

# CRC

## Definición de la tarifa mínima para el envío de objetos postales masivos en el servicio de mensajería expresa en Colombia.

**Propuesta Regulatoria  
Regulación de Postales**

Mayo 12 de 2010



## ÍNDICE

1.	Introducción .....	5
2.	Servicios Postales en Colombia .....	6
2.1.	Intervención del Estado en los servicios postales .....	6
2.2.	Clasificación de los servicios postales .....	8
2.2.1.	El servicio de mensajería expresa masiva .....	9
3.	Competencias de la CRC en materia de tarifas de los servicios postales .....	11
3.1.	El Principio de libertad tarifaria y sus excepciones .....	13
3.2.	Condiciones para la regulación tarifaria .....	13
3.3.	La tarifa mínima para el servicio de mensajería expresa masiva y su interconexión entre operadores .....	14
4.	El mercado postal en Colombia .....	16
4.1.	Definición de la cadena de valor de los servicios de mensajería expresa masiva.....	16
4.2.	Caracterización técnico-económica del servicio de mensajería expresa masiva .....	17
4.2.1.	El correo masivo como sustituto de la mensajería expresa masiva .....	17
4.2.2.	Tarifas actuales de mensajería expresa masiva .....	19
4.2.2.1.	Oferta pública .....	20
4.2.2.2.	Precios implícitos.....	20
4.2.2.3.	Precios transados – muestra de información de demandantes (impositores) .....	23
4.2.2.4.	Otras fuentes de información – propuesta gremial .....	29
5.	Consideraciones técnico-económicas previas respecto a la caracterización del servicio de mensajería expresa masiva.....	30
6.	Modelo de costos para la industria postal en Colombia .....	31
6.1.	Principales características del modelo.....	31
6.1.1.	Consideraciones sobre la aplicación de un modelo tipo Bottom-up.....	32
6.1.2.	Consideraciones sobre la aplicación de un modelo tipo Top-down.....	33
6.1.3.	Modelaje del operador nacional eficiente .....	34
6.2.	El modelo conceptual económico .....	34
6.2.1.	Precios regulados con la presencia de economías de escala .....	35
6.2.2.	El caso de la industria postal en Colombia, el plazo y la estructura de costos a considerar en la definición de un precio mínimo para mensajería expresa masiva .....	36
6.3.	Tipologías de operadores modelados .....	40
6.4.	Modelo conceptual de costos para la determinación de precios en el mercado de mensajería expresa en Colombia .....	43

6.4.1.	Procesos fundamentales en la operación de una firma postal .....	43
6.4.2.	Productos considerados en el modelo de costos de mensajería expresa .....	44
6.4.3.	Estructura General del Modelo de Costos.....	45
6.5.	Información disponible para el desarrollo del modelo .....	49
6.5.1.	Información primaria .....	49
6.5.1.1.	Cuestionario enviado a los operadores por parte de la CRC .....	49
6.5.1.2.	Información de las páginas Web de los operadores .....	50
6.5.1.3.	Información enviada al Ministerio de TIC por parte de los operadores.....	50
6.5.2.	Información secundaria .....	50
6.5.2.1.	Información del Plan Único de Cuentas .....	50
6.5.2.2.	Información de otros estudios .....	51
7.	Resultados del Modelo.....	52
8.	Propuesta Regulatoria .....	54
8.1.	Definiciones.....	54
8.2.	Criterios Generales para la Interconexión Postal.....	55
8.3.	Reporte de Información.....	55
8.4.	Propuesta de tarifa mínima .....	56

## INDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1:	Elementos generales de la cadena de valor del servicio postal .....	17
Gráfica 2:	Evolución de las tarifas de correo masivo en función del volumen .....	19
Gráfica 3:	Tarifas Vs. volúmenes (en miles) y ecuación de regresión .....	22
Gráfica 4:	Comportamiento de precio vs. volumen. Grandes demandantes en diversas zonas geográficas (2009). Curva de estimación de regresión potencial .....	25
Gráfica 5:	Comportamiento de precio vs. volumen en diversos departamentos de un gran demandante con presencia nacional y curva de estimación de regresión potencial.....	26
Gráfica 6:	Estructura de costos de una industria con economías de escala en el largo plazo .....	35
Gráfica 7:	Estructura de costos de corto plazo de una industria con economías de escala. Equilibrio de un mercado en competencia .....	38
Gráfica 8:	Procesos misionales y transversales fundamentales de un operador de mensajería expresa.....	43
Gráfica 9:	Productos que prestan los operadores de mensajería expresa en Colombia.....	44

Gráfica 10: Modelo de costos para una empresa de mensajería expresa en Colombia: Modelo Conceptual.....	45
Gráfica 11: Resultados de costos unitarios por pieza de envíos masivos arrojados por el modelo por tipo de operador.....	53

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Tarifas de correo masivo SPN .....	18
Tabla 2: Descuentos por volumen correo normal masivo .....	18
Tabla 3: Tarifas de Servientrega para el servicio de mensajería expresa masiva hasta 250gr .....	20
Tabla 4: Volúmenes y tarifa implícita promedio 2008 operadores formales en el mercado masivo .	21
Tabla 5: Tarifas implícitas resultantes extrapolando economías de escala actuales a diversos niveles de concentración de mercado en un solo operador .....	22
Tabla 6: Composición de muestra validada de encuesta de grandes demandantes de servicios postales masivos .....	23
Tabla 7: Extrapolación del ejercicio de muestras de demandantes de diversos sectores a distintos porcentajes del mercado total.....	26
Tabla 8: Extrapolación del ejercicio de demandante con presencia nacional a diversos porcentajes del mercado total.....	27
Tabla 9: Comparativo de intrapolaciones a niveles bajos de demanda relativa.....	28
Tabla 10: Intrapolación a volúmenes menores de las curvas de negociación de grandes demandantes .....	28
Tabla 11: Precios resultantes de la intrapolación promedio de curvas de demanda de grandes impositores .....	29

## DEFINICIÓN DE LA TARIFA MÍNIMA PARA EL ENVÍO DE OBJETOS POSTALES MASIVOS EN EL SERVICIO DE MENSAJERÍA EXPRESA Y SU INTERCONEXIÓN ENTRE OPERADORES EN COLOMBIA

### 1. Introducción

Con la entrada en vigencia de la Ley 1369 de 2009, se estableció en Colombia un nuevo régimen legal para el sector postal, que busca permitir "(...) a todos los habitantes del territorio nacional contar con servicios postales de calidad, en un ambiente de libre competencia para la prestación de algunos de los servicios postales. (...)" . En ese contexto, la Ley determina, entre otros aspectos, el régimen general de prestación de los servicios postales y designa las Entidades encargadas de la política, regulación y control y vigilancia de estos servicios así como las responsabilidades a cargo de las mismas.

Este documento presenta el análisis económico y jurídico de las modificaciones al régimen postal en Colombia, que con ocasión de la expedición de la Ley 1369 de 2009 es necesario efectuar respecto del régimen tarifario, y en especial en cuanto a la definición de la tarifa mínima de los servicios de mensajería expresa que tengan por fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores se refiere. Estos análisis son elaborados dentro del marco del proyecto regulatorio denominado "*Análisis del mercado postal y desarrollo del régimen tarifario de los servicios postales en Colombia*" previsto en la agenda regulatoria de la CRC.

Esta **primera** sección presenta la introducción al tema. La **segunda** sección presenta el nuevo marco legal dentro del cual se encuentran definidos los servicios postales en Colombia, la normativa legal que enmarca la intervención del Estado en materia de regulación de los servicios postales, enfatizando lo relacionado con el servicio de mensajería expresa masiva. En la **tercera** sección se discuten las competencias generales de la CRC en materia de tarifas de los servicios postales.

La **cuarta** sección presenta una descripción del sector postal en Colombia, con énfasis en la caracterización del segmento de mensajería expresa masiva. La **quinta** sección hace una revisión de los aspectos técnico-económicos referidos al servicio de mensajería expresa masiva en Colombia.

En la **sexta** sección se discuten las generalidades del modelo de costos elaborado para el sector postal nacional, detallando lo relativo al tipo de modelo construido y las tipologías de los

operadores modelados, lo anterior con énfasis en mercado de la mensajería expresa. Se presenta también el esquema conceptual del modelo de costos y finalmente se describen de manera gruesa los diferentes módulos que conforman el mismo.

En la **séptima** sección se presentan los resultados del modelo y finalmente, en la **octava** sección se presenta la propuesta regulatoria para la definición de la tarifa mínima de mensajería expresa masiva y su interconexión entre operadores.

## 2. Servicios Postales en Colombia

### 2.1. Intervención del Estado en los servicios postales

La Ley 1369 de 2009 (Ley Postal) expresamente señala que el servicio postal es un servicio público en los términos del artículo 365 de la Constitución Política y en consecuencia, su prestación está sometida a la regulación, vigilancia y control del Estado, con sujeción a los principios de calidad, eficiencia y universalidad, en los términos del artículo 1 de la mencionada ley.

En esa medida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución Política, el servicio postal como servicio público es inherente a la finalidad social del Estado. En efecto, por servicio público se entiende aquella actividad organizada dirigida a satisfacer necesidades de interés general de manera regular y continua por parte del Estado, ya sea que su prestación sea directa o a través de particulares expresamente autorizados para ello, con sujeción a un régimen jurídico especial, tal como ha sido señalado por la jurisprudencia<sup>1</sup>.

Con fundamento en esta noción, se observa cómo el Estado deja de ser el prestador único de los servicios públicos y se orienta de manera especial en el ejercicio de funciones como la regulación, control, inspección y vigilancia, con el objeto de garantizar la libre competencia, la libertad económica y la libre iniciativa privada, todo ello con el fin último de hacer efectivo el cumplimiento de los fines sociales del Estado.

En ese mismo sentido, siendo los servicios públicos generadores de bienestar social, así como un elemento esencial para el impulso de los mercados, la regulación de los mismos se ha convertido

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. *Sentencia de 19 de febrero de 2004*. Consejero Ponente: FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA.

en un propósito fundamental del Estado, que se desarrolla a través de su intervención con el objeto de corregir las fallas que se originen en los mismos.

Por lo anterior, la función regulatoria en economías de mercado se caracteriza por perseguir aquellos fines estatales que el mercado en sí mismo no supe y por satisfacer aquellos tendientes a que éste opere correctamente en beneficio de la colectividad y no sólo de aquellos con predominio financiero o técnico.

En ese marco, la Ley Postal busca establecer entre otras responsabilidades, el régimen de competencia, calidad del servicio, promoción de la inversión en el sector, así como el uso eficiente de las redes. Igualmente impone a la regulación el reto de encontrar y mantener el equilibrio entre distintos intereses que pueden resultar contrapuestos, de tal forma que se proteja el interés general de conformidad con los principios del Estado Colombiano.

Al respecto, el Consejo de Estado en la Sentencia de marzo catorce (14) de dos mil dos (2002), reconoce lo anteriormente expuesto, y refleja la filosofía que debe atender la intervención del Estado en la prestación de los servicios públicos:

*“La función reguladora no debe ser entendida como el ejercicio de un intervencionismo entorpecedor de la iniciativa empresarial. En su visión moderna, la regulación es una actividad estatal que fomenta la competencia en aquellas áreas donde existe y es factible; impide el abuso de posiciones de monopolio natural, donde esta es ineludible; desregula para eliminar barreras artificiales a la competencia y, finalmente, calibra las diversas áreas de un servicio para impedir prácticas discriminatorias o desleales para el competidor” (Gobierno Nacional. Exposición de Motivos al proyecto de Ley 135 Senado. Gaceta del Congreso N° 162 de 17 de noviembre de 1992 p. 21. Se subraya). Por su parte, el inciso primero del artículo 73 de la Ley 142 de 1994, acogiendo los anteriores criterios, señala que las comisiones tienen como fin promover la libre competencia y regular los monopolios, en orden a una prestación eficiente de los servicios. Por contera, las comisiones resultan ser tan sólo órganos especializados de carácter técnico encargados de contemplar en la órbita puramente administrativa, con arreglo a la ley y a los reglamentos y previa delegación del Presidente, las pautas orientadas a intervenir en los servicios públicos para*

*preservar el equilibrio y la razonabilidad en la competencia y de esta forma asegurar la calidad de aquéllos y defender los derechos de los usuarios (...)" ( SFT)*

De lo anteriormente expuesto se desprende, que el concepto de intervención estatal en general y la regulación propiamente dicha sopesa el bienestar de la sociedad con el interés propio de un ambiente competitivo, lo anterior, si se toma en cuenta que la Constitución protegió especialmente dicha intervención estatal en aras del bienestar común sin dejar de lado la libertad económica.

En ese contexto la ley determina que son servicios postales: los servicios de correo, los servicios postales de pago y los servicios de mensajería expresa. Para efectos del análisis del mercado postal y fijación de tarifa mínima para los servicios de mensajería expresa nos detendremos a analizar la definición que de éstos efectúa la ley como introducción a la definición de las facultades de intervención que la ley ha determinado para la CRC.

## **2.2. Clasificación de los servicios postales**

En primer término, se debe señalar que respecto de los servicios postales en Colombia, la Ley 1369 de 2009 identifica<sup>2</sup> los siguientes: (i) servicio de correo, (ii) servicios postales de pago (giros nacionales y giros internacionales), y (iii) servicio de mensajería expresa.

Por otra parte, el servicio de correo de acuerdo con la ley, es definido como los servicios postales que incluye las actividades de recepción, clasificación, transporte y entrega de objetos postales a través de redes postales prestados por el Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo.

Respecto de los servicios postales de pago la Ley determina que son el conjunto de servicios de pago prestados mediante el aprovechamiento de la infraestructura postal exclusivamente, incluyendo giros nacionales y giros internacionales, este último prestado exclusivamente por el Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo, mediante los cuales se envía dinero a personas naturales o jurídicas por cuenta de otras, en el exterior.

---

<sup>2</sup> El numeral 2 del artículo 3 de la Ley 1341 de 2009 señala lo siguiente: "Servicios Postales. Los Servicios Postales consisten en el desarrollo de las actividades de recepción, clasificación, transporte y entrega de objetos postales a través de redes postales, dentro del país o para envío hacia otros países o recepción desde el exterior. Son servicios postales, entre otros, los servicios de correo, los servicios postales de pago y los servicios de mensajería expresa."

De acuerdo con lo anterior, es preciso anotar que se identifican los siguientes elementos en la definición de los servicios postales. En primer lugar, se observa que la delimitación del alcance de los mismos se efectúa en función de las actividades propias de dichos servicios, tales como, recepción, clasificación, transporte y entrega que recaen sobre un objeto definido como postal. En segundo lugar, vincula el adjetivo postal a los objetos del servicio, entendiendo por éstos, los objetos con destinatario, presentados en la forma definitiva en que deban ser transportados por el Operador de Servicios Postales. En tercer lugar, la definición incluye que las actividades que recaen sobre los objetos postales deben ser desplegadas a través de redes postales.

De acuerdo con lo anterior, la definición de servicio postal incluye el alcance del mismo en función de las actividades, de los objetos y del medio para su prestación. En este punto, resulta útil considerar que el servicio postal incluye un prestador y un usuario del servicio, concepto anfibio que recoge tanto al usuario-remitente como al usuario-destinatario, y en esa medida cualquiera de sus categoría debe considerar los extremos de esta relación, y en especial la relación prestador-usuario, o en los términos de la Ley Postal la relación operador-remitente, conforme se explica más adelante.

En ese contexto, se resalta que la Ley 1369 de 2009 contempló una categoría específica dentro del servicio de mensajería que corresponde a la mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos, que es el servicio objeto de intervención por parte de la CRC en cuanto a la definición de la tarifa mínima se refiere. Por lo anterior, a continuación corresponde analizar la definición de este servicio.

### **2.2.1. El servicio de mensajería expresa masiva**

El concepto de mensajería expresa de objetos postales masivos se introduce en el ordenamiento jurídico con la expedición de la Ley 1369 de 2009. Si bien dicha norma no contiene una definición expresa de este servicio, se refiere a esta noción a partir de otros dos conceptos determinados en la misma, el de servicio de mensajería expresa, y el de objeto postales masivos.

Así, encontramos que el numeral 2.3 del artículo 3 de la Ley Postal define los Servicios de Mensajería Expresa de la siguiente manera:

**"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."*

Por su parte, el numeral 3.6 del artículo 3 de la Ley define objetos postales masivos en los siguientes términos:

*"Número plural de objetos postales que se entregan a un operador postal para ser repartido entre un plural de destinatarios".*

Como se observa, esta definición en el sentido más amplio podría llevar a concluir que cualquier envío entregado a un operador postal para ser repartido a más de un destinatario sería un objeto postal masivo, generando un solapamiento entre los diferentes servicios postales, en tanto que los servicios postales en todos los casos consisten precisamente en la recepción, recolección, clasificación, transporte y entrega de un número plural de objetos, lo que sustraería de sentido la existencia de la distinción de una categoría propia del servicio de mensajería expresa que tenga como fin la distribución de objetos postales masivos. En esa medida, para determinar el alcance de la definición en comento, es preciso remitirse al sentido natural de la expresión "masivo", que según la Real Academia de la Lengua corresponde al adjetivo "[q]ue se aplica en gran cantidad". (SFT)

Considerando, que la interpretación del ordenamiento jurídico obliga a aquella que dé sentido y permita la aplicación de las normas, la aplicación de este concepto se encuentra condicionada a que sea un número plural de envíos y, como se explicó antes, sujeto a que éstos sean en gran cantidad. En ese sentido, para determinar el alcance de servicio de mensajería expresa masiva,

conforme se indicó en la parte general, es necesario considerar que el servicio postal, en cualquiera de sus categorías, incluye un prestador y un usuario del servicio que para los efectos de la determinación del alcance de la definición del servicio de mensajería masiva en comento tendremos en cuenta la relación operador-remitente.

De acuerdo con la ley se entiende por remitente la “[p]ersona natural o jurídica que utiliza los servicios postales, con el fin de enviar objetos postales, a un destinatario local, nacional o internacional”. De acuerdo con lo anterior, se debe entender entonces que cuando se trata de mensajería expresa masiva, ésta se refiere a un número plural de objetos provenientes de un mismo remitente. Lo anterior considerando que el alcance de este servicio exige una interpretación sistemática de la Ley Postal, en la que se encuentran reconocidos y diferenciados todos los servicios postales, en los términos expuestos en el numeral anterior de este documento.

En complemento de lo anterior, es de indicar que en el mercado de objetos postales masivos, existen “grandes remitentes o impositores” cuyo volumen de demanda de servicios postales y conexos les otorga una capacidad de negociación con los operadores postales que les permite separarse de la condiciones típicas bajo las cuales los operadores prestan sus servicios a usuarios no masivos y celebrar acuerdos con condiciones económicas y operativas particulares que responden a necesidades específicas del servicio requerido. En la práctica, las condiciones de prestación de los servicios de mensajería expresa masiva, en la mayoría de los casos, se rigen por acuerdos particulares entre las partes.

### **3. Competencias de la CRC en materia de tarifas de los servicios postales**

Según lo expuesto en el numeral precedente, la titularidad estatal y el atributo de servicio público que marcan a los servicios postales de suyo comportan un alto grado de intervención por parte del Estado, uno de cuyos instrumentos, es precisamente la posibilidad de prever un determinado régimen tarifario para esta actividad y unas competencias a ciertas entidades para llevar a cabo esta tarea de intervención.

Dentro del reparto de funciones de intervención que establece la Ley Postal, se destaca la competencia asignada a la CRC en materia de regulación tarifaria respecto de los servicios postales distintos a los que componen el Servicio Postal Universal (SPU), cuyo alcance, definición y precio

hacen parte de competencias atribuidas al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Ministerio de TIC)<sup>3</sup>.

La competencia de la CRC para regular tarifas, se encuentra establecida en términos generales en el artículo 11 de la Ley 1369 de 2009, que señala que *"La Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC, es la Autoridad competente para regular el régimen de tarifas y los niveles de calidad de los Servicios Postales distintos a aquellos pertenecientes al Servicio Postal Universal"*, así como en el artículo 20, numeral 3, de la mencionada ley que reitera que la CRC, tendrá como parte de sus funciones regulatorias en asuntos postales, la de *"Expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de tarifas,..."*

En lo tocante con el ámbito de aplicación de sus competencias, de conformidad con el artículo 19 de la Ley 1369 de 2009, la CRC tiene la función de regular el mercado postal, dentro del cual esta ley identifica los Servicios de Correo, los Servicios Postales de Pago (giros nacionales y giros internacionales) y los Servicio de Mensajería Expresa.

En cuanto a los Servicios de Correo, que por definición legal<sup>4</sup> son prestados por el Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo, es de indicar que éstos pueden coincidir o no con el SPU, dependiendo de lo que al respecto defina el Ministerio de TIC, y en esa medida la CRC tendría competencia para regular las respectivas modalidades de esos Servicios de Correo y, por ende, el correspondiente régimen tarifario, si se llegare a determinar que alguno de los Servicios de Correo no forman parte del SPU.

En cuanto a los Servicios Postales de Pago, éstos también estarían comprendidos dentro del ámbito regulatorio de la CRC, salvo que se decidiera que los giros internacionales (que presta exclusivamente el Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo) fueran incluidos dentro del SPU y por lo tanto quedarían fuera del ámbito de la regulación de la CRC.

---

<sup>3</sup> En efecto, en cuanto a las tarifas de los servicios pertenecientes al Servicio Postal Universal (SPU), la misma Ley Postal establece en su artículo 13 que su determinación corresponde al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

<sup>4</sup> Ley Postal, artículo 3, numeral 2.1 **"Servicio de Correo. Servicios Postales prestados por el Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo (...)"**

Ahora bien, frente a los Servicios de Mensajería Expresa y a los Servicios de Giros Nacionales, la CRC tiene la facultad de regular el régimen tarifario cuando se den los correspondientes supuestos legales, tal como se expone a continuación.

### 3.1. El Principio de libertad tarifaria y sus excepciones

En el caso de los servicios postales, el legislador estableció el principio general de libertad de tarifas en los siguientes términos del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009:

*"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." (NFT)*

De acuerdo con lo anterior, la Ley Postal definió como punto de partida para la prestación de los servicios postales diferentes al SPU un régimen de libertad tarifaria, lo cual representa para los operadores, la posibilidad de establecer libremente las tarifas que cobran a los usuarios por la prestación de sus servicios. No obstante lo anterior, la misma Ley dejó sometida dicha libertad a la eventual intervención por parte del Estado, quien por conducto de la CRC podrá regular las tarifas de los servicios sometidos a su regulación en los casos en los que no se advierta una competencia suficiente, se presente una falla de mercado o cuando la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos. De esta manera, se identifica una primera excepción a la regla general de libertad de tarifa, que se traduce en la competencia general de la CRC para intervenir en las tarifas a aplicar en los servicios postales, ante la comprobación de condiciones previamente tasadas por el legislador que justifican dicha intervención.

### 3.2. Condiciones para la regulación tarifaria

Como se expuso, la posibilidad de regulación de tarifas está condicionada en el artículo 12 de la Ley Postal en los casos donde se presenta competencia insuficiente, se evidencia una falla de mercado o cuando la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos.

Respecto de estos condicionamientos para el ejercicio de la regulación tarifaria por parte de la CRC, referidos al nivel de calidad, es de indicar que dentro de los objetivos de la intervención del Estado previstos en la Ley Postal<sup>5</sup> se encuentra precisamente el de *"Asegurar que las tarifas permitan recuperar los costos eficientes de prestación del servicio y que reflejen los distintos niveles de calidad ofrecidos por los Operadores Postales."*

Como se puede observar, este objetivo relaciona la calidad de los servicios con el régimen tarifario, lo cual, en concordancia con la citada disposición del artículo 12, justifica la intervención del Estado, uno de cuyos mecanismos, sería la regulación de precios como excepción al principio de libertad tarifaria. Precisamente, en concordancia con ese objetivo, en el artículo 11 de la Ley Postal se le atribuye a la CRC la facultad de regular *"los niveles de calidad de los Servicios Postales distintos a aquellos pertenecientes al Servicio Postal Universal."*

Al respecto, valga anotar que la doctrina identifica los siguientes criterios como determinantes de la calidad de los servicios postales: velocidad, confiabilidad, seguridad, frecuencia del reparto y fácil acceso a los puntos de recepción o recolección<sup>6</sup>. En ese orden ideas, la CRC podrá con arreglo a las competencias asignadas, determinar respecto de los mencionados criterios unos determinados parámetros, según el tipo del servicio del que se trate, cuyo incumplimiento justificaría el ejercicio de la función reguladora en materia tarifaria por parte de la CRC.

En cuanto al nivel de competencia y las fallas de mercado, es de indicar que la verificación de estas condiciones comportan el seguimiento del desarrollo del mercado en el tiempo y la correspondiente captura de información adecuada que permita establecer el mercado relevante en el que deben analizarse estas dos condiciones e identificar su relación con el comportamiento de los precios, de modo que se permita concluir si se amerita o no la intervención en materia de tarifas.

### **3.3. La tarifa mínima para el servicio de mensajería expresa masiva y su interconexión entre operadores**

Como se explicó en el anterior apartado, la Ley 1369 además de definir como regla general el régimen de libertad tarifaria y una competencia de intervención en cabeza de la CRC que modulan

---

<sup>5</sup> Ley Postal, artículo 2, numeral 4

<sup>6</sup> Ver Crew y Kleindorfer. *Competition and regulation in the postal and delivery sector*. 2008, página 109

dicha libertad, la Ley establece una segunda excepción al principio de libertad tarifaria al que se someten los servicios postales, en el párrafo de su artículo 12:

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

*Las actividades que efectúen los operadores de mensajería expresa diferentes a la recepción, clasificación, transporte y entrega de los objetos postales, se considerarán servicios adicionales, los cuales no podrán ser incluidos en el cálculo de la tarifa mínima."*  
(NFT)

Conforme a la disposición trascrita, es de indicar que la Legislador excepciona del régimen de libertad tarifaria a los servicios de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre otros operadores<sup>7</sup>, y definió en la CRC responsabilidad de determinar una tarifa mínima dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley Postal. En otras palabras, la Ley puntualmente sustrae los servicios de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión y los somete a un régimen regulado de tarifas, bajo una competencia específica de la CRC para tal efecto. Es entonces esta sub categoría del servicio de mensajería expresa lo que determina el ámbito de la competencia a desarrollar por parte de esta Entidad, en relación con la determinación del precio minorista que deben pagar como mínimo los usuarios por estos servicios.

Como se explicó, la Ley erige una categoría especial adscrita al servicio de mensajería expresa, que se encuentra referida a un número plural de objetos entregados por un mismo remitente (impositor) y en consecuencia el tratamiento que debe darle el operador de mensajería expresa de estos objetos debe adecuarse a las características especiales establecidas en el artículo 3, numeral 2.3 de la Ley Postal respecto de la Mensajería Expresa.

---

<sup>7</sup> Es de indicar que la Ley Postal, establece como derecho que "todo Operador Postal podrá utilizar la totalidad o parte de las Redes Postales de cualquier otro Operador", como mecanismo para promover la interconexión entre operadores y el uso eficiente de las redes postales para la prestación de cualquier servicio postal. Consistente con lo anterior, la ley establece las competencias de la CRC para regular los aspectos técnicos y económicos relacionados con las diferentes clases de servicios postales, diferentes a los comprendidos en el Servicio Postal Universal, entre los que se pueden encontrar las condiciones de acceso a las redes de los demás operadores por parte de los operadores que así lo requieran, y la fijación de precios orientados al mercado mayorista que remuneren dicho acceso.

De acuerdo con lo anterior, es preciso indicar que el objeto de la competencia a la que se ha venido haciendo referencia, recae en la regulación de una tarifa o precio respecto de *los servicios de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores*, para lo cual se prevé el establecimiento de precios mínimos regulados por parte de la CRC respecto de la tarifa del servicio masivo a cobrar al usuario, teniendo en cuenta el criterio a aplicar contenido en el último inciso del artículo 12.

En efecto, es importante resaltar que la última parte de dicha disposición sienta un criterio particular para el desarrollo de la competencia de la CRC en la determinación de la tarifa minorista, que hace referencia a la base de cálculo para definir dicho precio, según el cual, para la realización del cálculo de la tarifa mínima deberán excluirse todas aquellas actividades que efectúen los operadores de mensajería expresa diferentes a la recepción, clasificación, transporte y entrega de los objetos postales.

En conclusión, 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 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.

## 4. El mercado postal en Colombia

### 4.1. Definición de la cadena de valor de los servicios de mensajería expresa masiva

De acuerdo con lo indicado en el documento *“Análisis preliminar del mercado postal en Colombia”*, se puede conceptualizar la operación de un proveedor de servicios de mensajería expresa a través

---

<sup>8</sup> Ver en: [http://www.crcm.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1715%3AAla-crc-pone-a-conocimiento-del-sector-el-documento-analisis-preliminar-del-mercado-postal-en-colombia&catid=158%3Anoticias&lang=es&Itemid=73](http://www.crcm.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1715%3AAla-crc-pone-a-conocimiento-del-sector-el-documento-analisis-preliminar-del-mercado-postal-en-colombia&catid=158%3Anoticias&lang=es&Itemid=73)

de una red que soporta funcionalmente servicios de movimiento de piezas postales. Tal y como se puede observar en la Gráfica 1, dicha red se componen principalmente de **(i)** procesos de admisión/recepción a través de los cuales se reciben los objetos postales, **(ii)** procesos de clasificación para planear y agrupar las piezas para su entrega, **(iii)** procesos de entrega, **(iv)** procesos de transporte entre los diversos puntos de recepción hacia los puntos de clasificación y de éstos hacia los puntos de entrega y **(v)** procesos de soporte de la gestión completa del servicio. Así mismo, en dicho documento se planteó que los elementos de la cadena de valor se componen de elementos, entre los cuales se tienen puntos de presencia (admisión), centros de control, rutas de entrega, transporte, centros de clasificación, matriz o red de encaminamiento, sistemas de información y sistemas de gestión. Cada uno de estos elementos cumple una función específica e interactúan conformando una topología de la red.

**Gráfica 1: Elementos generales de la cadena de valor del servicio postal**



Fuente: UPU, Sistemas de Administración e Ingeniería-SAI (2010).

## 4.2. Caracterización técnico-económica del servicio de mensajería expresa masiva

Con el fin de contrastar los resultados arrojados por el modelo que se ha desarrollado para determinación de la tarifa mínima del servicio de mensajería expresa que tenga como fin la distribución de objetos postales masivos, se presenta a continuación la información disponible que proviene del funcionamiento actual del mercado.

### 4.2.1. El correo masivo como sustituto de la mensajería expresa masiva

El servicio de correo masivo, que no tiene por definición legal los atributos de guía individual ni seguimiento (lo cual genera menores costos de procesamiento)<sup>9</sup>, es un servicio que puede actuar

<sup>9</sup> Más o menos amplios según se establezca el nivel de calidad y procesos mínimos para manejo de estos atributos diferenciales.

como sustituto imperfecto de mercado para la mensajería expresa masiva, estando éste último servicio dentro del espectro de servicios postales susceptibles de regulación por parte de la CRC. En contraste, el servicio de correo masivo, es un monopolio del operador oficial de correos Servicios Postales Nacionales (SPN), el cual mantiene tarifas públicas en los rangos que se muestran en la Tabla 1.

**Tabla 1: Tarifas de correo masivo SPN**

<b>Cantidad</b>	<b>Urbano</b>	<b>Nacional</b>
100 a 500	\$ 1.370	\$ 1.890
501 a 1.000	\$ 1.160	\$ 1.680
1.001 a 5.000	\$ 940	\$ 1.370
5.001 a 20.000	\$ 840	\$ 1.050
10.001 a 50.000	\$ 580	\$ 730
50.001 a 100.000	\$ 460	\$ 620
Mas de 100.000	\$ 360	\$ 520

Fuente: SPN<sup>10</sup>

Estas tarifas generan los descuentos por volumen que se especifican en la Tabla 2<sup>11</sup>.

**Tabla 2: Descuentos por volumen correo normal masivo**

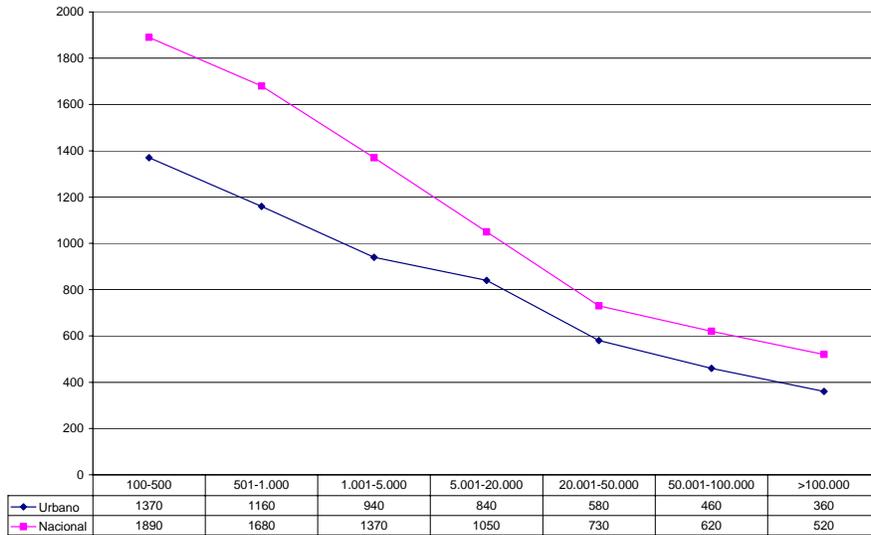
<b>Rango mínimo</b>	<b>Rango Máximo</b>	<b>Urbano</b>	<b>Descuento</b>	<b>Nacional</b>	<b>Descuento</b>
100	500	1370	9%	1890	52%
501	1.000	1160	23%	1680	57%
1.001	5.000	940	37%	1370	65%
5.001	20.000	840	44%	1050	73%
20.001	50.000	580	61%	730	81%
50.001	100.000	460	69%	620	84%
100.001	>100.001	360	76%	520	87%

Fuente: Cálculos SAI con base en información de SPN

<sup>10</sup> Tarifas publicadas por SPN en su página Web <http://www.4-72.com.co/content/tarifas-nacionales-2010> consultadas el día 12 de abril de 2010

<sup>11</sup> Tomando como base el costo de correo normal de \$1.500 pesos para urbano y \$3.900 para nacional

**Gráfica 2: Evolución de las tarifas de correo masivo en función del volumen**



Fuente: SPN y cálculos SAI

En la

Gráfica 2 se puede apreciar el comportamiento de las tarifas, el cual se observa es decreciente según el volumen de piezas postales que se tramitan en cada caso. De la misma se desprende que efectivamente a mayores volúmenes de objetos postales masivos impuestos se obtienen mejores tarifas dados los menores costos por economías de escala, encontrando que en el caso de grandes cantidades (superiores a 100.000 envíos por ciclo) las tarifas caen por debajo de los 360 pesos en contexto urbano.

#### 4.2.2. Tarifas actuales de mensajería expresa masiva

En este apartado se analiza el comportamiento actual de las tarifas del mercado formal para el servicio de mensajería expresa masiva desde diversas perspectivas: ofertas comerciales, tarifas

implícitas del segmento masivo, información de contrataciones realizadas por grandes demandantes (grandes impositores) y propuestas de tarifa mínima minorista presentadas por el gremio del sector postal ASERCO. Estos antecedentes permiten desarrollar una aproximación multidimensional respecto de los rangos en los cuales se mueven las tarifas del servicio de mensajería expresa masiva, elemento de análisis que permitirá validar la razonabilidad de la propuesta tarifaria que adopte la CRC.

#### 4.2.2.1. Oferta pública

Si bien la información de ofertas comerciales del servicio de mensajería expresa masiva no es completa, es posible encontrar información del operador Servientrega (el mayor del mercado en término del número de envíos que maneja) respecto de las tarifas para servicios de mensajería expresa masiva en pesos de hasta 250grs.

**Tabla 3: Tarifas de Servientrega para el servicio de mensajería expresa masiva hasta 250gr**

Urbano Masivo	Urbano	Nacional
100-500	1.400	1.700
501 - 1000	1.200	1.600
1001 - 3000	1.100	1.500
mas de 3000	1.000	1.300

Fuente: Servientrega<sup>12</sup>

No obstante lo anterior, en información disponible desde el punto de vista de los demandantes del servicio (impositores) se encuentran precios mucho más bajos por parte de este operador para escalas de negociación significativamente más grandes, lo cual lleva a concluir que ésta es una oferta de tipo indicativo y que no aplica para cantidades significativamente mayores a las aquí descritas.

#### 4.2.2.2. Precios implícitos

Conforme a la base de datos de mercado para el segmento de mensajería expresa masiva para el año 2008, recabada por el MinTIC y Econometría<sup>13</sup>, se encuentra que las tarifas promedios para

<sup>12</sup> Tarifas Servientrega, consultadas en su página Web el día 8 de abril de 2010.

<sup>13</sup> Estudio del mercado postal en Colombia y definición del Servicio Postal Universal. 2009

éste servicio se ubican en un rango de \$242 a \$9,686 pesos por parte de los operadores formales, con un promedio ponderado de \$365 pesos. A continuación se muestran las tarifas medias implícitas y volúmenes de piezas postales tramitados por cada operador formal que tiene presencia en este segmento<sup>14</sup>.

**Tabla 4: Volúmenes y tarifa implícita promedio 2008 operadores formales en el mercado masivo**

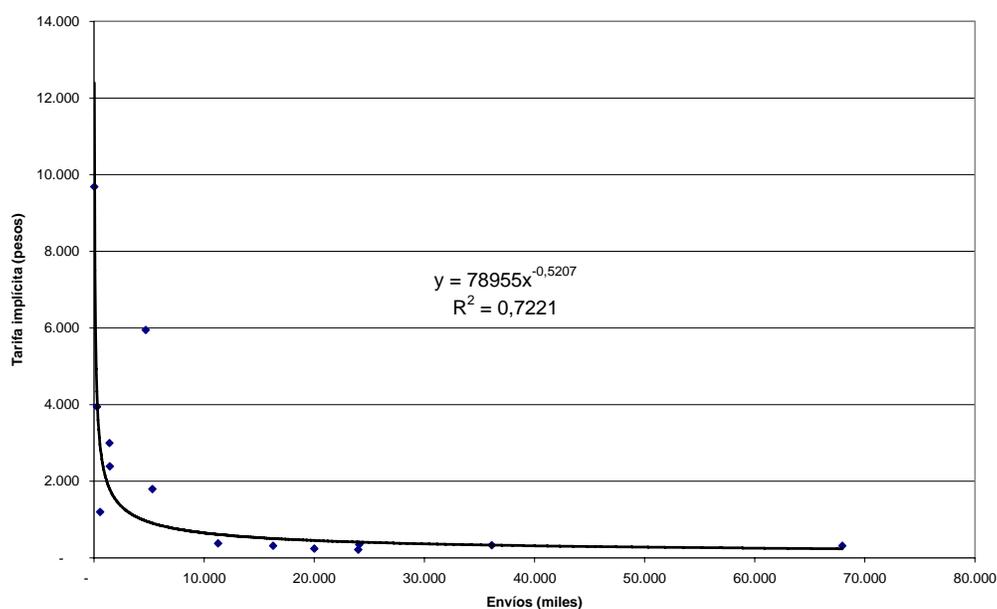
Operador	Envios (miles)	Tarifa implícita
GRUPO SERVIENTREGA S.A.	67.955	320
CADENA COURRIER S.A.	36.132	333
DOMINA ENTREGA TOTAL S.A.	24.080	350
SERVICIOS VILLAMIZAR Y CÍA. LTDA. (SERVILLA S.A.)	24.000	219
MC MENSAJERIA CONFIDENCIAL S.A.	20.004	242
CENTAURUS MENSAJEROS S.A.	16.273	320
COLVANES LTDA. (ENVIA)	11.275	380
INTERRAPIDISIMO	5.307	1.798
AEROVÍAS DEL CONTINENTE AMERICANO (DEPRISA)	4.709	5.949
SPN CORREO Y MENSAJERIA	1.441	2.393
DELTECSA	1.405	2.999
COORDINADORA MERCANTIL S.A.	564	1.200
THOMAS GREG EXPRESS S.A.	271	3.948
DHL EXPRESS COLOMBIA LTDA.	35	9.686

Fuente: Calculos de SAI con base en información del MinTIC y Econometría

En la Gráfica 3 se aprecia la relación que existe entre el volumen anual de piezas postales que tramita cada uno de los operadores en el segmento de mensajería expresa masiva y su tarifa media implícita.

Como se observa en dicha gráfica, es posible establecer una tendencia y una función de regresión respecto de los puntos de muestra que determinan economías de escala crecientes según los volúmenes manejados anualmente. Dicha función encuentra el mejor índice de correlación al aplicar una función potencial, teniendo en cuenta que además el valor de tarifa debe ser siempre mayor a cero.

<sup>14</sup> Estos rangos corresponden a la tarifa masiva promedio urbana y nacional. Si bien predomina el tráfico urbano, no es posible separar ingresos y cantidades con la información disponible as efectos de calcular tarifas implícitas para cada caso.

**Gráfica 3: Tarifas Vs. volúmenes (en miles) y ecuación de regresión**

Fuente Cálculos de SAI basados en información de la Tabla 4

**Tabla 5: Tarifas implícitas resultantes extrapolando economías de escala actuales a diversos niveles de concentración de mercado en un solo operador**

Mercado concentrado	Tarifa media implícita
100%	96
90%	101
80%	113
70%	137
60%	178
50%	256
40%	412
30%	771

Fuente: Cálculos SAI

Ahora bien, basado en un tamaño de mercado formal estimado en 400 millones de envíos anuales<sup>15</sup>, es posible extrapolar la ecuación resultante para un operador que concentrara cantidades significativas de envíos masivos para apreciar el efecto de economía de escala en la operación. Esto se muestra en la Tabla 5<sup>16</sup>.

Lo anterior indicaría que en la medida en que un operador consolida mercado y logra una porción significativa del mismo, podría ganar eficiencias en costo llegando en el extremo a valores significativamente menores (96 pesos por envío) al actual promedio ponderado de \$365 pesos por envío.

Si bien este es un ejercicio hipotético, basado en una muestra de operadores que no necesariamente son del todo comparables, si muestra una tendencia clara de reducción de precios medios en proporción directa al volumen de piezas que el operador tramita anualmente en el segmento masivo. Lo anterior indica entonces que al fijar un precio mínimo, el mismo debe considerar situaciones de la mayor eficiencia en precio, esto es, con cantidades importantes de envíos.

#### 4.2.2.3. Precios transados – muestra de información de demandantes (impositores)

Como fuente adicional de información de mercado la CRC solicitó a grandes impositores de piezas postales masivas, información relativa al costos de los envíos. Se recibió información de diversas empresas de servicios públicos de diferentes sectores, tal como se detalla en la Tabla 6<sup>17</sup>.

**Tabla 6: Composición de muestra validada de encuesta de grandes demandantes de servicios postales masivos**

Sector	Número de empresas
Acueducto	5
Energía	6

<sup>15</sup> Estimación de tamaño de mercado presentada en más detalle en la sección 6.3 del documento "Análisis del mercado postal en Colombia", publicado en la pagina web de la CRC el pasado 16 de abril de 2010.

<sup>16</sup> Como ejercicio ilustrativo, extrapolarlo la gráfica hacia el punto teórico de un operador que absorbiera diferentes volúmenes del mercado masivo estimado encontraríamos estas tarifas implícitas teóricas

<sup>17</sup> No se contó con información del sector bancario que es otro gran impositor de piezas postales.

Telecomunicaciones	22
Multiservicio	1
TOTAL	34

Fuente: Encuesta CRC

Dentro de los hallazgos cualitativos de la información remitida por estas empresas respecto de su uso de servicios postales se encuentran los siguientes:

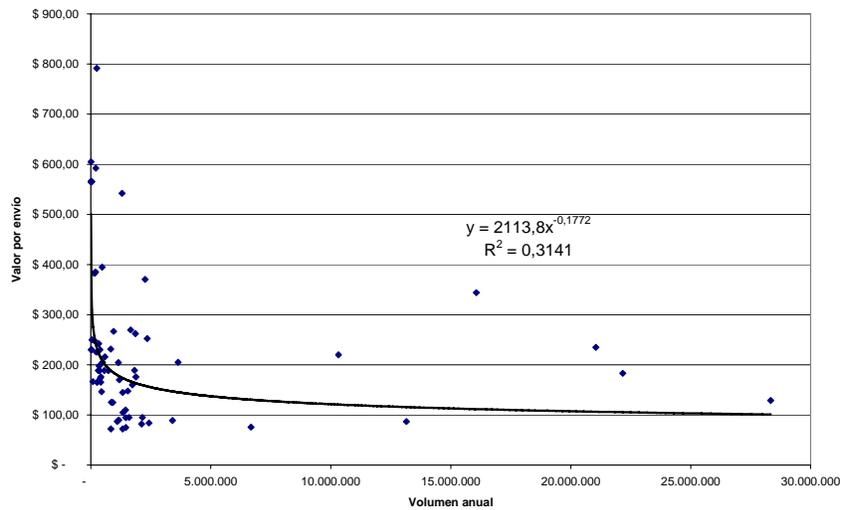
- Algunas empresas informan que para la entrega de facturas a los clientes finales utilizan a sus propios empleados, a personas naturales o contratistas distintos a operadores postales. Llama la atención los casos en que por eficiencia el operario (directo o contratista) al momento en que se hace la lectura de los contadores, también se genera y entrega la factura al usuario final del servicio público.
- En algunos casos se encuentra el uso de empresas formales reconocidas en el sector de procesamiento de información, que no constan en las bases de datos recibidas de operadores postales.
- Existe también un uso importante de operadores de servicios postales que se encuentran registrados ante el Ministerio de las TIC.
- Se evidencia el uso de personas naturales en zonas rurales o municipios apartados.

Ahora bien, respecto a la información de volúmenes y precios pagados por el envío de cada factura, se logró recabar una muestra de información significativa de diversas empresas que requieren envíos masivos tanto de carácter nacional como regional, concentrándose principalmente en zonas urbanas.

Con base en esta muestra se pudieron contrastar los precios pagados por envío con los volúmenes estimados anuales de envíos de estas empresas, encontrando también una tendencia hacia una reducción significativa de precios al aumentar los volúmenes (

Gráfica 4), si bien en la curva de tendencia que se calcula la correlación no es tan significativa debido a factores como: (i) diferencia en costos por factores distintos a volumen como pueden ser costos diferenciales de mano de obra por región, (ii) fragmentación de la entrega en un número plural de operadores<sup>18</sup>, (iii) inclusión en la tarifa (en algunos casos) de elementos de valor agregado como verificación telefónica de la entrega.

**Gráfica 4: Comportamiento de precio vs. volumen. Grandes demandantes en diversas zonas geográficas (2009). Curva de estimación de regresión potencial**



Fuente: Encuesta CRT, SUI, SIUST, MinTIC y cálculos SAI

Esta curva genera precios más bajos que la calculada sobre precios promedio de cada operador postal<sup>19</sup>. Lo anterior se explica por el hecho de que en el caso de las tarifas implícitas de cada operador postal las mismas son resultantes de agregar negocios individuales de diversos volúmenes cada uno con menor economía de escala individual; mientras que en este caso la muestra corresponde a volúmenes individuales de un gran cliente (impositor), situación que se traduce en la generación de precios más competitivos (agresivos) que reflejan la eficiencia de consolidación que puede lograr un gran cliente. Debe resaltarse que, no obstante los factores que pueden explicar la baja correlación, dicha baja correlación implica que este ejercicio muestra una tendencia y un orden

<sup>18</sup> Hay empresas que concentran todos sus envíos en un solo operador, mientras otras distribuyen los envíos entre dos o más proveedores, o acuden a proveedores distintos según la región.

<sup>19</sup> No obstante la menor correlación dada por los factores de costo diferencial ya descritos.

de magnitud, mas no puede tomarse la curva hallada como una aproximación fiable a la hora de calcular tarifas para un negocio específico y particular, pues ello dependerá de otros factores adicionales.

Así, a manera de ejercicio de referencia, se extrapolaron también los resultados de la curva de tendencia respecto del hipotético caso de que un gran impositor de correo concentrase porciones significativas del mercado de envíos masivos, encontrando precios unitarios más bajos, tal como se muestra en la Tabla 7.

**Tabla 7: Extrapolación del ejercicio de muestras de demandantes de diversos sectores a distintos porcentajes del mercado total**

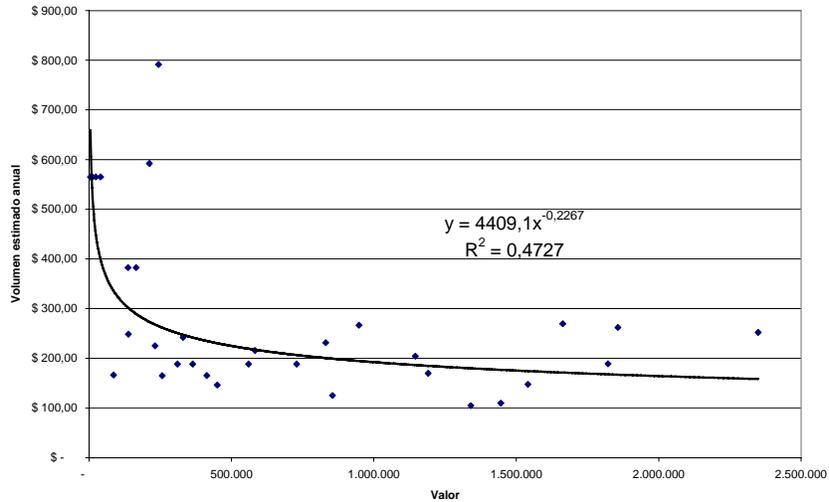
<b>Mercado concentrado</b>	<b>Tarifa Media Implícita</b>
100%	\$ 63,21
90%	\$ 64,40
80%	\$ 65,76
70%	\$ 67,33
60%	\$ 69,20
50%	\$ 71,47
40%	\$ 74,35
30%	\$ 78,24

Fuente: Cálculos SAI

Ahora bien, en la muestra se contó con un impositor de correo que tiene presencia nacional, y del que se pudieron estimar volúmenes anuales y precios para cada departamento en el que opera. Cada uno de los departamentos, si bien corresponden a mercados algo distintos, tienen también economías de escala regionales propias, por lo que es posible realizar un ejercicio de construcción de la relación de escala que se genera al contrastar la tarifa que este operador paga en cada departamento con el volumen que genera en cada uno de ellos. Tras el desarrollo de este ejercicio se generó la siguiente gráfica con su correspondiente curva de regresión potencial<sup>20</sup>.

**Gráfica 5: Comportamiento de precio vs. volumen en diversos departamentos de un gran demandante con presencia nacional y curva de estimación de regresión potencial**

<sup>20</sup> Con las mismas restricciones descritas de los índices de correlación –si bien algo mejores que para el ejercicio agregado de impositores- producto de posibles costos diferenciales –v.gr costo de mano de obra- en cada región.



Fuente: Encuesta CRC, SUI y cálculos SAI

Al aplicar similar ejercicio de extrapolación, encontramos para este caso precios teóricos más bajos con indicadores de correlación un tanto mejores, lo cual puede explicarse por la mayor homogeneidad en cuanto a políticas de negociación al analizarse un único impositor de correo<sup>21</sup>.

**Tabla 8: Extrapolación del ejercicio de demandante con presencia nacional a diversos porcentajes del mercado total**

Mercado concentrado	Tarifa Media Implícita
100%	49
90%	51
80%	52
70%	54
60%	56
50%	58
40%	61
30%	65

Fuente: Cálculos SAI

Es posible construir una tabla unificada que contraste el comportamiento del mercado para tráfico postal masivo desde la óptica de (i) los resultados de las curvas de regresión estimadas, (ii) precio promedio de operadores que agregan varios clientes de menor escala, y (iii) precio final de grandes

<sup>21</sup> Cabe destacar así mismo que las muestras de alto volumen del caso de la muestra consolidada corresponden a empresas que pueden tener presencia regional o nacional pero que no reportaron necesariamente la información desagregada. Así mismo, en algunos casos los costos de grandes impositores que concentran tráfico en una gran ciudad pueden tener costos mayores por procesos de verificación y control de calidad que exigen a su proveedor de servicios postales –lo cual fue

clientes que por si solos entregan el mismo volumen de correo. Esto corresponderá a un tráfico de carácter principalmente urbano para volúmenes que sean fracciones menos significativas del mercado global así:

**Tabla 9: Comparativo de intrapolaciones a niveles bajos de demanda relativa**  
(1 punto porcentual equivale a 4 Millones de envíos anuales)

Porción de mercado concentrado en un demandante	Tarifa Media Implícita		
	Curva gran demandante nacional	Curva muestra total de demanda	Curva tarifas medias implícitas
10%	\$ 83,36	\$ 95,06	\$ 317,02
9%	\$ 85,38	\$ 96,85	\$ 334,90
8%	\$ 87,69	\$ 98,89	\$ 356,08
7%	\$ 90,38	\$ 101,26	\$ 381,72
6%	\$ 93,60	\$ 104,06	\$ 413,62
5%	\$ 97,55	\$ 107,48	\$ 454,81
4%	\$ 102,61	\$ 111,81	\$ 510,85
3%	\$ 109,52	\$ 117,66	\$ 593,40
2%	\$ 120,07	\$ 126,43	\$ 732,89
1%	\$ 140,50	\$ 142,95	\$ 1.051,45

Fuente: Cálculos SAI

Ahora, para demandas aún más bajas podemos plantear resultados para las dos primeras curvas - entendiendo que la tercera curva representa la suma de muchos negocios y no lo que sucedería en un gran negocio que consolida volúmenes- así:

**Tabla 10: Intrapolación a volúmenes menores de las curvas de negociación de grandes demandantes**

explícito en algunas muestras de este tipo-. Todo ello lleva a que la muestra individual de un operador nacional presente costos más bajos respecto al promedio del mercado.

Tarifa Media Implícita			
Porción de mercado concentrado en un demandante	Curva gran demandante nacional	Curva muestra total de demanda	Envíos equivalentes
1%	\$ 140,50	\$ 142,95	4.000.000
0,1%	\$ 236,79	\$ 214,97	400.000
0,01%	\$ 399,08	\$ 323,28	40.000
0,001%	\$ 672,61	\$ 486,16	4.000
0,0001%	\$ 1.133,61	\$ 731,10	400

Fuente: Cálculos SAI

Advirtiendo de las limitantes referentes a la baja correlación de las curvas, es posible realizar una aproximación a lo que sería el orden de magnitud esperado de un precio negociado bajo las actuales condiciones de mercado, a través del cálculo de promedios simples de las dos curvas anteriores. De forma ilustrativa se presentan los resultados de este ejercicio indicativo para volúmenes de envíos que sean potencias significativas de 10:

**Tabla 11: Precios resultantes de la intrapolación promedio de curvas de demanda de grandes impositores**

Envíos	Precio equivalente promedio curvas demandantes
1.000	\$ 771,26
10.000	\$ 479,87
100.000	\$ 299,53
1.000.000	\$ 187,56
10.000.000	\$ 117,83
100.000.000	\$ 74,27

Fuente: Cálculos SAI

#### 4.2.2.4. Otras fuentes de información – propuesta gremial

ASERCO, gremio de operadores postales, envió propuestas e información orientadas a enriquecer los estudios adelantados por la CRC en cuanto a la definición de la tarifa mínima minorista para el servicio de mensajería expresa masiva<sup>22</sup>. La propuesta del citado gremio plantea una tarifa piso de

<sup>22</sup> Comunicación de marzo 17 de 2010 dirigida a la CRC por Jorge Mauricio Roa, Director Ejecutivo de ASERCO. Radicado 201031282 de 19 de marzo de 2010.

\$515 pesos para envíos urbanos en ciudades principales<sup>23</sup>.

Este planteamiento se fundamenta en el cubrimiento de costos mínimos por envío de \$215 pesos por personal (mensajeros) y \$300 referidos a costos administrativos, tecnológicos, cargas fiscales y de contribución al fondo y AUI de 15%. El valor de \$215 se sustenta en un máximo de envíos de 300 sobres por mensajero con salarios básicos de \$800.000 mensuales y 20 días laborales al mes<sup>24</sup>.

En esta propuesta no se plantean escalas de descuento por volumen y tampoco se da un tratamiento de eficiencia por volumen a la porción de costos administrativos y tecnológicos que tienden a ser fijos con respecto al volumen de operación.

## **5. Consideraciones técnico-económicas previas respecto a la caracterización del servicio de mensajería expresa masiva**

Tal como se discutió previamente, existe para el Legislador una categoría de objetos postales masivos definidos como un "[n]úmero plural de objetos postales que se entregan a un operador postal para ser repartido entre un plural de destinatarios". Este tipo de objetos en los mercados de otros países son normalmente distribuidos bajo el servicio de correo, por ser este de menor costo y con atributos de confiabilidad suficientes para este efecto.

Así mismo, un número plural se entiende como una cantidad de 2 o más objetos, no obstante, a efectos de calcular tarifas piso, debemos ubicarnos en volúmenes significativos típicos del mercado colombiano que generen economías de escala suficientes para el cálculo de un piso razonable<sup>25</sup>.

En el caso de Colombia, por razones históricas que llevaron a la temprana apertura de mercado, este tipo de servicios fueron absorbidos de manera predominante por parte de los operadores de mensajería en detrimento del correo. Estos operadores establecieron de facto unas características en cuanto al tipo de guía que se adosaba a la pieza postal y al manejo de las pruebas de entrega que cumplían con unas condiciones mínimas que no diferenciaban notoriamente este servicio del

---

<sup>23</sup> Esta tarifa propuesta corresponde a rangos de volúmenes relativamente bajos de los ejercicios de intrapolación de curvas de demanda realizados (entre 1.000 y 10.000 envíos)

<sup>24</sup> Este valor contrasta con los valores actuales de salario mínimo, horarios laborales legales de 48 horas semanales y estimaciones de mayor número de entregas desarrolladas en el modelamiento de costos. Sobre el valor de \$300 de otros costos no se recibió mayor información de soporte.

<sup>25</sup> Los más grandes impositores de piezas postales trabajan volúmenes superiores a los 10 millones de piezas anuales – facturación o manejo de extractos de las principales empresas de servicios públicos o de los principales bancos.

correo no masivo, y por tanto lograban mantener estructuras de costos similares. Por su parte, los tiempos de entrega para una entrega masiva son definidos por las partes del negocio, bajo el entendido de que la urgencia de la entrega está atada a las necesidades de los procesos de estos impositores de correo que bien podían ser de varios días, dado el volumen a procesar<sup>26</sup>.

Conforme a lo anterior, a efectos de reconocer esta realidad de mercado se considera una estructura de mercado base donde los atributos diferenciales de la mensajería masiva respecto del correo masivo son los mínimos necesarios, no generando mayores diferencias de costo más allá de la inclusión de guías individuales sencillas y consolidación de planillas de prueba de entrega para efectos del establecimiento de pisos tarifarios e incorporando un rastreo con el mínimo de puntos de control.

## 6. Modelo de costos para la industria postal en Colombia

Los modelos de costos son una herramienta que permite simular un proceso productivo “eficiente” para poder aislar preguntas de interés en un experimento controlado, y de esta manera calcular precios o tarifas consistentes con los supuestos en base a los cuales ha sido edificado el modelo de costos. Esta herramienta es particularmente útil en un entorno multiproducto, donde una misma infraestructura atiende diversos negocios y por tanto existen muchos costos en común a través de los distintos servicios que presta dicha red particular.

En esta sección se presentan los objetivos y la estructura general del modelo de proyección de costos en el corto, mediano y largo plazo para un operador promedio eficiente de servicios postales en Colombia<sup>27</sup>. Será a partir de este modelo que se determinará el precio piso para la mensajería expresa masiva que prestan dichos operadores.

### 6.1. Principales características del modelo

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, para la entrega de facturación de servicios públicos los ciclos de proceso pueden ser una o dos semanas pues la urgencia se manifiesta no en entregas en 1 o 2 días, si no en lograr la entrega unos días antes de la fecha límite de pago de cada factura. Lo anterior teniendo en cuenta que una empresa de servicios públicos en una ciudad principal puede requerir la entrega de 500.000 a 2.000.000 de facturas en cada ciclo mensual, lo cual técnicamente es poco probable que se logre entregar en los tiempos que se ofrecen para piezas individuales.

<sup>27</sup> Específicamente de mensajería expresa en cuanto a los estándares de productividad utilizados. El mismo modelo puede ser utilizado para el servicio de correo en la medida en que en los procesos principales varían los estándares de productividad al evitar procesos que no son necesarios en el correo –imposición de guía individual en admisión, manejo de prueba de entrega, tiempos de entrega menores etc.

A continuación se presentan las principales características del modelo de red eficiente para un operador postal en Colombia<sup>28</sup>. Se presentarán los objetivos generales del modelo, los principios fundamentales con los que el mismo se ha diseñado y sus atributos generales.

### 6.1.1. Consideraciones sobre la aplicación de un modelo tipo Bottom-up

Los modelos diseñados siguiendo el enfoque "**Bottom-up**", parten de la topología de red de los operadores, procediéndose luego a dimensionar los costos y activos asociados a cada uno de los componentes de la red con criterios de eficiencia<sup>29</sup>.

La red postal y sus costos asociados se valoran bien sea para un operador o para un grupo de operadores existentes, con criterios de eficiencia. El planteamiento de eficiencia se da dentro de un contexto en el cual se reconocen las características básicas, fundamentales y distintivas de las redes. A partir de allí se valoran los costos e inversiones de las redes de los diferentes tipos de operadores a precios actuales eficientes de mercado, reconociendo, al mismo tiempo, la evolución que dichos precios tendrán a través del tiempo.

En este sentido, por ejemplo, se toma como dada la topología básica de la red de admisión y de clasificación de los operadores (puntos de admisión y número de centros de clasificación) y a partir de allí se realiza el dimensionamiento de los diferentes costos asociados a los elementos de la red, a precios eficientes de mercado.

En relación con las inversiones de capital (CAPEX) y los costos de operación (OPEX), los mismos se dimensionan a costos eficientes actuales analizando y utilizando la información suministrada por los operadores. Luego se comparará dicha información con *benchmarks* de la industria, tanto a nivel nacional como internacional, dependiendo de los datos disponibles.

Como se plantea más adelante, la información de la industria postal en Colombia es escasa. La información que han reportado los operadores, si bien adolece de múltiples limitaciones en materia de detalle y precisión, ha sido utilizada de la mejor manera posible. Sin embargo, más allá de esa información disponible, al no contarse con series históricas elaboradas y con información más

---

<sup>28</sup> Con énfasis en los servicios de mensajería expresa

<sup>29</sup> Si bien en el mundo se han usado en el pasado modelos Top Down, ello corresponde a situaciones donde existen operadores incumbentes con poder de mercado y un alto grado de ineficiencia. No obstante en la medida en que avanzan

puntual y profunda, el montaje del modelo ha tenido que depender de la información proveniente de benchmarks internacionales, de trabajos previos realizados en el país o de la experiencia y estudios anteriores en los que participaron los miembros del equipo de asesores externos que han desarrollado los estudios contratados por esta Comisión.

### **6.1.2. Consideraciones sobre la aplicación de un modelo tipo Top-down**

Otra alternativa de modelaje a la cual se podría acudir tiene que ver con la utilización de los llamados modelos “Top-down”. En un modelo Top-down se parte de la información de ingeniería, de contabilidad y de costos detallada de que dispone una empresa operadora. Estos modelos presuponen la existencia de suficiente información de las empresas, la cual es la base para la construcción del modelo. Con esta información detallada, se procede a realizar ajustes sobre la misma para llevarla a niveles de eficiencia e introducir conceptos prospectivos en el tiempo en los niveles de costos. Se recalculan, por ejemplo, las depreciaciones de equipos, para que éstos reflejen las vidas útiles económicas, se revaloran las inversiones de capital para reflejar avances tecnológicos, y se introducen elementos prospectivos para captar la reducción de costos futuros.

Estos tipos de modelos son interesantes y cercanos a la realidad de los operadores, en la medida en que se refleja de manera mucho más fiel la estructura de costos y las características de las inversiones de capital de un operador. Serían ellos, entonces, el tipo de modelos más llamados a ser utilizados en caso de querer reconocer procesos históricos que generan algún tipo de ineficiencia estructural en un operador, como es el caso de los operadores incumbentes con posiciones de mercado dominantes en mercados que están siendo sometidos a procesos graduales de apertura, para la regulación de estos operadores.

Pese a las bondades anteriormente descritas, la utilización de modelos tipo “Top-Down” no es recomendable en la actualidad para el caso de la industria postal en Colombia por los siguientes motivos: (i) no se pretende desarrollar un modelo para regular a un único operador –como sería el caso del SPU, lo que le corresponde al MinTIC, (ii) no existe en este momento información detallada de los sistemas de información que haya sido reportada por los operadores y que permita realizar el análisis utilizando este enfoque, (iii) se pretende regular con este modelo de manera general casos de un mercado sujeto a presiones competitivas que llevan a un

---

los procesos de apertura, se considera el paso a modelos Bottom Up, situación que aplica también para mercados ya abiertos y con un alto grado relativo de competencia como es el caso de Colombia.

modelamiento eficiente, y (iv) no se cuenta aún con sistemas de información homogéneos en materia postal que se hayan implantado a nivel general en la industria, o consolidados por parte del regulador sobre variables fundamentales de mercado y de costos.

### 6.1.3. Modelaje del operador nacional eficiente

De acuerdo con el anterior análisis, el modelo de red para un operador postal desarrollado corresponde a un modelo tipo Bottom-up, el cual no refleja, como veremos más adelante, la red de un operador específico determinado. Se modeló, bien sea un operador o un grupo de operadores, a partir de la topología básica típica de su red, y a partir de este punto se construyó un modelo de red para un operador hipotético eficiente en costos según el volumen de operación asignado<sup>30</sup>, que despliega su red a nivel nacional.

## 6.2. El modelo conceptual económico

El modelo permite la simulación de un operador postal a corto, mediano y largo plazo, pudiéndose calcular precios que contemplen la estructura de costos de los operadores, igualmente, de corto, mediano y largo plazo.

La decisión relacionada con el plazo que debe considerarse en la definición de precios, debe contemplar, sin embargo, algunas consideraciones de orden económico relacionadas con la presencia de economías de escala<sup>31</sup>, economías de alcance<sup>32</sup> y economías de densidad<sup>33</sup> en las redes postales de los operadores colombianos.

---

<sup>30</sup> Entiéndase en este caso eficiente como el operador que se emula en costos eficientes para un nivel de operación dado. No obstante, y tal como se explicó en el documento publicado por la Comisión en abril del presente año, debe entenderse esta eficiencia dentro de las restricciones de un mercado que por su tamaño y estructura no permite que un operador alcance su MES (Minimum Efficient Scale), por lo que puede haber puntos de mayor eficiencia teórica (v.gr un monopolio que tramite todo el tráfico postal), pero que en la práctica no puede existir, y por tanto generaría una eficiencia muy por encima de la que es factible lograr en la realidad de un mercado pequeño y abierto a la competencia.

<sup>31</sup> Las economías de escala emanan de procesos mediante los cuales los costes unitarios de producción disminuyen al aumentar la cantidad de unidades producidas o, dicho de otra forma, aumentos de la productividad o disminuciones del coste medio de producción, derivados del aumento del tamaño o escala de la planta de producción.

<sup>32</sup> A este respecto "(...) Existen economías de alcance cuando la producción conjunta de dos bienes por parte de una única empresa es mayor que la producción de dos empresas diferentes (...)". La existencia de economías de alcance se ve reflejada en una disminución de los costos unitarios de producción de uno o los dos productos asociados. Véase para tal efecto, la discusión que presenta PINDICK, Robert S. y RUBINFELD, Daniel L. Microeconomía. Pearson – Prentice Hall. 7ª edición. Madrid, 2009, pp. 278-282.

<sup>33</sup> Se entiende por economías de densidad la reducción en los costos unitarios originados en la proximidad física de los usuarios en una zona determinada de una ciudad o localidad.

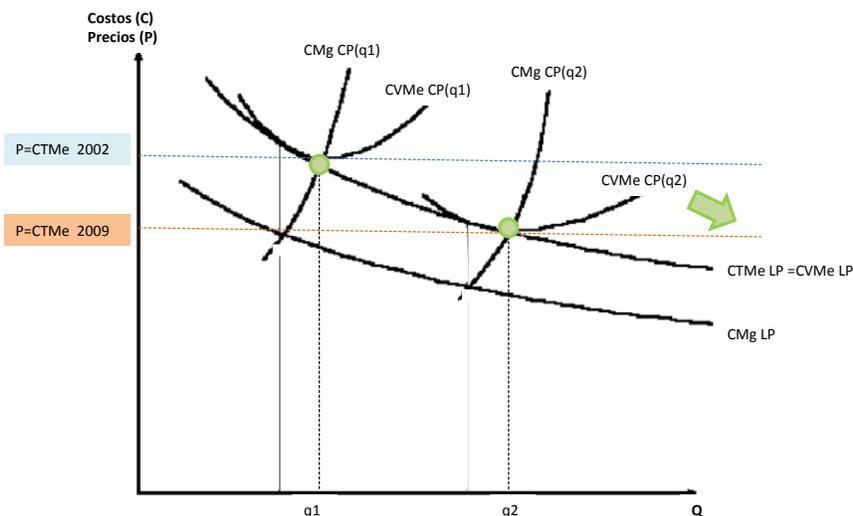
El modelo propuesto parte del hecho de que existe una industria postal sin la presencia de economías de escala significativas dado los bajo volúmenes de piezas postales que actualmente se manejan en el mercado colombiano y se plantea, a partir de ello, una propuesta de esquema tarifario, para el precio del servicio de mensajería expresa masiva y su interconexión entre operadores.

### 6.2.1. Precios regulados con la presencia de economías de escala

La definición del horizonte en que se calcularán los costos depende de la existencia de economías de escala en los procesos de la operación postal. La existencia de economías de escala se ve reflejada en una estructura de costos unitarios de largo plazo (costo total medio y costo marginal, como los que se presentan en la siguiente ilustración) que son decrecientes a medida que aumenta el nivel de producción de los operadores en el largo plazo.

En este sentido, se define el costo total medio de largo plazo como la curva que relaciona el costo medio de producción y el nivel de producción cuando todos los factores, incluido el capital, son variables. De la misma manera, se define el costo marginal de largo plazo como la curva que muestra la variación que experimenta el coste total a largo plazo cuando se produce una unidad más.

**Gráfica 6: Estructura de costos de una industria con economías de escala en el largo plazo**



Fuente: Elaboración propia

En una industria caracterizada por la presencia de economías de escala y con funciones de costos unitarios decrecientes en el largo plazo, trabajar con precios regulados que se basen en la estructura de costos de corto plazo se traducirían en que, durante el período regulado de precios, los operadores serían quienes estarían beneficiándose de las reducciones de costos, producto de las economías de escala positivas.

El anterior hecho se muestra en la

Gráfica 6. A manera de ejemplo, si el regulador hubiese requerido en el año 2002 la fijación de precios regulados con base en los costos de corto plazo de ese año, los precios habrían permanecido elevados al nivel de costos observado en ese período, los cuales son iguales a  $CTMe_{2002}$ . Entre tanto, a medida que hubiese incrementando la producción, los costos de producción unitarios habrían llegado a disminuir hacia el año 2009, de haber existido economías de escala, a niveles como  $CTMe_{2009}$ . En este sentido, se debería ajustar el precio mínimo a la baja en la medida en que se redujeran los costos unitarios. No obstante lo anterior, deben tenerse en cuenta aspectos adicionales, como lo son el ritmo al cual la industria que se regula incorpora el cambio tecnológico, factor que incide en la velocidad a la cual el sector que se regula puede consolidarse y en dicho sentido ubicarse en el sector más plano de las curvas de costos (totales y marginales) de largo plazo esbozadas en la

Gráfica 6. Este aspecto es relevante en el caso colombiano y en virtud de ello debe hacerse observancia del mismo al momento de definir el plazo y la estructura de costos a considerar.

### **6.2.2. El caso de la industria postal en Colombia, el plazo y la estructura de costos a considerar en la definición de un precio mínimo para mensajería expresa masiva**

Como se ilustró ampliamente en el documento “Análisis del mercado postal en Colombia” publicado el pasado 16 de abril por esta Comisión, la industria postal colombiana se caracteriza por la presencia de un gran número de operadores y la existencia de un mercado altamente atomizado,

especialmente cuando se compara con otros países, principalmente en el caso de la mensajería masiva, sin que exista ningún operador que logre contar con volúmenes elevados de piezas postales, que le permitan explotar economías de escala de mayor significancia.

Este hecho permitiría concluir que dada la participación de mercado de los diferentes actores y el alto nivel de atomización, la industria postal en el país se caracteriza por el hecho de que los diferentes operadores trabajan en los segmentos altos de las curvas de costos unitarios (Véase la

Gráfica 6), no teniendo ninguno de ellos, por su tamaño, la capacidad de trabajar en los segmentos bajos de costos y, por tanto, alcanzar su MES<sup>34</sup>.

En virtud de lo anterior y a partir de las curvas de costos expuestas previamente, queda en evidencia que un incremento marginal en la producción tiene un impacto directamente proporcional y considerable en los costos unitarios de los operadores en el corto plazo, situación que es resultado de las bajas economías de escala presentes actualmente en dicho sector postal. Este hecho, aunado al bajo ritmo de cambio tecnológico que incorporan los servicios postales dada su naturaleza intensiva en procesos que requieren de trabajo humano, lleva a suponer con suficiente razonabilidad que la migración de la estructura de costos de la industria postal en Colombia hacia esquemas de mayor consolidación del mercado, consistentes con niveles superiores de economías de escala puede requerir un periodo de tiempo considerable, y en dicha medida los costos de corto plazo pueden mantenerse como válidos durante varias vigencias de observación y monitoreo del mercado.

Lo anterior fundamenta que la CRC considere que para el caso colombiano, acudir a los costos de corto plazo es la alternativa más evidente para definir, a partir de ellos, la estructura de precios en el sector postal en Colombia, por lo menos ante una estructura industrial actual del sector altamente atomizada, permitiendo una mayor flexibilidad en la fijación de los mismos para variaciones en el tamaño de mercado y en la producción.

Pese a lo anterior, como se planteó anteriormente, el modelo permite simular la construcción de precios con base en la estructura de costos tanto de corto, como de largo plazo, ofreciendo flexibilidad para su utilización si a futuro cambia la conformación de la industria.

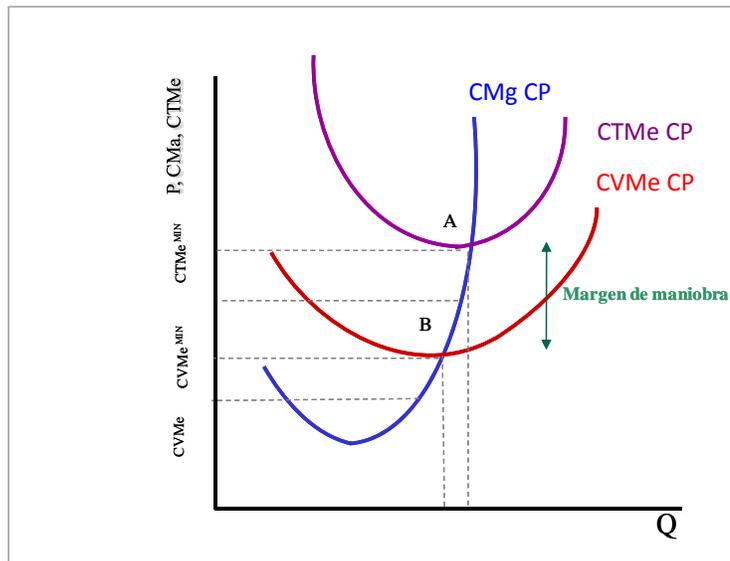
---

<sup>34</sup> Minimum Efficient Scale / Escala Mínima de Eficiencia

Ahora bien, la estructura de costos y plazos descrita en el numeral anterior constituye la base conceptual sobre la cual se procede a estimar el precio piso mínimo para los servicios de mensajería expresa masiva aplicable para grandes impositores.

A este respecto, es necesario centrarse con mayor detalle en el esquema de costos de corto plazo de la industria postal. Resulta entonces pertinente hacer referencia a la teoría microeconómica que plantea que un operador eficiente, en un mercado competido, deberá operar en el corto plazo, donde el precio iguala al costo marginal, y este, a su vez, minimiza el costo variable medio (CVMe CP). En la siguiente gráfica este punto corresponde al punto B.

**Gráfica 7: Estructura de costos de corto plazo de una industria con economías de escala. Equilibrio de un mercado en competencia**



Fuente: SAI

Sin embargo, y tal y como también se puede observar en el gráfico, un precio que se ubique en el punto B no permite en el corto plazo al operador recuperar los costos fijos, sino únicamente los variables, y por lo tanto, al producir en dichos niveles el operador estaría incurriendo en una pérdida en la operación de su negocio.

No obstante, en ciertos períodos los operadores pueden producir con niveles de pérdidas que no permiten cubrir la totalidad de sus costos. Para dicho operador, dentro del rango comprendido entre el punto A (costo total medio) y el B (costo variable medio) de la Gráfica 7, cerrar sus operaciones (salir de la industria) le generaría pérdidas mayores, comparadas con las que experimenta cuando toma la decisión de continuar en el mercado. De hecho, el punto B representa el punto en el cual el operador es indiferente entre salir del mercado y permanecer en él. Por dicha razón, se considera que, desde el punto de vista económico, es conveniente y racional para el productor permanecer, en el corto plazo en el mercado, a pesar de la existencia de pérdidas contables a niveles de producción que se encuentran entre A y B.

La situación antes descrita cambia en el largo plazo, pues tal y como se explicó anteriormente, en dicho horizonte de tiempo ninguno de los insumos es fijo y por lo tanto, no hay costos fijos. En este sentido, cuando el operador busca minimizar el costo variable medio (CVMe), dicho punto es exactamente el mismo CTMe mínimo. En este escenario, no se genera una disyuntiva entre minimizar el costo variable medio y quedarse o salirse del mercado, por cuando en el punto en el que se minimizan los costos variables medios también se cubren la totalidad de los costos (no como en el caso del corto plazo).

Ante la respuesta estratégica y eficiente de los operadores en el corto plazo, predicha por la teoría microeconómica, el costo por envío en el servicio de mensajería masiva podría ser tan bajo como el costo variable medio (que en un mercado competido es igual al costo marginal) de corto plazo (Punto B). Ese debería ser el costo más bajo al cual debería trabajar un productor de la industria, a efectos de poder permanecer en el mercado. Un costo inferior implicaría, desde el punto de vista de la teoría económica, un comportamiento irracional: El operador pierde menos al salir del mercado que al permanecer en él.

Si al operador se le reconoce la totalidad de los costos, se trabajaría en el punto A donde el costo promedio total (la suma de los costos fijos medios y los costos variables medios) es igual al costo

marginal. Ese sería la segunda alternativa para fijar el precio mínimo de mensajería expresa masiva, o al menos el límite superior del espectro de posibilidades de fijación del precio mínimo.

### 6.3. Tipologías de operadores modelados

Como producto del análisis de la información remitida por diversos operadores en virtud de la solicitud de información realizada por la CRC en el mes de Febrero de 2010<sup>35</sup>, se identificaron diferentes tipos de operadores. A efectos de reflejar las diferentes tipologías de operaciones de mensajería expresa masiva que caracterizan al mercado postal colombiano, el modelo desarrollado considera en su análisis **(i)** operadores masivos puros, **(ii)** operadores de mensajería expresa de alcance nacional que prestan servicios masivos de menor importancia en su estructura de ingresos y **(iii)** operadores integrados de mensajería expresa con cubrimiento nacional y con servicios masivos de grandes niveles.

En relación con lo anterior, de acuerdo con la información del estudio del mercado realizado por Econometría S.A. en el año 2009<sup>36</sup>, existen otros operadores de mensajería expresa que no prestan servicios masivos o para los cuales la mensajería masiva representa un porcentaje mínimo y que se especializan en otros productos postales, así como firmas transportadoras que no tienen el negocio de mensajería expresa masiva dentro de su línea de negocio. Los operadores con dichas características no fueron considerados en el ejercicio de fijación de tarifas mínimas para mensajería expresa masiva que se expone en este documento.

En virtud de lo anterior, a continuación se presenta una descripción de los tipos de operadores considerados en el marco del desarrollo de la presente propuesta regulatoria.

#### 6.3.1. Grupo 1: Operadores masivos puros

Este grupo corresponde a operadores que solo prestan mensajería expresa masiva, dichos operadores masivos puros no prestan otro tipo de servicios postales, o el volumen de prestación de otros servicios es muy bajo en comparación con aquéllos catalogados como masivos.

---

<sup>35</sup> En virtud de dicha consulta se recibió reporte por parte de 60 operadores.

<sup>36</sup> Econometría. Estudio del mercado postal en Colombia y definición del SPU. Informe Fase I. Diciembre de 2009.

A partir de la solicitud de información realizada por la CRC, se recibió reporte por parte de 60 operadores, de los cuales 20 son operadores que han sido incluidos en este grupo, los cuales prestan servicios masivos exclusivamente. Se trata de empresas pequeñas, que operan en 25 de los centros urbanos más grandes del país y que se especializan en la atención de las necesidades de entrega masiva de piezas postales, principalmente documentos. Debe mencionarse que, en este grupo existen firmas que entregan también paquetes de manera masiva, pero éstas son poco representativas entre el total de empresas que lo conforman.

De acuerdo con la información remitida, las empresas de este grupo generaron durante el año 2009, alrededor de 105 millones de envíos al año, y facturaron \$36.779 millones, lo que representa cerca de un 25% del mercado de envíos masivos en términos de envíos y un 20% del mercado en términos de ingresos<sup>37</sup>.

A efectos de recoger **(i)** las características disímiles de estos operadores y **(ii)** la posibilidad de que se logren algunas economías de escala<sup>38</sup> (representadas en la posibilidad de compartir algunos costos fijos como dirección central, supervisión y transporte), se agregaron las diferentes empresas de mensajería masiva pura que operan en el país y se trataron como una única empresa nacional.

### **6.3.2. Grupo 2: Operadores de mensajería expresa de alcance nacional que prestan servicios masivos de menor importancia en su estructura de ingresos.**

En este tipo se agrupan los operadores de mensajería expresa con cobertura nacional, que si bien prestan servicios masivos, los mismos tienen una reducida importancia en comparación con la que representan los servicios de mensajería expresa individual. A este respecto, el volumen de servicios masivos para estas compañías es relativamente pequeño dentro de su estructura de ingresos, frente al papel que juegan los restantes productos o servicios que proveen.

En este grupo se encuentran operadores nacionales que tienen un cubrimiento mucho mayor que los del grupo anterior, atendiendo las ciudades más representativas del territorio nacional. En consecuencia, tienen un tamaño de operación más elevado, y cuentan con la posibilidad de distribuir algunos costos entre productos masivos y no masivos.

---

<sup>37</sup> Para el tamaño del mercado se tomó como referencia el estudio de Econometría antes citado desarrollado para el Ministerio de TIC en el año 2009.

<sup>38</sup> Buscando simular operaciones eficientes especializadas que alcanzaran economías de escala por operaciones con cubrimiento nacional.

Se han considerado en este grupo a cuatro operadores<sup>39</sup> que generan proporcionalmente muchos más ingresos<sup>40</sup> que el grupo de 20 firmas que conforman el grupo anterior, pero con una operación de masivos de alrededor de 16 millones de envíos al año, de acuerdo con la información reportada a la CRC. Son operadores dedicados mucho más intensamente a la mensajería expresa no masiva, al negocio internacional y a la mensajería de documentos y paquetes individuales. Tienen una cobertura nacional, con una red de oficinas dedicadas a la admisión de piezas postales individuales y sistemas de información mucho más sofisticados que permiten localizar y rastrear los envíos, así como tener confirmación de entrega de los mismos.

### **6.3.3. Grupo 3: Operadores nacionales integrados de mensajería expresa con cubrimiento nacional y con servicios masivos de grandes niveles.**

El tercer tipo de operadores considerados en el presente estudio intentó recoger la operación del operador más grande del mercado masivo, y que ofrece los servicios que prestan los operadores agrupados en el numeral anterior, pero con una línea de servicios masivos mucho más importante dentro de su estado de resultados.

Este operador juega un papel muy importante en el mercado de masivos, puesto que admite 67 millones de envíos de tal naturaleza, mientras que los operadores agrupados en el numeral anterior sólo admiten 16 millones de envíos. Este operador cuenta con la mayor cobertura nacional, después de Servicios Postales Nacionales (SPN) y cuenta, con una red de 1.881 oficinas y 896 municipios.

En línea con lo anterior es de anotar que, la otra diferencia central entre este operador y los operadores pertenecientes al grupo 2, tiene que ver con los precios de los servicios masivos de ambos grupos de operadores y, en últimas, con el tipo de servicios masivos que ofrecen. Específicamente, los precios por envío que ofrecen los operadores del grupo 2 son significativamente más elevados, reflejando con ello que el tipo de servicios masivos es considerablemente diferente al que ofrece el operador del grupo 3.

---

<sup>39</sup> No obstante el hecho que existen otros operadores importantes en este grupo, debe mencionarse que éstos no entregaron información al respecto. En todo caso se considera ésta una muestra significativa.

<sup>40</sup> Según las cifras reportadas por estos cuatro operadores en virtud de la solicitud de información efectuada por la CRC, sus ingresos suman más de 3 billones de pesos.

## 6.4. Modelo conceptual de costos para la determinación de precios en el mercado de mensajería expresa en Colombia

Dadas las consideraciones desarrolladas hasta el momento, las sub-secciones que se presentan a continuación están dirigidas a resumir la operación del modelo de costos para una empresa de mensajería expresa, con el cual será posible derivar de manera específica (entre otras cosas) la tarifa mínima para el servicio de mensajería masiva y su interconexión entre operadores.

Enmarcaremos primero la operación del modelo describiendo los procesos típicos que caracterizan la operación de una firma de mensajería expresa en Colombia, para luego presentar la estructura funcional del modelo.

### 6.4.1. Procesos fundamentales en la operación de una firma postal

La siguiente gráfica presenta los procesos misionales y transversales típicos que caracterizan la operación de una firma de mensajería expresa y sobre los cuales se diseñará la red postal del operador nacional eficiente.

**Gráfica 8: Procesos misionales y transversales fundamentales de un operador de mensajería expresa.**



FUENTE: SAI

Los procesos misionales fundamentales de un operador postal son:

- **Admisión:** La recepción de piezas postales en predios bien sea de la compañía postal o del cliente mismo.
- **Clasificación:** El proceso de ordenamiento, enrutamiento y análisis de las piezas postales admitidas, definiendo la manera como las mismas serán enrutadas, transportadas y entregadas posteriormente al cliente final. Esta clasificación puede tener lugar en diferentes momentos y puntos de la red postal (desde el punto de admisión, hasta en centros de clasificación especializados).

- Transporte: El proceso permite llevar las piezas postales a los centros de clasificación para de éstos transportarlos hacia los puntos de distribución.
- Entrega: El proceso de hacer llegar las piezas postales de los centros de distribución al cliente final.

Existen también una serie de procesos transversales que sirven de apoyo a los procesos misionales. En este sentido, las empresas deben contar con áreas, como gerencia, contabilidad, tesorería, finanzas, mercadeo (entre otras), que sirven de apoyo a la operación del negocio. Otras compañías tienen áreas especializadas de logística que son críticas en el desarrollo de la operación.

#### **6.4.2. Productos considerados en el modelo de costos de mensajería expresa**

La siguiente gráfica presenta los productos que se modelan en el análisis. Tal como se muestra, en el segmento superior izquierdo de la Gráfica 9, para efectos del modelo los operadores masivos puros ofrecen servicios de mensajería expresa masiva, tanto en la forma de documentos, como en paquetería, exclusivamente.

Según la información de los operadores que reportaron a la CRC, del total de los envíos masivos, el 3,36% corresponden a paquetería, mientras que el restante 96,4% son documentos. En cuanto a los volúmenes de ventas, los paquetes masivos representan cerca del 7% de los ingresos totales de este tipo de operadores, mientras que el 93% restante corresponde a documentos.

De otro lado, los operadores nacionales que conforman los grupos 2 y 3 que prestan servicios masivos, ofrecen además servicios de mensajería expresa individual de documentos y paquetes. También prestan otros servicios como servicios logísticos y de carga.

#### **Gráfica 9: Productos que prestan los operadores de mensajería expresa en Colombia**



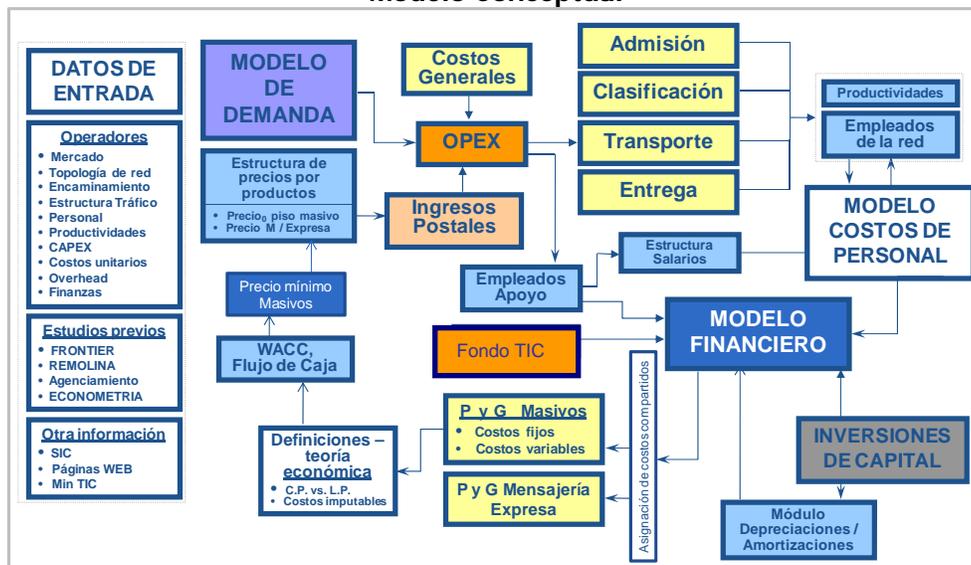
Fuente: SAI.

1 M.E.: Mensajería expresa

### 6.4.3. Estructura General del Modelo de Costos

Dadas las anteriores consideraciones, a continuación se describe el funcionamiento general del modelo de mensajería expresa.

**Gráfica 10: Modelo de costos para una empresa de mensajería expresa en Colombia: Modelo Conceptual**



Fuente: SAI

A este respecto, la Gráfica 10 describe, en términos generales, el funcionamiento del modelo de costos para la determinación de precios en el mercado de mensajería expresa en Colombia.

### **Módulo Datos de Entrada**

En términos generales, el modelo de simulación de la estructura de un operador de mensajería expresa parte del módulo de datos y supuestos (ver sección lateral izquierda de la ilustración anterior), donde, previamente, el usuario define la información de entrada al modelo, relacionada con variables como la topología de la red de admisión, el número y ubicación de los centros de clasificación de la red, la red de encaminamiento, la estructura de envíos por productos, para citar tan solo algunos de los parámetros de entrada más relevantes.

### **Módulo de Demanda**

Una vez cargada la información de entrada al modelo, éste procede a calcular el tamaño del mercado en el módulo de demanda, donde se determinan los volúmenes de envíos del mercado por productos y su participación ante diferentes escenarios para las variables claves de control. La determinación del módulo de demanda parte de las proyecciones que desarrolló la Unión Temporal Econometría S.A. – SEI S.A. y la definición del tamaño del mercado que realizó esa última firma para el Ministerio de las TIC.<sup>41</sup>

### **Módulo de Ingresos**

El módulo de demanda alimenta a su vez al módulo de ingresos, que recibe los envíos, calculando los ingresos operativos para cada uno de los negocios postales a los que se hizo mención anteriormente (véase el segmento superior izquierdo de la ilustración anterior). En esta instancia, el módulo realiza el cálculo de ingresos partiendo de una primera aproximación del precio mínimo para la mensajería expresa masiva, la cual corresponde al precio promedio reportado por los operadores. Este precio se revalorará más adelante cuando se realicen los cálculos de los costos de cada uno de los procesos, la determinación del costo de capital, el cálculo de las inversiones de capital en equipos y software, la estimación del nivel de impuestos y la definición de los flujos de caja integrados.

### **Módulo de Clasificación**

El módulo de demanda alimenta, igualmente, al módulo de clasificación, donde, dado el volumen de envíos recibidos por cada centro de clasificación y los niveles de productividad estimados, se determina el número de empleados de carácter operativo requeridos en dicho proceso (véase la casilla que aparece en el extremo superior derecho de la Gráfica 10). Para determinar los envíos que arriban a cada centro de clasificación se utiliza la matriz de origen-destino promedio calculada a partir de la información que suministraron algunos de los operadores a la CRC.

La cantidad de empleados que requiere la empresa para clasificar las piezas que llegan a un centro de clasificación alimentan el módulo de costos de personal, en el cual se determinan los salarios del personal de clasificación, junto con las prestaciones laborales y los aportes parafiscales de ley asociados. Adicionalmente, se estiman los equipos, muebles y enseres que requieren tanto cada empleado de clasificación, como el mismo centro de clasificación. El valor de estos equipos se traslada al balance general de la compañía, al flujo de caja y al módulo de depreciaciones, dentro del módulo financiero (segmento lateral inferior derecho de la Gráfica 10).

### **Módulo de Transporte**

Una vez determinado el número de empleados que se requiere para adelantar el proceso de clasificación y determinados los envíos por rutas a partir de la matriz de origen-destino, el módulo de clasificación alimenta con esta información al módulo de transporte, en donde se determina el medio en el que se transportará el correo (aéreo, terrestre urbano o intermunicipal), para que las piezas postales sean dirigidas a otro centro de clasificación, a un centro de distribución o a un usuario final y los costos de transporte definidos en función del peso en kilogramos transportado, de la capacidad utilizada de los furgones y camiones, de las distancias a recorrer y de los costos de arrendamiento de la flota de transporte.

### **Módulo de Distribución y Entrega**

Posteriormente se modela el transporte de los envíos ya clasificados con destino a un centro de distribución o de entrega, de donde son despachados para su entrega al usuario final. Lo anterior ocurre en el módulo de entrega, en el segmento superior derecho de la ilustración, donde se determina el costo de los carteros y de los vehículos (si existe necesidad de alguno). Estas cifras

---

<sup>41</sup> Estudio del mercado postal en Colombia y definición del Servicio Postal Universal. 2009

alimentan, a su vez, los módulos de personal, activos fijos e inversiones, el flujo de caja de la compañía y, en últimas, los módulos de depreciaciones e impuestos.

### **Módulos de Gastos y de Capital**

El módulo de costos y gastos de operación (OPEX) se complementa con la determinación del número de empleados de apoyo, la valoración económica de todos los costos asociados a la prestación de servicios generales (servicios públicos, papelería, honorarios, impuestos, aseo y vigilancia, entre algunos de los más relevantes) y la estimación de la contribución al Fondo de TIC. A continuación, el modelo procede, en el módulo de inversiones de capital (CAPEX), a determinar las necesidades de equipos, recursos físicos, tecnológicos y de mercadeo y publicidad.

### **Módulo Financiero**

Determinados los ingresos, gastos e inversiones, sus resultados se trasladan al módulo financiero donde se generan los diferentes escenarios de simulación y los estados financieros básicos: el estado de pérdidas y ganancias, el balance general y el flujo de caja.

Para finalizar, el módulo financiero procede a realizar la asignación de aquellos costos compartidos a los servicios postales que contempla el modelo. Los costos compartidos tienen que ver con recursos que se utilizan en la prestación de dos o más servicios que, por su naturaleza, no son exclusivos a un servicio debiendo, por lo tanto, utilizarse en la prestación de varios servicios postales en la red.

Con esta información y con las definiciones económicas fundamentales que se presentaron en la sección 6.2 del presente documento, el modelo procede a determinar el precio piso mínimo para la prestación del servicio de mensajería expresa masiva. A este respecto, en la gráfica anterior se presenta, en la esquina inferior izquierda, este importante paso en la determinación de ese precio dentro del modelo.

En caso que se decida utilizar flujos de caja futuros en el cálculo del precio mínimo de mensajería expresa (tarifa minorista), el modelo calcula el costo promedio ponderado de capital (WACC), con el cual es posible descontar dichos flujos a valor presente. Esta alternativa descuenta a valor presente los flujos de caja, ingresos y costos, del operador, utilizando la tasa de costo de capital. Con la estructura de costos del operador a valor presente, construye la propuesta de precio piso para el servicio de mensajería expresa masiva.

## 6.5. Información disponible para el desarrollo del modelo

A efectos de alimentar el modelo desarrollado, se indagaron diferentes fuentes de información. A continuación se presenta una descripción general de dichas fuentes:

### 6.5.1. Información primaria

La información primaria tiene que ver con aquella que se obtuvo de manera directa en el desarrollo de la presente propuesta regulatoria. Se relaciona de manera específica con **(i)** el cuestionario enviado a los operadores por parte de la CRC<sup>42</sup>, **(ii)** información de las páginas Web de los operadores y **(iii)** información enviada al Ministerio de TIC por parte de los operadores.

#### 6.5.1.1. Cuestionario enviado a los operadores por parte de la CRC

A efectos de recopilar la información necesaria para la determinación de la tarifa mínima para los servicios de mensajería expresa masiva, se elaboró un cuestionario en el que se solicitó información clave de la industria a los operadores, indagando a éstos por algunos de los aspectos esenciales de la red y sus costos. Cabe mencionar que fue la primera ocasión en que la CRC solicitó información de este tipo a las firmas de mensajería.

Dado el corto tiempo en que se requería tener la información, el momento en que la misma se les solicitó a los operadores y la situación de la industria, se solicitó únicamente la información mínima necesaria para definir los elementos esenciales de la red. Solamente se insistió en las variables claves de dimensionamiento relacionadas con temas tales como la descripción de la redes de admisión, los sueldos pagados al personal, los niveles de productividad de los procesos de clasificación y entrega, el número de personas en el proceso de clasificación y distribución, el número de vehículos, la matriz de origen-destino y la estructura de los procesos transversales de apoyo.

A este respecto, se recibió información oportuna de 60 operadores de diferentes sectores de la industria. Sin embargo, muchos de los actores más grandes o representativos del sector postal respondieron de manera parcial, no enviaron información de ningún tipo, o no lo hicieron a tiempo

para que dicha información pudiera ser considerada en el desarrollo de la presente propuesta regulatoria.

A partir de las cifras del Ministerio de TIC, según las cuales existen 240 empresas registradas como operadores de mensajería expresa para el año 2008 y 218 empresas registradas para el año 2009, se estima que entre 152 y 182 empresas de mensajería expresa no enviaron la información solicitada por la CRC en el mes de febrero de 2010.

### **6.5.1.2. Información de las páginas Web de los operadores**

Algunos operadores proporcionan en sus páginas Web cierta información relacionada con el diseño básico de la red y los estados financieros de los operadores. Para los operadores restantes se utilizó la información que reportaron a la CRC, con las limitaciones asociadas según se describió en el numeral anterior.

### **6.5.1.3. Información enviada al Ministerio de TIC por parte de los operadores**

Se tuvo acceso a la información proporcionada por los operadores al Ministerio de TIC relacionado con el pago de las contribuciones al Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

## **6.5.2. Información secundaria**

Las fuentes secundarias tienen que ver con **(i)** información del Plan Único de Cuentas e **(ii)** información de estudios realizados previamente.

### **6.5.2.1. Información del Plan Único de Cuentas**

Disponible a 6 dígitos de los operadores postales, y reportada a la Superintendencia de Sociedades. La información se obtuvo de diferentes sectores donde los operadores de mensajería expresa reportan información.

---

<sup>42</sup> Solicitud de Información a operadores postales realizado por la CRC en Febrero de 2010.

A partir de la consulta realizada en la Superintendencia de Sociedades, se obtuvo información del balance general y del estado de resultados de las empresas, a efectos de determinar indicadores de **(i)** rotación (cartera, inventarios, proveedores), **(ii)** rentabilidad (rentabilidad de activos y patrimonio), **(iii)** endeudamiento y **(iv)** eficiencia (gastos/ingresos, costos/ingresos, entre otros).

A efectos de validar los datos recolectados, dicha información se confrontó con aquella que reportaron los operadores a la CRC, obteniendo resultados similares para los indicadores financieros promedio.

### 6.5.2.2. Información de otros estudios

Se contó asimismo con información de otros estudios realizados en los últimos años, en varias fases de la industria:

- Frontier Economics. Noviembre de 2004:
  - Fase 1. Estudio del Mercado Postal en Colombia.
  - Fase 2. El costo de la provisión del SPU.
  - Fase 3. Modelos de financiación del SPU.
  
- Estudios de la firma Remolina Estrada y grupo de reestructuración de Adpostal: Agosto 9 de 2006:
  - Justificación técnica de la liquidación de la Administración Postal Nacional "Adpostal".
  - Documento técnico que sustenta la operación postal a partir de la liquidación de Adpostal.
  
- Plan Integral de reforma y Desarrollo Postal PIDEP de la UPU.
  
- Estudio de Hugo Estrada, et. al. "Nuevo Módulo de Agenciamiento de ADPOSTAL", 2005: De este documento se tomó información de los costos de oficinas típicas, inversiones de capital y costos operacionales de las mismas.
  
- Estudio de Econometría S.A. "Informe Fase I. Estudio del mercado postal en Colombia y Benchmarking Internacional". De este estudio se tomó la siguiente información:
  - Proyección del mercado postal colombiano.
  - Módulo de tipificación de municipios.

- Matriz nodal – 7 x 7 - de envíos y de kilogramos.
- Precios unitarios de algunos costos de la red.

## 7. Resultados del Modelo

Con base en la información de envíos masivos que maneja el tipo de operador modelado y de acuerdo con los costos asociados a los servicios de mensajería expresa masivos, se calcula la tarifa mínima para estos servicios. Para este efecto, se debe tener en cuenta la argumentación teórica que se planteó en el inicio del documento, en lo relacionado con la presencia o no de economías de escala y la determinación del costo mínimo para servicios masivos de mensajería expresa.

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 (Véase la Gráfica 5), no teniendo ninguno de ellos, por su tamaño, la capacidad de trabajar en los segmentos bajos de costos y, por tanto, alcanzar su MES.

A efectos de contar con información de múltiples escenarios de valoración, se corrió el modelo desarrollado tanto para (i) un operador masivo puro teórico eficiente con operación nacional (operador 1), (ii) un operador nacional de mensajería expresa con operación marginal en el negocio masivo (operador 2) y (iii) operador nacional - intensivo en servicio masivos, (operador 3).

Para cada uno de ellos se calculó: (i) el costo variable puro que corresponde a los costos variables mínimos, sin incluir costos fijos, (ii) el costo directo total, con costos fijos directos del negocio de masivos, sin incluir imputaciones por costos indirectos y, (iii) el costo total que corresponde a los costos del negocio masivo, incluyendo costos indirectos. De acuerdo con estos escenarios, los resultados que arroja el modelo se presentan en la Gráfica 11.

Se encuentra que los casos relevantes de análisis son los del operador 1<sup>43</sup> y el operador 3<sup>44</sup>. El operador 2 no genera costos eficientes en el producto masivo por corresponder a una porción poco

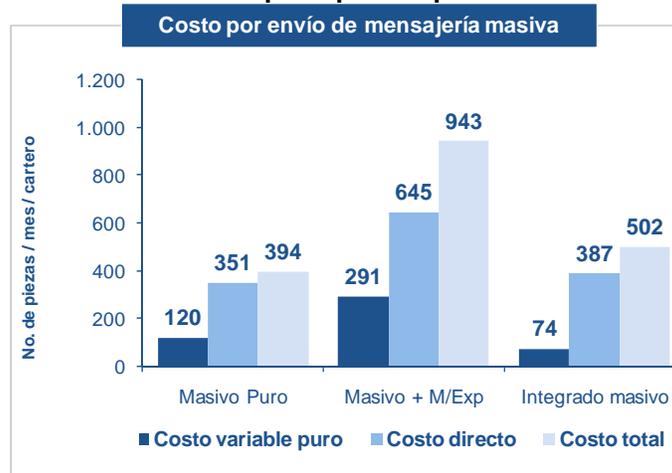
---

<sup>43</sup> Supone un operador masivo puro hipotético que cubre las principales ciudades del país y trabaja en niveles cercanos a los 100 millones de envíos masivos al año.

<sup>44</sup> Supone un operador con volúmenes cercanos a los 67 millones de envíos masivos al año

significativa de los envíos que tramita, encontrando precios muy por encima de los otros dos casos analizados<sup>45</sup>.

**Gráfica 11: Resultados de costos unitarios por pieza de envíos masivos arrojados por el modelo por tipo de operador**



Fuente: CRC.

Cabe destacar que para este tipo de envíos se toman como referencia objetos menores a 250 gramos, que es el rango de peso en el que se suele negociar en la industria.

Como se había mencionado anteriormente, para la definición de la tarifa mínima hay que considerar el rango entre el costo medio variable y el costo medio total. De acuerdo con los resultados presentados en la Gráfica 11, el costo medio variable del modelo corresponde a un valor por envío de \$120 constantes de enero de 2010 para el operador 1 y de \$74 constantes de enero de 2010 para el operador 3.

En cuanto a los costos medios totales, los cuales permiten cubrir en el largo plazo todos los costos de prestación del servicio, el modelo arroja un valor por envío de \$394 constantes de enero de 2010 para el operador 1 y de \$502 constantes de enero de 2010 para el operador 3.

Debe considerarse que estos costos corresponden a un producto que es principalmente urbano prestado por operadores eficientes que alcanzan algún grado de economía de escala en

<sup>45</sup> Analizando la muestra de operadores de este grupo se encuentra que su producto masivo se enfoca a piezas con algo mas de peso –múltiples hojas- y en cantidades relativamente bajas (cientos o a lo sumo miles de piezas al año)

operaciones nacionales. Sobre el valor piso que se fije, pueden existir costos adicionales para mercados específicos de difícil operación logística, que presenten deseconomías de escala según se manejen volúmenes de tráfico pequeños para un cliente particular, entre otros factores.

## 8. Propuesta Regulatoria

Con el objetivo de generar un marco regulatorio alrededor de la tarifa mínima para la mensajería expresa que acoja los elementos básicos que se tratan en soluciones de mercado y regulatorias en la práctica tradicional a nivel internacional, y que además se generen los efectos de ordenamiento de mercado que corresponderían a este tipo de medidas, se sugiere complementar la fijación del piso tarifario con algunas reglas adicionales que se explican a continuación. En este orden de ideas, la sub-sección 8.1 presenta las definiciones a considerar y la sección 8.2 se presentan los principios y condiciones que enmarcaría la interconexión entre operadores para la prestación de servicios postales. La sub-sección 8.3 presenta la obligación de reporte de información tarifaria. Finalmente, la sub-sección 8.4 presenta la propuesta de piso tarifario para el servicio de mensajería expresa masiva.

### 8.1. Definiciones

Con el objetivo de dotar de mayor claridad en materia de los conceptos postales que requieren ser precisados y que se relacionan con la expedición de la resolución que determine el piso tarifario para los servicios de mensajería expresa masiva y su interconexión entre operadores, se propone definir los siguientes aspectos:

**Interconexión Postal:** Es el acceso y uso que un operador de servicios postales hace de la red postal de otro operador postal.

**Servicio de Mensajería Expresa Masiva:** Es aquel servicio de mensajería expresa que implica la entrega de objetos postales masivos por un mismo remitente a un operador postal para ser repartido entre un plural de destinatarios, no sujeto a un contrato de adhesión.

**Objetos Postales Masivos de Mensajería Expresa:** Número plural significativo de objetos postales entregados por un mismo remitente a un operador postal con el fin de que sean distribuidos a un número plural de destinatarios.

## 8.2. Criterios Generales para la Interconexión Postal

A efectos de enriquecer el marco regulatorio con principios relativos a la interconexión, de común uso en los marcos regulatorios de diversas industrias<sup>46</sup>, se propone incluir los siguientes criterios generales respecto de las condiciones generales de interconexión entre operadores postales.

- **Orientación A Costos.** Las tarifas de interconexión deberán estar orientadas a costos eficientes más utilidad razonable.
- **Trato no Discriminatorio.** Los operadores de servicios postales deberán ofrecer a otro operador de servicios postales condiciones técnicas, operativas y económicas no menos favorables a las ofrecidas a sus matrices, filiales, subsidiarias o a sí mismo, o a cualquier otro operador de servicios postales o usuarios finales, en condiciones no discriminatorias.
- **Publicidad.** La totalidad de las condiciones técnicas, operativas y económicas bajo las cuales prestarán la interconexión postal a la que se refiere la presente resolución, serán públicas.

## 8.3. Reporte de Información

Con el objetivo de recopilar información relevante del mercado postal que le permita a la CRC hacer un monitoreo y seguimiento al comportamiento del mercado para el posterior ejercicio de sus facultades regulatorias, se considera pertinente establecer a los operadores postales una obligación de reporte periódico de información relativa a las tarifas minoristas y mayoristas (interconexión) del servicio de mensajería expresa masiva. Dicho reporte será efectuado con periodicidad trimestral.

De manera complementaria y con el objetivo de monitorear las condiciones de precio a las cuales se acuerdan los negocios de mensajería expresa masiva tanto con usuarios finales como aquellos que se suscriban con otros operadores postales a efectos de interconexión, la CRC considera pertinente solicitar que los operadores postales remitan a esta Comisión copia de los acuerdos de dicha naturaleza, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha en la cual fueron pactados,

---

<sup>46</sup> V.gr Servicios públicos Domiciliarios en la Ley 142 de 1994, y Servicios de telecomunicaciones en la Ley 1341 de 2009.

cuando se negocien volúmenes anuales iguales o superiores a 100.000 envíos masivos. En el caso de acuerdos existentes a la fecha de entrada en vigencia de la resolución que se expida, los operadores deberán reportar los acuerdos a más tardar el 30 de septiembre de 2010. Con posterioridad a dicha fecha, en caso de presentarse modificaciones, los operadores deberán remitir en el mismo plazo antes mencionado dicha información ante la CRC.

Es de anotar que en la medida en que dichos acuerdos incluyan información que la ley considera de carácter confidencial, la misma recibirá un tratamiento reservado, a efectos de lo cual los operadores postales deberán reportarla de manera separada. En todo caso, la información sobre precios no puede ser considerada como confidencial por los operadores.

#### **8.4. Propuesta de tarifa mínima**

De acuerdo con los resultados arrojados por el modelo de costos con base en el cual se determina la tarifa mínima para el servicio de mensajería expresa masiva y su interconexión entre operadores y en aras de garantizar tanto la competencia como la calidad en la prestación de dichos servicios, la CRC estima necesario que en el mediano plazo, el mercado alcance un piso tarifario que contemple la cobertura de los costos medios totales, a efectos de que la estructura tarifaria de los operadores permita asegurar un nivel adecuado de calidad del servicio, en aras de maximizar el bienestar de los usuarios.

Sin embargo, y de acuerdo con la muestra de mercado elaborada por la CRC mediante encuesta a remitentes de objetos postales masivos, se observan negociaciones de envíos masivos con valores unitarios que se encuentran alrededor del costo medio variable de corto plazo calculado por el modelo.

En virtud de ello, esta Comisión considera conveniente que el piso tarifario para el servicio de mensajería expresa masiva se fije inicialmente de acuerdo con los costos medios variables y aumente progresivamente hasta alcanzar el valor asociado a los costos medios totales del servicio. Lo anterior con el fin de que los operadores puedan ajustar paulatinamente las tarifas del servicio de mensajería expresa masiva.

En este sentido, la propuesta de tarifa mínima considera la aplicación de un esquema de gradualidad, tal y como se propone a continuación:

A partir de la expedición de la presente resolución	120 pesos constantes de enero de 2010
A partir del primero de enero de 2011	257 pesos constantes de enero de 2010
A partir del primero de enero de 2012	394 pesos constantes de enero de 2010

Estos valores se actualizarán anualmente cada primero de enero y a partir del primero de enero de 2011 de acuerdo con la variación anual del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV).