

REVISIÓN DE LA DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES EN EL SECTOR POSTAL

Documento de respuesta a comentarios

Diseño Regulatorio

Enero de 2020

— www.crcom.gov.co —

 @CRCCol  /CRCCol  /CRCCol  CRCCOL

CONTENIDO

1. Ámbito de aplicación del proyecto de resolución.....	5
2. Facultad de la CRC para definir mercados relevantes	8
3. Identificación de agentes no postales	9
4. Información empleada para la definición de los mercados relevantes	14
5. Metodología para la definición de mercados relevantes.....	16
5.1. Comentarios generales	16
5.2. Metodología para la definición de mercados relevantes para el envío de dinero..	17
6. Resultados de la definición de mercados relevantes para el envío de dinero	20
6.1. Servicios sustitutos incluidos en la definición de mercados relevantes	20
6.2. Otros servicios postales de pago.....	30
6.3. Definición de mercados relevantes mayoristas de giros postales	32
7. Resultados de la definición de mercados relevantes para el envío de documentos y paquetes.....	33
7.1. Servicios sustitutos incluidos en la definición de mercados	33
7.2. Diferencias entre el servicio de mensajería expresa y el transporte de carga	35
8. Solicitudes específicas	40
9. Comentarios al documento de formulación del problema	42
10. Comentarios adicionales	44

DOCUMENTO DE RESPUESTA A COMENTARIOS A LA PROPUESTA REGULATORIA "REVISIÓN DE LA DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES EN EL SECTOR POSTAL"

La Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC- presenta al sector las respuestas a los comentarios y observaciones realizados a la propuesta regulatoria "Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal", como parte del proceso de discusión sectorial iniciado el 6 de noviembre de 2019¹ con base en la publicación de los siguientes documentos:

- "REVISIÓN DE LA DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES EN EL SECTOR POSTAL. Documento soporte."
 - Proyecto de Resolución – con el detalle de cambios propuestos. "Por la cual se definen los mercados relevantes del sector postal y se modifican los Títulos I y III de la Resolución CRC 5050 de 2016"
- De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.13.3.3 del Decreto 1078 de 2015, la CRC presenta al sector las respuestas a las observaciones y comentarios realizados a la propuesta regulatoria. Dentro del plazo establecido se recibieron comentarios, observaciones y/o sugerencias de los siguientes agentes:

REMITENTE	MEDIO
Alexis Perea	Correo electrónico
Angélica Duque	Correo electrónico
Asociación de Empresas de Servicios Postales - ASOPOSTAL	Correo electrónico y envío físico Rad.2019304180
Comunicación Celular COMCEL S.A. - Claro	Correo electrónico y envío físico Rad.2019304119
Efectivo Ltda.- EFACTY	Correo electrónico
Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera - COLFECAR	Correo electrónico
Federación Nacional de Comerciantes - FENALCO	Correo electrónico y envío físico Rad. 2019304051
Matrix Giros y Servicios S.A.S. – Su Red	Correo electrónico
Red Empresarial de Servicios S.A. - SUPERGIROS	Correo electrónico
Superintendencia de Industria y Comercio - SIC	Correo electrónico

Adicionalmente, una vez vencido el término previsto se recibieron comentarios por parte de **SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.** los cuales, si bien no serán objeto de respuesta puntual

¹ Fue otorgado un plazo inicial para recibir comentarios hasta el 21 de noviembre de 2019 y posteriormente se realizó una ampliación del plazo hasta el 2 de diciembre de 2019.

en el presente documento, fueron revisados dentro de los análisis que adelantó la Comisión para la estructuración de la decisión final que acompaña la publicación de este documento.

Adicionalmente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2.2.30.8. del Capítulo 30 del Título 2 de la parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015 y la Resolución SIC 44649 de 2010, la CRC remitió a la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC –, el proyecto regulatorio publicado con su respectivo documento soporte, anexos, los diferentes comentarios a la propuesta regulatoria allegados por los agentes antes listados así como el cuestionario dispuesto por la mencionada Superintendencia para proyectos regulatorios de carácter general.

El día 23 de diciembre de 2019, la SIC mediante comunicación con radicado SIC No. 19-285714- -2-0 2019 (radicado interno 2019304579 del día 26 de diciembre de 2019), rindió concepto sobre el proyecto regulatorio en el que recomendó:

- **"Evaluar** periódicamente los mercados relevantes definidos en el Proyecto con el objeto de garantizar que se capturen las dinámicas reales de tales mercados y la potencial competencia que se pueda presentar en estos hacia el futuro.
- **Incluir** un acápite en el Proyecto, si ello resultare pertinente, que involucre una segmentación del municipio de suerte que se pueda determinar con mayor precisión la disposición de sustituibilidad desde los usuarios entre los diferentes prestadores de servicios postales frente a los desplazamientos que estos deban hacer para el acceso a dichos servicios."

Al respecto, debe decirse que la CRC se pronunció puntualmente frente a las anteriores recomendaciones en la parte motiva del acto administrativo por medio del cual se adopta la presente decisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009.

Para mejor comprensión, en este documento se presentan exclusivamente los apartes de cada comentario en donde se hacen propuestas, observaciones y cuestionamientos frente al proyecto sometido a discusión, los cuales se responden agrupados por temas. Lo anterior sin perjuicio de la consulta de los textos completos de cada documento, que se encuentran publicados en la página Web de esta Comisión².

² Los comentarios completos pueden ser consultados en el enlace <https://www.crcom.gov.co/es/pagina/revision-de-la-definicion-de-los-mercados-relevantes-en-el-sector-postal>

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 4 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

1. Ámbito de aplicación del proyecto de resolución

En los comentarios recibidos de **ASOPOSTAL** se indica que la CRC no desarrolló ningún tipo de análisis económico, regulatorio o de mercado para sustentar las razones para aplicar la metodología de mercados relevantes utilizada específicamente en los servicios de telecomunicaciones al sector postal. Y frente a ello señala: *"a pesar que la CRC conoce muy bien que tanto las particularidades técnicas y operativas como las condiciones de mercado en la prestación de servicios postales y el marco legal que los rige son muy diferentes a las de telecomunicaciones, por lo que pretender simplemente extender una metodología aplicable a un sector regulado frente a otro sector regulado"*. Así mismo, **ASOPOSTAL** señala que la CRC no explica las razones por las cuales no debería *"crearse e implementarse una metodología propia y autónoma en la cual se llegaren a incorporar las particularidades propias de tipo jurídicas, técnicas, operativas, financieras y de mercado que rigen la prestación de los servicios postales en Colombia"*.

Igualmente, **SU RED** manifiesta que la propuesta regulatoria modifica la Resolución CRT 2058 de 2009, la cual se fundamenta en normas aplicables a la prestación de servicios de telecomunicaciones y que las decisiones y definiciones adoptadas en dicha resolución fueron tomadas no solo con fundamento exclusivo en normatividad del sector de telecomunicaciones, sino también con fundamento en estudios y análisis del sector de las telecomunicaciones, por lo que al modificar la resolución -ampliando el ámbito de aplicación de su parte resolutive al sector postal- siendo que su parte motiva se fundamenta en normatividad y en estudios del sector de telecomunicaciones, se estaría incurriendo en falta de motivación de acto administrativo, generando la violación del debido proceso.

Por su parte, **SUPERGIROS** manifiesta que no es propio decir que el sector de telecomunicaciones es similar al sector postal, y que la resolución y los mercados identificados para telecomunicaciones sean aplicados para el sector postal, y que deben considerarse las dinámicas propias de cada sector. En este sentido, el operador solicita que se revise la procedencia y procedibilidad de comparar sectores del mismo ramo que se comportan de forma diferente. Adicionalmente, señala que los mercados fijados en la resolución no son aplicables a la operatividad del sector, lo cual podría generar una lectura errada para el legislador, traduciéndose en decisiones posiblemente erróneas para la actividad a regular.

Respuesta CRC:

Frente a los comentarios de ASOPOSTAL sobre la ausencia de fundamento económico, regulatorio o de mercado para sustentar la aplicación de la metodología para la definición de mercados relevantes del sector de telecomunicaciones al sector postal y sobre la no explicación de razones para crear e implementar una metodología propia para el sector postal, la CRC aclara que los criterios y condiciones para determinar mercados relevantes dispuestos en la Resolución CRT 2058 de 2009, compilada en el Título 3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, corresponden a la metodología general empleada comúnmente tanto por las autoridades de competencia (control ex post) como por las autoridades de

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 5 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

regulación de mercados ex ante a nivel internacional aplicable a todos los sectores de la economía³. De hecho, como se describió en las secciones 3 y Anexo I “Revisión de experiencias internacionales” del documento soporte del presente proyecto regulatorio, esa fue la metodología utilizada en la definición de los mercados relevantes del sector postal de países como Alemania, Holanda, Malta y el Reino Unido.

En este punto se considera menester traer a colación las observaciones efectuadas por la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante, “SIC”), a través de su documento de concepto de abogacía de la competencia, en el cual reconoció que la extensión del ámbito de aplicación del Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016 responde a una metodología estandarizada para definir mercados con propósitos regulatorios y de política de competencia. En sus palabras: *“A la luz de todo lo anterior esta Superintendencia considera que la extensión de la metodología para la definición de mercados relevantes en los servicios postales en sus diferentes modalidades responde a una metodología estandarizada desde la economía de organización industrial para llevar a cabo definiciones de mercados relevantes con diferentes propósitos tanto regulatorios como de política de competencia”*. En ese sentido, como regulador convergente, la CRC está haciendo uso de una metodología estandarizada para la definición de los mercados relevantes en los que participan los servicios o agentes sujetos de regulación.

Ahora bien, en relación con lo establecido por SU RED, la CRC recuerda que la facultad para regular el mercado postal en general se encuentra expresamente establecida en el artículo 19 de la Ley 1369 de 2009 y que es en ejercicio de esta función que la CRC define el marco analítico formal para el sector postal a través de la Resolución que se va a expedir. Ahora bien, en relación con la motivación del acto administrativo, la CRC recuerda que, como fue posible observar en la propuesta de resolución publicada por esta Comisión el pasado 6 de noviembre de 2019, la parte considerativa describe a cabalidad tanto las circunstancias de hecho como de derecho que sirven como fundamento para la expedición del acto administrativo por el cual se definen los mercados relevantes del sector postal, cumpliendo con los preceptos de motivación que se exigen para la expedición de actos administrativos; por lo que no es posible si quiera pensar que las consideraciones establecidas en la Resolución CRT 2058 de 2009, sean aplicables a las decisiones regulatorias de definición de mercados relevantes para el sector postal que está tomando la CRC en la actualidad, sino que son las consideraciones que se exponen en el proyecto de resolución publicado para comentarios del sector los que explican los argumentos que tuvo la Comisión para ampliar el ámbito de aplicación de la mencionada Resolución CRT 2058 de 2009.

En adición a lo anterior, la CRC advierte a SU RED que en efecto las definiciones y decisiones adoptadas por la Resolución CRT 2058 de 2009 vigente, compilada en el Título 3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, están dirigidas a los mercados de TIC. Sin embargo, esto no es un obstáculo para que el regulador determine que los criterios y condiciones allí establecidos sean aplicables a otros sectores que también

³ (i) European Commission (1997). Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law. (97/C 372/03), (ii) Davis, P. y Garcés, E. (2010). Quantitative Techniques for Competition and Antitrust Analysis; (iii) OECD (2012). Policy Roundtables. Market Definition; (iv) Ruiz, G. (s.f.) Definición de Mercado relevante y políticas de competencia.

se encuentran bajo su competencia, como lo es el postal, más aún cuando, como ya se advirtió, se trata de criterios y condiciones generales y estandarizados a nivel mundial aplicables a todo tipo de mercados; por cuanto no es de recibo para esta Comisión lo expresado por SU RED.

Por su parte, en relación con la violación al debido proceso que según SU RED está generando esta Comisión con la definición de los mercados relevantes para el sector postal a través de la Resolución que se expedirá, es importante poner de presente que, según el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, en virtud del principio del debido proceso "(...) *las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.*". Al respecto, se informa que, en cada una de las actuaciones administrativas que desarrolla esta Comisión se propende por el respeto y garantía de cada uno de los principios en los que se deben fundamentar los procesos y actuaciones administrativas y esta no fue la excepción. De hecho, como es de conocimiento de los agentes del sector, desde 2018 la CRC implementó la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN) para el desarrollo de sus proyectos de regulación con el objetivo de generar mayores espacios de participación de todos los grupos de valor en cada una de las etapas de los proyectos, además de las publicaciones exigidas por la normatividad vigente, esto es el capítulo 3 del Título 13 del Decreto 1078 de 2015.

Tampoco se violó el debido proceso en desarrollo de este proyecto regulatorio, si se tiene en cuenta que se planteó como objetivo general "*Desarrollar e implementar un marco analítico formal para caracterizar y definir los mercados relevantes postales en Colombia*" y tal y como lo plantea la propuesta regulatoria publicada, mediante el acto administrativo efectivamente se define y aplica la metodología para definir los mercados relevantes en el sector postal. En consecuencia, tampoco se acogen estos comentarios.

En relación con lo anotado por SUPERGIROS, en donde asegura que a través de la propuesta regulatoria publicada la CRC compara los sectores de telecomunicaciones y postal, esta Comisión desea disipar toda duda sobre el particular. Durante el ejercicio de descripción de la metodología de definición de los mercados relevantes y su aplicación en el sector postal en Colombia, esta Comisión no comparó los mercados ni dijo que eran similares, todo lo contrario, tanto en el proyecto de resolución como en el documento soporte se reconocen las especificidades del sector postal, y en consecuencia los mercados relevantes resultantes responden a las particularidades única y exclusivamente del sector postal evidenciadas a partir de los diversos análisis de la información, aportada tanto por los operadores como por los usuarios del sector postal, llevados a cabo durante el desarrollo del presente proyecto.

De esta manera, es claro que el ejercicio que efectuó esta Comisión consistió en tomar los criterios y condiciones establecidos en el Título 3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 para definir los mercados relevantes de un sector distinto al de TIC, que es una metodología general aplicable a cualquier tipo de mercado, lo que, de ninguna manera se puede tomar como una comparación entre sectores económicos.

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 7 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Finalmente, respecto a la inaplicabilidad de los mercados definidos para la operatividad del sector postal que aduce SUPERGIROS, se recuerda que el ejercicio que efectuó esta Comisión se basó en el análisis de la elección de los usuarios con base en los resultados de las encuestas de usos y hábitos y las preferencias declaradas de los usuarios de los servicios postales, tanto personas naturales como jurídicas, a nivel nacional, por cuanto esta Entidad no comparte la afirmación de SUPERGIROS, menos aún, cuando no se aportó información que permitiera realizar análisis adicionales a los que se desarrolló la CRC en el documento soporte de la propuesta regulatoria y en los que se fundamenta la definición de los mercados relevantes postales.

2. Facultad de la CRC para definir mercados relevantes

El operador **SUPERGIROS** cuestiona la competencia de la entidad para llevar a cabo la definición de mercados relevantes, y en tal sentido argumenta que la normatividad no es clara frente a la definición de mercados del sector, y que en principio pareciera que esta fuera una competencia del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Además, plantea que es importante revisar las competencias atribuidas por la Ley Postal, algunos posibles vacíos de la Ley 1978 de 2009 en temas que no pertenecen al SPU, y añade que la Ley 1341 de 2009 no es de aplicación al sector postal.

Respuesta CRC:

Se aclara a SUPERGIROS que, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 1369 de 2009, la CRC es la Entidad encargada de regular el mercado postal, razón por la cual, para dar cabal cumplimiento a dicho mandato legal, esta Entidad podrá llevar a cabo la definición de los mercados relevantes en el sector postal dado que la mencionada definición se constituye en una herramienta para promover la libre competencia de manera que los usuarios se beneficien de servicios eficientes, tal y como se estipula en el mismo artículo de la citada ley.

Asimismo, para la CRC es claro que la Ley 1341 de 2009 no es de aplicación al sector postal, puesto que esta es enteramente relativa al sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la cual expresamente se dice que "(...) [e]l servicio de televisión y el servicio postal continuarán rigiéndose por las normas especiales pertinentes (...)". En tal sentido, como lo establece la parte considerativa de la Resolución, la ley que establece el régimen general de prestación de servicios postales es la Ley 1369 de 2009, la cual define las competencias del MinTIC, la SIC y la CRC sobre dicho sector. Al MinTIC, le otorgó la función de fijar la política pública general de los servicios postales; a la SIC le reconoció la competencia de vigilancia y control de la normatividad sobre libre competencia, competencia desleal y protección del consumidor en el mercado de los servicios postales; y a la CRC le dio la facultad de regular tanto el mercado postal como la prestación de los servicios postales para promover la libre y leal competencia en los mismos.

Cabe aclarar que, en lo que respecta a las funciones otorgadas por la Ley 1369 de 2009 a la CRC, su alcance fue ampliado con la expedición de la Ley 1978 de 2009, en la medida en que le dio la tarea

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 8 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

adicional de *"Regular los aspectos técnicos y económicos relacionados con las diferentes clases de servicios postales, incluyendo aquellos comprendidos en el Servicio Postal Universal, teniendo en cuenta los recursos disponibles para su financiación y la política pública definida para el sector postal por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones."* (numeral 23 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, adicionado por el artículo 19 de la ley 1978 de 2009), con lo cual la CRC queda con plenas facultades para llevar a cabo la regulación de todos los agentes pertenecientes al sector postal cuando así lo encuentre pertinente.

3. Identificación de agentes no postales

Con relación a este tema, la ciudadana **Angélica Duque** indica a la CRC que en los mercados relevantes definidos relativos al envío de dinero, se debe tener en cuenta sustitutos como las herramientas digitales dada la amenaza que estas representan para el sector postal. Al respecto indica que estos servicios son sustitutos perfectos de los servicios postales dado que tienen las mismas condiciones en la prestación del servicio, pero fijan precios de una manera muy distinta al sector postal dadas sus condiciones de infraestructura y tecnología.

Igualmente, **ASOPOSTAL** señala que la CRC desconoce los avances importantes que se han dado en el país en materia del uso de aplicaciones móviles en el corto y mediano plazo.

Por su parte, **FENALCO** asegura que se están dejando de lado posibles asimetrías afirmando que *"(...) definir las diferentes evoluciones tecnológicas, para determinar cuáles son los actores relevantes actuales y lo que en los mercados internacionales viene aquejando con mercados sustitutos, que hacen perder vigencia al estudio de mercados, al no contemplarse todo el abanico de opciones vigentes"*.

En similar sentido, **Claro** solicita que se analice e incluya a todos los agentes o actores que impactan de forma transversal a todos los tipos, clases y modalidades de servicios de comunicaciones, incluido el postal y el de giros bancarios. Por cuanto, considera, es fundamental que la CRC requiera información que permita contrastar la conclusión a la que llegó la misma Entidad donde afirma que las plataformas *over the top* (en adelante, "OTT") que ofrecen servicios postales son irrelevantes para la definición de mercado.

De esta manera, **Claro** asegura que no será muy útil definir los mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante para el sector postal y demás servicios de comunicaciones, si de manera previa no se reconocen estos agentes disruptivos como competidores o, por lo menos, como concurrentes a dichos mercados y, en consecuencia, se genere regulación que esté a tono con las tendencias internacionales que están orientadas a vincular a las OTT como agentes formales de mercado.

Aunado a lo anterior, **Claro** afirma que, en el documento soporte la CRC concluye que aplicaciones móviles como NEQUI y DAVIPLATA tienen la potencialidad de convertirse en sustitutos de los giros postales, en sus palabras, *"(...) se evidencia la necesidad de entrar a equilibrar las condiciones de juego*

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 9 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

dentro del mercado, los servicios no tradicionales que tienen la virtud o la potencialidad de ser sustitutos de los servicios de giros postales, con el objetivo de facilitar su ejercicio, como el de los operadores tradicionales en condiciones de competencia e igualdad de cargas ante las autoridades.”

En el mismo sentido, **Su Red** considera que dentro del análisis no se identificaron la totalidad de servicios intercambiables o sustituibles por parte del consumidor, no se tuvieron en cuenta las aplicaciones móviles como Rappi y las pasarelas de pago como PSE, cuya función, entre otras, es el traslado de dinero entre personas jurídicas o naturales. Por tal motivo, indica que el giro postal debe estar ubicado dentro del mercado producto, mas no constituye un mercado en sí mismo. De igual forma este operador señala que no se puede definir un mercado nacional de envío de dinero desde la perspectiva del usuario del giro postal, exclusivamente.

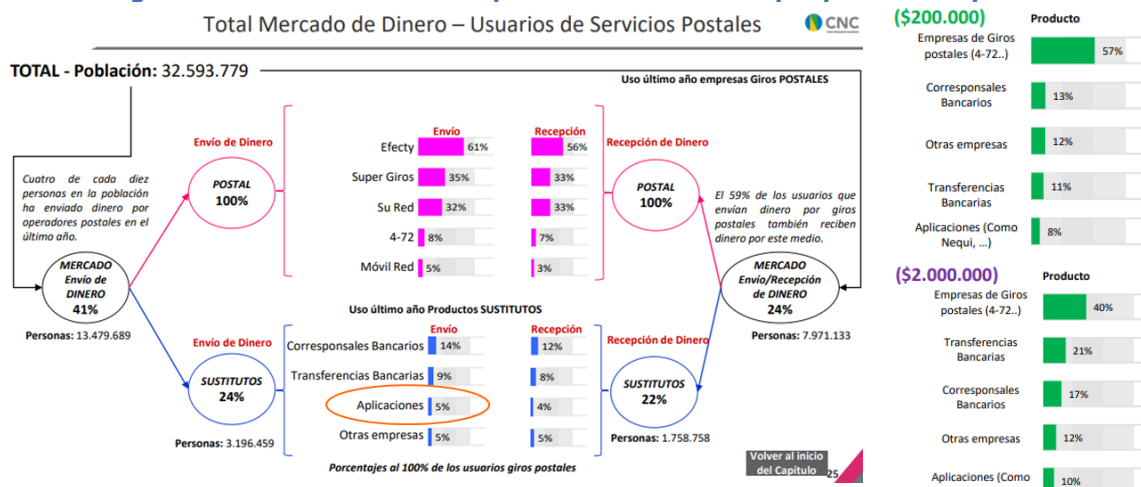
Respuesta CRC:

La ciudadana Angélica Duque, ASOPOSTAL, FENALCO, Claro y Su Red tienen como comentario común el hecho de que no se tuviera en cuenta dentro de los mercados definidos a los agentes que han surgido recientemente como resultado de la digitalización de la economía; tal es el caso de las aplicaciones como Rappi, Nequi, Daviplata y medios de pago como PSE que permiten el uso de medios electrónicos para efectuar transferencias de dinero.

En primer lugar, la CRC aclara sobre este punto que dadas las competencias de la Entidad, el interés del estudio era determinar los competidores directos que enfrentan los operadores postales, y para garantizar el contar con información suficiente del sector postal, se optó por llevar a cabo entrevistas a profundidad y encuestas a personas y empresas que hubiesen declarado haber hecho envíos de dinero, documentos o paquetes a través de redes postales en el último año, lo cual arrojó en el caso de dinero que alrededor de 40 de cada 100 colombianos mayores de 18 años y 4 de cada 100 empresas han enviado dinero a través de redes postales en el último año, y 16 de cada 100 colombianos mayores de 18 años y 9 de cada 100 empresas han enviado documentos o paquetes a través de redes postales. Así, se precisa que fue con estos usuarios con quienes se adelantó el estudio de usos y hábitos, y quienes declararon no hacer un uso intensivo de aplicaciones para el envío de dinero, documentos o paquetes. A continuación, se presentan los resultados de la encuesta realizada por Centro Nacional de Consultoría (CNC):

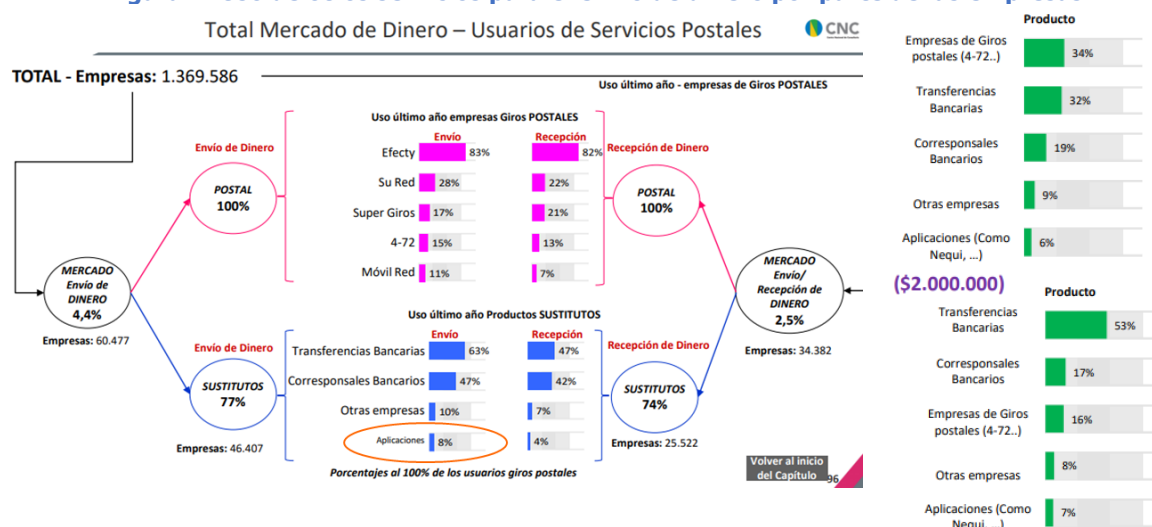
Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 10 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Figura 1. Uso de otros servicios para el envío de dinero por parte de las personas



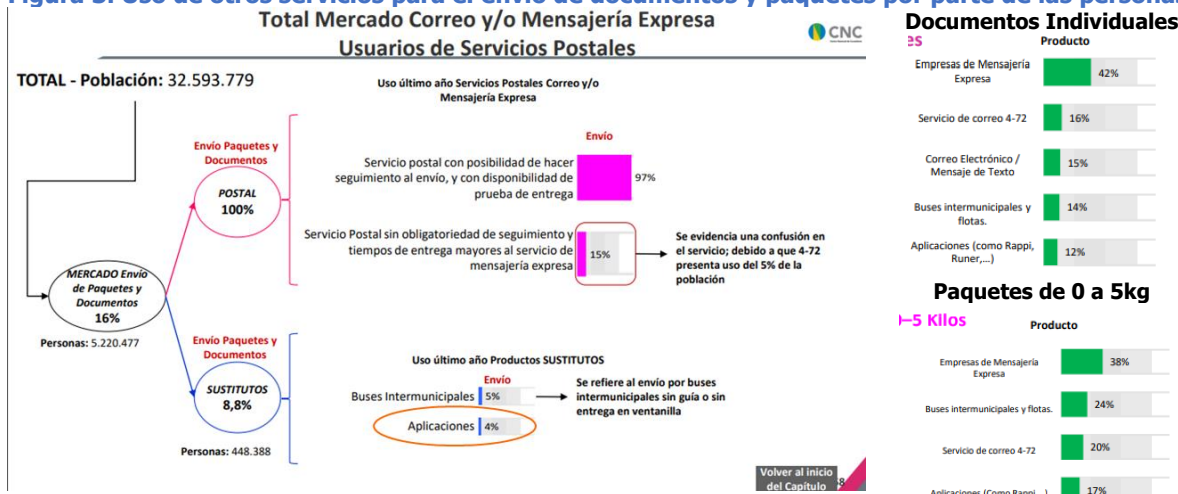
Fuente: CNC. (2018, diciembre). *CRC – Hábitos y Usos Sector Postal. Estudio del mercado minorista de servicios postales en Colombia*. Páginas: 25, 77 y 82. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/revision-de-la-definicion-de-los-mercados-relevantes-en-el-sector-postal>

Figura 2. Uso de otros servicios para el envío de dinero por parte de las empresas



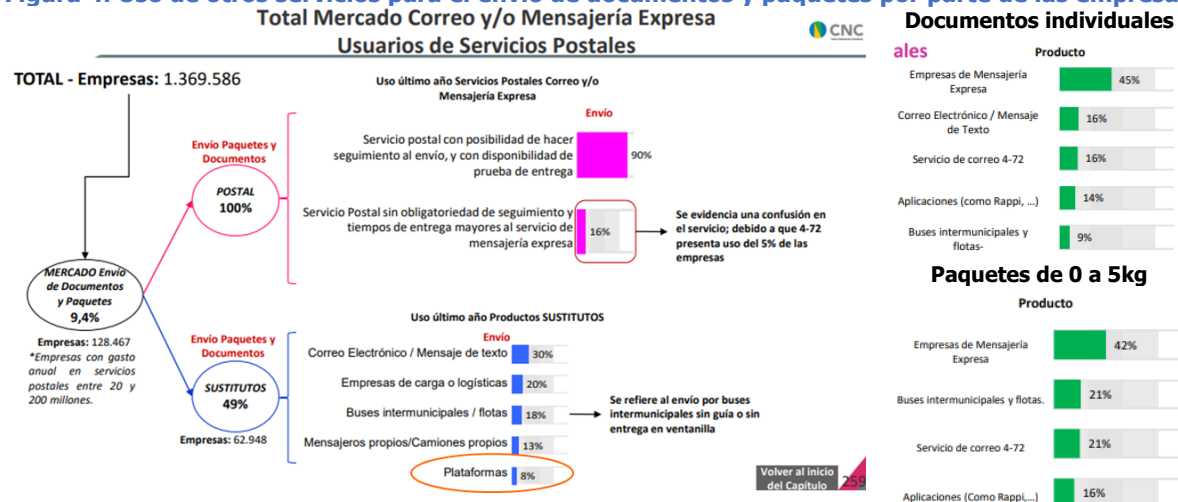
Fuente: ibid. Páginas: 95, 142 y 146.

Figura 3. Uso de otros servicios para el envío de documentos y paquetes por parte de las personas



Fuente: ibid. Páginas: 157, 228 y 233.

Figura 4. Uso de otros servicios para el envío de documentos y paquetes por parte de las empresas



Fuente: ibid. Páginas: 258, 335 y 345.

Como se puede evidenciar de las cuatro (4) figuras anteriores, las aplicaciones como Nequi, Rappi, Runer, entre otros, no son elegidas comúnmente por los usuarios (personas y empresas) para realizar sus envíos de dinero, documentos o paquetes; en todos los casos, este tipo de agentes no superaron

el 8% de acogida en el medio que declararon haber usado además de los servicios postales. En los resultados del ejercicio *conjoint* se evidenció que las personas prefieren hacer sus envíos de dinero con empresas de giros postales y las aplicaciones tienden a ser el medio de menor preferencia; en el caso de las empresas, estas mostraron una fuerte preferencia de llevar a cabo sus envíos a través de transferencias bancarias, superando la participación de los envíos a través de empresas de giros en los montos grandes.

En cuanto al envío de documentos y paquetes, ni las personas ni las empresas mostraron preferencia por el uso de aplicaciones para llevar a cabo el envío de sus documentos o paquetes (indistintamente del peso); en todos los casos se evidenció una preferencia por hacer sus envíos a través de empresas de mensajería expresa, buses o el operador oficial. Así, de estos resultados, tanto para dinero como para documentos y paquetes, se evidencia que actualmente las aplicaciones o plataformas no se están constituyendo aún en un agente que esté imponiendo presiones competitivas importantes a los operadores postales, pues las personas y empresas participantes en el estudio no mostraron mayor acogida de estos servicios en este momento. Claro está, que esta Comisión no descarta la posibilidad de que en un futuro este tipo de agentes puedan representar una fuerza competitiva lo suficientemente importante y en consecuencia sea necesaria una nueva definición de mercados.

Adicional a lo anterior, luego de un análisis de los requisitos que se deben cumplir para el envío de dinero a través de aplicaciones, en el documento soporte se concluye lo siguiente: *"(...) aunque las aplicaciones móviles como Nequi y Davivienda tienen la potencialidad de convertirse en sustitutos de los giros postales, la principal restricción para ello es que en la actualidad el uso de aplicaciones móviles no es generalizado debido al limitado acceso a teléfonos inteligentes, la baja penetración de los servicios de internet móvil y fijo, la baja apropiación digital de la población y el uso no productivo del internet móvil, entre otras. En efecto, como se observa en la Tabla 18, el uso de las aplicaciones móviles para el envío de dinero es muy bajo con respecto a los giros postales independiente del monto enviado y a pesar de que los servicios de las aplicaciones son gratuitos."* (pág 73). Por lo anterior, se entiende que el uso de las aplicaciones se limita a aquellos individuos con ciertas características, lo que conlleva a que las aplicaciones con el fin de envío de dinero, documentos o paquetes estén siendo usadas por un nicho específico de individuos y no por un porcentaje representativo de los usuarios de servicios postales. a. No obstante, teniendo en cuenta que los mercados son dinámicos, la CRC hará seguimiento a la evolución de las preferencias y uso de las aplicaciones móviles por parte de usuarios de servicios postales cuando haya lugar.

Finalmente, con relación al comentario de SU RED sobre la definición de un mercado en el cual participan únicamente operadores postales, la Comisión reafirma los resultados encontrados a partir del estudio de los hábitos y usos de los usuarios cuando deciden enviar dinero, pues se encontró que para el envío de montos de menos de 400 mil pesos, los corresponsales bancarios y las transferencias son usados por menos del 15% de los encuestados, y las aplicaciones y otros medios son usados tan solo por el 5%. Adicionalmente, la razón principal para enviar dinero es por motivos personales y la inclinación hacia el uso de redes postales es por la capilaridad de su red.

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 13 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Del análisis de las ofertas comerciales de los operadores postales y demás agentes que se identificaron como posibles sustitutos, se encontró que si bien pueden en algunos casos tener características muy similares a los giros postales (Giros financieros) o ser gratuitas (aplicaciones) la penetración de estos mecanismos es baja. Por ejemplo, de acuerdo con el reporte de inclusión financiera de la Superintendencia Financiera (2019), la cifra enviada a través de giros financieros representa tan solo el 0.4% del total del dinero enviado por redes postales. Así pues, no se encuentra evidencia de una presión competitiva significativa para los giros postales en los envíos de menos de 400 mil pesos.

Ahora bien, la CRC se percató de que existen confusiones en relación con la diferenciación entre los servicios postales definidos en la ley y los mercados relevantes del sector postal definidos por la CRC, específicamente para el caso de los servicios postales de pago, esta Comisión considera menester modificar el nombre del mercado relevante relacionado con el envío de dinero de montos pequeños, llamado originalmente mercado de "*Envío de giros postales de montos pequeños*" a mercado de "*Envío de dinero de montos pequeños*", aclarando, a su vez que, primero, no es posible interpretar que la denominación del mercado relevante definido para el envío de giros postales depende exclusivamente de los agentes que hoy en día hacen parte del mismo mercado; y, segundo, los agentes que hacen parte de este mercado en la actualidad son únicamente los operadores de servicios postales de pago.

4. Información empleada para la definición de los mercados relevantes

Con relación a la información empleada para el estudio, **EFACTY** considera que no es adecuado el haber utilizado la información del Centro Nacional de Consultoría para determinar la frecuencia con la que los usuarios utilizan los servicios y su correspondiente determinación, dado que esta información podría haber sido solicitada a los operadores postales de pago. Así, el operador postal solicita indicar la fuente de la información sobre las consideraciones incorporadas sobre el monto promedio, con el fin de contrastar con la información que tengan los operadores u otras fuentes. Adicionalmente menciona que se obviaron estudios de inclusión financiera, así como la potencialidad del mercado.

De otra parte, el operador **Su Red** indica que al aplicar encuestas solo a usuarios del servicio de giros postales, se conoce cuántos de estos usuarios se cambiarían de servicio con un aumento de precio; pero no es posible conocer, qué porcentaje de usuarios de otros servicios que satisfagan la misma necesidad, como el servicio de transferencias o depósitos, ante un alza de precios, intercambiarían este servicio por el sector postal. De igual forma manifiestan que para definir el mercado de envío y entrega de dinero entre personas naturales y jurídicas, es necesario realizar estudios basados en una muestra de la población que en Colombia hace uso de los distintos servicios disponibles para satisfacer la necesidad de envío de dinero.

Respuesta CRC:

La información de la frecuencia con la que los usuarios de giros postales utilizan este servicio fue utilizada como insumo en la caracterización de la demanda del servicio, en la sección 5.1. *Usos y hábitos*

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 14 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

del documento soporte y fue obtenida, como lo plantea el operador EFECTY, a partir de la encuesta de hábitos y usos realizada por el Centro Nacional de Consultoría. Se aclara que la muestra utilizada es representativa de la población que utiliza giros postales: se realizaron 2.488 encuestas a personas naturales y 433 empresas⁴, que representan a un total de 13.479.689 personas y 60.567 empresas, de acuerdo con los cálculos realizados por Centro Nacional de Consultoría.

El objetivo de incluir estos resultados es ofrecer un contexto al lector del uso de este servicio, previo al ejercicio de definición de mercados relevantes. Al realizar la caracterización a través de una encuesta, se obtuvo información adicional acerca de los usos y hábitos de los usuarios que no habría sido posible obtener únicamente a través de la información de las transacciones recopiladas por los operadores postales como lo propone EFECTY.

Por otra parte, la información obtenida actualmente a través del Régimen de Reportes de Información Periódica de la CRC no permite obtener la información de las transacciones individuales que son realizadas por los usuarios, y por este motivo, no es posible estudiar cómo se distribuye el valor del monto enviado de un giro individual; en consecuencia, y como alternativa, esta información fue provista por la encuesta de usos y hábitos realizada por Centro Nacional de Consultoría, fue analizada de manera conjunta con otras variables relacionadas con los hábitos de los usuarios, como aquellas relativas con el uso de servicios financieros, y utilizada para realizar la segmentación de los mercados relevantes que se detalla en la sección *6.1 Definición de servicios focales* del documento soporte.

Ahora bien, con respecto a la inquietud de EFECTY acerca de la fuente de información utilizada para calcular el monto promedio, en la sección *5.2. Análisis del envío de giros postales a nivel municipal* del documento soporte se realizó un análisis de la información reportada por los operadores en el *Formato 1.3 Ingresos y envíos de servicios postales de pago y servicios financieros de correos* contenido en el Capítulo 3, Sección 1 del Título Reportes de información de la Resolución CRC 5050 de 2016. A partir de esta información fue posible obtener el monto promedio del giro para los municipios agrupados de acuerdo con sus características (porcentaje de necesidades básicas insatisfechas (NBI), porcentaje de población urbana, y población total).

En relación con el comentario de Su Red, en el cual afirma que el estudio no permite identificar el comportamiento de los usuarios financieros ante un aumento de los precios de estos servicios y la posible migración hacia servicios postales, y que la muestra debe considerar a la población que en Colombia hace uso de los distintos servicios disponibles para satisfacer la necesidad de envío de dinero, la CRC aclara que, dadas las competencias de la Entidad, el interés del estudio era determinar los competidores directos que enfrentan los operadores postales, y para garantizar el contar con información suficiente del sector postal, se optó por llevar a cabo entrevistas a profundidad y encuestas a usuarios de servicios postales. De esta forma, la encuesta de usos y hábitos permitió identificar si los

⁴ Las encuestas a personas naturales y jurídicas manejaron los mismos niveles de confianza y error muestral, tomando valores de 95% y 1.9% respectivamente.

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 15 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

usuarios de servicios postales utilizan otros servicios para el envío de dinero, y el análisis *conjoint* permitió determinar cuáles son los atributos más importantes que podrían determinar dicha elección.

5. Metodología para la definición de mercados relevantes

5.1. Comentarios generales

En primer lugar, **ASOPOSTAL** señala que la CRC desconoce precedentes en los que la entidad ha desarrollado análisis regulatorios en los que se ha aplicado el criterio de competencia actual y potencial o prospectiva en la aplicación de la metodología de mercados relevantes. En tal sentido, la Asociación señala que la CRC, en su análisis de los mercados relevantes postales, debe considerar y actuar en consonancia con los precedentes de análisis realizados en pasados proyectos regulatorios en los que aplicó la metodología de mercados relevantes en el sector de telecomunicaciones. **ASOPOSTAL** solicita recordar precedentes regulatorios de la CRC en materia del servicio de voz fija y voz móvil en el año 2009, del servicio de larga distancia nacional en 2009 y del servicio de datos y el estudio de su cadena de valor en 2011.

Adicionalmente, **ASOPOSTAL** señala que *"la CRC indica que la aplicación de la metodología de mercados relevantes se dirige a imponer medidas regulatorias a los servicios postales"* desconociendo precedentes regulatorios de la CRC derivados de la aplicación de la metodología de mercados relevantes en el sector de telecomunicaciones, en los cuales se han generado medidas de flexibilización regulatoria o inclusive de desregulación.

Además de lo anterior, **FENALCO** considera que el test del monopolista hipotético, que hace parte de la metodología de definición de mercados relevantes, no debería basarse en la variable precio, sino que, como se afirma en el documento soporte, actualmente cobran relevancia los atributos de los servicios postales como, por ejemplo, tiempo de entrega, tipo de consumidor, peso y volumen, los cuales también deberían tenerse en cuenta.

Respuesta CRC:

En relación con el comentario de ASOPOSTAL, en el cual cita ejercicios previos realizados para los servicios de telecomunicaciones en los cuales se aplicó el criterio de competencia actual y prospectiva en la aplicación de metodología de mercados relevantes, y menciona que se han generado medidas de flexibilización regulatoria, se debe aclarar a la asociación que los criterios de (i) *Análisis actual de las condiciones de competencia en el mercado*, (ii) *Potencial de competencia en el corto y mediano plazo* y la (iii) *aplicación del derecho de competencia*, son criterios empleados por esta Comisión para determinar mercados susceptibles de regulación ex ante. La determinación de dichos mercados queda por fuera del alcance del proyecto regulatorio bajo discusión. Estos análisis y posterior definición de medidas se realizarán en futuros proyectos regulatorios, algunos de estos incluidos en la Hoja de Ruta del sector postal publicada por la Comisión en el año 2018.

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 16 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Así mismo, se aclara que el resultado del estudio bajo discusión en ningún momento está dirigido a la imposición de medidas regulatorias, éste se limita exclusivamente a la determinación de los agentes que ofrecen servicios que satisfacen necesidades similares a las que satisfacen los agentes del sector postal, y por lo tanto se constituyen en competidores de los operadores postales. Es como resultado de los análisis de los mercados definidos y los servicios postales prestados en ellos, que se determina la necesidad de imponer regulación o de flexibilizar la existente, se recuerda al operador que la CRC incorpora el enfoque de simplificación como uno de los pilares de la mejora regulatoria, en aras de mantener un marco regulatorio flexible y acorde con las necesidades de los agentes del sector.

Con respecto a la inclusión de otras variables distintas al precio en el análisis realizado para definir mercados relevantes, es importante mencionar que los estudios realizados tuvieron en cuenta atributos diferentes al precio, los cuales fueron identificados en una primera etapa, a través de un análisis cualitativo realizado con operadores postales y usuarios de servicios postales. Entre estos están, por ejemplo, el tipo de producto utilizado por los usuarios, así como el tiempo y forma de entrega del objeto postal. El ejercicio realizado evidenció que algunos de estos atributos tienen una mayor importancia que el precio en la decisión de los usuarios.

5.2. Metodología para la definición de mercados relevantes para el envío de dinero

Con relación a la metodología empleada para la definición de mercados, **ASOPOSTAL** plantea que para determinar que dos servicios son sustitutos entre sí es necesario realizar una serie de ejercicios econométricos robustos, los cuales no fueron adelantados por la CRC para estimar las funciones de demanda de los servicios postales de pago y de los servicios financieros, con sus respectivas elasticidades cruzadas, y por lo tanto no existe sustento riguroso que permita establecer que tales servicios pudiesen ser considerados o no como sustitutos entre sí.

Por su parte, **Su Red** indica que, al momento de definir el mercado con sus servicios sustitutos, se deben analizar sus condiciones de precio, servicio, publicidad, innovación, sin que ello implique que determinadas diferencias en estos factores entre los productos generen que dichos productos hagan parte de un mercado distinto. Adicionalmente este operador considera que las condiciones de acceso no son un argumento para indicar que el servicio de giros postales no cuenta con servicios sustitutos o intercambiables de cara a los usuarios de envío de dinero, pues estas condiciones son cada vez más flexibles.

Adicionalmente, **Su Red** manifiesta que, dentro del análisis de identificación de mercados relevantes, se enfocaron los esfuerzos en determinar y definir la sustituibilidad por demanda, dejando de lado la identificación de sustituibilidad por oferta, la cual resulta indispensable en la identificación de mercados relevantes.

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 17 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Respuesta CRC:

Frente a lo señalado por ASOPOSTAL, se recuerda al sector que la metodología utilizada para la definición de los mercados relevantes del sector postal se enmarca bajo los lineamientos para determinar mercados relevantes empleados por agencias de competencia y reguladores de diversos sectores a nivel mundial⁵ y establecidos mediante Resolución CRT 2058 de 2009 para los servicios de telecomunicaciones, compilada en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016. Y que de conformidad con el documento "*Lineamientos metodológicos para la definición de mercados relevantes y posición dominante en mercados convergentes de telecomunicaciones en Colombia*" de 2008, que hace parte integral de la mencionada Resolución, se establece que para definir un mercado relevante el primer análisis que debe adelantarse es el de sustituibilidad por el lado de la demanda⁶.

A través del análisis de sustituibilidad por el lado de la demanda se identifican todos los productos o servicios que puedan ser considerados por los usuarios como sustitutos, dadas sus características, precios y usos, y se delimita el alcance geográfico donde compiten esos productos o servicios. Lo anterior teniendo en cuenta la respuesta de los agentes en el mercado y su reacción de consumo respecto a variaciones de precios, presencia de nuevos operadores y oferta de nuevos productos, entre otros.

Para adelantar el análisis de sustituibilidad por el lado de la demanda, la Comisión identifica los diferentes tipos de evidencia que puede ser utilizada, dentro de los cuales se encuentran: (i) Respuestas de los usuarios en el pasado: mediante la estimación de funciones de demanda, relación econométrica de precios y estructura de mercado, comparaciones de precios, y análisis de las características de los productos para hacer inferencias acerca de los patrones de sustitución; (ii) Conducta de los vendedores: análisis de información cualitativa aportada por las empresas oferentes; y (iii) Visiones de expertos en la industria⁷.

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que, en primer lugar, la estimación de funciones de demanda y de modelos econométricos no es la única manera de establecer si un conjunto de productos o servicios pueden ser considerados sustitutos entre sí de manera rigurosa. Por el contrario, como se mencionó, esta modalidad corresponde a un solo tipo de evidencia para realizar análisis de sustituibilidad por el lado de la demanda, frente a una amplia gama de tipos de evidencia.

⁵ Para ampliar la información sobre este tema lo invitamos a consultar las siguientes fuentes: (i) European Commission (1997). Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law. (97/C 372/03) (ii) Davis, P. y Garcés, E. (2010). Quantitative Techniques for Competition and Antitrust Analysis; (iii) OECD (2012). Policy Roundtables. Market Definition; (iv) Ruiz, G. (s.f.) Definición de Mercado relevante y políticas de competencia.

⁶ Resolución CRT 2058 de 2009 Artículo 5.

⁷ CRC (2008). Lineamientos metodológicos para la definición de mercados relevantes y posición dominante en mercados convergentes de telecomunicaciones en Colombia. Disponible en: https://www.crcom.gov.co/recursos_user/Documentos_CRC_2011/Actividades%20Regulatorias/MercadosRelevantes/Metodologia_MR.pdf

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 18 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

En segundo lugar, como se indica en la sección 4. *Metodología para la definición de mercados relevantes en el sector postal* del documento soporte que acompañó la propuesta regulatoria publicada, la evidencia utilizada para realizar los análisis de sustituibilidad de la demanda de los servicios del sector postal corresponde específicamente al análisis de las características de los productos, en particular sobre usos, funcionalidades, condiciones de acceso y tarifas de los servicios postales y de los servicios alternativos no postales que son utilizados por los consumidores, para hacer inferencias acerca de los patrones de sustitución entre los servicios analizados.

Por último, con respecto al uso de la estimación de funciones de demanda para obtener elasticidades como evidencia para el análisis de sustituibilidad, es importante mencionar que por definición tanto la elasticidad propia como la elasticidad cruzada de la demanda están en función de la variable precio. En efecto, se definen como la variación porcentual que experimenta la cantidad demandada de un bien cuando su propio precio sube, en el caso de la propia, y cuando el precio de otro bien aumenta, en el caso de la cruzada.

Teniendo en cuenta lo anterior, y de acuerdo con los resultados tanto de las encuestas realizadas a los usuarios postales como de los ejercicios del análisis *conjoint*, se encontró que la variable precio no es el factor más importante en la determinación de la demanda de los servicios postales. Como se observa en las secciones 5 y 7 del documento soporte y en su Anexo II, el precio de los servicios analizados fue una de las razones para demandar servicios postales con menor relevancia como atributo para seleccionar el servicio. Por lo anterior, esta Comisión utilizó un tipo de evidencia distinta al cálculo de elasticidades-precio para el desarrollo de los análisis de sustituibilidad por el lado de la demanda y la definición de los mercados relevantes.

Frente a lo mencionado por Su Red, respecto de la presunta invalidez del análisis de las condiciones de acceso como argumento para definir la sustituibilidad entre los servicios analizados debido a su flexibilidad, esta Comisión reitera que los análisis de sustituibilidad y de mercados relevantes postales son el resultado de la evaluación de las condiciones de acceso que se encuentran vigentes y corresponden a la realidad económica de los servicios analizados; y reconoce, como lo afirma Su Red, que las condiciones de acceso y de prestación de los servicios y de los mercados son dinámicas, y por lo tanto, la CRC, cuando haya lugar, realizará revisiones de los mercados relevantes definidos, como ha ocurrido con los mercados de telecomunicaciones.

Por último, con respecto al comentario de Su Red acerca de la ausencia de análisis de sustituibilidad por el lado de la oferta en la definición de los mercados relevantes postales, es de mencionar que, siguiendo los *"Lineamientos metodológicos para la definición de mercados relevantes y posición dominante en mercados convergentes de telecomunicaciones en Colombia"* de 2008 que hace parte integral de la metodología utilizada para la definición de los mercados relevantes del sector postal, la sustituibilidad por el lado de la oferta no se tiene en cuenta en la etapa de definición de los mercados relevantes debido a que puede llevar a conclusiones erróneas como consecuencia de problemas allí descritos, como: la heterogeneidad de los potenciales oferentes, la indefinición del límite del mercado,

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 19 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

las condiciones de entrada a oferta del sustituto y la heterogeneidad de la demanda por productos que son sustitutos por el lado de la oferta⁸.

El análisis de los factores de sustitución por el lado de la oferta se tendrá en cuenta por parte de la CRC en etapas posteriores del análisis, en particular al estudiar las condiciones de competencia de los mercados relevantes definidos, cuando se identifican los participantes, todos los posibles oferentes de un producto, tanto activos como potenciales. Para evaluar las condiciones de entrada y los posibles efectos competitivos sobre un mercado como consecuencia de la entrada de un nuevo operador, y así determinar la sustituibilidad potencial por el lado de oferta⁹.

6. Resultados de la definición de mercados relevantes para el envío de dinero

6.1. Servicios sustitutos incluidos en la definición de mercados relevantes

6.1.1. Sobre la cobertura de los servicios financieros

El ciudadano **Alexis Perea** comentó que la CRC debe contemplar como sustitutos a los giros postales los giros financieros, manifestó que al parecer la CRC no dio mayor importancia a un tema tan importante para la inclusión financiera como lo es el papel de los corresponsales bancarios dada la amplia presencia de estos corresponsales en el territorio nacional.

Por su parte, **ASOPOSTAL** indica que la conclusión sobre la no sustituibilidad entre los giros financieros y las aplicaciones frente a los giros postales es equivocada y sin rigurosidad económica argumentando, en primer lugar, que la CRC desconoce la amplia cobertura y la fortaleza financiera y operativa de las entidades bancarias que hoy en día ofrecen giros financieros o bancarios.

EFACTY manifiesta su desacuerdo con respecto a la conclusión de que las transferencias bancarias y los depósitos no son sustitutos perfectos de los giros postales, (particularmente tratándose de segmentos de giros de menor valor), señalando que el acceso a los servicios financieros es una variable relacionada con la cobertura geográfica, donde tal como el propio documento objeto de comentarios lo reconoce, el número de corresponsales bancarios es superior al número de puntos de atención de los operadores postales de pago, efecto por el cual la cobertura no se determina como una limitante de la posibilidad de remitir dinero por parte de los usuarios, ello con independencia de las limitantes de cobertura particular de algunas instituciones financieras y su no interoperabilidad.

En línea con lo anterior, **SUPERGIROS** solicita que los supuestos investigativos y el soporte que sirve de fundamento para que la CRC concluya que dos servicios similares, prestados por actores diferentes,

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

en los mismos lugares geográficos, y mismo público objetivo, resulten no ser sustitutos, haciendo referencia a los giros financieros a cero pesos. En línea con lo anterior, se solicita que se revisen las clasificaciones establecidas y la supuesta no sustituibilidad de los servicios financieros o bancarios.

Respuesta CRC:

El ciudadano Alexis Perea, ASOPOSTAL, EFECTY y SUPERGIROS tienen como comentario común que es un error no considerar que los giros financieros, las aplicaciones, las transferencias y depósitos son sustitutos de los giros postales teniendo en cuenta la amplia cobertura de esos servicios financieros, especialmente a través de corresponsales bancarios.

Frente a lo anterior, en el documento soporte bajo análisis, la CRC identificó que efectivamente las entidades financieras cuentan con una amplia oferta de puntos de atención para realizar transferencias, depósitos, giros y retiros, con 7.812 oficinas, 16.192 cajeros automáticos y 108.762 corresponsales activos a lo largo del territorio nacional en 2018. Pero también se hace la salvedad de que en Colombia existe una limitada interoperabilidad entre las entidades financieras, y por lo tanto, cada punto atiende exclusivamente a los usuarios de la marca de la entidad financiera correspondiente y en algunos casos, de acuerdo con sus políticas, a usuarios de otras entidades cobrando tarifas adicionales por los servicios de transferencias y de retiro, pero los giros financieros y los depósitos bancarios sí son restringidos a la entidad que preste el servicio de giros o en la cual tenga la cuenta el usuario receptor, respectivamente.

Lo anterior indica que, aunque existan puntos de atención de entidades financieras en los municipios donde se ubican los usuarios remitente y destinatario, si estos no tienen cuentas bancarias de esas entidades no pueden enviar y recibir transferencias, si el destinatario no tiene cuenta en la entidad bancaria no puede recibir depósitos, si la entidad no ofrece el servicio de giros nacionales (BANCOLOMBIA, DAVIVIENDA, BBVA) no es posible realizar un giro nacional, y si el cajero u oficina no es de BANCOLOMBIA o DAVIVIENDA, el usuario emisor no puede utilizar las aplicaciones Nequi o Daviplata, porque el receptor no tendría forma de hacer el retiro del dinero.

Debido a lo anterior, aunque se disponga de múltiples oficinas, corresponsales y cajeros, la marca de la entidad bancaria determina el acceso efectivo de los usuarios al servicio de envío de dinero. Mientras que, en el caso del servicio de giros postales, si bien la interoperabilidad tampoco aplica, y el número de puntos de atención a 2018 era inferior al de corresponsales, 33.001 puntos de atención en 1.097 municipios, los usuarios no tenían restricciones para acceder al servicio en cualquiera de los puntos independiente de la marca del operador.

En esa línea, de acuerdo con las encuestas realizadas por el CNC, uno de los factores destacados por las personas encuestadas para preferir los giros postales es su amplia capilaridad. Como se observa en el Gráfico 1, el 22% de los usuarios manifestaron que la cobertura del servicio era una de las razones para enviar dinero a través de operadores de giros postales.

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 21 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Gráfico 1. Razones para enviar dinero a través de operadores giros postales



Fuente: CNC. (2018, diciembre). *CRC – Análisis de sustituibilidad del servicio de giros postales – segmento personas*. Página: 62. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/revision-de-la-definicion-de-los-mercados-relevantes-en-el-sector-postal>

En conclusión, contrario a lo que afirma ASOPOSTAL, la amplia capilaridad de los giros postales frente a las limitaciones de cobertura de los servicios financieros mencionadas corresponde a uno de los factores que determina que la elección de los usuarios sea por el servicio de giros postales, y que solo bajo condiciones específicas, en términos del monto enviado, tarifarios, de bancarización, percepción de seguridad y por supuesto de cobertura, prefieran los servicios financieros de transferencias y depósitos bancarios.

Adicional a lo anterior, ASOPOSTAL también señala que la CRC en su análisis está desconociendo la fortaleza financiera y operativa de las entidades bancarias en la prestación de los servicios de giros financieros y aplicaciones para enviar dinero. Frente a lo cual se aclara que, aunque esos factores puedan ser fundamentales en la promoción y expansión en el uso de ese tipo de servicios, la CRC encontró que una muy baja proporción de los usuarios del servicio de giros postales utilizan las aplicaciones móviles para enviar dinero (Ver Figura 1). Igual situación ocurre con el servicio de giros financieros, pues de acuerdo con el documento soporte de la propuesta regulatoria comentada, son ofrecidos sólo por tres entidades, la cantidad de giros realizados a través de corresponsales bancarios fue solo de 500 mil frente a 117,9 millones de giros postales en 2018 y existen restricciones de acceso y cobertura según la entidad financiera que presta el servicio, razones por las cuales se concluyó que *"aunque los giros bancarios nacionales tienen la potencialidad de convertirse en sustitutos de los giros postales, debido a las limitaciones de los servicios en la actualidad en cuanto a cobertura y uso, no sería apropiado incluir estos servicios dentro de la definición minorista del mercado de giros postales del segmento personas"*¹⁰.

¹⁰ CRC – Análisis de sustituibilidad del servicio de giros postales – segmento personas: Giros postales enviados por personas vs. Giros financieros. Página: 72. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/revision-de-la-definicion-de-los-mercados-relevantes-en-el-sector-postal>

6.1.2. Sobre las aplicaciones móviles y depósitos electrónicos

EFECTY afirma que además de los giros bancarios, servicios financieros como las cuentas digitales y los depósitos electrónicos también permiten enviar y recibir dinero de manera idéntica a los giros postales, sin restricciones asociadas a la forma de envío, física o electrónica, o a la tenencia de un producto financiero.

Respuesta CRC:

Esta Comisión coincide con EFECTY en que servicios financieros como las cuentas digitales, el caso de la aplicación Nequi, y los depósitos electrónicos, el caso de la aplicación Daviplata, permiten, entre muchos otros servicios, realizar giros de dinero y pueden llegar a entenderse como posibles sustitutos del servicio de giros postales. En efecto, de acuerdo con el análisis desarrollado en el documento soporte bajo estudio, la CRC determinó que los giros postales y los envíos de dinero a través de aplicaciones móviles como Nequi y Daviplata son similares porque en ninguno de los dos servicios se requiere que los usuarios tengan una cuenta bancaria, tal como lo afirma EFECTY.

No obstante, también se identifica que existen grandes diferencias entre los servicios, la principal es que los giros postales son realizados principalmente en oficinas físicas y en efectivo, mientras que las aplicaciones móviles al ser virtuales exigen que los usuarios, especialmente los remitentes del giro, cuenten con un teléfono móvil inteligente o Smartphone, con acceso a internet y con conocimientos sobre el uso de aplicaciones móviles, factores que constituyen restricciones de acceso a estos servicios y un obstáculo para la sustitución de los servicios postales.

En línea con lo anterior, y de acuerdo con el documento soporte, aunque las aplicaciones móviles como Nequi y Daviplata tienen la potencialidad de convertirse en sustitutos de los giros postales, no se encontró evidencia con la información con que se cuenta a la fecha de elaboración del estudio para incluirlas en la definición minorista del mercado de giros postales realizada, debido a que en la actualidad el uso de aplicaciones móviles no es generalizado en razón al limitado acceso a teléfonos inteligentes, la baja penetración de los servicios de internet móvil y fijo, la baja apropiación digital de la población¹¹ y el uso no productivo del internet móvil, entre otras. En efecto, como se observa en la Tabla 1, el uso de las aplicaciones móviles para el envío de dinero es muy bajo con respecto a los giros postales independiente del monto enviado y a pesar de que los servicios de las aplicaciones son gratuitos. No obstante, teniendo en cuenta lo anterior y que los mercados son dinámicos, la CRC hará seguimiento a la evolución de las preferencias y uso de las aplicaciones móviles por parte de usuarios de servicios postales de pago cuando haya lugar.

¹¹ MinTIC (2019) citando la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (DANE, 2019c) señala que sólo el 64,1% de la población ingresó a Internet desde cualquier dispositivo. Y concluye que por lo tanto la población restante no ha iniciado el proceso de apropiación tecnológica.

Tabla 1. Comparación de uso de giros postales y aplicaciones móviles – segmento personas

Rango del monto	Porcentaje de usuarios de giros postales	Uso de aplicaciones Nequi y Daviplata
\$5.000-\$100.000	52%	4%
\$100.001-\$200.000	25%	3%
\$200.001-\$300.000	9%	1%
\$300.001-\$400.000	5%	8%
> \$400.000	9%	6%

Fuente: CNC (2018). *CRC – Análisis de sustituibilidad del servicio de giros postales – segmento personas*. Página: 74. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/es/pagina/revision-de-la-definicion-de-los-mercados-relevantes-en-el-sector-postal>

6.1.3. Sobre la tenencia de productos financieros

El operador **EFACTY** no está de acuerdo con el argumento que los servicios de transferencias y depósitos dependen de la vinculación del usuario a un producto financiero, y que por ello se indique que no son sustitutos de los giros postales de montos pequeños. Además, considera como una limitación que el estudio solamente tenga en cuenta el porcentaje de usuarios que ya utilizan los servicios postales que están bancarizados, determinando que no es significativo el número de usuarios de giros postales que podrían utilizar servicios financieros, pues no tiene en cuenta la posibilidad de que la industria postal de pago atienda usuarios bancarizados.

Adicionalmente, el operador hace mención de las cifras consignadas en el reporte de información financiera de junio de 2019, publicado por la Banca de las Oportunidades, y señala: *"para el primer semestre del 2019 se contaba con un 82,6% de inclusión financiera, con 28,6 millones de adultos con algún producto financiero, de los cuales, 27,3 millones corresponden a productos de depósito que generan la capacidad transaccional de idéntica naturaleza fáctica que tiene un giro postal, número de ciudadanos que puede que supere incluso, el número de personas que atienden los operadores postales de pago"*.

Respuesta CRC:

Con respecto a la tenencia de productos financieros, siguiendo lo planteado en el documento soporte, se identificó que una de las principales diferencias entre los giros postales y las transferencias es que estas últimas exigen que tanto el remitente como el receptor del giro tengan una cuenta bancaria, mientras que los giros postales no exigen que los usuarios cuenten con un producto financiero para acceder al servicio. A su vez, los depósitos exigen que el receptor del dinero tenga una cuenta bancaria, mientras que los giros postales no lo exigen. El cumplimiento de ese requisito de tenencia de productos financieros podría constituir una restricción que impida que un usuario de giros postales pueda utilizar como alternativa las transferencias bancarias y los depósitos para enviar dinero.

En línea con lo anterior, en el documento soporte se presenta el análisis de la proporción de usuarios de giros postales bancarizados y la proporción en que usan las transferencias y los depósitos de montos pequeños, se encontró que a pesar de que el 46% de los usuarios de giros postales de montos pequeños tienen una cuenta bancaria sólo el 6% del total usa las transferencias y el 9% usa los depósitos, lo cual indica que a pesar de que la tenencia de productos financieros no es una restricción para ese conjunto de usuarios, el uso de las transferencias y los depósitos es muy bajo (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Comparación de características y preferencias entre personas que envían giros postales, transferencias y depósitos

Criterio diferencial	Montos pequeños (inferiores o iguales a \$400.000)
Nivel de bancarización	El 54% de las personas que realizan giros postales de montos pequeños no tiene cuenta bancaria.
Uso de transferencias bancarias	El 6% de las personas que realizan giros postales de montos pequeños han utilizado el servicio de transferencias para enviar dinero.
Uso de depósitos bancarios	El 9% de las personas que realizan giros postales de montos pequeños han utilizado el servicio de depósitos en corresponsales bancarios para enviar dinero.

Fuente: CNC (2018). *CRC – Análisis de sustituibilidad del servicio de giros postales – segmento personas*. Páginas: 66 y 70. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/es/pagina/revision-de-la-definicion-de-los-mercados-relevantes-en-el-sector-postal>

Lo anterior demuestra que las transferencias y los depósitos no se consideran servicios sustitutos de los giros postales debido a que en sentido estricto los usuarios postales los utilizan muy poco, incluso cuando son usuarios bancarizados. Es decir, si bien se reconoce en la tenencia de una cuenta bancaria una restricción para la sustitución de giros postales por transferencias y depósitos, en este caso se demuestra que existe una mayor preferencia por giros postales, aunque esa restricción financiera no exista.

Ahora bien, en cuanto al comentario de EFECTY sobre las limitaciones del estudio debido a que solo se tuvieron en cuenta los usuarios de giros postales, desconociendo la posibilidad de que otros usuarios bancarizados puedan usar los servicios postales de pago, invitamos amablemente al operador a remitirse a la sección 4 del presente documento en la cual se hace referencia a dicho tema.

6.1.4. Sobre los giros postales físicos y electrónicos

EFECTY plantea que no está de acuerdo con el argumento *"las transferencias o depósitos no requieren necesariamente presencia física en puntos de atención, en tanto que los giros postales sí"*, al respecto, sugiere que se retire como elemento de análisis del estudio, argumentando que omite elementos jurídicos, fácticos y de industria que distorsiona la definición de los mercados relevantes postales de pago. Argumenta que la Ley 1369 de 2009 incorporó la posibilidad de que los giros postales se hagan de manera física o electrónica, condición legal que ha sido explotada por EFECTY, que cuenta con una aplicación, al respecto asegura: "por medio de la cual la imposición de giros no requiere presencia física en puntos de atención".

Respuesta CRC:

Con respecto al comentario de EFECTY, la CRC no acoge la sugerencia de retirar del documento soporte como elemento de análisis que los giros postales requieren presencia física en puntos de atención mientras que las transferencias no lo exigen necesariamente, debido a que incluso cuando el giro postal es virtual, como el ofrecido por EFECTY, se requiere que el usuario destinatario del giro se dirija al punto físico a retirar el dinero girado, lo cual no ocurre en el caso de las transferencias.

También es importante precisar que la CRC no mencionó en el documento soporte que los depósitos no requieren presencia física en los puntos de atención como lo indica EFECTY, al contrario, la CRC expresamente señaló: *"En principio los depósitos de dinero suplen necesidades similares a los giros postales y tienen características similares:*

- *Los dos servicios permiten el envío de dinero a otra persona o empresa.*
- *En los dos casos los usuarios se desplazan a un punto físico, en el caso financiero puede ser una sucursal, corresponsal o cajero, dependiendo de la entidad¹².*

Por último, se aclara que la CRC reconoce la posibilidad de que el envío de los giros postales sea física y electrónica, de acuerdo con el numeral 2.2.1. del artículo 3 de la Ley 1369 de 2009, pero no se incorporó en el análisis debido a que corresponde a un servicio ofrecido de manera reciente por un solo operador postal cuyas condiciones de acceso son distintas, frente a la modalidad comúnmente utilizada de giro postal de dinero por medio físico y en efectivo. Dentro de esas condiciones diferenciales están el uso de un dispositivo con acceso a internet y la tenencia de productos financieros para el pago del giro por medio de pasarelas de pago PSE o tarjeta de crédito¹³.

6.1.5. Sobre los giros de montos pequeños y grandes

De acuerdo con **SU RED**, se analizaron resultados estadísticos que solo encuestaban a usuarios del sector postal, obviando analizar al verdadero usuario del envío de dinero, donde se encuentran usuarios que hacen envíos de dinero de montos inferiores a \$400.000 tanto en el sector postal como en el sector financiero, adicionalmente dicho operador considera que es imposible determinar si la demanda del sector postal para envíos inferiores o superiores a \$400.000 aumenta o disminuye, respectivamente, si solo se analizan estadísticas de usuarios del sector postal y que el hecho de que las encuestas aplicadas hayan mostrado que el sector postal realiza un mayor porcentaje de giros postales por montos inferiores

¹² CRC – Análisis de sustituibilidad del servicio de giros postales – segmento personas. Página: 67. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/revision-de-la-definicion-de-los-mercados-relevantes-en-el-sector-postal>

¹³ Información disponible en la sección Giros Virtuales del operador EFECTY. Disponible en: <https://www.efectyvirtual.com:20009/PortalEcommerce>

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 26 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

a \$400.000 no implica de ninguna manera que en el mercado de envío de dinero se prefiera en un mayor porcentaje al sector postal para satisfacer esta necesidad.

En la misma línea, **SUPERGIROS** señala que la clasificación relativa a montos grandes y pequeños podría generar un margen no objetivo como monto grande o pequeño, y no se evidencia justificación para esta diferenciación o concepto claro establecido al respecto.

Respuesta CRC:

Respecto al comentario de SU RED sobre el haber empleado únicamente la información aportada por usuarios de giros postales, amablemente indicamos que dicha respuesta se encuentra en la sección 4 del presente documento.

Ahora bien, respecto a los montos identificados, como se observa en la sección 6.1.1. *Segmentos de servicios focales: Personas vs Empresas* y el Anexo IV: *Análisis estadístico de la variable montos – segmento personas* del documento de soporte de la propuesta regulatoria publicada, a partir de un riguroso análisis estadístico de los datos recopilados a través de las encuestas realizadas por el CNC a personas usuarias de giros postales, se pudo determinar que: (i) El servicio de giros postales tiene una población objetivo claramente definida, que corresponde a los usuarios residenciales o personas que envían montos de dinero inferiores o iguales a \$400.000, debido a que 9 de cada 10 usuarios de giros postales enviaron montos de ese rango, y menos del 10% de ellos utiliza servicios de pago financieros; y (ii) Los giros postales superiores a \$400.000 realizados por personas son la excepción, debido a que sólo el 10% de los usuarios de giros postales enviaron dinero de ese monto, la mayoría tiene una cuenta bancaria y más del 30% de ellos utilizaron servicios de pago financieros como transferencias y depósitos¹⁴.

6.1.6. Sobre la participación de los operadores postales en los giros de montos grandes

EFACTY señala que no está de acuerdo con el siguiente argumento: *"la competencia se generaría en giros inferiores a los \$400.000, rubros en los que en la actualidad se evidencia una mayor percepción de seguridad para la prestación del servicio, en tanto que para los valores que superen tal cifra se evidencia una mayor tendencia a la utilización de cuentas y transferencias"*. Y agrega *"En lo que hace a tal argumento, si bien es cierto puede que cuantitativamente los datos recolectados correspondan a la realidad, también es cierto que tal argumento no resulta idóneo para excluir la determinación de la existencia de competencia en rubros superiores a los COP\$400.000,00"* y adicionalmente señala que no habría limitantes jurídicas ni en términos de ingresos para que los operadores postales realicen operaciones superiores a ese monto.

¹⁴ CRC – *Segmentos de servicios focales: Giros postales realizados por personas según el monto enviado*. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/revision-de-la-definicion-de-los-mercados-relevantes-en-el-sector-postal>

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 27 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Respuesta CRC:

Frente a lo mencionado por EFECTY en este comentario, es importante precisar que la CRC no determinó que para montos superiores a \$400.000 los operadores postales quedaran excluidos de la competencia en el mercado, lo que la CRC expresamente señaló fue: *"que existe un mercado producto de envío de giros de dinero de montos grandes, superiores a \$400.000, del segmento personas, en el que participan y compiten los giros postales ofrecidos por los operadores postales y los servicios de transferencias y depósitos ofrecidos por las entidades financieras"*.

De acuerdo con lo anterior, y con el documento soporte, la CRC determinó que los operadores postales de pagos compiten tanto en el mercado de giros postales de montos pequeños como en el mercado de envío de dinero de montos superiores a \$400.000, la diferencia es que en el mercado de montos pequeños los operadores postales no enfrentan competencia por parte de agentes ajenos al sector postal, mientras que en el mercado de montos grandes sí enfrentan competencia de agentes provenientes del sector financiero.

6.1.7. Sobre el tope máximo de los giros postales y los usuarios empresariales

Con respecto al análisis del segmento de usuarios empresariales, el operador **EFECTY** hace referencia a la utilización de los corresponsales bancarios para la realización de pagos superiores a los COP\$3.000.000,00, tope que si bien el estudio toma atendiendo las encuestas realizadas por el CNC, no tienen una fijación legal y son variables, motivo por el cual no se incorpora un elemento de juicio objetivo por el cual tal limitante establecida comercialmente, se establece como una limitante de sustituibilidad, pudiendo reemplazarse en cualquier momento.

En el mismo sentido, **Su Red** manifiesta que la CRC incurre en un error al indicar que los giros postales tienen un tope de monto, dado que, de acuerdo con la normatividad vigente del régimen de prestación del servicio público postal de pago, no existen topes de montos para realizar giros de una persona natural o jurídica a otra.

Así mismo el operador no considera adecuado que, en la identificación del mercado relevante de envío de dinero, se afirme que el servicio utilizado por empresas no hace parte de los servicios que compitan en el mercado, dado que las empresas de servicios postales compiten en la prestación de sus servicios a personas jurídicas con respecto del servicio prestado por otros sectores.

Respuesta CRC:

La CRC reconoce que no existe normatividad que limite el monto de los giros que se tramitan a través de las redes postales; sin embargo, dentro de la caracterización de la oferta se revisaron las ofertas

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 28 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

comerciales de los operadores postales habilitados para prestar el servicio de giros nacionales en sus páginas web, y se encontró que el monto máximo en la página web de Efecty era \$3.000.000, en la de 4-72 era de \$2.000.000 y en la de MOVILRED de \$2.000.000, mientras que SU RED y SUPERGIROS no especificaban este valor. Ver la Tabla 3 a continuación.

Tabla 3. Oferta de servicios - Operadores postales de pago

				
Giros nacionales Giros internacionales Giros virtuales	Giros nacionales	Giros nacionales Giros internacionales	Giros nacionales Giros internacionales	Giros nacionales
Dirigido a: - Personas naturales - Personas jurídicas	Dirigido a: - Personas naturales - Personas jurídicas	Dirigido a: - Personas naturales - Personas jurídicas	Dirigido a: - Personas naturales - Personas jurídicas	Dirigido a: - Personas naturales - Personas jurídicas
Montos permitidos: - Mínimo: \$5.000 - Máximo: \$3.000.000	Montos permitidos: No se indica	Montos permitidos: - Máx Nal: \$2.000.000 - Máx Int: \$5.000.000	Montos permitidos: No se indica	Montos permitidos: - Máximo: \$2.000.000

Fuente: Información de operadores¹⁵. CRC – Análisis de oferta de servicios – Servicios postales. Página: 36.
Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/revision-de-la-definicion-de-los-mercados-relevantes-en-el-sector-postal>

Así mismo, en términos fácticos, a partir de las encuestas a los usuarios empresariales se identificó que solo 3 de los 286 que manifestaron haber utilizado el servicio de giros postales reportaron haber enviado montos superiores a \$3.000.000 a través de este servicio.

Por otro lado, con respecto al comentario de SU RED acerca de su desacuerdo con la siguiente conclusión de la CRC: *"el servicio de giros postales realizado por empresas no es un servicio sustituto que compita en el mercado de giros de dinero realizados por empresas"*. La Comisión considera que en la sección 6.2.1 *Análisis de sustituibilidad del servicio de envío de giros postales - segmento empresas* del documento soporte de la propuesta regulatoria comentada se encuentra suficientemente sustentado este hallazgo. A continuación, se resumen los principales argumentos:

- El servicio comúnmente utilizado por las empresas para realizar sus múltiples pagos es el de transferencias y solo un limitado conjunto de empresas utiliza el servicio de giros postales (4,4% del total) en situaciones excepcionales.
- El servicio de giros postales del segmento empresas y los servicios financieros ofrecen características y funcionalidades distintas que determinan las preferencias de las empresas por uno u otro servicio.

¹⁵ Información consultada de las páginas web de los operadores postales de pago habilitados (www.efecty.com.co/giros-nacionales, www.sured.com.co/giros/, www.4-72.com.co/GirosPostalesNacionales, www.supergiros.com.co/publicaciones/129393/giros/#nacionales y www.moviired.co/wp-content/uploads/2018/06/tarifario.pdf).

Por ejemplo, el servicio de transferencias es el más utilizado porque su manejo en línea para la gestión y ejecución de múltiples transacciones reduce los costos de transacción, no implica desplazamientos, y genera mayor seguridad porque no implican movimientos de dinero en efectivo.

- Los giros postales son servicios que permiten a las empresas cubrir eventualidades que se presentan en el sector empresarial y no para cubrir necesidades específicas y recurrentes. Permiten a las empresas enviar dinero y hacer pagos a lugares distantes con limitaciones en el acceso a entidades bancarias.

6.1.8. Sobre la habilitación como operador postal

Adicionalmente, **SU RED** sugiere que es un error considerar que la habilitación como operador postal es una limitante para que otros participantes presten el servicio de envío y entrega de dinero, dado que otros participantes no solo actúan como sustitutos del sector postal, sino que en sí mismos están prestando un servicio de la misma naturaleza que la del servicio postal de manera directa, incluso con mayores facilidades de acceso sin contar con una habilitación como operador postal, por lo que el hecho de que el servicio financiero esté prestando un servicio de la misma naturaleza que la del sector postal sin estar reglado como tal, no excluye el producto del mercado.

Respuesta CRC:

Con respecto a lo que afirma SU RED, esta Comisión aclara que, si bien en el documento soporte de la propuesta regulatoria publicada se ha indicado que la habilitación es un requisito para prestar el servicio postal de pago denominado "giro nacional", la CRC reconoce que el envío de dinero se puede realizar a través de otros canales o servicios que no necesariamente son postales. En efecto, el propósito del proyecto regulatorio sobre la revisión de la definición los mercados relevantes del sector postal, en particular del subsector de giros postales, era no sólo definir los mercados relevantes en los que participan los servicios de giros postales sino también establecer si debían ampliarse para incluir servicios no postales, y justamente, se identificó como ya ha sido mencionado, que existe un mercado de envío de giros de dinero de montos grandes en el que participan y compiten los giros postales ofrecidos por los operadores postales y servicios no postales, a saber, los servicios financieros de transferencias y depósitos.

6.2. Otros servicios postales de pago

EFACTY manifiesta que, tanto en el documento de formulación del problema, como en el documento soporte, la Comisión debe referirse al término "*servicios postales de pago*" y no al término "*giros postales*" y que se incorpore en el análisis de mercados relevantes las modalidades de servicios postales de pago descritas en los numerales 1.1. a 1.4. del artículo 1 de la Ley 1442 de 2011.

Igualmente, el operador considera que el estudio debió tener en cuenta la facultad legal con que cuentan los operadores postales de pago de prestar los servicios a que se refiere la Ley 1442 de 2011,

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 30 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

ya que al no hacerlo, se abstrae de las evaluaciones que se puedan hacer frente a los giros de pago, giros de depósito y las transferencias postales, y se limitaría un correcto desarrollo del mercado sin distorsiones regulatorias y se generaría un perjuicio injustificado a la industria.

Respuesta CRC:

De acuerdo con las disposiciones de la Ley 1442 de 2011 *"Por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo relativo a los servicios postales de pago', firmado en Ginebra, el 12 de agosto de 2008.*", cada país miembro de la UPU debe hacer el máximo esfuerzo para que en su territorio se preste al menos uno de los siguientes servicios postales de pago:

- 1.1 Giro en efectivo: el expedidor entrega los fondos en el punto de acceso al servicio del operador designado y solicita el pago en efectivo del importe íntegro, sin retención alguna, al destinatario.
- 1.2 Giro de pago: el expedidor ordena el débito de su cuenta llevada por el operador designado y solicita el pago en efectivo del importe íntegro, sin retención alguna, al destinatario.
- 1.3 Giro de depósito: el expedidor entrega los fondos en el punto de acceso al servicio del operador designado y solicita que se depositen en la cuenta del destinatario, sin retención alguna.
- 1.4 Transferencia postal: el expedidor ordena el débito de su cuenta llevada por el operador designado y solicita que se acredite un importe equivalente en la cuenta del destinatario llevada por el operador designado pagador, sin retención alguna.

Inicialmente, es importante precisar que en Colombia la entidad encargada de reglamentar la prestación de los servicios postales de pago y habilitar a los operadores para prestar alguno de estos servicios es el MinTIC, de conformidad con la división de competencias efectuada por la Ley 1369 de 2009. Es así como, a la fecha, dicho Ministerio ha reglamentado únicamente la prestación del servicio de giros en efectivo, y ha habilitado a cinco (5) empresas para prestarlo en el ámbito nacional y al operador postal oficial (Servicios Postales Nacionales S.A.) para prestarlo adicionalmente en el ámbito internacional.

De esta manera, teniendo en cuenta que los servicios reglamentados que se prestan actualmente en el país son los giros en efectivo nacionales e internacionales, en el desarrollo del presente proyecto regulatorio se realizaron los análisis frente a estos servicios sin tener en cuenta las otras modalidades de servicios postales de pago; y es que no puede ser de otra manera, debido a que los análisis se realizaron respecto del comportamiento real del mercado, es decir, de los servicios efectivamente prestados en el territorio nacional, por cuanto, si no existe oferta ni demanda para este tipo de servicios no es posible tenerlos en consideración en este tipo de ejercicios económicos.

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 31 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

6.3. Definición de mercados relevantes mayoristas de giros postales

En sus comentarios, el operador **SU RED** manifiesta que el sector de los servicios postales no hace la prestación de sus servicios en mercados mayoristas e indican que cuando el servicio postal de giros es prestado a través de un contrato de interoperabilidad o interconexión entre dos operadores no se configura un mercado mayorista, pues en este escenario no se configura la venta del servicio al por mayor de un operador postal al otro.

Sobre el mismo tema, **SUPERGIROS** plantea que no es aplicable hablar de mercado mayorista y mercado minorista como lo establece el Título III de la Resolución 5050 de 2016, ya que no hay un mayorista para la red que provea interconexión para el minorista, y que es necesario revisar el alcance de interconexión del sector postal frente al del sector de telecomunicaciones, en tanto que la red postal lo que hace es interrelacionar los sistemas operativos de cada una de las redes "(...) siendo un tema de acceso a redes no de interconexión diferentes a las de telco."

Respuesta CRC:

Con respecto al comentario de SU RED frente a la inexistencia de mercados mayoristas en el sector postal debido a que no se lleva a cabo la venta de un servicio al por mayor, es importante aclarar los conceptos de mercados mayoristas y minoristas empleados por esta Comisión. Así, la CRC reconoce que mientras la interacción entre el operador y el usuario final se configura en una relación minorista, la interacción a nivel de operadores constituye una relación mayorista, por lo tanto, cuando se definen mercados en los cuales hay relaciones minoristas se habla de un mercado minorista, y cuando se define un mercado en el cual las interacciones se dan entre operadores se habla de un mercado mayorista.

La anterior distinción entre mercados mayoristas y minoristas es general, sin ser específica al sector de telecomunicaciones, motivo por el cual se extiende la aplicación de este concepto al sector postal, sin desconocer desde luego, las diferencias entre ambos servicios y las particularidades inherentes a la prestación de los servicios postales. Estas últimas serán tenidas en cuenta en los posteriores análisis realizados por la Comisión, y así acoger las recomendaciones realizadas por SUPERGIROS frente al funcionamiento particular de las redes postales y las relaciones existentes entre operadores, entre ellas la interconexión.

Específicamente para el sector postal, de acuerdo con el Artículo 7 de la Ley 1369 de 2009, "*todo Operador Postal podrá utilizar la totalidad o parte de las Redes Postales de cualquier otro Operador, siempre que pague las tarifas correspondientes, salvo que el Operador de la red que se pretende utilizar, demuestre que técnicamente no puede ofrecer dicho acceso. La contraprestación al Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones será exigible únicamente al primer operador*". Este tipo de interacciones, al involucrar el posible pago de tarifas entre operadores y que son mencionadas en la Ley, son aquellos que serán objeto de estudio por parte de la Comisión, debido a que los problemas de competencia a nivel minorista podrían tener su origen en estos mercados mayoristas que eventualmente, pueden requerir de algún tipo de intervención. En el caso particular del sector postal,

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 32 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

cuando se habla de los mercados mayoristas, se hace referencia a los mercados en los cuales se dan los acuerdos de interconexión entre operadores.

Ahora bien, en línea con lo argumentado anteriormente por la CRC respecto a la diferenciación entre los servicios postales definidos en la ley y los mercados relevantes del sector postal definidos por la CRC, para esta Comisión es importante ajustar el nombre del mercado relevante llamado originalmente "*Mercado mayorista de interconexión para giros postales*" a "*Mercado mayorista de interconexión para el envío de dinero*"; aclarando que, primero, no es posible interpretar que la denominación del mercado relevante definido para la interconexión del envío de giros postales depende exclusivamente de los agentes que hoy en día hacen parte del mismo mercado; y, segundo, no se modifican las condiciones establecidas en la Ley 1369 de 2009 para la materialización de la interconexión. De igual forma, se ajusta el nombre del "*Mercado mayorista de interconexión para documentos y paquetes*" por "*Mercado mayorista de interconexión para el envío de documentos y paquetes*", precisando que este tipo de mercados están asociados al envío de objetos a través de las redes postales, exclusivamente.

7. Resultados de la definición de mercados relevantes para el envío de documentos y paquetes

7.1. Servicios sustitutos incluidos en la definición de mercados

Sobre los servicios prestados por algunas aplicaciones, **COLFECAR** menciona que en la ley 1369 de 2009 se define el servicio de mensajería como un servicio postal con una serie de atributos, los cuales son cumplidos por algunas aplicaciones, las cuales no están habilitadas como operadores postales, no cumplen las condiciones, las características, ni las obligaciones ante el daño, extravío o expoliación de los objetos que transportan, pero si inducen al error a los usuarios al hacerles creer que son empresas postales que cumplen con las disposiciones de Ley.

También menciona que en el evento que el servicio de mensajería expresa deje de cumplir alguno de estos requerimientos, esto acarrearía una investigación por parte de la Dirección de Vigilancia y Control del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Asimismo, menciona que considera desleal la efectiva realización en el mercado de una ventaja competitiva adquirida frente a los competidores mediante la infracción de una norma jurídica contemplada en el artículo 18 de la Ley 256 de 1996.

Finalmente, **FENALCO** advierte que el listado de mercados relevantes debe concretarse a todo tipo de servicio postal que pueda generar competencia endógena y exógena, y no basarse en la revisión y análisis de mercados que están por fuera del ámbito de la regulación. Al respecto, adicionó: "*(...) es importante que la lista de mercados relevantes haga referencia a todo transporte y entrega de mercadería, paquetes, documentos, hasta cinco kilogramos, debiéndose excluir de este listado, los demás, que exceden de este ámbito de regulación y generarían distorsiones en el análisis de competencia a realizar a través de esta norma (...)*".

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 33 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Respuesta CRC:

Con respecto al comentario de COLFECAR en el cual manifiesta que existen agentes que prestan servicios a los usuarios a través de aplicaciones y hacen creer a estos últimos que se tratan de servicios postales, debe aclararse que las competencias relacionadas con sancionar a operadores que presten servicios postales sin habilitación corresponden al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 36 de la Ley 1369 de 2009. Así mismo, el artículo 40 de la mencionada Ley plantea que, quien de cualquier manera preste servicios postales a terceros sin estar inscrito en el Registro de Operadores Postales, se sancionará con multa de quinientos (500) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Esta Comisión reitera, que el ejercicio de definición de mercados relevantes considera tanto servicios postales como alternativas no postales, los cuales, desde el punto de vista de la demanda, atienden necesidades similares. La inclusión inicial de alternativas que no se identifican como servicios postales es pertinente, dado que deben considerarse, en lo posible, las opciones de las cuales dispone el usuario; sin embargo, es independiente de la discusión relacionada con la identificación de estas opciones como un servicio postal, dado que, como se mencionó anteriormente, esto corresponde a las competencias del MinTIC.

Por otra parte, como parte de los resultados del ejercicio realizado, se pretende identificar aquellos servicios que actualmente ejercen suficiente presión competitiva sobre los servicios postales, y como se mencionó, actualmente no se identificó que la presión competitiva ejercida por la realización de envíos a través de aplicaciones fuera suficiente para que estos sean incluidos en los mercados relevantes definidos.

A su vez, es pertinente mencionar que la definición de los mercados relevantes, se trata de un ejercicio económico que es independiente de quien regule los servicios incluidos en los mercados definidos, y que por este motivo permite incluir alternativas no postales que estén por fuera del ámbito de la regulación postal; al respecto, se reconoce que no es competencia de la Comisión regular estos servicios, pero sí lo es el procurar que exista una sana competencia entre los servicios incluidos en un mismo mercado relevante, a partir de la implementación o eliminación de medidas regulatorias sobre los servicios que son objetos de regulación por parte de la CRC.

Así mismo, es pertinente aclarar que, dado que es de interés analizar los servicios postales y sus posibles competidores, el límite utilizado en el mercado relevante de envíos de documentos y paquetes es de 30 kg, debido a que este valor corresponde al peso máximo del servicio de encomienda, el cual hace parte del servicio de correo prestado por el Operador Postal Oficial, y hace parte del Servicio Postal Universal. De acuerdo con la Ley 1978 de 2019, la cual modifica entre otros artículos, el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, se establece que, entre las funciones de la CRC, está regular los aspectos técnicos y económicos relacionados con las diferentes clases de servicios postales, incluyendo aquellos comprendidos en el Servicio Postal Universal. Por este motivo, se tiene en cuenta el servicio de

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 34 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

encomienda, y sus posibles sustitutos entre los servicios que hacen parte de los mercados relevantes definidos.

7.2. Diferencias entre el servicio de mensajería expresa y el transporte de carga

COLFECAR llama la atención de la Comisión sobre las diferencias existentes entre el servicio de mensajería y el de transporte de carga. En primer lugar, muestra las diferencias normativas establecidas en el Decreto Único Reglamentario 1079 de 2015, el cual aplica al sector transporte y la Ley 1369 de 2009, la cual aplica al sector postal, desde la definición de cada uno de los servicios en cuestión.

En segundo lugar, presenta un comparativo en donde expone las diferencias en la prestación de los servicios evidenciando las diferencias en los requisitos para habilitarse como operador del servicio de transporte de carga o como operador del servicio postal y cita el concepto MT No. 20171340584571 del Ministerio de Transporte sobre el cual se afirma que, para la prestación del servicio de movilización de mercancías o bienes, que por su peso o volumen requieren la destinación de un vehículo debidamente homologado para este servicio, mientras que en los servicios postales se envía una serie de objetos por diferentes modos de transporte sin alguna restricción de este tipo. Así las cosas, concluye la Federación que en los servicios postales el usuario requiere los servicios del operador para el envío de documentos, correspondencia y pequeños paquetes, indistintamente del medio de transporte utilizado por el operador, y en contraste, en los servicios de transporte de carga, el usuario requiere este servicio para que se transporte de forma exclusiva sus objetos, desde un origen, hasta un punto determinado.

En tercer lugar, presenta un comparativo de las diferencias en las tarifas entre un servicio y otro en donde afirma que, en el caso de las tarifas para el transporte de carga, el valor del servicio está sujeto a los costos eficientes de operación, establecidos en el sistema de información de costos de referencia adoptados por el Ministerio de Transporte, mientras que, en el caso de las tarifas de operadores postales, las tarifas son reguladas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

En cuarto lugar, presenta las diferencias entre los agentes que participan para la prestación de los servicios, exponiendo que en el caso del servicio de carga intervienen: el generador de la carga o usuario, la empresa de transporte y propietario o tenedor del vehículo (que en muchos casos es la misma empresa de transporte), y señala que, en contraste, para los servicios postales intervienen únicamente el operador del servicio postal y el usuario del servicio.

En quinto lugar, en lo referente al peso, la Federación manifiesta que en el caso del servicio de transporte de carga no existe un peso mínimo para que una empresa que opera en dicha modalidad preste el servicio, por lo tanto, cuando un usuario requiera transportar un objeto con un peso inferior a cinco (5) kg, puede contratar los servicios de una empresa de transporte de carga siempre y cuando se encuentre dispuesto a pagar el valor del flete conforme a los costos eficientes de operación adoptados por el Ministerio de Transporte.

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 35 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

En sexto lugar, indica que son diferentes las autoridades de control entre el sector de transporte de carga y el postal, pues en el primer caso la autoridad de vigilancia y control es la Superintendencia de Transporte, y en el segundo caso, afirma **COLFECAR**, la autoridad de vigilancia y control es el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Con relación al tema de usuarios, **COLFECAR** asevera que en conjunto sus empresas afiliadas y la SIC llevaron a cabo la construcción del modelo preventivo del sector postal, en donde el usuario fue el eje central quien recibió toda la información necesaria para conocer las diferencias existentes entre el transporte de carga y postal desde los aspectos jurídicos hasta los operativos.

Finalmente, y dada la argumentación presentada, **COLFECAR** llama la atención acerca de la sobrerregulación de los servicios de carga y postales y considera que, a través de las buenas prácticas, la prevención, la capacitación, la divulgación de información y solución al primer contacto fortalecerán la relación con los usuarios.

Respuesta CRC:

COLFECAR presenta una serie de argumentos para respaldar la hipótesis de que el servicio de carga y el postal son distintos; la revisión de cada uno de los argumentos se presentará a continuación. Sin embargo, esta Comisión considera pertinente aclarar previamente que el ejercicio de definición de mercados tiene en cuenta el resultado de los análisis de sustituibilidad desde el punto de vista de los usuarios, es decir desde la demanda, esto porque son los consumidores quienes revelan los productos que satisfacen las mismas necesidades independientemente del sector al que pertenece el oferente. En otras palabras, si bien los sectores de transporte de carga y postal poseen diferencias normativas y operativas, esto no se configura necesariamente en un impedimento para que satisfagan las mismas necesidades expresadas por los usuarios.

Ahora bien, puntualmente con respecto a los comentarios presentados por COLFECAR, en primer lugar, esta Comisión se permite aclarar que en el documento soporte del proyecto regulatorio "*Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal*", se estudiaron las diferencias entre los servicios postales y los servicios de carga, desde el punto de vista normativo, operativo y de hábitos y usos de los usuarios. Con respecto a las diferencias normativas entre los dos sectores en comento, la CRC es consciente que existen diferencias normativas que imponen requisitos diferentes para las empresas que se quieren habilitar como operadores postales y aquellos que se quieren habilitar para prestar el servicio de carga, esto por la forma en que fueron concebidos los servicios. Adicionalmente, al ser servicios de sectores distintos y por la estructura actual de las entidades de vigilancia y control, en el caso postal la autoridad competente es el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y en el caso del transporte es la Superintendencia de Puertos y Transporte.

En cuanto a las diferencias operativas, en la sección *8.1 Análisis de sustitución desde el lado de la oferta* del documento soporte en cuestión, se hizo un análisis comparativo entre la cadena de valor del servicio de transporte de carga y los servicios postales de mensajería expresa y correo. La conclusión

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 36 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

de este ejercicio es que los eslabones fundamentales de la cadena de valor del sector postal pueden ser fácilmente incorporados o se encuentran incorporados en la cadena de valor del transporte de carga. Si bien COLFECAR expone que son diferentes los agentes involucrados en la prestación de estos dos servicios, y menciona que en el servicio postal únicamente participan el operador postal y el usuario y en el servicio de transporte de carga intervienen el generador de la carga o usuario, la empresa de transporte y el propietario del vehículo, esta Comisión entiende que el usuario identificado en el servicio postal y el generador de la carga o usuario del servicio de transporte de carga son en últimas individuos que buscan satisfacer la necesidad de enviar un objeto a un destinatario, y el operador postal es quien presta el transporte del objeto (hace las veces de empresa de transporte) y bien puede ser el propietario del vehículo. En tal sentido, no se evidencia una diferencia en la práctica en los términos expuestos por COLFECAR.

Así mismo, respecto a la siguiente afirmación hecha por COLFECAR:

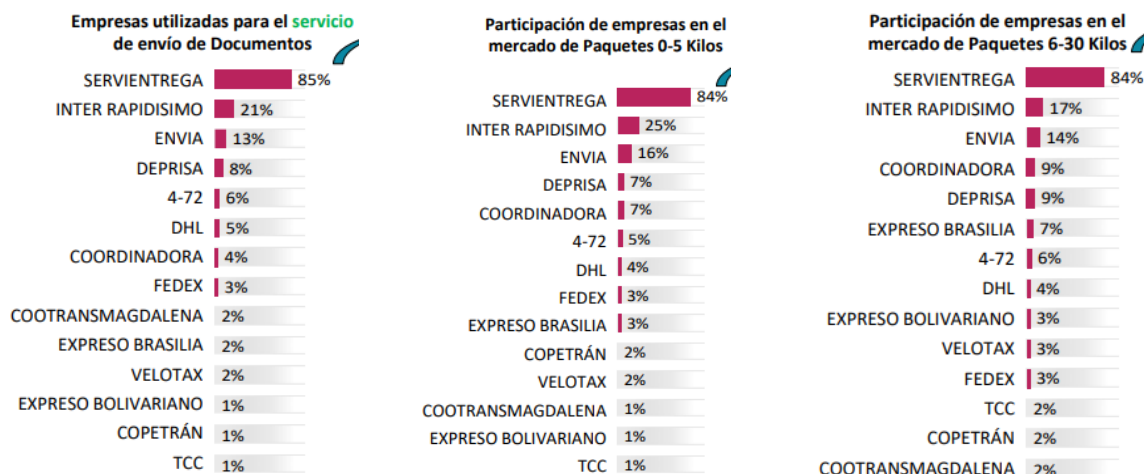
"En los servicios postales, el usuario requiere los servicios del operador para el envío de documentos, correspondencia, y pequeños paquetes, indistintamente del medio de transporte utilizado por el operador."

"En los servicios de transporte de carga, el usuario requiere este servicio para que se le transporte de forma exclusiva sus bienes u objetos, desde un origen, hasta un punto determinado."

Se aclara que las conclusiones dadas por esta entidad se basan en el estudio de hábitos y usos de los usuarios de los servicios postales elaborado por el CNC para la CRC. A continuación se presentan los resultados obtenidos de cuando se le preguntó a los usuarios por las empresas empleadas para llevar a cabo los envíos de documentos y paquetes, a partir de lo cual se evidencia que las empresas más usadas son aquellas que cuentan con doble habilitación, pero lo más importante para este punto es que la elección de las empresas no varía cuando se pregunta por los envíos con un peso de 6 a 30 kg, servicios que no hacen parte de los servicios postales que pueden prestar las empresas habilitadas para el servicio de mensajería expresa, caso en el cual solamente el OPO en su calidad de operador de correo puede manejar envíos postales de este peso. Así las cosas, los usuarios tanto personas como empresas (las respuestas de las empresas fueron similares para este grupo de preguntas) no mostraron un cambio en su elección de empresa para hacer envíos no postales, es decir que no hay un cambio de comportamiento de los usuarios cuando envían objetos considerados como carga.

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 37 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Figura 5. Empresas más usadas por las personas para el envío de objetos postales



Fuente: CNC. (2018, diciembre). *CRC – Hábitos y Usos Sector Postal. Estudio del mercado minorista de servicios postales en Colombia*. Páginas: 162, 171 y 180. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/revision-de-la-definicion-de-los-mercados-relevantes-en-el-sector-postal>

Así pues, se constató que los usuarios satisfacen la necesidad de enviar un objeto de un punto a otro sin distinción del servicio a través del cual se llevó a cabo la prestación del servicio y por tal motivo el servicio de transporte de carga y postal se encontraron como pertenecientes a los mismos mercados relevantes. Se entiende de la afirmación de COLFECAR, que se hace referencia a usuarios de servicios que requieren un tipo de transporte específico, cuyo caso no fue estudiado por esta Comisión puesto que, tal y como se mencionó previamente, se estudiaron los usos y hábitos expresados por las personas y empresas que declararon hacer uso de los servicios postales y solamente se estudiaron los envíos que pueden ser manejados por redes postales, cuyo peso máximo es de 30kg.

Con relación a las diferencias tarifarias entre los dos sectores, como lo menciona COLFECAR en el caso de los prestadores del servicio de carga, estos agentes atan sus tarifas a la información de costos de referencia adoptados por el Ministerio de Transporte gracias al Sistema de Información de Costos Eficientes para el Transporte Automotor de Carga SICE – TAC. Pero en el caso de los servicios postales la CRC precisa que las tarifas solamente pueden ser intervenidas cuando se comprueban fallas de mercado o por mandato legal, como es el caso de la tarifa mínima para los envíos masivos a través del servicio de mensajería expresa y la tarifa de interconexión, las cuales debieron ser reguladas en los seis

(6) meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley 1369 de 2009¹⁶, hasta la fecha la CRC no ha llevado a cabo el establecimiento de tarifas para otros servicios postales diferentes a los mencionados.

Respecto a la aclaración del peso que hace COLFECAR al indicar que en los servicios de carga no se cuenta con un peso mínimo, y que por lo tanto un usuario puede transportar un objeto de menos de cinco (5) kilos a través del servicio de transporte de carga, corrobora lo encontrado por la CRC en el estudio en cuestión, y reafirma la posibilidad que tienen los transportadores de carga de suplir las mismas necesidades de envío de un objeto de un remitente a un destinatario tal y como lo hacen los operadores postales.

Adicionalmente, con relación a la capacitación dada a los usuarios entre COLFECAR y la SIC, la CRC comparte estas iniciativas y las encuentra altamente relevantes para que los usuarios conozcan tanto sus derechos como sus deberes. Sin embargo, se reitera que el resultado encontrado en el estudio de "Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal" reveló que para los usuarios es indiferente hacer sus envíos de documentos o paquetes a través de una empresa de carga o postal, dado que existe una confusión sobre cuando se les presta uno u otro servicio. Sobre este punto, la SIC en los comentarios allegados sobre el proyecto, hizo alusión también a la iniciativa mencionada por COLFECAR, el cual, explica la Superintendencia, nace a partir de la identificación por parte de dicha entidad de la confusión de los usuarios entre el servicio de carga y el de mensajería expresa, en palabras de la SIC:

"Al respecto, es importante destacar el análisis realizado por el consultor de la CRC, en el cual se advierte la dificultad de los usuarios respecto de la diferenciación de la prestación de algunos servicios, como por ejemplo: (i) el servicio de correo y el de mensajería expresa, y (ii) el servicio de carga y el servicio postal, cuando se trata del envío de un objeto.

[CITA TEXTUAL DEL DOCUMENTO SOPORTE DE LA CRC PÁG 5 Y PÁG 156]

Lo anterior está alineado con el ejercicio de analítica de datos realizado por la Superintendencia de Industria y Comercio para el diseño y elaboración del modelo de vigilancia preventivo PREVENISIC para servicios postales, en el cual se advirtió que durante el año 2018 la tipología más frecuente de recurso de apelación en sede de empresa fue la declaración de improcedencia y no aplicabilidad del Régimen de Protección de Usuarios con 368 recursos.

En este sentido, para mitigar este foco de inconformidad del usuario y en desarrollo del principio de autorregulación del modelo PREVENISIC, los operadores postales bajo el acompañamiento de la Superintendencia de Industria y Comercio, trabajaron en el diseño e implementación de una guía

¹⁶ El párrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009 dice lo siguiente: "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"

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 39 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

informativa para el usuario, en la cual se indica la diferencia entre la prestación de un servicio de carga y un servicio de mensajería expresa (...)"

Finalmente, sobre el llamado de COLFECAR a no sobreregular los servicios de transporte de carga y postal, se aclara a la Federación que este estudio es un primer paso que permite identificar los agentes que compiten con las empresas que prestan servicios de nuestra competencia, en este caso los servicios postales, con el fin de estudiar en futuros proyectos las dinámicas competitivas en cada uno de los mercados definidos, identificar fallas de mercado, evaluar las posibles asimetrías regulatorias y de ser necesario emitir o flexibilizar la regulación asociada de tal manera que se logre promover la libre y leal competencia.

8. Solicitudes específicas

ASOPOSTAL solicita que se posponga la regulación sobre mercados relevantes argumentando que *"la Comisión se encuentra en fase final de conformación y posesión de todos los miembros de la Sesión de Comisión de Comunicaciones, se estima esencial que la CRC pueda llevar a cabo, una vez esté conformada plenamente la Sesión de Comisión de Comunicaciones, los análisis adicionales requeridos y adelantar nuevas mesas de trabajo con los agentes del sector postal a partir de los comentarios y observaciones expuestas"*.

De otra parte, **SUPERGIROS** solicita copia de los conceptos generados por la Superintendencia de Industria y Comercio en temas de abogacía de la competencia y del MinTIC.

Finalmente, **FENALCO** solicita que se incluya un numeral a la lista de mercados relevantes postales definida por la CRC, con el fin de que sean incluidos en la resolución los elementos que deben ser materia de regulación conforme a las funciones legales de la CRC. Dicho numeral es:

"(...)

5. Mercados sustitutos.

5.1. Servicios prestados por OPO;

5.2. Servicios prestados a través de plataformas digitales.

(...)" *(Negrita original del texto).*

Respuesta CRC:

Frente la solicitud elevada por ASOPOSTAL, cabe señalar que de acuerdo con el numeral 6 del párrafo transitorio del artículo 17 de la Ley 1978, *"[e]n todo caso, se entenderá integrada la primera Sesión de Comisión de Comunicaciones y la misma solo podrá sesionar y decidir, cuando se encuentren en ejercicio de sus funciones, por lo menos tres (3) de sus miembros, designados según las reglas del presente*

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 40 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

parágrafo transitorio (...)”. Así las cosas, es menester aclarar que la Sesión de Comisión de Comunicaciones de la CRC de acuerdo con lo establecido en la ley de modernización del sector, se encuentra plenamente conformada desde el 26 de agosto de 2019¹⁷, fecha en la que fue designado como Comisionado en encargo por el Presidente de la República el Dr. Camilo Jiménez Santofimio, cargo que hoy ocupa en propiedad el Dr. Sergio Martínez Medina.

No obstante, siempre será de interés de esta Comisión mantener un diálogo abierto y fluido con los grupos de valor y demás interesados en la construcción de la regulación, lo que nada impide continuar con el trabajo que se adelanta a través de las mesas de trabajo en otros asuntos de importancia para el sector postal, insumo de valiosos aportes.

Con relación a la solicitud hecha por SUPERGIROS, sobre el envío de copias del concepto de abogacía de la competencia de la SIC y conceptos emitidos por el MinTIC sobre el tema en particular, se le informa al operador que el día 26 de diciembre de 2019 bajo el radicado 2019530221 fue remitido vía correo electrónico el concepto de abogacía de la competencia expedido por la SIC debido a que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2.2.30.8. del Capítulo 30 del Título 2 de la parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015 y la Resolución SIC 44649 de 2010, la CRC remitió a la SIC, el proyecto regulatorio publicado con su respectivo documento soporte, anexos, los diferentes comentarios a la propuesta regulatoria allegados por los agentes, así como el cuestionario dispuesto por la mencionada Superintendencia para proyectos regulatorios de carácter general. Igualmente, en dicha comunicación se informa al operador que no existe obligación alguna para que el MinTIC rinda concepto sobre el particular por lo cual la solicitud realizada sobre dicho punto no resulta procedente.

Ahora, relativo a la solicitud de Fenalco, la CRC no acoge el comentario, puesto que en primer lugar se reitera a la Federación que la definición de mercados relevantes llevada a cabo por esta entidad se basa en un análisis riguroso de los usos y hábitos de los usuarios, para lo cual se tomó un producto focal para cada tipo de servicio prestado por los operadores postales y se estudiaron las preferencias de los usuarios que motivan la elección llevada a cabo, con el objetivo de identificar los productos que son considerados por los consumidores como sustitutos.

Como consecuencia de este análisis se obtuvieron mercados en los cuales los servicios postales compiten entre sí, como es el caso de los mercados de envíos individuales de documentos de ámbito nacional e internacional, envíos individuales de paquetes de cero a treinta kilogramos de ámbito nacional e internacional y envíos masivos nacionales, en los cuales se encontró que los servicios de mensajería expresa y correo compiten, por lo tanto no es procedente tener un mercado diferente para los servicios prestados por el OPO. En el mismo sentido, no se acoge la propuesta de crear un mercado de plataformas digitales, dado que esta entidad encontró que los medios digitales participan como un agente más en los mercados de ámbito nacional e internacional para el envío de documentos individuales y los envíos masivos de documentos de ámbito nacional. En línea con lo anterior, es importante resaltar que esta Comisión solamente puede entrar a definir aquellos mercados en los cuales

¹⁷ Decreto 1530 del 26 de agosto de 2019, “[p]or el cual se efectúa un encargo”

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 41 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

participan agentes sobre los cuales se tienen legalmente competencias regulatorias, es decir, los mercados en los cuales participan agentes del sector postal y de telecomunicaciones tal y como se estipula en las Leyes 1369 y 1341 de 2009 modificadas por la ley 1978 de 2019.

9. Comentarios al documento de formulación del problema

Adicionalmente a los comentarios hechos al documento soporte puesto a consideración para comentarios, **EFACTY** realizó comentarios al documento de formulación de problema. Puntualmente, con respecto a lo planteado en el numeral 3.1.4 de dicho documento expresan no estar de acuerdo con el siguiente texto:

"(...) hay actores que no necesariamente encuadran en lo establecido en dicha Ley (Ley 1369 de 2009) y prestan servicios que pueden entenderse como postales en la medida en que su objeto principal o la actividad secundaria de su negocio consiste en el envío de objetos o dinero de un destinatario a otro. Estos nuevos agentes pueden ser informales, en el sentido en que encuentran innecesario solicitar la habilitación por parte del MINTIC o, en otro caso, desconocen su papel como prestadores de servicios postales."

Al respecto, **EFACTY** sugiere el cambio en la redacción del texto, de forma que se describan como actores que prestan el servicio de manera irregular, y que la política debe encaminarse al fortalecimiento de instrumentos por medio de los cuales se obligue a la terminación de sus actividades o a la habilitación necesaria. Aclara que no hace referencia a plataformas como Nequi o Daviplata, debido a que según lo planteado por el operador, cuentan con licencia financiera, proceso de vinculación y conocimiento (SARLAFT).

Ahora, con respecto a la facultad legal de vigilancia y control atribuida al MinTIC, que la Ley 1369 de 2009 determinó el régimen sancionatorio aplicable y por este motivo no evidencia fundamento en la afirmación de la CRC en el documento de formulación del problema, de que es necesario incorporar una complementación por vía legislativa, ante el incumplimiento de las medidas regulatorias expedidas para el sector postal en materias no relacionadas con la protección de la competencia, la protección del consumidor o el lavado de activos.

Además, plantea que se debe eliminar el párrafo del documento de formulación del problema, en el cual según el operador se hace referencia a supuestas asimetrías regulatorias en favor del sector postal y en contra del sector financiero, el cual se cita a continuación:

"Por otra parte, en los servicios de giros postales se evidencian asimetrías asociadas a las reglas y controles al movimiento monetario respecto de sus posibles sustitutos en el sector financiero. Los agentes de este último sector advierten cierta desigualdad con los giros postales por las condiciones y contraprestaciones que les son demandadas como entidades bancarias, entre ellas el cobro del IVA y las políticas de prevención del riesgo y financiación del terrorismo. (...)"

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 42 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

También afirma que la CRC incurre en un desconocimiento de las asimetrías existentes y los requisitos exigidos por las instituciones financieras, y cuestiona la incorporación de los requerimientos de la institucionalidad financiera en el documento de formulación del problema; la mención de diferencias regulatorias relacionadas con el cobro del IVA y la prevención de LAFT (lavado de activos y financiación del terrorismo) que desde el punto de vista técnico no son aplicables y la existencia de arbitrajes regulatorios. También menciona que la CRC parte de la base errada que los licenciamientos postal y financiero son iguales.

Respuesta CRC:

Es importante tener presente que la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN) que aplica la CRC para el desarrollo de los proyectos regulatorios cuenta con una primera etapa de formulación del problema, en la cual se publica el documento asociado para conocimiento de los agentes interesados de tal manera que aporten sus comentarios al respecto para que puedan ser tenidos en cuenta por la entidad para el desarrollo del proyecto regulatorio. Dicha etapa ya fue surtida, dado que el mencionado documento estuvo disponible para comentarios desde el 20 de junio de 2018 hasta el 9 de julio de 2018, en ese momento se recibieron comentarios de cuatro (4) agentes dentro de los cuales participó EFECTY. Los comentarios y sugerencias recibidas en la etapa de formulación del problema fueron tenidas en cuenta dentro del desarrollo del proyecto, así como en el planteamiento de la propuesta regulatoria. En tal sentido, la CRC aclara que los comentarios que encontró procedentes fueron incorporados en el desarrollo del presente proyecto, pero no se encontró en ningún caso que estos modificaran la problemática identificada, sus causas o consecuencias, en la mayoría de los casos fueron peticiones que sobrepasan el alcance del proyecto discutido o las facultades de la entidad.

Sin perjuicio de lo anterior, la CRC considera pertinente aclarar algunos puntos sobre los cuales insiste EFECTY, como lo es el cambio de redacción de un párrafo de la sección 3.1.4. *Irrupción de nuevos agentes que compiten o se complementan con los servicios postales tradicionales* del documento de formulación del problema. Se aclara a EFECTY que la habilitación de los agentes como postales está en cabeza del MinTIC y la CRC no tiene injerencia alguna sobre dicho proceso, pues la CRC se encarga de llevar a cabo regulación ex ante, una vez MinTIC ha determinado los agentes legalmente constituidos y habilitados que hacen parte de los sectores sobre los cuales tenemos competencia.

Con relación al tema de la facultad legal de vigilancia y control del MinTIC sobre el sector postal atribuida por la Ley 1369 de 2009, en ningún momento la CRC hizo referencia a la necesidad de que el Ministerio cuente con las facultades para ejercer vigilancia y control sobre la protección de la competencia, la protección del consumidor o el lavado de activos, en dicho documento la entidad se limitó a hacer una descripción de las realidades que enfrenta el sector postal.

Finalmente, en lo relativo a las asimetrías regulatorias entre los servicios de giros postales y los servicios prestados por las entidades financieras, esta entidad reconoce su existencia y en ningún momento afirma que son mayores en un sector u otro, de hecho, para la CRC es claro que existen diferencias

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 43 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

normativas para el sector postal y el financiero, no solo por la naturaleza de cada servicio, sino por el régimen de habilitación que corresponde a cada uno de ellos. Se aclara a EFECTY que el estudio a profundidad de las asimetrías entre los sectores financieros y postal se hará en el marco del proyecto denominado *"Revisión del mercado de giros postales y aprovechamiento de la red de giros para promover la apropiación de estos servicios y el comercio electrónico en Colombia"*, puesto que en este proyecto se deben analizar las condiciones de competencia de los mercados relevantes en los cuales participan los envíos de dinero por redes postales identificados en el marco del proyecto bajo discusión de *"Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal"*.

10. Comentarios adicionales

10.1. Sobre el aprovechamiento de la capilaridad y las modalidades de giros postales

ASOPOSTAL señala que el documento soporte de la CRC no hace referencia al artículo 311 de la Ley 1955 de 2019, en el cual según el operador, se establece que: *"la contraprestación periódica y el valor que deben pagar los operadores postales para ser inscritos en el Registro de Operadores Postales o renovar su inscripción podrá pagarse mediante la ejecución de obligaciones de hacer"*, esto es, a través de proyectos en los que se aproveche la capilaridad de los operadores postales de pago para la provisión de acceso comunitario a Internet. En consecuencia, argumenta esta asociación, que esa posibilidad de promover la conectividad a través de la red postal debería ser considerada en todos los análisis y proyectos regulatorios que adelante la CRC sobre el sector postal.

Adicionalmente, solicita que la CRC recomiende a MinTIC tener en cuenta la importancia y urgencia de la reglamentación y/o autorización para la prestación de todas las modalidades de giros postales contempladas en la Ley.

Respuesta CRC:

Sobre este particular, es importante tener presente que el alcance del presente proyecto regulatorio es la definición de mercados relevantes del sector postal para lo cual se realizó una caracterización tanto para el envío y recepción de documentos y paquetes a través de servicios postales y servicios alternativos, como para el envío de dinero a través de giros postales y servicios alternativos. Así las cosas, es claro que este proyecto no tiene relación con el pago de la contraprestación periódica a través de las obligaciones de hacer de que trata el Artículo 311 de la Ley 1955 de 2019 y mucho menos con el aprovechamiento de las redes postales para la masificación del acceso universal a Internet en todo el territorio nacional.

Ahora bien, frente a la importancia y urgencia de la reglamentación y/o autorización para la prestación de todas las modalidades de giros postales contempladas en la Ley, es importante tener presente que la determinación de los servicios que pueden prestar las empresas habilitadas como operadores de servicios postales de pago es un tema netamente de política pública y en tal sentido su habilitación y

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 44 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

reglamentación corresponde, como bien lo identifica el operador, exclusivamente al MinTIC quien reglamentará y habilitará dichas modalidades cuando lo considere pertinente. Por cuanto no se acogen los comentarios realizados por ASOPOSTAL.

10.2. Sobre el alcance del OPO y la sobreregulación

COLFECAR solicita que las entidades de control deberían revisar y ajustar el alcance del Operador Postal Oficial OPO, promoviendo la sana competencia entre quienes prestan servicios que el OPO ofrece.

De otra parte, la federación menciona que en el estudio se hizo referencia a que el servicio de mensajería expresa es "costoso" e indican que este servicio requiere de ciertas particularidades como la trazabilidad, y otras características especiales que permiten a los usuarios contar con un servicio eficiente, seguro y confiable.

Respuesta CRC:

Con respecto al primer comentario de COLFECAR, la Comisión aclara que el alcance del OPO se encuentra definido en la Ley 1369 de 2009, la cual no puede ser modificada mediante regulación emitida por esta entidad. Sin embargo, tal y como se encuentra estipulado en el numeral 1 del artículo 20 de la Ley 1369 de 2009 esta Comisión debe *"promover y regular la libre competencia para la prestación de los servicios postales, regular los monopolios cuando la competencia no lo haga posible, y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas de la competencia que constituyan abusos de posición dominante, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales, según la posición de las empresas en el mercado, cuando previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado, de conformidad con la ley"*.

En tal sentido y dados los resultados de los mercados relevantes definidos por la CRC para el sector postal tanto para el envío de dinero como para el envío de paquetes y documentos, se evidenció que los servicios prestados por el OPO se encuentran compitiendo con los servicios prestados por los demás operadores postales, por lo cual en proyectos futuros de la CRC se evaluarán las condiciones de competencia en dichos mercados y se tomarán las medidas pertinentes con el fin de promover y regular la libre competencia, pues esta labor supera el alcance del proyecto regulatorio puesto a discusión sobre la *"Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal"*.

Con relación al segundo comentario, relativo a que en el estudio presentado se hace referencia a que el servicio de mensajería expresa es "costoso", la Comisión aclara que dicha afirmación no se encuentra en el documento soporte de la propuesta regulatoria publicada para comentarios; por el contrario, la CRC reconoce que, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1369 de 2009 el servicio de mensajería expresa debe cumplir una serie de requisitos como la guía, la trazabilidad, la prueba de entrega y la rapidez en la entrega cuya incidencia en los costos será estudiada por esta Comisión durante el 2020, en el marco de los proyectos regulatorios *"Análisis de mercado de servicios de envíos masivos y servicios"*

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 45 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

de valor agregado” y “Revisión del mercado de giros postales y aprovechamiento de la red de giros para promover la apropiación de estos servicios y el comercio electrónico en Colombia”. Es importante aclarar que este estudio tiene como objetivo construir un modelo de costos que permita calcular los valores en los que incurre una empresa eficiente en la prestación de los servicios postales, de acuerdo con las características previstas en la Ley 1369 de 2009 y demás normatividad y regulación aplicable, para todos los servicios prestados en el sector postal colombiano.

Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal	Cód. Proyecto: 2000-71-12	Página 46 de 46	
Documento de respuesta a comentarios	Actualizado: 10/01/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			