



Comisión de Regulación
de Comunicaciones

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Definición del peso máximo del servicio de mensajería expresa

Regulación Postal

Agosto de 2011



Libertad y Orden

Definición del Peso Máximo del Servicio de Mensajería Expresa

ÍNDICE DE CAPÍTULOS

Introducción.....	5
1. Antecedentes normativos y competencia de la CRC	6
2. Aspectos legales.....	9
2.1. Definiciones de la Ley 1369 de 2009	9
2.2. La prestación de los servicios postales en el marco de los acuerdos comerciales.....	12
2.3. La facultad de reglamentar el peso máximo expresada en la Ley	13
3. Aspectos económicos.....	15
3.1. Impacto sobre los costos de los operadores	15
3.2. Impacto sobre la competencia en el mercado postal	16
3.3. Impacto sobre la competencia entre el mercado postal y de transporte de carga.....	18
3.4. Efectos para los usuarios.....	19
4. Análisis de información de los operadores de mensajería	20
4.1. Estimación preliminar realizada en 2010.....	20
4.2. Análisis de la información reportada en los dos primeros trimestres de 2011	21
4.2.1. Información reportada de número de envíos.....	23
4.2.2. Información reportada de peso de los envíos.....	28
4.2.3. Información reportada de ingresos por los envíos	33
5. Conclusiones.....	37
6. Propuesta regulatoria	38

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Desarrollo de condiciones favorables para un particular dentro de un mercado relevante con dos productos.....	18
Ilustración 2. Distribución estimada de probabilidad según rangos de peso de objetos postales basado en información de mercado de 2009.	21
Ilustración 3. Distribución de envíos individuales de Mensajería Expresa según tipo de tráfico (Trim I-2011)	25
Ilustración 4. Distribución de envíos individuales de mensajería expresa por rango de peso (Trim I-2011).....	26
Ilustración 5. Distribución de los envíos individuales para el servicio de mensajería expresa por rango de peso (Trim I-2011)	27
Ilustración 6. Distribución de envíos reportados por proveedores de mensajería expresa (Sem I-2011).....	28
Ilustración 7. Distribución del peso agregado de los envíos individuales según tipo de tráfico (Trim I-2011)	29
Ilustración 8. Participación de peso agregado por rango de peso en envíos individuales de mensajería expresa (Trim I-2011).....	30
Ilustración 9. Distribución de volúmenes (peso) de envíos individuales de mensajería expresa por rango de peso (Trim I-2011)	31
Ilustración 10. Distribución de pesos reportados por proveedores de mensajería expresa (Sem I-2011).....	32
Ilustración 11. Distribución de ingresos de envíos individuales por tipo de tráfico (Trim I-2011) ...	34
Ilustración 12. Distribución de ingresos de envíos individuales por rango de peso del envío (Trim I-2011).....	35
Ilustración 13. Distribución de ingresos de envíos individuales por rango de peso (Trim I-2011)...	35

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Definiciones legales de objetos postales comprendidas en la Ley 1369 de 2009	10
Cuadro 2. Descripción de los anexos 2 y 3 de la Resolución CRC 2959 de 2010	22
Cuadro 3. Envíos reportados por proveedores de servicios postales (Trim I-2011)	23
Cuadro 4. Tráfico reportado por operadores de mensajería expresa (Trim I-2011).....	24
Cuadro 5. Envíos reportados por proveedores de mensajería expresa (Sem I-2011)	28
Cuadro 6. Peso total de envíos reportados por proveedores de mensajería expresa (Trim I-2011)	29
Cuadro 7. Peso total de envíos reportados por proveedores de mensajería expresa (Sem I-2011)	32
Cuadro 8. Ingreso total por envíos reportados por proveedores de mensajería (Trim I-2011)	33
Cuadro 9. Precios medios por tipo de envío individual (Trim I-2011)	33
Cuadro 10. Ingreso total por envíos reportados por proveedores de mensajería expresa (Sem I-2011).....	36
Cuadro 11. Precios medios por tipo de envío individual (Sem I-2011)	36

Introducción

Este documento expone el desarrollo de los análisis jurídicos y económicos realizados por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) frente a lo establecido en el numeral 2.3 del Artículo 3 de la Ley 1369 de 2009, en relación con la reglamentación del peso máximo del servicio de mensajería expresa¹. En la citada disposición, se dice que la CRC debe reglamentar el peso, entendiendo que la interpretación de esta reglamentación sólo puede referirse al establecimiento del peso máximo aplicable al servicio de mensajería expresa, que en ningún caso puede ser superior a los 5 kilogramos. Estos estudios se encuentran inscritos en el marco del desarrollo del proyecto denominado "*Definición del peso máximo para el servicio de mensajería expresa*" de la Agenda Regulatoria de la CRC para el año 2011.

De conformidad con lo antes mencionado, este documento está organizado en seis capítulos y una introducción, de la siguiente manera: La primera sección presenta el análisis de los antecedentes normativos y de mercado, donde se efectúa una revisión de lo establecido en el numeral 2.3 del artículo 3 de la Ley 1369 de 2009, que consagra la competencia de la CRC para reglamentar el peso para el servicio de mensajería expresa, tema que es explicado con profundidad en el segundo capítulo. En el tercer capítulo se exponen las consideraciones de orden económico respecto de la fijación del peso máximo para el servicio de mensajería expresa en Colombia.

En el capítulo cuarto se presenta el ejercicio cuantitativo de estimación de mercado desarrollado en 2010, detallando la información de la cual se dispuso para el mismo, los supuestos de la estimación elaborada y las estimaciones de la función de distribución de pesos. También se analiza la información de los operadores postales correspondiente a los anexos de la Resolución CRC 2959 de 2010 del primer semestre del año en curso con el fin de caracterizar la operación de las empresas de mensajería y analizar el posible impacto de las medidas regulatorias sugeridas.

La quinta sección, recoge las conclusiones y recomendaciones de los análisis desarrollados. Finalmente, en la sexta sección se presenta la propuesta regulatoria en materia de peso máximo para el servicio de mensajería expresa que la CRC pone a consideración del sector para su discusión.

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

1. Antecedentes normativos y competencia de la CRC

El régimen postal anterior a la expedición de la Ley 1369 de 2009 estableció el peso máximo de los objetos postales que cursaran por las redes del servicio de mensajería especializada, para lo cual definió que **el peso de los objetos que cursaran por las redes de mensajería especializada era hasta de (2) kilogramos de peso**, en los términos del artículo 2 del Decreto 229 de 1995².

Dicho servicio era definido en el citado Decreto como una clase de servicio postal en los siguientes términos:

***“Artículo 6°. Servicios de mensajería especializada.** Se entiende por servicio de mensajería especializada, la clase de servicio postal prestado con independencia de las redes postales oficiales del correo nacional e internacional, que exige la aplicación y adopción de características especiales, para la recepción, recolección y entrega personalizada de envíos de correspondencia y demás objetos postales, transportados vía superficie y/o aérea, en el ámbito nacional y en conexión con el exterior.” (Se subraya)*

Por su parte los servicios postales a los que se refiere el anterior artículo eran definidos en el mismo decreto en términos del envío de correspondencia y otros objetos postales así:

***“Artículo 1° Servicios Postales.** Se entiende por servicios postales, el servicio público de recepción, clasificación y entrega de envíos de correspondencia y otros objetos postales. Los servicios postales comprenden la prestación del servicio de correos nacionales e internacionales y del servicio de mensajería especializada.” (Se subraya)*

Adicionalmente, la misma norma limitaba dichos objetos a un peso máximo de dos (2) kilogramos en los siguientes términos:

***“Artículo 2° Envíos de correspondencia y otros objetos postales.** Se entiende por*

² Con ocasión de la expedición de la Ley 1369 de 2009, el citado decreto fue derogado expresamente, tal como lo dispuso el artículo 50 de la referida Ley, en los siguientes términos:

Artículo 50. Derogatorias. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y en particular el artículo 37 de la Ley 80 de 1993, artículo 3° de la Ley 46 de 1904, el Decreto 229 de 1995 y el Decreto 275 de 2000.

envíos de correspondencia y otros objetos postales, las cartas, las tarjetas postales, los aerogramas, las facturas, los extractos de cuentas, los recibos de toda clase, los impresos, los periódicos, los envíos publicitarios, cecogramas, las muestras de mercaderías, los pequeños paquetes, y los demás objetos que cursen por las redes postales del servicio de correos y del servicio de mensajería especializada, hasta dos (2) kilogramos de peso." (Se subraya)

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, los operadores postales del servicio de mensajería especializada, por mandato expreso del Decreto 229 de 1995, tienen definido el peso de 2 kilogramos como el límite de lo que es considerado un objeto postal que puede ser transportado por sus redes postales.

Por su parte, el 30 de diciembre de 2009, entró en vigencia la Ley 1369 de 2009, *por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones.* Esta Ley define que los servicios postales son un servicio público en los términos del artículo 365 de la Constitución Política, que su prestación está sometida a la regulación, vigilancia y control del Estado, con sujeción a los principios de calidad, eficiencia y universalidad, y establece que tales servicios se encuentran bajo la titularidad del Estado.

Igualmente, es importante advertir que la citada Ley definió el servicio postal de mensajería expresa con una previsión inicial, en la que consideraba el límite de peso de los objetos postales que se cursan por este servicio para aquellos objetos de hasta 5 kilogramos, y otorgó a la CRC la facultad de reglamentar dicho peso.

Así, la Ley 1369 de 2009 definió el servicio de mensajería expresa en los siguientes términos:

"2.3 Servicio de Mensajería Expresa. Servicio postal urgente que exige la aplicación y adopción de características especiales para la recepción, recolección, clasificación, transporte y entrega de objetos postales hasta de 5 kilogramos. Este peso será reglamentado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones". (Se subraya)

En este sentido, se concluye que el legislador estableció en la ley un valor del peso máximo aplicable a la mensajería expresa de 5 kilogramos. Al respecto, vale aquí indicar que en el contexto internacional los objetos postales pueden tener pesos superiores según la legislación de cada país y

según los acuerdos entre operadores a nivel internacional³.

Es claro entonces, que el nuevo régimen le asignó la función a cargo de la CRC, de establecer las reglas regulatorias sobre el peso máximo de los objetos postales enviados a través del Servicio de Mensajería Expresa hasta 5 kilogramos.

Ahora bien, la Ley 1369 de 2009 definió el servicio de Mensajería Expresa como una especie del servicio postal que en este contexto legal cubre las necesidades que antes cubría la Mensajería Especializada. Sobre esto último, es importante señalar que aún cuando ambos servicios comparten algunas características y son similares, legalmente se trata de servicios diferentes y así lo reconoció la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones mediante Concepto 001502 del 19 de octubre de 2010, cuando estableció que *“si bien el servicio de mensajería especializada y el servicio de mensajería expresa comparten algunas características como Registro individual de cada envío, Recolección a domicilio y Curso de envío, otras como el rastreo, tiempo de entrega y peso del envío implican visibles diferencias, razón por la cual, bajo el marco normativo actual, no considera esta Oficina que se pueda interpretar como un mismo servicio. Lo anterior, en los términos del artículo 27 del Código Civil.”* (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Finalmente, respecto del régimen de transición de la Ley 1369 de 2009, el Artículo 46 de la misma dispone lo siguiente:

*“Artículo 46. Transitorio. **Las empresas que presten servicios postales a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, podrán mantener sus concesiones y licencias hasta por el término de los mismos, bajo la normatividad legal vigente en el momento de su expedición y con efectos sólo para esas habilitaciones. Cumplido el término fijado por las concesiones o licencias, se les aplicará el nuevo régimen previsto en la ley. (NFT)***

³ Las experiencias internacionales en regulación de límites de peso al servicio privado de mensajería está relacionado con dos factores. El principal suele ser la protección del área de reserva del operador estatal de correos y en segundo lugar, este tipo de normativas se imponen respaldando solicitudes de sindicatos y uniones de trabajadores postales que abogan por limitar el peso, dado que en el último segmento de entrega, los carteros deben cargar estos objetos en sacos y maletas. Por ejemplo, con la entrada en rigor de la Directiva Europea 2008/06/EC a partir del primero de enero de 2011 se levantaron todas las restricciones de peso en el mercado privado de mensajería europeo.

En caso que las empresas que presten servicios postales a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley decidan acogerse a los términos de la misma, contarán con un plazo de seis (6) meses para adecuarse al cumplimiento de los requisitos en ella contenidos.”

Quiere ello decir, que aquellos concesionarios o licenciatarios de servicios postales habilitados a la entrada en vigencia de la Ley 1369 de 2009, que decidan no acogerse a este último régimen, se les aplicará en su integridad la normatividad vigente al momento de la expedición de su concesión o licencia, especialmente el Decreto 229 de 1995, hasta el vencimiento de tales títulos habilitantes, y cumplido dicho término les será aplicable el nuevo régimen legal.

En consecuencia, dado que la función de reglamentar el peso de los objetos postales está circunscrita al servicio postal de Mensajería Expresa, que como bien se estableció anteriormente se trata de un servicio diferente por definición legal al de Mensajería especializada, la regulación general que expida la CRC sobre el particular, estará dirigida a los operadores postales de Mensajería Expresa y adicionalmente respetando el régimen de transición previsto en el Artículo 46 de la Ley 1369 de 2009.

Se concluye, que en desarrollo de lo anterior la CRC debe determinar el peso de los objetos postales enviados a través del Servicio de Mensajería Expresa observando para tal fin, el límite de peso establecido por el legislador, de hasta 5 kilogramos. En este sentido, la competencia atribuida a la CRC, será desarrollada (i) a través de regulación de carácter general, teniendo en cuenta para tal fin como regulador del mercado postal, el propósito de promover la libre competencia, de manera que los usuarios se beneficien de servicios eficientes, conforme a lo establecido en el Artículo 19 de la Ley 1369 de 2009, (ii) con observancia del régimen transitorio de la Ley 1369 de 2009 como se desarrollará más adelante y (iii) podrá requerir información permanentemente a todos los operadores postales sin exclusión alguna con relación al peso de los objetos postales, para efectos de las estadísticas de tal información que constituyen entre otros, el insumo de la función reguladora.

2. Aspectos legales

2.1. Definiciones de la Ley 1369 de 2009

Una vez precisado lo anterior, es importante advertir que la Ley 1369 de 2009, definió el servicio

postal de mensajería expresa con una previsión inicial, en la que consideraba el límite de peso de los objetos postales que se cursan por este servicio para aquellos objetos de hasta 5 kilogramos, y otorgó a la CRC la facultad de reglamentar dicho peso. En particular, en la Ley 1369 de 2009 se encuentran definidos los siguientes objetos postales que hacen relación a límites de peso específicos:

Cuadro 1. Definiciones legales de objetos postales comprendidas en la Ley 1369 de 2009

Objeto	Definición Ley 1369 de 2009	Observaciones
Carta	Es toda comunicación escrita de carácter personal con indicación de remitente y destinatario, movilizada por las redes postales. Su peso puede ser hasta de <u>dos (2) kilogramos</u> .	
Impresos	Es toda clase de impresión en papel u otro material. Los impresos incluyen, folletos, catálogos, prensa periódica y revistas de hasta <u>dos (2) kg</u> .	
Telegrama	Es una comunicación escrita y breve para ser entregada mediante el servicio de correo telegráfico.	Exclusivo del correo
Cecograma	Impresiones que utilicen signos de cecografía en sistema braille, braille tinta o alto relieve destinadas exclusivamente para el uso de personas no videntes o con limitación visual. Se incluyen dentro de los cecogramas los libros, revistas, libros hablados digitales y el papel destinado para el uso de los ciegos. Los cecogramas tienen un peso de hasta de <u>siete (7) kg</u> .	Exclusivo del correo
Saca M	Saca que contiene diarios, publicaciones periódicas y documentos impresos similares, consignados a la dirección del mismo destinatario y con el mismo destino, de hasta <u>treinta (30) kg</u> .	Exclusivo del correo
Objetos postales masivos	Número plural de objetos postales que se entregan a un operador postal para ser repartido entre un plural de destinatarios.	
Pequeño paquete	Es un objeto de hasta <u>dos (2) kg</u> de peso.	

Fuente: CRC basado en la Ley 1369 de 2009

Así, cabe destacar que entre los objetos postales que pueden ser cursados por operadores de mensajería expresa y que son explícitamente definidos en la citada Ley, todos tienen un peso

máximo de 2 kilogramos, exceptuando telegramas⁴, sacas M⁵ y cecogramas⁶ que, como bien se resalta, son exclusivos del servicio de correo. En ese sentido es de indicar que si bien la ley no hace una relación exhaustiva de los objetos postales, toda vez que consagró un sistema enunciativo en la estructuración de las definiciones que contiene, es importante resaltar que en el rango de peso superior a 2 kilogramos no existen definiciones legales de productos específicos distintos a los exclusivos del correo.

De lo anterior se concluye que: (i) Cecogramas, Telegramas y Sacas M que se pueden encontrar en un rango superior a los 2 kg, no son objeto del servicio de mensajería expresa, toda vez que el trámite de dichos objetos es exclusivo del servicio de correo a cargo del Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo; (ii) los objetos postales masivos que no tienen límite de peso, se refieren en la práctica a objetos de bajo peso, por el carácter de masivo de la imposición de dichas piezas postales⁷ (iii) los demás objetos definidos en la Ley 1369 de 2009 que aplicarían para la mensajería expresa, esto es: cartas, impresos y pequeños paquetes tienen un límite de peso en su definición legal de 2 kilogramos.

Como se observa, los objetos postales, citados como ejemplo en la Ley, que pueden ser recibidos, clasificados, transportados y entregados por operadores de mensajería expresa, tienen un peso máximo de 2 kg. Lo anterior tiene su fundamento en la historia de la regulación de los servicios postales en el contexto de la UPU⁸ y en la cual los servicios postales, en términos generales, se refirieron siempre, y aún hoy, a objetos de hasta 2 kg, salvo las excepciones anotadas (encomiendas, cecogramas y sacas M).

Aunque en la Ley 1369 de 2009 la definición de objetos postales es solo enunciativa y no taxativa, desde el punto de vista del peso de dichos objetos, salvo los casos de encomiendas, cecogramas y sacas M, están todos referidos, al límite de los 2 kg, lo cual tiene sus orígenes en la práctica internacional y definiciones de la UPU desde hace décadas, lo que constituye un parámetro indicativo de la práctica regulatoria en el materia del peso.

Así, considerando que la ley define un universo de los objetos postales más comunes, y permite

⁴ Objeto postal entregado a través del servicio de correo telegráfico. Numeral 3.3 Art. 3 Ley 1369 de 2009.

⁵ Objeto postal hasta de treinta (30) kg. Numeral 3.5 Art. 3 Ley 1369 de 2009.

⁶ Objeto postal hasta de siete (7) kg. Numeral 3.4 Art. 3 Ley 1369 de 2009.

⁷ La mensajería directa, las facturas de servicios públicos, los extractos bancarios y de servicios financieros, etc. son algunos ejemplos de objetos postales masivos.

que dentro de dicho universo se ubiquen los envíos de objetos postales de menos de 2 kg a través del servicio de mensajería expresa, es de esperar que sea en este universo donde se concentre la mayor parte de los objetos.

Es necesario entonces que, si bien a través del servicio de mensajería expresa pueden ser enviados otro tipo de objetos postales, que no sean tipificados en una categoría de objetos postales distintos a los previamente definidos por la ley, se asegure que el operador del servicio cuente con las capacidades de transportar objetos de tamaño superior a 2 kg (y hasta 5 kg), cumpliendo con los parámetros de calidad y atributos del servicio. Con esto, se hace énfasis en que la definición del peso máximo no implica solamente el establecimiento del segmento de peso donde pueden enviarse objetos postales a través de la mensajería expresa, adicionalmente, los servicios ofrecidos dentro de ese límite definido deberán contar con las especificaciones de calidad establecidas por la CRC.

2.2. La prestación de los servicios postales en el marco de los acuerdos comerciales

Otro de los aspectos cualitativos a considerar en la definición del peso máximo del servicio de mensajería expresa, es el relativo a los acuerdos comerciales internacionales suscritos por Colombia en materia de servicios postales, en la medida que éstos suponen compromisos que se adquieren con otros Estados que los suscriben, y en esa medida el derecho interno debe guardar coherencia con lo dispuesto en tales instrumentos.

En ese sentido, frente a la regulación del peso en la prestación de mensajería expresa dentro del rango hasta 5 kg, debe considerarse la incidencia de dicha definición, frente a la posibilidad de aumentar hasta dicho tope el peso de la mensajería expresa y los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional bajo el texto del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos (TLC), aprobado mediante la Ley 1143 de 2007⁸. El Anexo 11D del tratado del TLC define los Servicios de Envío Urgente así:

“...recolección, transporte y entrega de documentos, materiales impresos, paquetes, mercancías u otros artículos mientras que se tienen localizados y se mantiene el control de

⁸ Definiciones extraídas del Letter Post Manual (UPU)

⁹ Diario Oficial 46.679 del 4 de julio de 2007

estos artículos durante todo el suministro del servicio. Los servicios de envío urgente no incluyen (i) servicios de transporte aéreo, (ii) servicios suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales o (iii) servicios de transporte marítimo..."

Respecto de estos servicios el tratado expresa que "*Las Partes confirman su deseo de mantener al menos el nivel de apertura de mercado que otorguen a los servicios de envío urgente a la fecha de suscripción de este Acuerdo*".

De conformidad con las anteriores previsiones del TLC cabe plantear que, la definición del peso en de la mensajería expresa en una cota por encima de 2 kg, equivalente al peso previsto en Decreto 229 de 1995 para la mensajería especializada, referente normativo vigente al momento de la aprobación del tratado, constituiría una disminución del nivel de apertura de mercado sobre los servicios postales. En ese sentido, el aumento de dicho peso, de acuerdo con el marco legal vigente, implicaría que las empresas que hoy prestan ese servicio de envío urgente, en los términos del citado Tratado, respecto de objetos de más de 2 kg y hasta 5 kg, se volverían sujetos pasivos de la contraprestación periódica consagrada en el Artículo 4 de la Ley 1369 de 2009 y adicionalmente se verían en la necesidad de obtener la respectiva habilitación, so pena de incurrir en la prestación ilegal de servicios postales, en los términos del Artículo 40 de la citada Ley.

Así mismo, en general quien preste el servicio de Envío Urgente respecto de esos mismos bienes, se tendría que someter a la regulación, inspección y vigilancia por parte de la CRC y del Ministerio de TIC, así como a la necesidad de obtener la habilitación del servicio de mensajería expresa si no la tuviere, todo lo cual eventualmente puede constituir una reducción del nivel de apertura de mercado respecto del existente al momento de suscripción del mencionado Tratado.

2.3. La facultad de reglamentar el peso máximo expresada en la Ley

Es de indicar que a diferencia de otras disposiciones de la Ley 1369 de 2009¹⁰, que le atribuyen funciones a la CRC, en cuanto a la facultad de **regular**, en la definición del concepto de servicio de mensajería expresa, contenida en el artículo 3, numeral 2.3 de la citada Ley, respecto del peso de los correspondientes objetos postales, se le atribuye la función de **reglamentar**. Al respecto la jurisprudencia, tanto contencioso administrativa¹¹ como constitucional¹², ha señalado que el

¹⁰ En particular las dispuestas en los artículos 11, 12, 19 y 20.

¹¹

concepto de reglamentación no es exclusivo de la potestad reglamentaria de la ley conferida al Presidente de la República en la Constitución¹³, y ha reconocido la existencia de reglamentos expedidos por otras autoridades administrativas, en asuntos especializados relativos a la órbita de sus competencias¹⁴. En ese sentido, las Cortes han coincidido que la función de reglamentación consiste, entonces, en desarrollar, en términos generales y abstractos, una materia estatuida en norma superior, por lo que la facultad de expedir reglamentos debe entenderse en sentido amplio como la posibilidad de desarrollar normas superiores, la cual puede ser ejercida por diversas autoridades administrativas.

Hecha la anterior precisión es de indicar que la competencia que la CRC tiene en relación con la definición del peso en la mensajería expresa proviene de una atribución directa de funciones por parte del legislador efectuada mediante la Ley 1369 de 2009, mediante la cual la CRC debe definir respecto de una de las modalidades de los servicios postales, el peso máximo que es susceptible de ser enviado a través de redes postales de mensajería expresa bajo las características previstas en la Ley.

"Tanto la jurisprudencia nacional como la doctrina más autorizada en la materia han coincidido, en lo sustancial, en señalar que la voz reglamento hace alusión al conjunto normativo generador o regulador de situaciones jurídicas generales, impersonales o abstractas, proferido por aquellos órganos del Estado que no ejercen, desde el punto de vista formal, la función legislativa, sino que, por el contrario, constitucionalmente tienen asignado, primordialmente, el ejercicio de funciones administrativas" (NFT)
Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. 14 de agosto de 2008. Radicación número: 16230. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gomez

¹² Por su parte, la Corte Constitucional ha expresado que,

"El reglamento, ha sido definido como el conjunto de normas generadoras de situaciones jurídicas generales, dictadas por la Administración, o por los distintos organismos del Estado o del Poder Público, que no ostentan la potestad legislativa." C-447 de 1996

¹³ Artículo 189, numeral 11

¹⁴ Al respecto se pronunció el Consejo de Estado, así:

"El Presidente de la República es, ciertamente, el titular constitucional de la potestad reglamentaria, pero ello no quiere decir que dentro de su ámbito de competencia y nivel de subordinación jerárquica y normativa, las demás autoridades administrativas no puedan adoptar medidas de carácter general a fin de cumplir o hacer cumplir las disposiciones superiores relativas a los asuntos a su cargo, de donde, como titulares de autoridad administrativa, están investidas de las facultades o potestades propias de la administración, dentro de las cuales está justamente la reglamentaria. De allí que los actos administrativos generales pueden emanar de cualquier autoridad administrativa, en lo que concierna a los asuntos a su cargo." (NFT).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. 24 de agosto de 2000. Radicación 6096. Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa

3. Aspectos económicos

Como se discutirá en este capítulo, la extensión del rango de peso de los objetos postales que se tramitan a través del servicio de mensajería expresa también tiene un impacto sobre los costos, las tarifas y la competencia en el mercado, toda vez que el objeto de prestación del servicio de mensajería, tras la expedición de la Ley 1369 de 2009, abarca la posibilidad de enviar objetos postales con un peso de tres kilos adicionales para los operadores de mensajería expresa, frente a lo establecido en la normatividad para los de mensajería especializada, limitados a 2 kg.

3.1. Impacto sobre los costos de los operadores

Teniendo en cuenta que acorde con la normativa legal vigente los operadores de mensajería expresa deben garantizar la adopción de características especiales en la recolección; clasificación; transporte y entrega de objetos postales, es de anticiparse que las empresas podrían incurrir en mayores costos a efectos de garantizar dichos requerimientos para el trámite de los objetos que se encuentran en el rango de 2 a 5 kilos. No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta el importante segmento de informalidad en el sector postal del país, resulta razonable anticipar que dicho incremento en costos puede no experimentarse por parte de los operadores informales, quienes de acuerdo con el documento “Análisis del mercado postal en Colombia” publicado por la CRC en 2010 tramitan el 50% de los objetos postales aproximadamente.

Adicionales a los costos de operación deben considerarse los incrementos debidos a contribuciones y contraprestaciones. De acuerdo con la normativa previa a la expedición de la Ley 1369 de 2009, la base de contraprestación a pagar al Fondo de Comunicaciones por parte de los operadores que proveían el servicio de mensajería especializada estaba conformada por el total de los ingresos brutos derivados por la actividad de recepción, recolección, clasificación, transporte y entrega de objetos postales cuyo peso no superara los 2 kilogramos. Por otra parte, el parágrafo 1 del artículo 11 de la citada Ley establece la contribución que las personas y entidades que estén sometidas a la regulación de la CRC deben hacer a esta Entidad con el fin de que la mencionada Comisión recupere los costos del servicio de regulación que están bajo su responsabilidad.

Por la aplicación de la Ley 1369 de 2009 el peso máximo de los objetos cursados por las redes de mensajería expresa es de 5 kilos, y por lo tanto, los operadores que presten dicho servicio deberán efectuar tanto contraprestaciones al Fondo de TIC como contribuciones a la CRC de mayor cuantía

en comparación con la situación normativa previa, en la que sólo los objetos de hasta 2 kilogramos de peso estaban sujetos a dicha contraprestación. Este incremento en los costos en que incurre el operador bajo el nuevo esquema podría ser transferido a los usuarios vía incrementos tarifarios.

En consecuencia, bajo este escenario de análisis, en términos económicos puede identificarse un claro incremento de la base de contraprestación y contribución asociada a la prestación del servicio postal de mensajería expresa, es decir de los ingresos brutos asociados a la prestación del servicio en mención ($P*Q$). Lo anterior, toda vez que como se ha indicado, la cantidad (Q) de objetos clasificados dentro de esta categoría se incrementaría (al pasar de considerar objetos de máximo 2 kilos a máximo 5) y el precio o tarifa (P) de la provisión del servicio podría también incrementarse como mecanismo de transferencia de los costos a los usuarios. En este caso también es necesario hacer la salvedad de que los impactos sobre contribuciones y tarifas solamente se generarían para los operadores formales del mercado.

3.2. Impacto sobre la competencia en el mercado postal

Dado que el mercado de mensajería expresa y especializada se encuentra segmentado en dos grupos (formal e informal), es muy probable que exista dificultad para vigilar y controlar que el segmento de mercado informal garantice la adopción de las características especiales de los objetos postales cuyo peso no supere los 5 kilogramos de peso. En este sentido, puede anticiparse que la estructura de costos de los operadores informales eventualmente puede no sufrir modificación y mantenerse sin mayores cambios y, por lo tanto, las tarifas asociadas a los servicios de mensajería expresa que dichos operadores informales proveen podría no sufrir alteraciones.

De esta forma, el segmento que se abre, con el establecimiento del límite de peso por encima de 2 kilos, podría derivar en una oferta más atractiva por parte de los operadores informales que por los de mensajería expresa, reforzando los problemas de informalidad del sector.

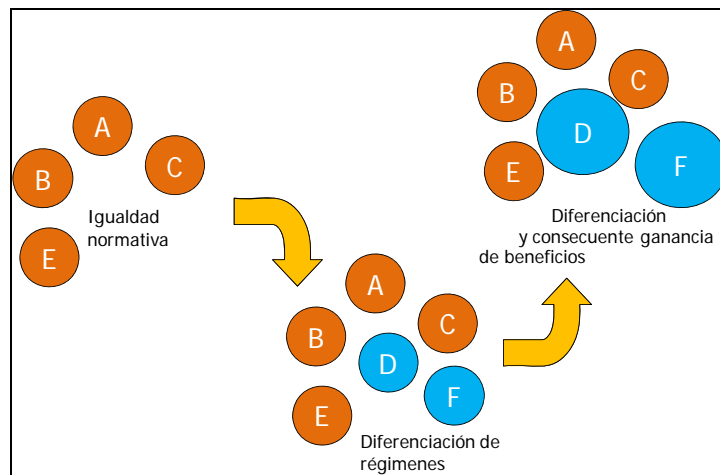
En segundo lugar, es importante resaltar, como se mencionó en el capítulo 2, que la facultad de la CRC para reglamentar el peso máximo es exclusiva para el servicio de mensajería expresa que, según el concepto del Ministerio de TIC, es diferente al servicio de mensajería especializada, y también opera actualmente en el mercado. Este hecho es importante, dado que la extensión en el peso permitido para el tráfico de objetos postales a favor de la mensajería expresa frente a la

especializada, impone unas condiciones más favorables para los operadores del primer tipo que para los del segundo.

La anterior consideración es relevante, dado el antecedente de la Resolución CRC 3036 de 2011 donde se fijó una tarifa mínima igual al servicio de objetos postales masivos que transitan por la red de mensajería especializada, a la vigente para dichos objetos que transitan por la red de mensajería expresa, fijada por la Resolución CRC 2567 de 2010. En el Documento de Soporte de la propuesta regulatoria previa a la expedición de la Resolución CRC 3036 de 2011, la CRC identificó, que a pesar de reconocerse la existencia de un régimen de transición, ambos servicios coexistían en el mismo mercado relevante y que la existencia de condiciones disímiles en materia tarifaria había derivado en condiciones competitivas más favorables para el régimen de habilitación que entonces no estaba sometido a la regulación de tarifa mínima.

Al pertenecer al mismo mercado relevante tanto la mensajería expresa como la especializada, se identifican como servicios sustitutos, al contar con características, dentro de la definición legal, que los hacen muy similares. En el siguiente esquema se ilustra cómo la introducción de condiciones favorables para un servicio en particular (en este caso, la extensión del peso máximo por encima de 2 kg) dentro de un mismo mercado relevante, implica nuevas condiciones competitivas más favorables para los beneficiados, en contraste con los servicios sustitutos que no tendrían, legalmente, las facultades para explotar las ventajas de las que gozan sus competidores. Para este caso, los operadores de mensajería expresa tendrían ventaja en la explotación de beneficios al poder transitar objetos de un peso mayor que aquellos tramitados por los habilitados en el régimen de mensajería especializada.

Ilustración 1. Desarrollo de condiciones favorables para un particular dentro de un mercado relevante con dos productos.



Fuente: CRC

3.3. Impacto sobre la competencia entre el mercado postal y de transporte de carga

Los objetos de menos de 2 kg que transitan por la red postal son principalmente pequeños objetos, muestras comerciales y, especialmente, comunicaciones y documentos. A partir de las condiciones actuales del mercado, en términos de distribución de los envíos de ambos servicios, podría suponerse que cambios en el peso aplicable a los servicios postales generarían cambios en esta distribución de mercado con respecto a la sustitución por el servicio de carga.

Los objetos en el rango de 2 a 5 kilogramos suelen ser objetos cuya naturaleza se ubica más en la órbita de los servicios de transporte, pues es razonable suponer que no corresponden a documentos o comunicaciones sino al envío de objetos y cajas de gran tamaño, generando con ello ventajas competitivas para el servicio de transporte en virtud de las cargas diferenciales que de facto impactan a uno y otro servicio.

Considerando lo anterior, y bajo la posibilidad de la indiferencia de los usuarios en la selección del servicio del transporte de carga como sustituto del servicio postal, el servicio de carga no genera contribuciones al Fondo de TIC ni a la CRC, y posee un esquema de indemnizaciones diferente al expuesto en la Ley 1369 de 2009 donde se listan aquellas que recaen sobre el servicio de mensajería expresa. Este último punto es particularmente importante ya que de extenderse el peso

máximo por encima de dos kilogramos, aplicarían para estos objetos transportados, todas las condiciones de calidad e indemnización vigentes.

Las suposiciones presentadas son confirmadas por la evidencia de mercado presentada en el capítulo 4 de este documento. Allí se constata que el porcentaje de unidades, de más de 2 kg, tramitadas a través de los servicios de mensajería es de alrededor del 10%, lo que muestra que en general no existe una demanda y una oferta elevada para el tráfico de estos objetos de alto peso, a través de la red postal. En términos de ingresos, el segmento superior a los 2 kg representa alrededor del 18%, porcentaje que se ve sesgado, no por la cantidad sino, por el precio de transportar este tipo de objetos a través de una red especializada en objetos de menor peso.

3.4. Efectos para los usuarios

Como se mencionó en los numerales anteriores de este capítulo, la ampliación del rango de peso por encima de 2 kilogramos tiene un efecto en los costos de los operadores, debido al incremento de la base de contraprestación al Fondo de TIC y contribución a la CRC; a la adopción de características especiales en el trámite de dichos objetos postales, así como a un esquema de indemnizaciones más oneroso en comparación con el vigente para el servicio de transporte. Este incremento en los costos en que incurre el operador bajo el nuevo esquema podría ser transferido a los usuarios a través de incrementos tarifarios.

En relación con la contraprestación al Fondo de TIC, la aplicación de una tasa de contraprestación (de la cual trata el artículo 4 de la Ley 1369 de 2009) a los objetos entre 2 y 5 kilogramos generaría un mayor costo para los operadores que podría estar alrededor de 1.400 millones de pesos anuales¹⁵. En este caso los operadores pueden optar por trasladar todo o parte del efecto de la carga sobre esta mayor base contributiva a los precios a los usuarios finales de los servicios. En este caso, es previsible que el efecto de traslado de la tasa genere incrementos de precio en el rango superior a 2 kilogramos sobre ingresos brutos en caso de que el operador no pueda absorber dicho costo adicional con sus ingresos actuales.

¹⁵ En el capítulo 4 se muestra que los ingresos semestrales del sector estuvieron alrededor de 255 mil millones de pesos y que los ingresos derivados de la operación de objetos postales entre 2 y 5 kg corresponde al 13,2% del total. Si se tiene presente que la actual tasa de contribución al Fondo de TIC es 2,2% y si se supone que los resultados de ingresos del segundo semestre serán equivalentes al del primero, se puede estimar una contraprestación alrededor de los 1.400 millones de pesos para 2011.

4. Análisis de información de los operadores de mensajería

Con el propósito de estimar el impacto del establecimiento del peso máximo para el envío de objetos postales a través del servicio de mensajería expresa, tanto a nivel de costos para los operadores como de precios para los usuarios, a continuación se presenta el detalle de la revisión de información correspondiente al primer semestre de 2011 de los servicios de mensajería expresa y especializada, así como los estudios adelantados por la CRC durante 2010. En este capítulo, además, se describe la información disponible para el mercado colombiano, y las estimaciones adelantadas.

4.1. Estimación preliminar realizada en 2010

Durante el primer semestre de 2010, la CRC adelantó los primeros estudios sobre la distribución del peso de los objetos postales que transitaban por las redes de mensajería y los ingresos asociados a dicha actividad. Sin embargo, para entonces, no se contó con información detallada que permitiera caracterizar los envíos entre 2 y 5 kilogramos y así estimar el impacto que tendría en el mercado considerar un peso máximo superior a 2 kg aplicable a la mensajería expresa.

Con la información disponible, se realizaron estimaciones estadísticas y análisis de posibles funciones que permitieran representar un posible comportamiento de la distribución de objetos en función de su peso. Se consideró razonable tomar como hipótesis de trabajo una función de distribución de probabilidades tipo Gamma, la cual permitía trabajar concentraciones asimétricas alrededor de un máximo sesgado hacia valores bajos y sin ocurrencias en valores negativo, como se esperaba que ocurriera en el mercado postal. A partir de este supuesto, se realizaron ejercicios de estimación de impactos, en la medida en que esta función permite, flexiblemente, generar funciones de densidad con diferentes niveles de sesgo.

Sin embargo, se advirtió en su momento que este tipo de ejercicios necesariamente introduce incertidumbre al proceso de decisión, dado que el intervalo entre 2 y 5 kg era desconocido, razón por la cual se optó por esperar a contar con información suficiente. Basado en la información gruesa de pesos y volúmenes con que se contaba en el momento de efectos los estudios citados, se calibró dicha función encontrando la siguiente función de distribución.

Ilustración 2. Distribución estimada de probabilidad según rangos de peso de objetos postales basado en información de mercado de 2009.



Fuente: CRC (2010)

Aunque podrían existir otras curvas de distribución, e incluso la posibilidad de que la función de distribución no fuera unimodal y tuviese varios máximos, dada la limitada información disponible a 2010, y la necesidad de estimar funciones de distribución para medir impactos en situaciones con escasa información, se planteó el uso de la función Gamma (representada anteriormente) conforme a la hipótesis de trabajo planteada en el citado año.

Teniendo presente este antecedente, se procede al análisis de la información recibida por parte de los operadores a partir de los requerimientos de información solicitados una vez expedida la Resolución CRC 2959 de 2010 y sus posteriores modificaciones.

4.2. Análisis de la información reportada en los dos primeros trimestres de 2011

Con el fin de realizar los análisis que aquí se presentan, se recurrió a la información de mercado reportada por los operadores de acuerdo con los formatos requeridos y directrices contenidas en los Anexos 2 y 3 de la Resolución CRC 2959 de 2010 para los dos primeros trimestres del año en

curso. El siguiente cuadro resume los requerimientos de información de los anexos de dicha resolución, usados por la CRC en este estudio.

Cuadro 2. Descripción de los anexos 2 y 3 de la Resolución CRC 2959 de 2010

Tópico	Formato	Periodicidad	Discriminación de la información
Anexo 2. Ingresos	1. Ingresos por servicios de mensajería 2. Ingresos por servicio de correo 3. Ingresos por servicios postales de pago y servicios financieros de correos 4. Ingresos por interconexión	Trimestral	Mensual
Anexo 3. Tráfico	1. Envíos de los servicios de mensajería 2. Envíos de servicio de correo 3. Envíos de servicios postales de pago y servicios financieros de correos 4. Envíos recibidos por interconexión	Trimestral	Mensual

Fuente: CRC

Para el primer trimestre de 2011, se recibió información de 92 empresas de mensajería correspondiente al Formato 1 del Anexo 3, mientras que para el segundo trimestre se contó con reportes de 123 empresas. Por otra parte, para el Formato 2 de este mismo anexo, se recibió la información de envíos de la operación de SPN (Servicios Postales Nacionales). Igualmente, en el Formato 3 del Anexo 3 se recibió información del número de envíos de servicios postales de pago y servicios financieros de correos de SPN para el período entre enero y marzo de 2011.

Finalmente, se recibió, a través del Formato 4 del anexo 3, la información de envíos recibidos por el servicio de interconexión de 33 empresas de mensajería para el período entre enero y marzo de 2011 y de 55 empresas para el periodo entre abril y junio del mismo año.

Respecto de los ingresos discriminados por los volúmenes (peso) de los envíos, recopilados en el Anexo 2, se recibió información durante el primer trimestre de 96 empresas de mensajería expresa, mensajería especializada y otros tipos de operadores¹⁶, a través del Formato 1. En el segundo trimestre se recibió información de 132 empresas para este mismo formato. De igual manera, se recibió información de los ingresos de SPN discriminados por volúmenes y pesos de los envíos, tanto para el servicio de correos, como para el de ingresos por servicios postales de pago.

4.2.1. Información reportada de número de envíos

A continuación se presenta el agregado de la información reportada por todos los operadores postales, con el fin de observar la distribución agregada de objetos reportados a la CRC¹⁷. En materia de envíos se observa lo siguiente:

Cuadro 3. Envíos reportados por proveedores de servicios postales (Trim I-2011)

		Número total de envíos						Total	
		Hasta 1 Kgr.	1-2 Kgr.	2-3 Kgr.	3-4 Kgr.	4-5 Kgr.	+ 5 Kgr.		
Tráfico Total (Piezas postales totales)	Individuales	Local	10.803.721	380.322	112.194	51.992	55.578	0	11.403.807
		Nacional	12.435.709	1.922.621	941.987	345.474	472.426	0	16.118.217
		Internacional (E)	19.135	11.691	3.040	2.278	6.848	0	42.992
		Internacional (S)	134.522	10.353	4.277	2.531	1.974	0	153.657
		TOTAL	23.393.087	2.324.987	1.061.498	402.275	536.826	0	27.718.673
	Masivos	Local	211.098.497	39.011	0	0	0	0	211.137.508
		Nacional	41.870.825	4.404	0	0	0	0	41.875.229
		Internacional (E)	0	0	0	0	0	0	0
		Internacional (S)	0	0	0	0	0	0	0
		TOTAL	252.969.322	43.415	0	0	0	0	253.012.737
Total		276.362.409	2.368.402	1.061.498	402.275	536.826	0	280.731.410	

Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

En este caso se encuentra que en materia de objetos postales masivos, la totalidad de los envíos reportados se encuentra por debajo de los 2 kg. Luego al no existir mercado para estos productos

¹⁶ Los requerimientos de información se solicitan tanto a operadores de mensajería especializada y expresa como a SPN y a los de servicios postales de pago.

¹⁷ Si bien en este caso la información de mensajería especializada sólo incluye objetos hasta 2 kg, esta información agregada permite entender la dinámica del mercado postal en cada rango de peso específico.

por encima de este peso, la discusión respecto a la fijación de un límite por arriba de los 2 kg es inocua (incluso en el rango de 1 kg a 2 kg el volumen es mínimo).

Con el fin de apreciar la distribución del tráfico correspondiente, específicamente, a los operadores de mensajería expresa para las diferentes categorías de volumen (de 1 a 5 kg) se construyó el siguiente cuadro:

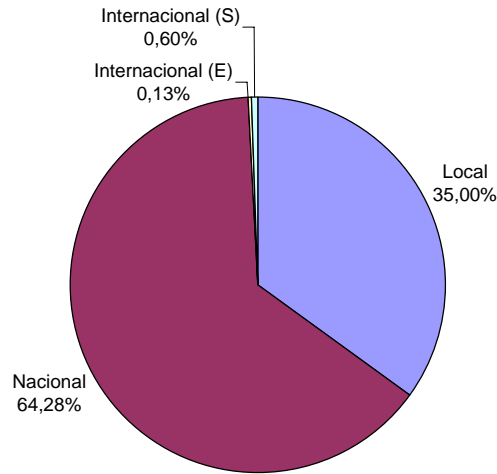
Cuadro 4. Tráfico reportado por operadores de mensajería expresa (Trim I-2011)

		Número total de envíos						Total
		Hasta 1 Kgr.	1-2 Kgr.	2-3 Kgr.	3-4 Kgr.	4-5 Kgr.	+ 5 Kgr.	
Mensajería Expresa	Individuales	Local	7.276.577	251.327	112.194	51.992	55.578	7.747.668
		Nacional	11.083.062	1.386.991	941.987	345.474	472.426	14.229.940
		Internacional (E)	13.189	3.960	3.040	2.278	6.848	29.315
		Internacional (S)	115.786	7.492	4.277	2.531	1.974	132.060
		TOTAL	18.488.614	1.649.770	1.061.498	402.275	536.826	0
	Masivos	Local	183.384.227	0	0	0	0	183.384.227
		Nacional	26.789.913	0	0	0	0	26.789.913
		Internacional (E)						0
		Internacional (S)						0
		TOTAL	210.174.140	0	0	0	0	0
Total		228.662.754	1.649.770	1.061.498	402.275	536.826	0	232.313.123

Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

A partir del cuadro anterior se constata que el tráfico de envíos individuales se concentra principalmente en el segmento local y nacional, de modo tal que si se consideran las proporciones de tráfico para envíos individuales de mensajería expresa, obtenemos la siguiente ilustración:

Ilustración 3. Distribución de envíos individuales de Mensajería Expresa según tipo de tráfico (Trim I-2011)

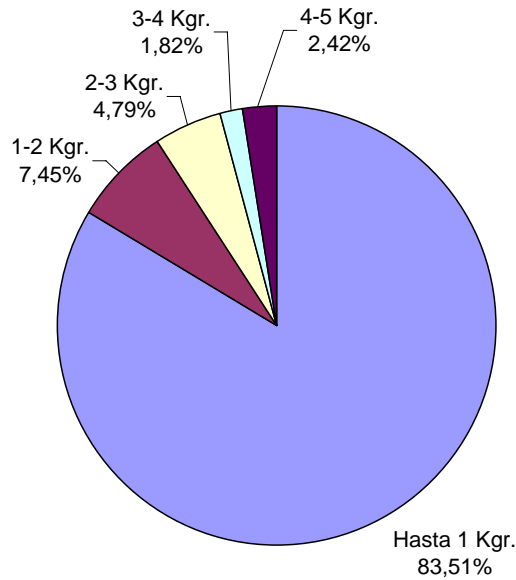


Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

Cabe destacar que los envíos tienen una mayor participación en el segmento nacional, ya que tratándose de envíos individuales, en la dinámica local los usuarios tienen como alternativa entregar personalmente los objetos. Por el contrario, en el caso de objetos masivos, dada su naturaleza, la mayor concentración se presenta en el tráfico local.

Analizando ahora los envíos individuales conforme a los rangos de peso, se encuentra que ellos se concentran principalmente en el rango de menos de 2 kg, el cual abarca el 90,96% de los envíos, tal como se resume en la siguiente ilustración.

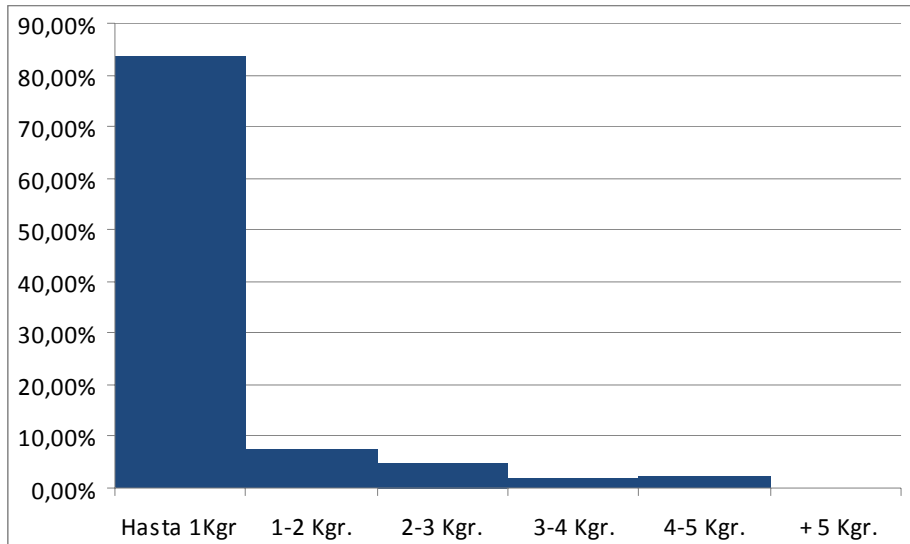
Ilustración 4. Distribución de envíos individuales de mensajería expresa por rango de peso (Trim I-2011)



Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

Al analizarse la distribución de los envíos, se encuentra que la tendencia y forma de la distribución (si bien en este caso corresponde a solo 5 escalones por efecto de los rangos reportados), tiene las características cualitativas de forma esperada de la distribución que llevaron a la escogencia de la distribución Gamma de la hipótesis de trabajo del año 2010. No obstante, en este caso existe una mayor concentración en el rango de 0-1 kg (83,51%) respecto del supuesto de 2010 que consideraba menos concentración en dicho rango. En efecto, se encuentra una distribución asimétrica sesgada hacia la izquierda, en los rangos de menor peso, como se muestra en la siguiente ilustración.

Ilustración 5. Distribución de los envíos individuales para el servicio de mensajería expresa por rango de peso (Trim I-2011)



Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

En el segundo trimestre de 2011 los operadores reportaron un total de 1.273 millones de envíos, de los cuales el 98,6% correspondían a envíos masivos, todos objetos por debajo de un kilogramo, y el 92,8% se encuentran así mismo por debajo de los 2 kilogramos.

Para obtener una tendencia promedio más relevante, se tomó el agregado del semestre completo. En este ejercicio se encuentra que el 97,3% de envíos del mercado masivo de piezas está en el intervalo de un kilogramo, mientras que en el mercado individual el 91,3% corresponde a piezas por debajo de 2 kilogramos.

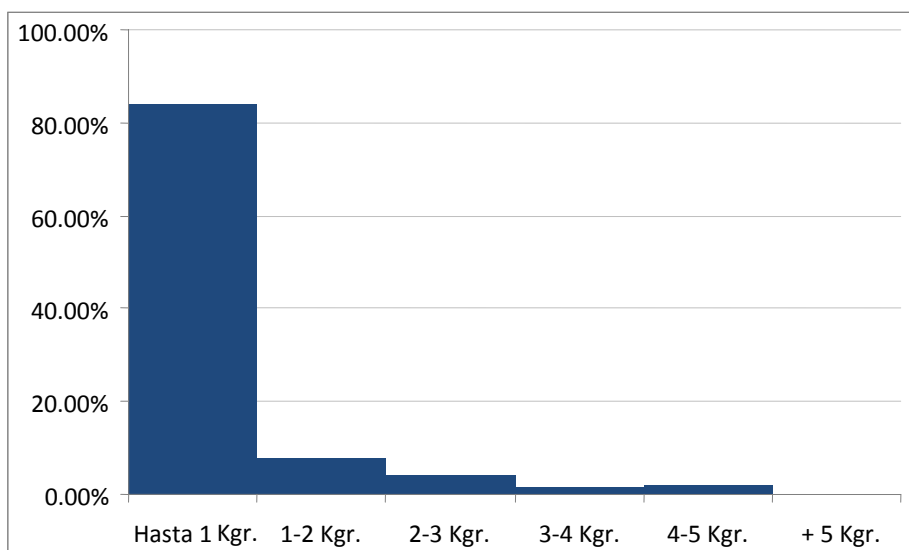
Cuadro 5. Envíos reportados por proveedores de mensajería expresa (Sem I-2011)

		Número total de envíos						Total
		Hasta 1 Kgr.	1-2 Kgr.	2-3 Kgr.	3-4 Kgr.	4-5 Kgr.	+ 5 Kgr.	
Mensajería Expresa	Individuales	Local	11,046,208	418,268	236,643	80,108	77,019	11,858,246
		Nacional	22,341,259	2,690,025	1,501,666	641,234	716,989	27,891,173
		Internacional (E)	17,303	5,162	4,089	3,453	8,575	38,582
		Internacional (S)	146,688	9,628	5,686	3,076	2,590	167,668
		TOTAL	33,551,458	3,123,083	1,748,084	727,871	805,173	0
	Masivos	Local	969,028,003	0	0	0	0	969,028,003
		Nacional	499,031,044	0	0	0	0	499,031,044
		Internacional (E)						0
		Internacional (S)						0
		TOTAL	1,468,059,047	0	0	0	0	0
Total		1,501,610,505	3,123,083	1,748,084	727,871	805,173	0	1,508,014,716

Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

La distribución resultante, considerada solo para piezas individuales, y excluyendo el mercado masivo, se presenta en la siguiente ilustración.

Ilustración 6. Distribución de envíos reportados por proveedores de mensajería expresa (Sem I-2011)



Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

4.2.2. Información reportada de peso de los envíos

Respecto del peso reportado, se resume en el siguiente cuadro el agregado de cantidades reportadas por operadores de mensajería expresa en el primer trimestre de 2011.

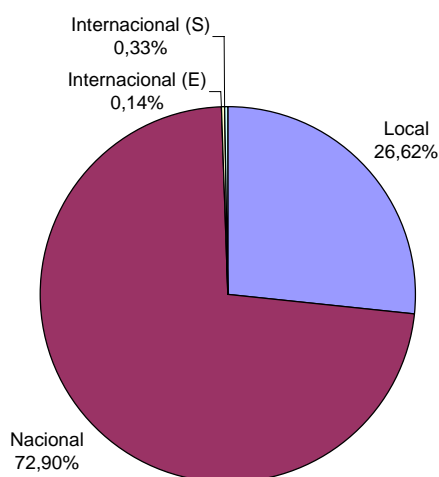
Cuadro 6. Peso total de envíos reportados por proveedores de mensajería expresa (Trim I-2011)

	Peso total de envíos						Total
	Hasta 1 Kgr.	1-2 Kgr.	2-3 Kgr.	3-4 Kgr.	4-5 Kgr.	+ 5 Kgr.	
Local	5.376.270	438.233	331.098	203.193	268.921		6.617.715
Nacional	9.936.978	2.275.039	2.622.293	1.185.355	2.100.695		18.120.360
Internacional (E)	4.054	6.580	7.712	8.092	8.210		34.648
Internacional (S)	51.673	10.938	10.162	7.847	2.487		83.107
TOTAL	15.368.975	2.730.790	2.971.265	1.404.487	2.380.313	0	24.855.830
Local	5.363.906	0	0	0	0		5.363.906
Nacional	5.028.153	0	0	0	0		5.028.153
Internacional (E)							0
Internacional (S)							0
TOTAL	10.392.059	0	0	0	0	0	10.392.059
Total	25.761.033	2.730.790	2.971.265	1.404.487	2.380.313	0	35.247.888

Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

El comportamiento en el mercado masivo es el mismo que se describió en cuanto al número de envíos, por lo cual el análisis debe centrarse en el mercado de envíos individuales. Continuando con la tendencia en el número de envíos, se observa que el peso se concentra también en el mercado local y nacional, siendo aún más importante en participación el tráfico nacional al alcanzar el 72,9% del total de peso cursado.

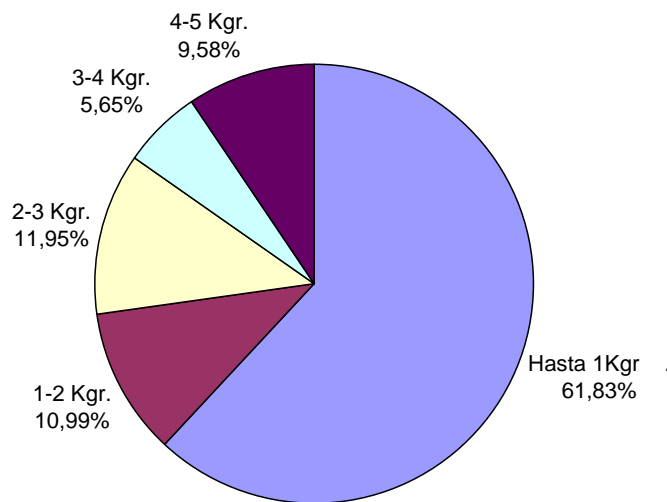
Ilustración 7. Distribución del peso agregado de los envíos individuales según tipo de tráfico (Trim I-2011)



Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

Así mismo, considerando que los envíos en el rango de mayor peso generan mayor peso agregado en dicho rango en proporción a los envíos, la tendencia mostrada en materia de envíos se debe sesgar un poco hacia dar algo más de participación a los rangos superiores de peso. En efecto, en este caso los envíos de peso superior a 2 kg que representaban el 9,04% de los envíos, representan el 27,18% del peso, como se muestra en la siguiente ilustración:

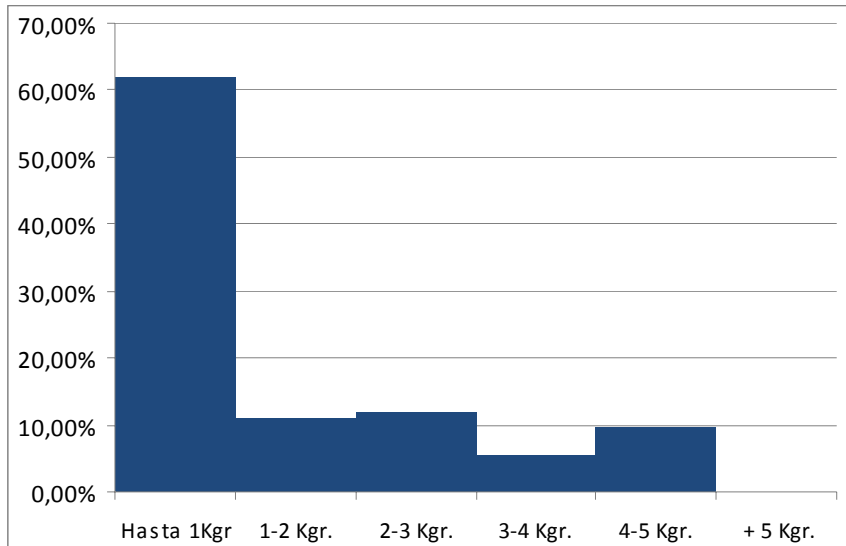
Ilustración 8. Participación de peso agregado por rango de peso en envíos individuales de mensajería expresa (Trim I-2011)



Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

Lo anterior implica que en la distribución general por peso, la tendencia de la distribución resultante pierda un poco de sesgo hacia la izquierda y gane participación en los pesos mayores dado que cada envío individual de representa un mayor peso en los rangos altos que un envío individual en el rango de 0 a 2 kg, como lo muestra la siguiente ilustración:

Ilustración 9. Distribución de volúmenes (peso) de envíos individuales de mensajería expresa por rango de peso (Trim I-2011)



Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

Al analizar, durante el segundo trimestre, el agregado de peso procesado en cada rango de envíos se encuentra que solo el 24,9% corresponde a envíos individuales, lo cual refleja el efecto del peso bajo de cada pieza individual en este mercado. Por su parte, en los envíos individuales, el total de peso de piezas por debajo de 2 kilogramos representó el 79,2% del volumen procesado, mostrando con ello el mayor impacto que por el peso promedio de las piezas tiene el rango de 2 a 5 kilogramos en el proceso logístico.

En el agregado semestral la tendencia es similar, representando el mercado masivo el 28% del peso, mientras que en envíos masivos el rango de 0 a 2 kilogramos representa el 74,9%.

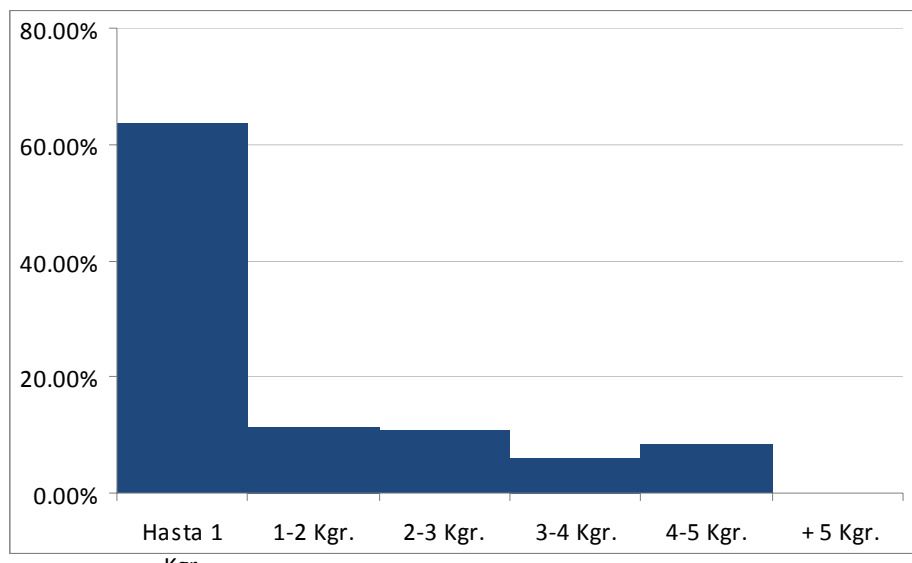
Cuadro 7. Peso total de envíos reportados por proveedores de mensajería expresa (Sem I-2011)

		Peso total de envíos						Total
		Hasta 1 Kgr.	1-2 Kgr.	2-3 Kgr.	3-4 Kgr.	4-5 Kgr.	+ 5 Kgr.	
Mensajería Expresa	Individuales	Local	7,709,568	645,385	445,159	296,263	360,408	9,456,784
		Nacional	16,019,439	3,639,028	3,506,280	1,934,305	2,794,880	27,893,932
		Internacional (E)	6,344	8,493	10,390	12,157	16,282	53,667
		Internacional (S)	57,284	11,786	10,652	8,144	3,573	91,438
		TOTAL	23,792,635	4,304,691	3,972,481	2,250,870	3,175,143	0
	Masivos	Local	8,265,194	0	0	0	0	8,265,194
		Nacional	6,352,303	0	0	0	0	6,352,303
		Internacional (E)						0
		Internacional (S)						0
		TOTAL	14,617,497	0	0	0	0	0
Total		38,410,132	4,304,691	3,972,481	2,250,870	3,175,143	0	52,113,317

Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

A su vez, la distribución por rangos resultante, que se muestra en la siguiente ilustración, refleja el mayor impacto del rango de 2 a 5 kilogramos, que se explicó anteriormente.

Ilustración 10. Distribución de pesos reportados por proveedores de mensajería expresa (Sem I-2011)



Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

4.2.3. Información reportada de ingresos por los envíos

En materia de ingresos, se toma como base de análisis el total de ingresos reportado por los operadores de mensajería expresa y especializada con el fin de caracterizar posibles concentraciones de ingresos en los segmentos de peso de operación y analizar el impacto de alterar el peso máximo vigente. Así, para el primer trimestre de 2011, se encuentra la siguiente distribución de los mismos, para un total de 193.154 millones de pesos.

Cuadro 8. Ingreso total por envíos reportados por proveedores de mensajería (Trim I-2011)

		Ingresos totales						Total
		Hasta 1 Kgr.	1-2 Kgr.	2-3 Kgr.	3-4 Kgr.	4-5 Kgr.	+ 5 Kgr.	
Mensajería Expresa	Individuales	Local	14.737.490.934	1.682.398.050	532.085.072	320.147.927	394.395.517	17.666.517.500
		Nacional	65.162.345.588	11.544.774.881	9.726.470.404	4.472.107.588	6.009.447.441	96.915.145.902
		Internacional (E)	980.114.141	478.050.169	403.161.650	358.291.011	288.498.571	2.508.115.542
		Internacional (S)	8.257.732.601	1.460.615.762	597.568.437	432.659.741	366.315.385	11.114.891.926
		TOTAL	89.137.683.264	15.165.838.862	11.259.285.563	5.583.206.267	7.058.656.914	0
	Masivos	Local	40.425.595.808	57.707.920	0	0	0	40.483.303.728
		Nacional	23.975.920.782	490.695.127	0	0	0	24.466.615.909
		Internacional (E)						0
		Internacional (S)						0
		TOTAL	64.401.516.590	548.403.047	0	0	0	0
Total		153.539.199.854	15.714.241.909	11.259.285.563	5.583.206.267	7.058.656.914	0	193.154.590.507

Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

Cabe resaltar que los ingresos de mensajería individual representan el 66,37% de los ingresos reportados del periodo, mientras que en materia de envíos representa sólo el 9,87% de las piezas cursadas, de donde se puede inferir, que el valor promedio por pieza individual (\$4.625) es más de 18 veces el valor de cada pieza masiva (\$256). Así, los precios promedio de este ejercicio por tipo de tráfico son los siguientes.

Cuadro 9. Precios medios por tipo de envío individual (Trim I-2011)

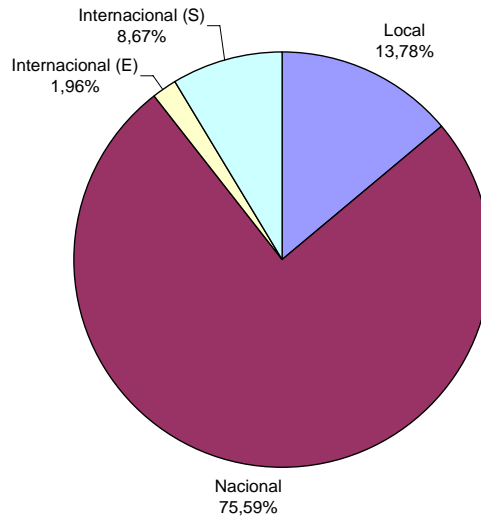
Tráfico	Valor promedio
Local	\$ 1.549,18
Nacional	\$ 6.012,77
Internacional (E)	\$ 58.339,12
Internacional (S)	\$ 72.335,73
PROMEDIO	\$ 4.625,21

Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

De lo anterior, es de esperarse que respecto del número de envíos realizados, la participación dentro del total de ingresos del tráfico internacional entrante o saliente sea mayor. Para la

información recopilada, este representa el 10,63% (mientras en número de envíos representaba sólo el 0,71%), como en efecto se evidencia en la siguiente ilustración.

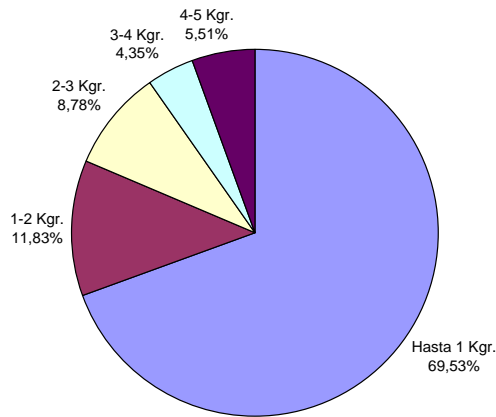
Ilustración 11. Distribución de ingresos de envíos individuales por tipo de tráfico (Trim I-2011)



Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

Considerando el efecto de mayor peso por envío en los rangos altos de peso, así como el menor costo por kilogramo (dada la relación entre costos fijos y costos variables por peso en la estructura de costos de un envío), se encuentra un efecto combinado de distribución de ingresos por rango de peso en el que los envíos mayores a 2 kg representan el 18,64% de los ingresos de envíos individuales, como se presenta en la siguiente gráfica.

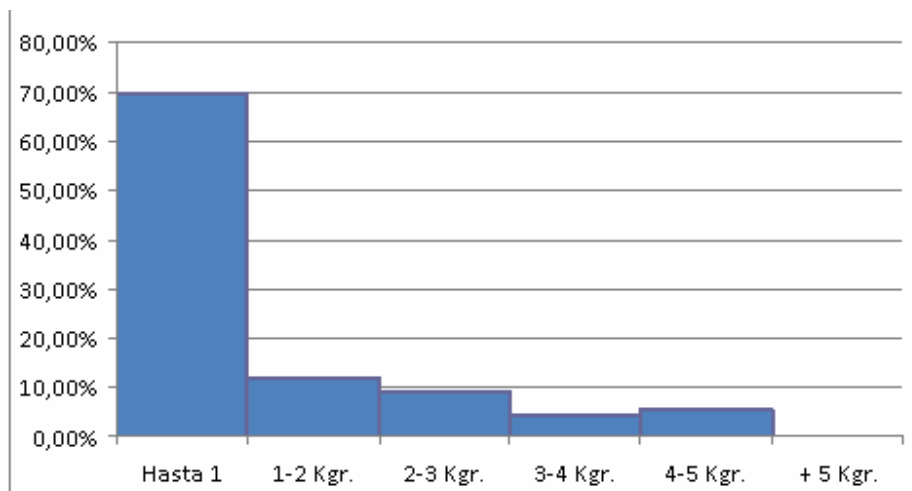
Ilustración 12. Distribución de ingresos de envíos individuales por rango de peso del envío (Trim I-2011)



Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

Finalmente, en materia de distribución, se encuentra la misma tendencia que para las otras variables así.

Ilustración 13. Distribución de ingresos de envíos individuales por rango de peso (Trim I-2011)



Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

En materia de ingresos en el segundo trimestre de 2011 el mercado masivo, que en todo caso corresponde a piezas de menos de 1 kilogramo, representó el 26,1% de los ingresos. Por su parte en el mercado individual las piezas de menos de 2 kilogramos representaron el 85,8% de los ingresos y el total de piezas individuales y masivas de peso inferior a 2 kilogramos representaron el 89,5% de los ingresos reportados del trimestre.

Al analizar el agregado del semestre, se encuentra que el mercado masivo, siempre con piezas por debajo de 1 kilogramo, representó el 25,8% de ingresos del mercado; las piezas inferiores a 2 kilogramos en el mercado individual representaron el 82,2% de este segmento, y el total de piezas masivas e individuales por debajo de 2 kilogramos representaron el 86,8% de los ingresos totales del mercado.

Cuadro 10. Ingreso total por envíos reportados por proveedores de mensajería expresa (Sem I-2011)

		Ingresos totales						Total
		Hasta 1 Kgr.	1-2 Kgr.	2-3 Kgr.	3-4 Kgr.	4-5 Kgr.	+ 5 Kgr.	
Mensajería Expresa	Individuales	Local	19,385,733,283	1,816,485,104	775,203,493	506,559,820	550,446,930	23,034,428,630
		Nacional	103,375,970,746	18,293,440,312	13,256,407,446	7,587,820,084	8,138,217,909	150,651,856,497
		Internacional (E)	916,055,095	510,732,704	412,060,077	364,853,577	301,634,832	2,505,336,285
		Internacional (S)	10,110,065,954	1,112,314,963	742,496,138	532,627,976	500,626,875	12,998,131,906
		TOTAL	133,787,825,078	21,732,973,083	15,186,167,154	8,991,861,457	9,490,926,546	0
	Masivos	Local	42,474,602,168	0	0	0	0	42,474,602,168
		Nacional	23,365,421,647	0	0	0	0	23,365,421,647
		Internacional (E)						0
		Internacional (S)						0
		TOTAL	65,840,023,815	0	0	0	0	0
Total		199,627,848,893	21,732,973,083	15,186,167,154	8,991,861,457	9,490,926,546	0	255,029,777,133

Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

En cuanto a valores medios por pieza, al calcularse los precios promedio de piezas individuales según el tipo de tráfico para el agregado semestral, se encuentran órdenes de magnitud similares a los del primer trimestre del año.

Cuadro 11. Precios medios por tipo de envío individual (Sem I-2011)

Tráfico	Valor promedio
Local	\$ 1,942.48
Nacional	\$ 5,401.42
Internacional (E)	\$ 64,935.37
Internacional (S)	\$ 77,523.03
PROMEDIO	\$ 4,734.99

Fuente: CRC basado en cálculos de SAI (2011)

5. Conclusiones

La realidad de mercado que se evidencia en el primer semestre de 2011 es consistente con la hipótesis de trabajo desarrollada respecto de la distribución de mercado en el año 2010 donde se esperaba que el mercado estuviera concentrado en los primeros kilos de peso y con una menor distribución en los pesos mayores. Si bien en la realidad se muestra un sesgo aún mayor al supuesto de entonces para el menor rango de peso (hasta 1 kg) , los resultados encontrados son consecuentes con las hipótesis iniciales de trabajo.

Efectivamente, se encuentra que la mayor concentración del mercado en materia de número de piezas y de ingresos se ubica en la franja de objetos inferiores a 2 kilogramos e incluso se evidencia una concentración mayor a la inicialmente estimada en 2010.

Debe considerarse que los objetos postales previamente definidos en la Ley y que pueden ser enviados a través del servicio de mensajería expresa, son inferiores a 2 kg. Por lo anterior, la regulación del peso establecida por la CRC debe concordar con las definiciones legales de los objetos postales y las restricciones para la operación incluidas en la Ley, así como con las características del mercado de mensajería.

En todo caso, es pertinente advertir que en la medida en que existen sustitutos importantes en el tema de logística que tienden a ser más efectivos con objetos de mayor peso, tal como se explicó en este estudio, es de esperar que dicho efecto de sustitución afecte primordialmente a las piezas por encima de 2 kg.

En la medida en que existen aún agentes de mercado habilitados para prestar servicios de mensajería especializada, cuya definición de servicio incluye sólo objetos de hasta 2 kilogramos, se concluye que ello genera una diferencia de condiciones frente a los operadores de mensajería expresa beneficiados, en un mercado relevante con un grado alto de competencia. De esta forma, los beneficios que podrían explotar los operadores de mensajería expresa, con la extensión en el rango de peso, no compensan los problemas de competencia que podrían derivarse al tener, en un mismo mercado relevante, dos tipos de habilitaciones con diferentes condiciones en la prestación del servicio.

6. Propuesta regulatoria

En virtud de los análisis desarrollados, se recomienda fijar el peso aplicable a la mensajería expresa en 2 kg, para dar así continuidad a los parámetros vigentes del mercado; generar estímulos a la adopción pronta del nuevo régimen previsto en la Ley 1369 de 2009 por parte de los operadores establecidos, no alterar las condiciones competitivas del mercado y minimizar los rangos en los que puede existir concurrencia con los sustitutos del sector de transporte con cargas y obligaciones diferenciales entre ellos.