Centro Nacional de Consultoría (2018)

- La preferencia por parte de los usuarios por recibir algunos documentos de manera física varía de acuerdo con el tipo de documento; esta es mayor para los recibos de servicios públicos (81%) y menor para el recibo de extractos bancarios (33%) (ver Gráfica 24).

Gráfica 24: Preferencias de los usuarios relacionadas con la recepción de documentos



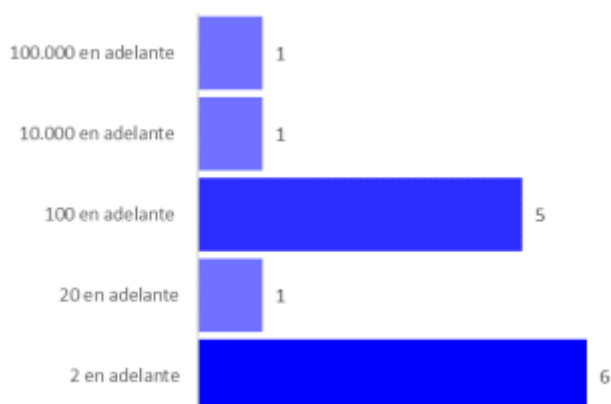
Fuente: Centro Nacional de Consultoría (2018)

Por otra parte, desde el punto de vista de la oferta, se observó que inclusive los operadores postales han incluido los servicios de envíos digitales masivos dentro de su oferta comercial, lo cual es una evidencia de la respuesta de estos operadores al menor uso de medios físicos incluso para el envío masivo de documentos.

Con respecto a las características de la oferta de envíos masivos, en el desarrollo de la definición de los mercados relevantes del sector, se realizó un cuestionario a 14 operadores⁴⁹ que realizan envíos masivos. Del análisis de esta información, se obtienen los siguientes hallazgos:

- Al interior de las empresas, existen diferentes interpretaciones con respecto al número de objetos postales para el cual consideran que un envío constituye un envío masivo. Mientras algunos operadores indican que este número es de dos (2) objetos, algunos operadores establecen una cota mínima de 100 o más objetos (Gráfica 25).

Gráfica 25: Número de objetos postales para considerar un envío como masivo
(Cantidad de empresas)



Fuente: CRC - Requerimiento de información realizado a operadores (2019)

- Entre los criterios adicionales para diferenciar un envío individual de un envío masivo, se obtuvo, que de las catorce (14) empresas consultadas, siete (7) no usan un criterio adicional, mientras que las otras siete (7) incorporan criterios relacionados con el peso o las dimensiones del objeto; respecto al peso, dos (2) empresas declararon que el peso máximo por pieza impuesta es de 200gr mientras que otras tres (3) fijaron este peso en 250gr, y respecto a las dimensiones, se encontraron varias propuestas, por ejemplo: i) 21cm X 28cm; ii) 40cm X 30cm X 1cm; y iii) 50cm X 30cm X 1cm.

⁴⁹ Las empresas a quienes se les elevó el requerimiento de información son: 4-72; Cadena Courrier; CaliExpress; Carvajal; Datacourrier; Domesa; Domina; EIS; Expressservices; Inter Rapidísimo; Lecta; Servientrega; Servilla y Tempo Express.

- Se preguntó a los operadores por el tipo de clientes que más solicitan realizar envíos masivos, a lo que respondieron que sus principales clientes se pueden catalogar como entidades financieras, empresas de comunicaciones, empresas de servicios públicos, entidades del Estado, cajas de compensación, fondos de pensiones y cesantías, imprentas, inmobiliarias, agencias de publicidad y empresas de cobranzas. De acuerdo con la información aportada por los operadores postales, dichos clientes en su mayoría envían material publicitario, revistas, facturas, extractos, cartas, invitaciones, notificaciones judiciales, tarjetas de crédito, sim cards y respuestas a PQRs.
- Se identificó que la empresa 4-72 presta este servicio haciendo uso tanto de su habilitación de mensajería expresa como de correo, y se encontraron tres servicios ofrecidos por la empresa, los cuales atienden a un perfil de clientes distintos, así como a tipos diferentes de documentos que son enviados principalmente a través de estos servicios (ver Gráfica 26).

Gráfica 26: Oferta comercial de 4-72 para la realización de envíos masivos

	Correo masivo básico	Correo masivo estándar	Masivo dirigido expreso
Habilitación bajo al cual se presta	Correo	Correo	Mensajería Expresa
Peso	Hasta 250gr	Hasta 250gr	Hasta 250gr
Número mínimo de piezas	100 piezas	100 piezas	100 piezas
Intentos de entrega	1	2	2
Guía	No	Acuse de recibo	Sí
Tiempo de entrega	Urbano 3 días hábiles Nacional 5 días hábiles	Urbano 5 días hábiles Nacional 8 días hábiles Trayecto especial 12 días hábiles	Urbano 3 días hábiles Nacional 5 días hábiles
Prueba de entrega	No	Sí	Sí
Rastreo	No	Sí	Sí
Servicios adicionales	Alistamiento	Alistamiento	Alistamiento
Perfil de clientes	Clientes que no requieren seguimiento del envío y puede hacerse la entrega bajo puerta	Clientes que requieren seguimiento e informes sobre sus envíos y donde se pueda o bien hacer la entrega bajo firma o bajo puerta	Clientes que requieran prueba de entrega con la firma de una persona mayor de edad.
Tipo de documentos enviados	Publicidad, periódicos, publicaciones y facturas de servicios públicos	Extractos, facturas y comunicados.	Notificaciones y cobros masivos

Fuente: Requerimiento particular y página web del operador 4-72. Elaboración CRC (2019)

- En el caso de los envíos masivos por medio del servicio de correo, para el cual no existe ningún tipo de tarifa piso, el OPO tiene dos ofertas distintas una que denomina Correo Masivo Básico y Otra denominada Correo Masivo Estándar, en las cuales se evidencia que las tarifas varían en función de la distancia y del número de envíos y que los valores mínimos equivalen a casi la mitad de la tarifa piso estipulada para el envío masivo de documentos a través del servicio de mensajería expresa (ver Gráfica 27).

Gráfica 27: Tarifas de los envíos masivos a través del servicio de correo

Correo Masivo Estándar				Correo Masivo Básico			
Cantidad	Urbano	Nacional	Trayecto Especial	Cantidad	Urbano	Nacional	Trayecto Especial
100 A 500	\$ 1.258	\$ 2.392	\$ 3.609	100 a 500	\$ 1,134	\$ 2,184	\$ 3,318
501 A 1.000	\$ 624	\$ 1.196	\$ 1.810	501 a 1.000	\$ 572	\$ 1,092	\$ 1,664
1.001 A 5.000	\$ 458	\$ 510	\$ 926	1.001 a 5.000	\$ 406	\$ 614	\$ 842
5.001 A 20.000	\$ 364	\$ 426	\$ 489	5.001 a 20.000	\$ 322	\$ 374	\$ 437
20.001 A 50.000	\$ 354	\$ 374	\$ 395	20.001 a 50.000	\$ 312	\$ 333	\$ 354
50.001 A 100.000	\$ 343	\$ 354	\$ 364	50.001 a 100.000	\$ 302	\$ 312	\$ 322
100.001 A 200.000	\$ 333	\$ 343	\$ 354	100.001 a 200.000	\$ 300	\$ 302	\$ 312
200.001 En Adelante	\$ 333	\$ 343	\$ 343	200.001 en adelante	\$ 298	\$ 302	\$ 302

Fuente: Página Web del operador 4-72 (2020)⁵⁰

Dado lo anterior, en la Resolución CRC 5900 de 2020 se definió un mercado relevante de envíos masivos, el cual es un mercado minorista de alcance municipal, y en el cual participan el Operador Postal Oficial, los operadores de mensajería expresa y los medios digitales. En este ejercicio se reconocieron los agentes que hacen parte del mercado relevante, y por tanto, que existe sustituibilidad ente estos servicios; sin embargo, es pertinente aclarar que este ejercicio se limitó a la definición de los mercados relevantes, y que el análisis de competencia de estos mercados no hizo parte del ejercicio realizado.

Finalmente, en relación con la tarifa mínima para el servicio de mensajería expresa, se hace necesario examinar si, por la magnitud de sus operaciones, algunos demandantes de envíos postales masivos podrían gozar de un considerable poder de negociación frente al operador postal, situación que también será objeto de estudio del presente proyecto. Este es, entre otros, uno de los motivos por los cuales se introdujeron las respectivas tarifas mínimas en este mercado. Sin embargo, la literatura económica es clara en advertir que la presencia de poder de negociación por el lado de la demanda no necesariamente debería ser una preocupación para el regulador o la autoridad de competencia (ver OCDE, 2008). Dado que la norma es que los mercados presenten fallas por el lado de la oferta, el poder de negociación del demandante va en la dirección de contrarrestar el poder de mercado del oferente, reduciendo las distorsiones que este último introduce en el bienestar social.

El problema surge cuando dicho poder de negociación es excesivo y, como consecuencia, los precios fijados son inferiores a lo que serían socialmente deseables, llevando a productores otrora rentables a la quiebra, y reduciendo consigo la cantidad de transacciones que se realizan en el mercado. Esto último

⁵⁰ Tomado de Página Web de 4-72 (2020). Consultado el 12 de junio de 2020 y disponible en los siguientes enlaces: <http://www.4-72.com.co/CorreoMasivoBasico> y <http://www.4-72.com.co/CorreoMasivoEstandar>

toma particular relevancia al considerar que los servicios postales de envío de correo y mensajería expresa son considerados de interés público⁵¹.

Así las cosas, las transformaciones por el lado de la oferta y la demanda que ha atravesado el sector postal en la última década hacen pertinente la revisión y, de ser el caso, ajuste, del marco regulatorio que rige al sector, de tal forma que se garantice su coherencia con el mencionado cambio de paradigma del mercado regulado. En particular, los fenómenos presentados en esta sección abren la puerta a que la regulación aplicable al mercado de envíos masivos deba ser actualizada y ajustada acorde con la situación actual del mismo, lo cual impediría que el regulador alcance sus objetivos de política, a saber, maximización del bienestar social y promoción de la competencia al interior del sector.

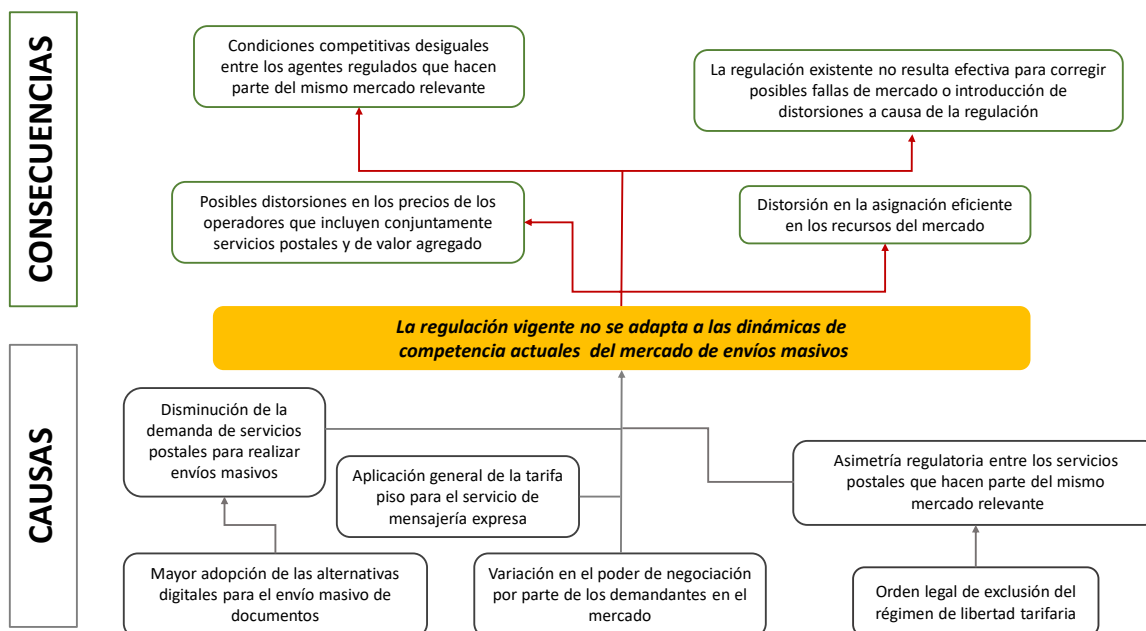
4. Identificación y magnitud del problema

A partir del análisis del contexto normativo y del estado actual del mercado de envíos masivos, se identifican algunas dinámicas relacionadas con el problema específico a resolver, las cuales guardan relación con transformaciones recientes del sector producto de la digitalización, y que obligan a hacer una revisión de la regulación vigente para este mercado.

Por este motivo, el problema identificado es: “*La regulación vigente no se adapta a las dinámicas de competencia actuales del mercado de envíos masivos*”. Para este problema, se identifican sus principales causas y consecuencias, como se muestra en la Gráfica 28.

⁵¹ Artículo 365 de la Constitución Política de Colombia: “*Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.*”

Gráfica 28: Árbol del problema



Fuente: Elaboración CRC

4.1. Causas del problema

4.1.1. Disminución de la demanda de servicios postales para realizar envíos masivos

De acuerdo con la información presentada en la sección anterior y recogiendo los hallazgos de la Hoja de Ruta Postal, es posible afirmar que la demanda por servicios de envíos postales masivos está constituida, principalmente, por los siguientes actores del sector real e institucional⁵²:

- (i) Empresas de servicios públicos domiciliarios,
- (ii) Operadores de servicios de telecomunicaciones,
- (iii) Grandes compañías del sector financiero,
- (iv) Entidades del Estado, en especial del orden central y de grandes Entidades territoriales, y

⁵² CRC (2018) Diagnóstico de barreras regulatorias del sector postal y hoja de ruta – CRC (2018) Diagnóstico de barreras regulatorias del sector postal y hoja de ruta – Informe 4, Anexo, Proyecto Regulatorio Régimen de Grandes Impositores, Bogotá, 2017, p. 8. Disponible en <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/hoja-ruta-postal>

(v) Empresas comerciales para el envío de material publicitario.

En ese sentido, la mayor disposición de los consumidores por recibir parte de esta información periódica, en especial extractos y facturas, por medios digitales, como consecuencia de la ampliación del ecosistema digital y su apropiación por parte del usuario, incluyendo ello una mayor profundización y confiabilidad de la banca digital, así como la búsqueda de reducción de costos y disminución de la huella de carbono por parte de las empresas del sector real han hecho mella en la demanda por servicios postales tradicionales físicos. Más aún, y en línea con lo evidenciado arriba, estos fenómenos han tenido particular calado sobre los envíos postales masivos, encargados predilectos de la clasificación y entrega de este tipo de documentación.

El efecto negativo que conlleva esta reducción en la demanda por envíos postales masivos tradicionales es doble y compuesto. Por un lado, al ser las alternativas digitales considerablemente más económicas que las físicas (siendo los correos electrónicos no certificados un servicio gratuito, por ejemplo), los operadores postales deberían verse obligados a reducir sus precios para poder competir con estas. Sin embargo, la misma disminución en los volúmenes movilizados, que implica dicha reducción en la demanda genera capacidad ociosa, reduce la magnitud de las economías de escala y alcance de los operadores postales y, consiguiente, incrementa los costos totales medios de producción, haciendo menos rentables los recortes en precios necesarios para enfrentar a sus competidores digitales⁵³. Así pues, se presenta una suerte de espiral negativa que se auto refuerza y que va en la dirección de desviar, cada vez más, la demanda de los servicios de envíos masivos de documentación desde los operadores tradicionales hacia los digitales.

Prospectivamente, la pandemia del COVID-19 podría tender a acentuar aún más este fenómeno, en tanto los consumidores, empresas y el mismo gobierno buscarán priorizar alternativas de comunicación que minimicen el contacto físico, así como los riesgos de contagio del virus entre la población. Más aún, la profundización de las transacciones financieras por medios digitales debería ir en la dirección de estimular el uso de formatos digitales incluso para documentos que son preferidos en formato físico por algunos consumidores, como los recibos de servicios públicos domiciliarios (ver Gráfica 24).

4.1.2. Variación en el poder de negociación por parte de los demandantes en el mercado

En línea con el punto anterior, el elevado número de oferentes de servicios de envíos postales masivos (83 empresas en 2019), el mayor calado de las alternativas digitales a estos servicios y los cuantiosos volúmenes negociados bilateralmente podrían ir en la dirección de otorgar un poder de negociación considerable a algunos demandantes de este sector, especialmente a los grandes impositores.

⁵³ Documento "Propuesta regulatoria tarifa mínima mensajería expresa masiva. Definición de la tarifa mínima para el envío de objetos postales masivos en el servicio de mensajería expresa en Colombia".

Ahora bien, es importante enfatizar que este poder de negociación no necesariamente es nocivo para el mercado. Como se comentó en la sección anterior, si dicho poder es moderado, puede ayudar a contrarrestar parcial, o incluso totalmente, los incrementos en precios que se derivan del eventual poder de mercado que podría haber por el lado de los oferentes⁵⁴. Lo anterior debería redundar en menores precios percibidos por el consumidor final y, en concordancia, en mayores volúmenes transados en el mercado.

Ante esta realidad, las buenas prácticas internacionales y la literatura microeconómica sugieren a reguladores y autoridades de competencia ser cautelosos a la hora de considerar intervenciones para reducir el poder de negociación de los demandantes. Así pues, la carga de la prueba recae en evidenciar que la distorsión por el lado de la demanda más que compensa el eventual poder de mercado por el lado de la oferta y, en consecuencia, las cantidades transadas son más bajas que en ausencia de dicho poder de negociación.

Además, en el caso particular de los envíos postales masivos, caracterizados por economías de escala y alcance, no bastaría con probar que algunas firmas no podrían operar a los precios impuestos por los demandantes. Se requeriría demostrar que aquellos oferentes que están en condiciones de seguir operando rentablemente no estarían en capacidad de atender la totalidad de la demanda por dichos servicios. De lo contrario, una vez más, el poder de negociación de los demandantes solo iría en la dirección de reducir los precios que percibe el consumidor final. Al no variar el número de transacciones realizadas, *ceteris paribus*, este fenómeno no implicaría una distorsión en la eficiencia del mercado, solo una redistribución de los beneficios de transar a favor de los consumidores y en detrimento de los productores.

Es con esto en mente que la “regla de pulgar” a nivel internacional es intervenir lo mínimo posible en presencia de poder de negociación por el lado de la demanda. Solo casos muy excepcionales justifican el uso de remedios regulatorios para mermar dicho poder de negociación. En esencia, estos casos se reducen a mercados que sean monopsonios u oligopsonios naturales. Esto es, mercados en donde solo un pequeño número de compradores puede operar rentablemente.

Los monopsonios u oligopsonios naturales suelen presentarse en los mercados por factores de producción en economías de enclave, es decir, en pueblos o pequeñas ciudades que dependen económicamente de una sola actividad o empresa (usualmente municipios adyacentes a proyectos minero-energéticos de gran envergadura). No obstante, incluso en estos casos, la literatura económica sugiere priorizar el uso de remedios *ex post*, como fortalecer los canales de comunicación y coordinación entre los oferentes para equiparar el poder de negociación de ambas partes, por ejemplo, a través de gremios, sindicatos o sistemas de información compartida, por sobre intervenciones *ex ante*, como la fijación de precios mínimos⁵⁵.

⁵⁴ OCDE. Monopsony and buyer power. Paris. 2008.

⁵⁵ Ibid.

En el caso del mercado de envíos masivos, no es directo colegir que los operadores tengan una baja elasticidad de sustitución por el lado de la oferta, esto es, que les sea difícil migrar de su actividad económica actual a otra. En efecto, si bien 57 de los 83 operadores postales que prestaron envíos postales masivos en 2019 se dedicaron exclusivamente a esta actividad, la estrecha relación en términos de costos y procesos de producción que guardan los envíos masivos con los envíos individuales sugieren algo de facilidad para transitar de una actividad a otra en caso de percibir precios por debajo de su umbral de rentabilidad. Por el lado de la demanda, aun cuando algunos municipios pueden contar con escasos demandantes por este tipo de servicios, también suele ser el caso que sean pocos los operadores postales que realicen envíos masivos. En ese sentido, es necesario determinar cuál efecto domina en términos de poder de negociación y, más aún, si se requiere la intervención del regulador.

En cualquier caso, lo cierto es que las transformaciones hasta ahora expuestas en este documento podrían implicar una modificación en la estructura del mercado y, en particular, en el poder de negociación del cual gozan los demandantes, y que motivó la introducción de las tarifas mínimas a partir del año 2010. Si bien a primera vista todo apuntaría a un mayor poder bilateral para los grandes impositores, lo paradójico es que la misma reducción en los volúmenes negociados ante la sustitución de los servicios postales tradicionales por los digitales iría en la dirección de mermar justamente la capacidad del demandante para imponer un precio ineficientemente bajo, en tanto los proveedores tecnológicos de dichas alternativas digitales suelen tener un gran poder de negociación y, más aún, no suelen disponer de espacios de negociación bilateral directa

4.1.3. Asimetría regulatoria entre los servicios postales que hacen parte del mismo mercado relevante

De acuerdo con la redacción del párrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009, la tarifa mínima resulta únicamente aplicable a los servicios de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión; de manera que no resultaría aplicable a otros servicios, como por ejemplo el servicio de correo.

Con base en los estudios realizados, la Comisión profirió la Resolución CRC 5900 de 2020, por medio de la cual definió los mercados relevantes del sector postal en Colombia. En relación con el mercado de envíos masivos, el cual es de alcance municipal, la CRC consideró que en él participaban de manera concurrente como oferentes el OPO, los operadores de mensajería expresa y los medios digitales, según consta en el documento soporte de dicha resolución y se reitera en la parte considerativa de la misma⁵⁶.

Con base en lo anterior, puede establecerse que existe una asimetría regulatoria en el mercado de envíos masivos en materia de tarifas, toda vez que solo un grupo de los participantes de este mercado se encuentra sujeto a la aplicación de una tarifa mínima (operadores de mensajería expresa), con lo cual se genera un tratamiento diferenciado entre agentes que participan en un mismo mercado.

⁵⁶ Resolución CRC 5900 de 2020, página 5.

Análisis del mercado de envíos masivos y servicios de valor agregado	Cód. Proyecto: 2000-59-7	Página 36 de 42	
	Actualizado: 25/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

La situación descrita, podría representar una ventaja para los demás agentes que participan en este mercado, en la medida en que no estarían sujetos a las reglas que establece el marco normativo para el servicio de mensajería expresa en este mercado de envíos masivos y por lo tanto podrían realizar ofertas equiparables a menores precios, situación que efectivamente se presenta en el mercado y que puede ser corroborada con la información disponible en la página web del OPO y que fue presentada anteriormente.

Sin perjuicio de lo anterior, debe recordarse que existen diferencias de origen legal entre servicios que hacen parte del mercado de envíos masivos. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1369 de 2009, el servicio de mensajería expresa implica un registro individual, curso de envío, un tiempo de entrega, prueba de entrega y rastreo; mientras que tales elementos no hacen parte del servicio de correo, lo que podría presentar una diferenciación en materia de costos en ambos servicios, situación que debe ser analizada a profundidad como parte del presente proyecto regulatorio.

4.1.4. Aplicación general de la tarifa piso para el servicio de mensajería expresa.

Una última fuente de potencial distorsión es la aplicación generalizada de la tarifa piso para el usuario final e interconexión establecida en el artículo 4.5.2.1 del capítulo 5 de la Resolución CRC 5050 de 2016, en tanto esta aplica indistintamente de si el ámbito de entrega es local, municipal o especial.

Si bien el modelo de costos que sirvió como base para la fijación de la tarifa mínima en 2010 incorporaba la variación en los costos de transporte a partir de las matrices de origen-destino de los operadores postales, lo hacía calculando el promedio ponderado entre todos los ámbitos de envío. A pesar de facilitar la aplicación y monitoreo de la regulación, al quitarle una capa de complejidad a la misma, se corre el riesgo de distorsionar la asignación de los recursos en el sector, en tanto la tarifa mínima puede estar sobreestimada para ámbitos de menor costo, como el local. Esto último se torna particularmente relevante al considerar que, como se observa en la Gráfica 18, el 42,7% de los envíos masivos son entregados en el ámbito nacional.

Dado que los costos de transporte pueden resultar ostensiblemente más elevados para trayectos municipales-nacionales y especiales que para los locales, servicios de envíos masivos por mensajería expresa en este último ámbito geográfico podrían terminar pactándose a un precio más elevado de lo que sería socialmente deseable y eficiente.

Análisis del mercado de envíos masivos y servicios de valor agregado	Cód. Proyecto: 2000-59-7	Página 37 de 42	
	Actualizado: 25/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

4.2. Consecuencias del problema

4.2.1. Posibles distorsiones en los precios de los operadores que incluyen conjuntamente servicios postales y de valor agregado

Como se mencionó anteriormente, dado que la tarifa mínima puede limitar la capacidad de algunos operadores para competir directamente, tanto con alternativas digitales a sus servicios como con el mismo OPO, una dimensión hacia la cual se traslada dicha competencia es la de los servicios de valor agregado. Dado que el marco legal establece que todos los servicios postales adicionales no están cobijados por la tarifa mínima, al no tratarse de servicios postales, la respuesta de demandantes y oferentes podría ser la oferta de estos servicios agregados a un valor inferior a los costos asociados a la prestación de estos últimos.

Este *bypass* a la regulación puede tener implicaciones muy distintas dependiendo de qué tan alineados estén los precios mínimos con las realidades del sector. Si el caso es que el precio mínimo es ineficientemente alto y distorsiona la competencia en el mercado, entonces la libertad tarifaria a nivel de los servicios de valor agregado va en la dirección de morigerar dichas distorsiones. Por el contrario, si en efecto el poder de negociación que ejercen los compradores sobre los oferentes es considerable y se justifica el nivel actual de las tarifas mínimas, entonces los servicios de valor agregado están limitando la capacidad del regulador para corregir la falla de mercado.

Cualquiera sea el caso en cuestión, lo cierto es que no tener un control de precios comprensivo en la colección de servicios y características que son tenidas en cuenta por oferentes y demandantes en la negociación bilateral limita la capacidad del regulador para alcanzar sus objetivos de política. En ese sentido, es menester evaluar la pertinencia de esta incompletitud de la regulación y, de ser el caso, incluirla dentro del alcance de las tarifas mínimas a futuro.

4.2.2. Condiciones competitivas desiguales entre los agentes regulados que hacen parte del mismo mercado relevante

Como se ha comentado hasta ahora en el documento, la asimetría regulatoria existente entre el OPO y los operadores de mensajería expresa, al pertenecer al mismo mercado relevante de envíos masivos, puede acarrear ineficiencias en la asignación de recursos por el lado de la oferta. En particular, la libertad tarifaria de la que goza el OPO y las menores exigencias en términos de la calidad de su servicio pueden hacer que este gane contratos sin necesariamente ser el operador que está en capacidad de ofrecerlos al menor precio y a la mayor calidad posible.

El propósito último de la política de regulación y competencia de los mercados debe ser el de proteger la sana y libre competencia, no el de proteger a competidores particulares. Bajo ese entendido, no luce consecuente la existencia de asimetrías regulatorias que puedan favorecer a uno u otro agente del mercado y aún menos si ello va en detrimento de la asignación eficiente de los recursos en el mercado.

Análisis del mercado de envíos masivos y servicios de valor agregado	Cód. Proyecto: 2000-59-7	Página 38 de 42	
	Actualizado: 25/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

4.2.3. Distorsión en la asignación eficiente en los recursos del mercado

En ausencia de regulación, la eventual existencia de un poder de negociación considerable por el lado de la demanda introduce distorsiones en el correcto funcionamiento del mercado de envíos masivos. En primer lugar, los compradores tendrían un *mark-down*, o capacidad de fijar el precio del servicio por debajo de su costo de adquisición, apretando así los márgenes de rentabilidad de los operadores postales. Eventualmente, dicho *mark-down* conllevará una reducción en los niveles de inversión e innovación al interior del sector y, en últimas, a la salida de firmas que otrora podrían operar.

Son estas pérdidas en el bienestar social las que justifican la introducción de medidas regulatorias, como las vigentes tarifas mínimas de usuario final e interconexión. No obstante, también es cierto, como se ha comentado a lo largo del documento, que el diseño mismo de la regulación corre el riesgo de no ir a la par con las transformaciones del sector y, en consecuencia, de introducir distorsiones adicionales al correcto funcionamiento del mercado.

En primer lugar, la presencia de asimetrías entre los actores regulados, según lo arriba comentado, puede acarrear distorsiones en la asignación de los recursos, no necesariamente siendo los oferentes más eficientes los que se adjudiquen los contratos de envíos postales masivos. En segundo lugar, la medida de precio mínimo, de no estar correctamente calibrada, aun partiendo del supuesto que los demandantes gozan de un considerable poder de mercado, puede llevar a la supervivencia de firmas ineficientes, así como a mayores precios para el consumidor final y menores volúmenes de piezas postales movilizadas.

Una vez más, es importante recalcar que el propósito último de la regulación es el de proteger la sana y libre competencia, no a los competidores. En ese sentido, la fijación de las tarifas mínimas, de ser necesaria, debería considerar la presencia de economías de escala y alcance que pueden sostener precios más bajos, atendiendo toda la demanda de la forma más eficiente posible.

4.2.4. La regulación existente no resulta efectiva para corregir posibles fallas de mercado o introducción de distorsiones a causa de la regulación

Tal y como se advirtió anteriormente, la regulación de la tarifa mínima para envíos masivos únicamente resulta aplicable para operadores de mensajería expresa, dejando de lado a los demás oferentes del mercado, dada la estructura del artículo 12 de la ley 1369 de 2009.

Por lo tanto, esta diferenciación entre agentes tiene la potencialidad de dificultar la participación de los agentes a los que les resulta aplicable la regulación, introduciendo distorsiones en el funcionamiento del mercado.

Igualmente, una intervención regulatoria que no tenga en cuenta su impacto en la totalidad agentes que participan como oferentes dentro de este mercado, podría llevar a la introducción de nuevas

Análisis del mercado de envíos masivos y servicios de valor agregado	Cód. Proyecto: 2000-59-7	Página 39 de 42	
	Actualizado: 25/06/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

distorsiones en su funcionamiento, dificultando el desarrollo eficiente de las actividades por parte de tales agentes.

En este mismo sentido, la ausencia de un instrumento regulatorio que aplique integralmente a los agentes del mercado puede resultar poco efectivo a la hora de resolver las problemáticas del mercado, pues debería propenderse por condiciones homogéneas entre los competidores; ya que en su ausencia alguno o algunos de los agentes pueden resultar privilegiados de manera injustificada en perjuicio de los demás.

Las respuestas parciales a las problemáticas del mercado pueden llevar a un comportamiento circular e incluso a un desgaste de la administración y de los administrados, dado que, si ante un problema subyacente no se ofrecen soluciones de fondo, serían necesarias nuevas revisiones e intervenciones sobre una misma temática, restándole eficiencia al actuar del regulador.

5. Actores afectados

Los actores afectados de una posible modificación a la regulación serían el Operador Postal Oficial, los operadores de mensajería masiva, las empresas que realizan el envío de objetos postales masivos, el MinTIC, los usuarios destinatarios de estos envíos, el MinTIC y el Gobierno Nacional. Las características específicas para cada grupo se exponen a continuación:

Tabla 1: Actores afectados

No.	Agente	Descripción	Interés en el proyecto	Impacto del proyecto
1	Operador Postal Oficial	Empresa jurídica habilitada para la prestación del servicio de correo.	ALTO. Sujeto afectado indirectamente por el establecimiento de la tarifa mínima al hacer parte del mercado relevante de envíos masivos.	ALTO. Los cambios en la regulación pueden resultar en cambios en la demanda del servicio de correo.
2	Operadores Postales de Mensajería Expresa	Empresas jurídicas habilitadas para la prestación del servicio de mensajería expresa	ALTO. Sujetos afectados directamente por la regulación de la tarifa mínima.	ALTO. Una modificación de la tarifa mínima puede redundar en la disminución o aumento de sus utilidades, lo que supone una afectación sobre los costos y la inversión de las empresas.
3	Usuarios (remitentes) de envíos masivos	Persona natural o jurídica que contrata el servicio de envíos masivos.	MEDIO. El cambio en la regulación podría afectar los costos y características del servicio para los usuarios.	MEDIO. Los cambios en la tarifa mínima podrían limitar la capacidad de los agentes (demandantes y oferentes) de ejercer poder de negociación.
4	Usuarios (destinatarios) de envíos masivos	Persona natural o jurídica que son receptores de los objetos enviados a través	BAJO. La prestación de este servicio genera bienestar a los usuarios.	BAJO. Los usuarios se verían afectados si existiera una transferencia de costos al

No.	Agente	Descripción	Interés en el proyecto	Impacto del proyecto
		del servicio de envíos masivos.		usuario final o se interrumpiera la provisión del servicio.
5	MinTIC	Ministerio encargado de definir la política pública para el sector postal.	MEDIO. El cambio de normatividad puede afectar la política pública definida para el sector postal.	ALTO. Pueden existir cambios en la contraprestación de los operadores postales.
6	Gobierno Nacional	El Gobierno Nacional hace parte de la Junta Directiva de Servicios Postales Nacionales S.A.,	MEDIO. La participación en la Junta Directiva del OPO motiva el interés en el desarrollo del proyecto regulatorio.	MEDIO. El Gobierno Nacional también es un usuario de los servicios postales que hacen parte del mercado relevante.

Fuente: Elaboración CRC

6. Participación del sector

Siguiendo la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN), con este documento la CRC busca validar con los agentes interesados el problema identificado, así como sus causas y consecuencias. Los comentarios a este documento de formulación del problema serán insumo para todos los análisis que la CRC desarrollará frente a la posibilidad de una propuesta regulatoria en esta temática. En este sentido, es relevante aclarar que este documento constituye el inicio del ejercicio regulatorio y, por tanto, no se plantean alternativas regulatorias, las cuales, de considerarse necesario, se plantearán en etapas posteriores, de acuerdo con los pasos de la metodología AIN que ha sido implementada por esta Comisión. Este documento estará sometido a consideración del sector hasta el **24 de julio de 2020**. Así las cosas, con el objetivo de orientar esta consulta inicial, sugerimos tener en cuenta las siguientes preguntas en el momento de realizar los comentarios:

Los comentarios al documento de formulación de problema serán recibidos a través del correo electrónico: enviosmasivos@crcom.gov.co

Preguntas de la Consulta
¿Considera que la digitalización ha afectado a su empresa en relación con la prestación del servicio de envíos masivos? ¿En caso afirmativo, cuáles acciones ha tomado su empresa al respecto?
¿Considera que el problema definido en este documento contempla la realidad del mercado de envíos masivos? En caso contrario, ¿cuáles modificaciones realizaría al problema definido?
¿Considera que las causas planteadas en este documento son las que generan el problema definido? ¿Adicionaría o eliminaría una causa para dicho problema? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.
¿Considera que las consecuencias expuestas en el presente documento tienen relación directa con el problema planteado? ¿Adicionaría o eliminaría una consecuencia a dicho problema? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.
¿Cuáles alternativas regulatorias (y no regulatorias) considera pertinentes para resolver el problema identificado?

Bibliografía

- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2010). *Definición de la tarifa mínima para el envío de objetos postales en el servicio de mensajería expresa en Colombia*.
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2018). *Diagnóstico de barreras regulatorias del sector postal y Hoja de Ruta*. Obtenido de <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/hoja-ruta-postal>
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2019). *Reporte de Industria de los Sectores TIC y Postal 2018*.
- Davis, P., & Garces, E. (2010). *Quantitative Techniques for Competition and Antitrust Analysis*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019). *Cuentas Nacionales Anuales*. Bogotá D.C.
- Federal Trade Commission. (2010). *Horizontal Merger Guidelines*. Washington D.C.: Department of Justice.
- Motta, M. (2004). *Competition Theory and Policy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2008). *Monopsony and Buyer Power*. Paris.
- Panzar, J., & Waterson, M. (1991). Is Postal Service a Natural Monopoly? *Competition and Innovation in Postal Services*, 219-231.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2018). *Guía de análisis de integraciones empresariales*. Bogotá.
- Unión Postal Universal. (2014). *Development strategies for the postal sector: an economic perspective*. Eburon Academic Publishers.
- Unión Postal Universal. (2017). *La red postal, actor de desarrollo socio-economico en América Latina*.
- Unión Postal Universal. (2018). *Informe sobre el desarrollo postal 2018*.