

116751000G- 0034

Bogotá, 04 de marzo de 2011

Doctor
CRISTHIAN LIZCANO ORTIZ
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Ciudad

Asunto: Comentarios al Documento *“Definición de la tarifa mínima para el envío de objetos postales masivos en Colombia”*

Estimado Doctor Lizcano:

De tiempo atrás hemos manifestado nuestra preocupación por la forma como la CRC ha intervenido el mercado de los servicios postales sin tener en cuenta el impacto que la regulación expedida ha generado en relación con los servicios de telecomunicaciones.

La empresa ha adoptado las medidas tendientes a cumplir con lo definido en la resolución CRC 2567 en cuanto aplique a los contratos vigentes con sus proveedores de servicios postales. Bajo el amparo de la ley existen dos tipos de habilitaciones claramente diferenciadas, la relativa a la transición de los operadores especializados y la nueva categoría de expresos, por lo que a nuestro juicio, equiparar las dos modalidades constituiría un error en la intervención regulatoria y desconocería el ordenamiento legal, por lo que solicitamos a la CRC que revalúe la pertinencia de continuar con la propuesta regulatoria sometida a consulta.

A continuación encontrará nuestros argumentos en detalle:

Competencia de la CRC para regular el servicio de mensajería especializada

El artículo 12 de la ley 1369 de 2009 estableció claramente la facultad de la Comisión para definir la tarifa mínima de los servicios de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores, para lo cual el legislador le fijó un plazo de seis (6) meses; por su parte, el decreto 229 de 1995, por el cual se reglamenta el Servicio Postal, vigente en virtud del régimen de transición contemplado en la ley, define únicamente el servicio de mensajería especializada.

Para los demás servicios postales, incluyendo la mensajería especializada, se observa la regla general del mencionado artículo 12, según la cual “...Los operadores de servicios postales que presten servicios distintos a aquellos pertenecientes al Servicio Postal Universal, podrán fijar libremente las tarifas que cobran a sus usuarios por la prestación de sus servicios. La Comisión de Regulación de Comunicaciones sólo podrá regular estas tarifas cuando no haya suficiente competencia, se presente una falla de mercado o cuando la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos...” (Negrilla y subrayado fuera de texto), y que debe aplicarse en coherencia con el artículo 2 de la ley 1369 que define los objetivos de la intervención del Estado en los servicios postales.

En cuanto a las facultades legales de la CRC para regular las tarifas del servicio de mensajería especializada que son insuficiente competencia, niveles de calidad inferiores a los exigidos y existencia de fallas de mercado, hay que descartar las dos primeras, ya que es un hecho notorio la existencia de alta competencia en la prestación de servicios postales; mientras que los niveles de calidad son acordados por las partes en el contrato respectivo, sin que exista evidencia de generalizados niveles de baja calidad.

Pese a lo anterior, la CRC en el proyecto de resolución pretende definir el servicio de *mensajería especializada masiva*, desconociendo que dicho servicio no existe en el ordenamiento legal, y que la Comisión no cuenta con facultades legales para definir nuevos servicios postales.

Adicionalmente, las diferencias entre la mensajería expresa masiva y la mensajería especializada fueron expresamente reconocidas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en concepto emitido por la Jefe de la Oficina Jurídica a solicitud de la CRC el 19 de octubre de 2010 que indica lo siguiente:

“De lo anterior se evidencia que si bien el servicio de mensajería especializada y el servicio de mensajería expresa comparten algunas características como Registro individual de cada envío, Recolección a domicilio y Curso de envío, otras como el rastreo, tiempo de entrega y peso del envío, implican visibles diferencias, razón por la cual, bajo el marco normativo actual, no considera esta Oficina que se pueda interpretar como un mismo servicio. Lo anterior, en los términos del artículo 27 del Código Civil...”

Visto lo anterior, estimamos poco prudente que la Comisión pase por alto que la ley ha determinado un tratamiento distinto para la mensajería expresa y la especializada. Equiparar las condiciones generaría una distorsión en las condiciones de competencia ya que pondría a competir de igual a igual a dos servicios que no lo son, contrariando lo definido en el numeral 5 del artículo 2 de la ley 1369. Sobre este particular estimamos pertinente solicitar a la

Superintendencia de Industria y Comercio un pronunciamiento en ejercicio de la Abogacía de la Competencia.

Falla de mercado en el mercado de mensajería masiva

La CRC indica en su documento que la supuesta *falla de mercado* se originó por su definición de la tarifa mínima para la mensajería expresa masiva, la cual *"...ha generado condiciones diferenciales para aquellas empresas que no se encuentran sometidas a la restricción legal mencionada, la cual a su vez se traduce en una falla de mercado en detrimento de la libre competencia en el mismo¹..."*. El propio análisis del regulador argumenta que esta situación es diferente de las que se producen entre la interacción de la oferta y la demanda, ó las que se originan por la posición de dominio que ostente determinado agente. Tampoco se evidencia que la falla de mercado se deba a la presencia de externalidades, ó se explique por problemas relacionados con asimetrías de la información².

Para la Comisión, la respuesta competitiva de unos agentes en competencia ante la intervención de los precios realizada debe catalogarse como una *falla de mercado*, simplemente porque estos agentes no cobraron el precio regulado y prefirieron mantener sus anteriores niveles de precios. Este diagnóstico no tiene en cuenta las particularidades que tiene el servicio de mensajería especializada y tampoco evalúa las diferentes modalidades de contratos que pueden suscribirse entre las empresas de distribución postal y sus clientes.

Además, no se tuvo en cuenta que en muchos de los contratos entre empresas postales y de servicios públicos, los precios que se pactan reflejan los descuentos por volúmenes que otorga la empresa postal a sus clientes, debido a que puede gestionar su riesgo de demanda de manera diferente frente a otras empresas con pocos clientes o con baja frecuencia en el envío postal.

Lo anterior se puede constatar con las mismas cifras y datos publicadas por la CRC con posterioridad a la entrada en vigencia de la resolución 2567 de 2010, tal como lo detalla la Comisión en el siguiente aparte del Documento:

"...Al realizar un análisis similar para el cuarto trimestre de 2010, es decir, con posterioridad a la entrada en vigencia de la medida regulatoria en mención, se encuentra que si bien una porción significativa (10,31%) de los operadores se mueven por encima del piso establecido para Mensajería Expresa, al mismo tiempo una porción mayor (89,69%) de operadores permanece por debajo de dicho piso. Lo anterior permite sustentar que una importante mayoría operaba aún por debajo del piso, hecho que muestra que el efecto del piso en Mensajería

¹ Página 23 el Documento Definición de la tarifa mínima para el envío de objetos postales masivos en Colombia CRC 2011

² Mannkiw N Gregory Principios de Economía Mac Grawhill 2002

Expresa no arrastró por sí solo a la totalidad del mercado relevante de mensajería por encima del piso fijado..”³.

Se puede apreciar que las causas de la existencia de precios por debajo del piso tarifario no se circunscriben totalmente a una determinada reacción competitiva y también se entienden por la estructura de costos (economías de escala), que les ha permitido a las empresas de mensajería especializada negociar precios para la distribución de facturas de servicios públicos menores al piso tarifario sin que esto impactara su estructura financiera.

Estos precios se negociaron con empresas postales que tienen una estructura de costos que les permiten ofrecer descuentos, garantizar el envío a tiempo de las facturas y cumplir con las obligaciones previstas en los contratos pactados con las empresas de servicios públicos.

Para Telefónica no es comprensible que la CRC decida corregir una *falla* originada muy seguramente en la sobrestimación del cálculo del piso tarifario por parte de la propia CRC, haciendo extensivo este valor a todos los servicios de mensajería masiva, porque con esta decisión se restringiría la competencia en el mercado postal de manera apreciable.

Por lo tanto, consideramos que existen suficientes indicios que ameritan que la CRC revise los supuestos, la metodología y el cálculo de los costos utilizados por la misma Comisión para definir la tarifa mínima de mensajería expresa masiva que se le aplica a la distribución de las facturas de los servicios de comunicaciones.

Impacto del piso tarifario sobre los servicios de mensajería masiva

La CRC considera que ampliar la regulación tarifaria a la mensajería especializada contribuirá a la formalización y consolidación de las empresas postales y asegurará una competencia basada en la diferenciación del producto mediante el incremento esperado de la calidad que generaría este tipo de intervenciones tarifarias⁴.

Por el contrario, en Telefónica consideramos que para el caso de la distribución de las facturas de servicios de comunicaciones, la unificación del piso tarifario propuesta por la CRC no causará necesariamente un impacto positivo en términos de calidad.

³ Página 27 del Documento Definición de la tarifa mínima para el envío de objetos postales masivos en Colombia CRC 2011

⁴ Página 36 del Documento Definición de la tarifa mínima para el envío de objetos postales masivos en Colombia CRC 2011

En el servicio de distribución postal, caracterizado por la gestión de importantes volúmenes de envíos, los incrementos en la calidad se deben en gran parte a la eficiencia y productividad que se derivan de las economías de escala. La formación de economías de escala le permite a una firma fortalecer su estructura empresarial, mejorar sus prácticas logísticas y administrativas, y optimizar su gestión comercial, lo que le posibilita a las empresas ofrecer un servicio de calidad a precios competitivos, y asegurar su rentabilidad.

Estas características propias de servicios de red como la distribución postal se reflejan en los precios finales que se cobran a los clientes. En la medida en que la regulación no obstaculice la formación de las economías de escala se podrán trasladar a los precios finales las eficiencias productivas en beneficio de los usuarios y de las mismas compañías postales. En caso de adoptarse la extensión del piso tarifario que propone la CRC se acabaría con la competencia de precios y se eliminarían los incentivos para que algunas empresas postales incrementen su eficiencia en aras de obtener economías de escala, lo cual tendría impactos negativos en términos de eficiencia, productividad y calidad.

Lo anterior se puede observar en regulaciones similares que se han implementado en otros servicios públicos. Por ejemplo, Bardey- Castaño (2007)⁵ en la regulación del sector salud, identificaron que no es posible constatar de forma categórica que una regulación de tarifas mínima conlleve a un incremento de la calidad de los servicios.

Otro ejemplo de un sector regulado por un piso tarifario es el del servicio público de transporte de carga por carretera⁶, en donde la imposición de un piso tarifario no ha permitido avanzar en la formalización de algunas empresas, se mantiene la atomización del servicio entre múltiples agentes y tampoco se han presentado sustanciales incrementos en la calidad.

Por lo tanto, consideramos que en el mercado de mensajería masiva debe ser la competencia entre las firmas la que determine los precios y de esta forma se refleje en los mismos la valoración que los diferentes agentes le asignan a la calidad, tal como ocurre en otros mercados competitivos. Lo anterior difícilmente se obtendría si la CRC a través de la nueva propuesta que define un valor único para las tarifas de mensajería masiva y elimina la posibilidad de acordar precios de acuerdo con los volúmenes, calidad o efectividad que pueda tener la prestación del servicio de mensajería masiva o especializada.

⁵ Bardey David and Castaño Ramón, La Regulación de las tarifas en el sector de la salud en Colombia Revista de Economía Institucional, Vol 9 No17, segundo semestre/2007, pp347-357

⁶ Tabla de fletes establecida por el Ministerio de Transporte. Al respecto en el Documento CONPES 3489 de 2007, se plantearon una serie de políticas orientadas a corregir en gran parte los desequilibrios competitivos que genera la aplicación del piso tarifario para el servicio público de transporte de carga

Finalmente, consideramos que si el piso tarifario definido se encuentra por encima del precio que se obtendría en un mercado competitivo se estaría permitiendo un traslado de recursos de los usuarios de los servicios públicos de comunicaciones hacia las empresas postales, con los consiguientes impactos negativos que genera en el bienestar general este tipo de transferencias.

Con el ánimo de contribuir al desarrollo de un régimen regulatorio que promueva de forma efectiva la competencia y garantice el desarrollo eficiente del sector postal, Telefónica Colombia solicita a la CRC que revalúe la pertinencia de continuar con la propuesta regulatoria sometida a consulta.

Atentamente,

Original firmado

FABIAN ANDRÉS HERNÁNDEZ RAMÍREZ

Vicepresidente Jurídico