



Comisión de Regulación
de Comunicaciones
REPÚBLICA DE COLOMBIA

Régimen de Acceso e Interconexión a las Redes Postales

Coordinación de Regulación Postal

Agosto de 2011



Libertad y Orden

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
1. MARCO NORMATIVO DEL ACCESO Y LA INTERCONEXIÓN A LAS REDES POSTALES	5
2. FACULTADES DE LA CRC.....	7
3. MARCO CONCEPTUAL DEL ACCESO Y LA INTERCONEXIÓN EN SERVICIOS POSTALES	10
3.1 EL SECTOR POSTAL.....	10
3.1.1 <i>El Concepto general de Red Postal.....</i>	<i>10</i>
3.1.2 <i>Cadena de Valor de los Servicios de Correo y Mensajería.....</i>	<i>12</i>
3.1.3 <i>Cadena de Valor de los Servicios Postales de Pago.....</i>	<i>14</i>
3.2 EL CONCEPTO DE ACCESO	14
3.2.1 <i>La disyuntiva conceptual entre la competencia y el acceso.....</i>	<i>14</i>
3.2.2 <i>Conclusión.....</i>	<i>17</i>
3.3 EL CONCEPTO DE INTERCONEXIÓN.....	17
3.3.1 <i>Conclusión.....</i>	<i>18</i>
3.4 CARACTERIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS SOBRE LOS QUE SE REQUERIRÍA ASEGURAR EL ACCESO DESDE LA REGULACIÓN: EL CONCEPTO DE LAS INSTALACIONES ESENCIALES.....	18
3.4.1 <i>Acceso en una vía.....</i>	<i>22</i>
3.4.2 <i>Acceso en dos vías.....</i>	<i>23</i>
3.4.3 <i>Multihoming.....</i>	<i>23</i>
4. LA NATURALEZA ECONÓMICA Y TÉCNICA DEL CONCEPTO DE ACCESO E INTERCONEXIÓN EN REDES POSTALES	24
4.1 CONDICIONES PREVIAS DE ORDEN TÉCNICO Y ECONÓMICO PARA LA INTERVENCIÓN DE LA CRC	25
4.2 FORMAS DE INTERCONEXIÓN Y ACCESO EN EL SECTOR POSTAL.....	28
5. ANÁLISIS CONTEXTO COLOMBIA	30
5.1 MENSAJERÍA EXPRESA Y MENSAJERÍA ESPECIALIZADA	30
5.1.1 <i>Mercado relevante y condiciones de competencia.....</i>	<i>31</i>
5.1.2 <i>Situación actual del acceso y la interconexión postal en Colombia.....</i>	<i>33</i>
5.1.2.1 Acuerdos de interconexión	34

5.1.2.2 Acuerdos de acceso	35
5.1.2.3 Instalaciones esenciales	35
5.1.2.4 Prestación del servicio a operadores del exterior hacia Colombia	37
<i>5.1.3 Conclusiones</i>	38
5.2 SERVICIOS POSTALES DE PAGO.....	38
<i>5.2.1 Condiciones de competencia</i>	39
5.2.1.1 Mercado relevante	39
5.2.1.2 Identificación de posición dominante	41
<i>5.2.2 Situación actual del acceso y la interconexión postal en Colombia</i>	44
5.2.2.1 Acuerdos de interconexión	44
5.2.2.2 Acuerdos de acceso	45
5.2.2.3 Instalaciones esenciales	45
<i>5.2.3 Conclusiones</i>	47
5.3 ELEMENTOS ADICIONALES: REGÍMENES DE CALIDAD Y PROTECCIÓN A USUARIOS.....	48
<i>5.3.1 Régimen de calidad</i>	48
<i>5.3.2 Régimen de protección a usuarios</i>	49
6. CONCLUSIONES	51
ANEXO	56

RÉGIMEN DE ACCESO E INTERCONEXIÓN A LAS REDES POSTALES

INTRODUCCIÓN

El servicio postal ha sido una herramienta fundamental para el desarrollo de la economía colombiana, en razón a la generación de empleo y al gran número de servicios que presta a otros sectores de la economía nacional. Lo anterior, requiere que su prestación sea eficiente para que pueda facilitar los continuos cambios que exige el mundo de hoy, en el que el crecimiento económico implica que los servicios postales se adapten al uso y aprovechamiento de las TIC, satisfaciendo las exigencias de los clientes a través de la oferta de nuevos servicios.

El Estado Colombiano reconoció dicha realidad, y expidió una nueva normatividad contenida en la Ley 1369 de 2009, la cual brinda al sector postal elementos para que se adapte con la rapidez necesaria a los continuos cambios del mundo de hoy, y que combine la participación de los particulares habilitados para la prestación de esta clase de servicios con la presencia del Estado como regulador.

La CRC, en desarrollo de los aspectos contemplados en la citada Ley 1369, ha realizado un exhaustivo análisis de las condiciones para la interconexión, acceso y uso de las redes postales, teniendo como objetivo determinar los elementos técnicos, económicos y jurídicos que permitan establecer las condiciones propias de un régimen regulatorio de carácter general respecto del acceso y la interconexión a la infraestructura postal, en el marco del proyecto denominado "*Condiciones para la interconexión, acceso y uso de las redes postales*", incluido en la Agenda Regulatoria 2011 con el fin de promover la competencia y la prestación eficiente de los servicios.

El análisis se soporta en múltiples y diversas fuentes: (i) los resultados del contrato celebrado por esta Comisión con la firma SISTEMAS ADMINISTRACIÓN E INGENIERÍA S.A.S; (ii) la revisión de la información reportada por los operadores postales al Sistema de Información Unificado del Sector de las Telecomunicaciones (SIUST) y la proporcionada por el Ministerio de TIC en virtud de la Resolución 724 de 2010 y (iii) en la retroalimentación proporcionada de manera directa por los operadores en las reuniones efectuadas en el mes de julio de 2011, en las cuales se analizaron los tópicos de discusión que en materia de acceso e interconexión formuló la Comisión en el documento publicado en la página Web de la Entidad en el mes de junio de 2011¹.

Los resultados del citado análisis se presentan en el presente documento, el cual se organiza en seis capítulos de la siguiente manera: en el primer capítulo, se hace referencia al marco normativo del acceso y la interconexión a las redes postales. El segundo capítulo se ocupa de las facultades de la CRC contenidas en la Ley 1369 de 2009, y el capítulo tercero, contiene el marco conceptual del acceso y la interconexión en los servicios postales.

Por su parte, el capítulo cuarto se ocupa de la naturaleza económica y técnica del concepto de acceso e interconexión en redes postales, mientras que en el quinto acápite se presenta el análisis del contexto de Colombia, el cual a su vez se estructura en dos secciones: en la primera, se estudian las condiciones de competencia postal, se identifican los mercados relevantes y verifica la posible existencia de posición de dominio por parte de algún agente en particular en los respectivos mercados relevantes, estudio que sirve de base para el examen de la existencia de instalaciones esenciales. La segunda sección contiene la determinación de las condiciones bajo las cuales se

¹ http://www.crcm.gov.co/images/stories/crt-documents/ServiciosPostales/Doc_Condiciones_Acceso_Interc_RedesPostales.pdf

desarrolla el acceso y la interconexión en los servicios de mensajería expresa, especializada y postales de pago y finalmente, en el sexto capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones.

1. MARCO NORMATIVO DEL ACCESO Y LA INTERCONEXIÓN A LAS REDES POSTALES

La Ley 1369 de 2009² en el artículo 1º señala que los servicios postales son un servicio público, razón por la que se enmarcan dentro del ordenamiento jurídico nacional como instrumentos que permiten materializar intereses generales que priman sobre las pretensiones de los particulares y, por ende exigen que la prestación de estos servicios esté sometida al cumplimiento de lo dispuesto por la **regulación**, a la vigilancia y el control del Estado.

En efecto, la citada Ley al definir los objetivos de la intervención del Estado en los servicios postales³ estableció, entre otros, asegurar la prestación eficiente, óptima y oportuna de estos servicios, promover la libre competencia y evitar los abusos de la posición dominante y las prácticas restrictivas de la competencia, así como estimular a los operadores a incorporar los avances tecnológicos en la prestación de los mismos y facilitar el desarrollo económico del país.

En consecuencia, la titularidad estatal y el atributo de servicio público que rigen a los servicios postales, permiten que el Estado pueda analizar los mercados postales y en caso de encontrarlo necesario, determine las reglas que faciliten el acceso o la interconexión a la infraestructura de los operadores que prestan el mismo.

Visto lo anterior, es procedente revisar el marco legal dispuesto en la Ley 1369 de 2009 sobre los conceptos de acceso e interconexión a las redes postales. Al respecto, se encuentra en primer lugar que el artículo 7º establece el principio de libre acceso a las redes postales en términos bastante amplios y generales, así:

"LIBRE ACCESO A LAS REDES POSTALES. 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.

PARÁGRAFO. No se consideran redes postales, las de personas jurídicas que sin contar con la habilitación respectiva prestan servicios al público en general. En consecuencia, cualquier envío valiéndose de las mismas se considerará ilegal y estará sujeto a las sanciones correspondientes. (Se subraya)

Así, el artículo citado establece al mismo tiempo, un derecho y una obligación frente al acceso, que implica que todos los operadores postales tendrán el derecho y, cuando así lo soliciten otros operadores igualmente autorizados, la obligación de negociar el acceso a su red, con el fin de prestar servicios postales disponibles al público, previo el pago de la remuneración correspondiente.

² "Por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones".

³ Artículo 2º de la Ley 1369 de 2009.

A la vez, exceptúa de manera expresa, aquéllos eventos en que se demuestre que por razones técnicas no es posible prestar dicho acceso.

Adicionalmente, para delimitar la obligación de acceso a las redes postales es necesario tener en cuenta que el numeral 4.3 del artículo 3º, al definir los operadores de mensajería expresa, establece otra excepción al señalar lo siguiente:

"Operador de Mensajería Expresa. Es la persona jurídica, habilitada por el Ministerio de Comunicaciones para ofrecer al público un servicio postal urgente con independencia de las redes postales oficiales de correo nacional e internacional, que exige la aplicación y adopción de características especiales para la recepción, recolección, clasificación, transporte y entrega." (Se subraya)

De acuerdo con el aparte subrayado, los operadores del servicio de Mensajería Expresa no podrían acceder a la red postal del Operador de Correo, con lo cual se limita la generalidad del principio establecido en el artículo 7º de la Ley 1369 de 2009. No obstante, debe precisarse que esta regla no aplica respecto del operador postal oficial, el cual cuenta con la posibilidad de utilizar la red postal de los diferentes operadores, permitiendo así contar con un valioso instrumento para alcanzar los fines del servicio postal universal.

Ahora bien, en cuanto al ámbito material del derecho de acceso, de conformidad con el citado artículo 7º, el acceso se permite respecto de la totalidad o parte de la Red Postal. Ello quiere decir que, a diferencia de las experiencias internacionales (tal y como se expone en el Anexo al final del presente documento), el acceso no está limitado a las instalaciones esenciales, o al segmento minorista de la red postal (*Downstream*).

Al respecto es preciso traer a colación la definición de redes postales, contenida en el numeral 7º del artículo 3º de la Ley 1369 de 2009:

"Redes Postales. Son el conjunto de instalaciones, equipos y demás dispositivos destinados a la prestación de los servicios postales ofrecidos al público en general de manera directa o indirecta por los Operadores de Servicios Postales. Hacen parte de la Red Postal los puntos de atención a los usuarios de servicios postales." (Se subraya)

Conforme a la anterior definición, el acceso deberá permitirse a cualquier instalación, equipo y dispositivo destinado a la prestación de los servicios postales, incluidos los puntos de atención al usuario. Así, la citada ley no define las expresiones "*instalaciones, equipos y demás dispositivos destinados a la prestación de los servicios postales*", y por ello esas instalaciones, equipos y demás dispositivos serían los bienes que se utilizan en las actividades de recepción, clasificación, transporte y entrega de los objetos postales, tales como buzones de correo, puntos de atención al público, centros de clasificación, aviones, y vehículos de todo tipo, entre otros.

Así mismo, debe tenerse presente que los anteriores elementos también se utilizan en otras redes como la de transporte, o pueden compartirse con otros agentes que presten servicios postales. Adicionalmente se debe recalcar que conforme al mencionado artículo 7º, el titular de la red, sólo podrá denegar el acceso cuando el operador que lo solicite, no pague la tarifa, o cuando demuestre que técnicamente no puede ofrecerlo.

Igualmente, debe tomarse en consideración que además del acceso a las redes postales contemplado en el artículo 7º, en el párrafo del artículo 12º de la Ley 1369 de 2009 se hace

referencia a la interconexión (que para todos los efectos de este documento se considera como una especie del género acceso, análisis que se efectúa en el capítulo 3. MARCO CONCEPTUAL DEL ACCESO Y LA INTERCONEXIÓN EN SERVICIOS POSTALES). Allí se establece una excepción al régimen de libertad tarifaria en los siguientes términos:

“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.” (Se subraya)

Así, el término “*interconexión postal*”, debe entenderse como la prestación que le suministra un operador postal –interconectante– a otro –interconectado– en virtud de la cual aquel entrega a su destino un objeto postal recibido por este, de modo que entre los dos operadores se provee un servicio completo entre el remitente y el destinatario.

En la interconexión, como especie del acceso, el primer operador se surte de la capacidad de terminación de red del segundo operador. Como se mencionó anteriormente, la interconexión debe ser entendida como una especie, dentro del género acceso, puesto que éste es más amplio y puede incluir la utilización de elementos individuales de otro operador (capacidades en una ruta de transporte, espacios en bodegas de clasificación, etc.).

Ahora bien, en lo que se refiere a la distribución de objetos postales masivos, se debe precisar que la misma puede implicar la necesidad por parte de un operador postal, de utilizar la red de otros operadores, prestación que constituiría la interconexión a la que se refiere el parágrafo del artículo 12° de la Ley 1369 de 2009. Aunque esa interconexión esté referida explícitamente en esta norma a los operadores de mensajería expresa que distribuyen objetos postales masivos, dicha prestación no es exclusiva de estos servicios, sino que puede ser extendida a la distribución de cualquier otra clase de objetos postales.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la disposición del parágrafo del artículo 12° se refiere a la tarifa mínima que será aplicable únicamente en casos de interconexión de las redes de Mensajería Expresa Masiva, lo cual en todo caso no quiere decir que la interconexión sólo aplique entre éstos operadores. Una interpretación en éste sentido, sería a todas luces contraria a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 1369 de 2009, puesto que conforme a dicha norma, la interconexión, como especie del acceso, es un derecho y una obligación de todos los operadores postales.

Así, pues, habiendo dilucidado el contenido del derecho, y la correlativa obligación de acceso a la red postal, el siguiente paso consiste en analizar las competencias de la CRC en la materia.

2. FACULTADES DE LA CRC

Si bien la Ley 1369 de 2009 no menciona expresamente la existencia de un régimen de acceso, al analizar integralmente las competencias generales que la misma le atribuye a la CRC en conjunto con las demás normas de la mencionada Ley, se encuentra el sustento legal del mismo, con la correspondiente asignación de facultades.

Así, la legislación colombiana ajustándose a las tendencias internacionales y reconociendo que el sector postal se liberalizó, desarrolló la obligación a cargo de los operadores oficiales, de permitir a

sus competidores el acceso a su red. Lo anterior fue reconocido por la Ley 1369 de 2009, como un instrumento necesario para promover la competencia, ya que los operadores pueden utilizar la infraestructura de otro operador postal para ampliar la cobertura del servicio.

Igualmente, teniendo en cuenta la naturaleza de servicio público de los servicios postales, se debe hacer referencia en primer lugar, al artículo 365 constitucional, el cual establece lo siguiente:

*“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado **asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.***

*Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, **el Estado mantendrá la regulación**, el control y la vigilancia de dichos servicios. (...)”* (Se subraya)

La norma constitucional citada otorga una competencia general al Estado, para la regulación de los servicios públicos. Esta facultad estará en cabeza de las entidades que la Ley determine, de manera que es preciso analizar las normas correspondientes de la Ley 1369 de 2009.

Adicionalmente, el artículo prevé la obligación del Estado de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional. Como se ha mencionado, el acceso es una figura que permite ampliar la competencia en el sector y la cobertura del servicio, toda vez que facilita la entrada al mercado de nuevos operadores y permite que aquellos que no tienen la infraestructura suficiente para prestar el servicio en determinados lugares lo hagan a través de la interconexión. Así las cosas, si el mercado requiere de la intervención de las diferentes autoridades del Estado a través de la regulación, se estaría cumpliendo con el mandato del artículo 365.

En concordancia con lo anterior, es preciso analizar lo dispuesto en los artículos primero y segundo de la Ley 1369 de 2009. Así, conforme al artículo primero, la prestación de los servicios postales estará sometida a la regulación del Estado, con sujeción al principio de universalidad, entendido como el acceso progresivo a la población en todo el territorio nacional.

Acorde con lo anterior, el artículo 2º prevé los objetivos de intervención del Estado, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

- “1. Asegurar la prestación eficiente, óptima y oportuna de los servicios postales.*
- 2. Asegurar la prestación del Servicio Postal Universal. (...)*
- 5. Promover la libre competencia y evitar los abusos de posición dominante y las prácticas restrictivas de la competencia. (...)”*

Tanto en la norma constitucional, como en los artículos 1º y 2º de la mencionada Ley, se evidencia la obligación del Estado de propender por la prestación del servicio en todo el territorio. Así como la obligación de garantizar la competencia en el sector postal.

Así mismo, el acceso, y de manera particular, la interconexión, facilita la prestación del Servicio Postal Universal. Así, el operador postal oficial podrá valerse de las redes de la mensajería expresa con el fin de prestar el servicio en aquellos lugares en los cuales aún no cuenta con puntos de acceso. Lo anterior va acorde con la definición del numeral 1º del artículo 3º, conforme al cual, el servicio postal universal –SPU– debe ser garantizado a todos los habitantes del territorio, con independencia de su localización geográfica.

En esta medida, dentro de las facultades otorgadas a la CRC en la Ley 1369 de 2009, se encuentran varias disposiciones que, si bien no son expresas, contemplan la posibilidad del desarrollo de un régimen de acceso a las redes postales. Así, en cuanto a la promoción y regulación de la competencia, el artículo 19 y el numeral 1º del artículo 20, se refieren a las facultades de la CRC en la materia, así:

"ARTÍCULO 19. LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES - CRC.

Tendrá la función de regular el mercado postal, con el propósito de promover la libre competencia, de manera que los usuarios se beneficien de servicios eficientes.

ARTÍCULO 20. FUNCIONES REGULATORIAS DE LA CRC. *La CRC tendrá las siguientes funciones regulatorias en asuntos postales:*

1. *Promover y regular la libre y leal 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 o 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.* (Se subraya)

Teniendo en cuenta que el régimen de acceso a las redes postales tiene especial importancia en materia de promoción de la competencia, se encuentra que la CRC cuenta con amplias facultades para expedir regulación ex ante de carácter general, respecto del acceso.

Así mismo, en el aparte subrayado se evidencia la posibilidad para que la CRC expida regulación ex ante de carácter particular, cuando lo estime necesario, según la posición del operador en el mercado. Dicha facultad es fundamental en el evento en que la CRC considere preciso imponerle una obligación de acceso a un determinado operador por tener control sobre una instalación esencial.

Igualmente, la Ley 1369 de 2009, en su artículo 20 (funciones regulatorias de la CRC), numerales 3º y 9º, se refiere al régimen de solución de controversias entre operadores postales, así:

"3. Expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de tarifas, el régimen de protección al usuario, los parámetros de calidad de los servicios, criterios de eficiencia y en materia de solución de controversias entre los operadores de servicios postales.

(...)

9. Resolver las controversias que se susciten entre Operadores de Servicios Postales." (Se subraya)

De acuerdo con la norma citada, se puede concluir que también por esta vía la CRC tendría la posibilidad de regular, ex post, la materia objeto de estudio.

En consecuencia, de acuerdo con los artículos anteriormente estudiados, queda claro que la CRC cuenta con facultades suficientes para regular ex ante, tanto de manera general como particular el acceso y la interconexión a las redes postales.

Aquí cabe destacar que la Ley 1369 de 2009 fijó las facultades de la CRC de manera explícita para establecer una intervención directa en materia de tarifas de interconexión, la cual ya fue desarrollada por la CRC a través de la Resolución CRC 2567 de 2010 para el servicio de mensajería expresa masiva, y de la Resolución CRC 3036 de 2011 para el servicio de mensajería especializada que tenga como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores.

3. MARCO CONCEPTUAL DEL ACCESO Y LA INTERCONEXIÓN EN SERVICIOS POSTALES

Con el fin de determinar el alcance de las facultades previstas para la CRC en materia de interconexión y acceso a las redes postales, en esta sección se exponen los conceptos de acceso e interconexión. Se aborda en primer lugar, el concepto de red postal y, en segundo lugar, las cadenas de valor de los servicios postales, para posteriormente hacer referencia a los conceptos propiamente dichos de acceso e interconexión a las redes postales.

3.1 El Sector Postal

En primer lugar, es oportuno analizar las cadenas de valor de los sectores postales, siendo importante para ello entender las operaciones típicas de un actor de esta industria. De manera general, se conceptualiza la operación de una empresa de estos servicios a través de una red que soporta funcionalmente servicios de movimiento de objetos y piezas postales y servicios postales de pago.

3.1.1 El Concepto general de Red Postal

Como se mencionó previamente, la Red Postal se define en términos de la Ley 1369 de 2009 *como "el conjunto de instalaciones, equipos y demás dispositivos destinados a la prestación de los servicios postales ofrecidos al público en general de manera directa o indirecta por los Operadores de Servicios Postales. Hacen parte de la Red Postal los puntos de atención a los usuarios de servicios postales"*⁴.

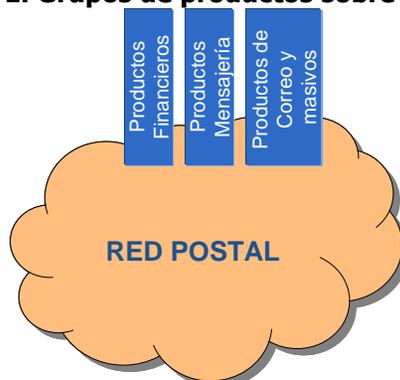
Cabe destacar que en el grupo de servicios que permiten el movimiento de objetos postales existen aquellos que apuntan a un mercado de entregas masivas (de un gran impositor de piezas postales con destino a múltiples usuarios como es el caso de la entrega de facturas, extractos bancarios y piezas de publicidad impresa), así como servicios enfocados al procesamiento de piezas postales individuales. Otra forma de agrupar se basa en la relación con el movimiento de objetos postales, considerando si en su entrega se genera la necesidad de un cubrimiento con una red de alta capilaridad⁵ (es el caso del correo y de los servicios masivos), o tienen un manejo de pocos destinos específicos en cada ciclo de operación a los que más bien se requiere llegar de una forma rápida (productos de mensajería expresa y especializada no masivos o individuales).

⁴ Artículo 3 de la Ley 1369 de 2009.

⁵ La capilaridad se refiere a la capacidad de la red de acercarse más o menos en cuanto a puntos de presencia a los diversos grupos de población y al cubrimiento a nivel de predios de la red de distribución.

Por otro lado, se encuentran los servicios postales de pago –y en particular los giros postales- que no implican el movimiento de objetos postales, pero si el procesamiento de la información del giro mismo, el transporte y entrega del dinero al destinatario. En la Ilustración 1 se muestra dicho concepto agrupando los servicios postales según las características principales de cada grupo, conforme a la descripción previamente efectuada.

Ilustración 1. Grupos de productos sobre la red postal



Fuente: SAI (2010).

Analizando el interior de la Red Postal, la misma debe estar en capacidad de cubrir las necesidades de los procesos fundamentales de cada servicio. Al respecto, debe entonces analizarse separadamente el grupo de los servicios postales que están enfocados al movimiento de piezas postales físicas⁶, del grupo de servicios postales de pago –giros postales- que se basan en el procesamiento de información de los mandatos⁷ correspondientes y de la gestión del efectivo.

Así, las redes postales se componen de varias etapas, las cuales cubren los procesos de recolección, clasificación, transporte y entrega de piezas postales.

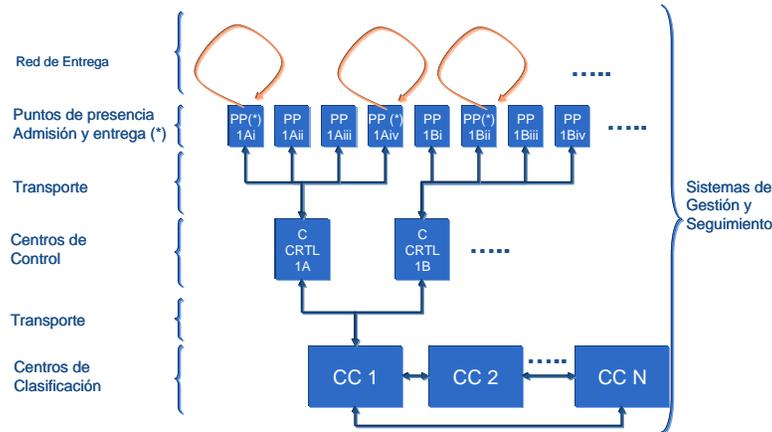
Por lo tanto, esta cadena comprende de manera general lo siguiente: (i) procesos de admisión/recepción a través de los cuales se reciben los objetos postales, (ii) el proceso de clasificación para planear y agrupar las piezas para su entrega, (iii) el proceso de entrega, (iv) procesos de transporte entre los diversos puntos de recepción hacia los puntos de clasificación y de éstos hacia los puntos de entrega, y (v) procesos de soporte de la gestión completa del servicio.

En la Ilustración 2 se muestra la estructura jerárquica típica de una red postal que contiene los procesos arriba descritos, partiendo de los centros de clasificación y terminando con la red de entrega.

⁶ Servicios de Correo y de Mensajería Expresa y Especializada masiva y no masiva.

⁷ Más adelante se describe el alcance de este término respecto de los giros.

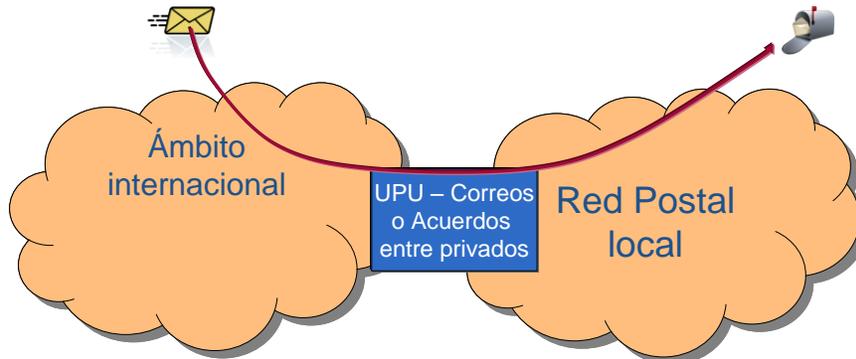
Ilustración 2. Red postal típica



Fuente: SAI (2010).

En el caso de tráfico postal internacional, existe la necesidad de acuerdos bilaterales con operadores de otros países, de manera tal que en el caso de correo el tránsito se realiza a través de operadores de correo en el marco de la UPU, y en el caso de otro tipo de servicios mediante acuerdos privados.

Ilustración 3. Manejo de tráfico postal internacional.



Fuente: SAI (2010).

3.1.2 Cadena de Valor de los Servicios de Correo y Mensajería

La cadena de valor de los servicios postales de correo y mensajería comprende de manera general los procesos anteriormente descritos. Esta estructura básica se ilustra a continuación⁸.

⁸ Es importante mencionar que el sector postal se caracteriza por ser intensivo en la utilización de mano de obra en muchos de sus procesos. Aún cuando no es una industria intensiva en capital, para un diseño de red postal los gastos operacionales (*Operational expenditures*, OPEX) por mano de obra no varía significativamente respecto del volumen procesado, por lo que la industria presenta economías de escala cuando los niveles de objetos postales aumentan de manera significativa. Por ejemplo, si los niveles de admisiones son apreciables, se puede concentrar piezas postales en "hubs" de clasificación más eficientes, similares a los "hubs" de la industria aeronáutica, generándose ahorros en los costos del personal de clasificación y generándose economías de escala intensa en los procesos de transporte. Así mismo, en la medida en que aumenta el consumo per cápita en el área cubierta por una ruta de entrega, el costo asignado por este proceso por pieza entregada se reduce sustancialmente. Existen procesos en servicios de informática que, aunque primarios en tecnología, contribuyen a la

Ilustración 4. Procesos simplificados de la operación postal de transporte de objetos postales.



Fuente: SAI (2010).

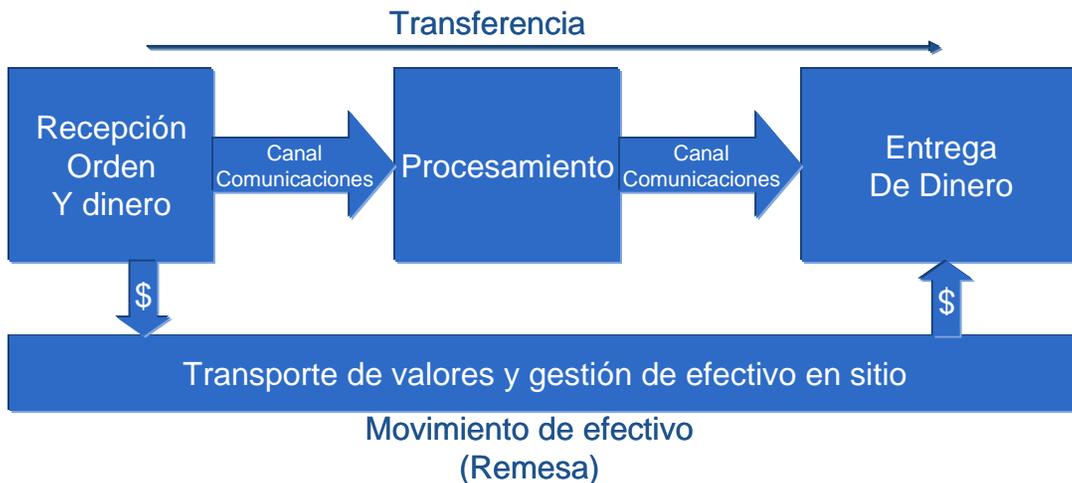
- **La recepción o recolección** corresponde a procesos en los que una pieza postal es recibida por el operador en su oficina o en buzones, o en predios del remitente en el caso de que se incluya este servicio de domicilio. En este momento la pieza postal se considera admitida y puede ser procesada dentro de la red. Así mismo, es en el proceso de admisión donde se establecen características adicionales de los servicios como el establecimiento del tiempo de entrega –urgencia- que se prestará, ya que éste es el primer punto de control para los procesos de seguimiento relacionados.
- **La entrega** se refiere al proceso de llevar piezas postales desde las oficinas de la red postal designadas para atender un área determinada hasta la residencia de los destinatarios, o en su defecto hasta los casilleros postales en la oficina correspondiente o hasta su entrega en mostrador.
- **La clasificación** se refiere al agrupamiento y ordenamiento de las piezas postales para su preparación para el envío a su destinatario. En esta actividad se ordenan y agrupan las piezas postales para su proceso en etapas posteriores de transporte, procesos complementarios de clasificación –opcionales- en otros nodos de la red y rutas de entrega.
- **El transporte** es el proceso desarrollado entre los puntos de presencia de la red, esto es, entre los puntos de presencia, centros de control y de clasificación de la red. Estos procesos en muchos casos se tercerizan, acudiendo a diversos medios de transporte según la ubicación geográfica de los puntos (terrestre, aéreo, fluvial).
- **Los procesos de soporte** se refieren a aquellos que dan la inteligencia y organización misma de la red y del procesamiento de las piezas postales, incluyendo los sistemas de control y el diseño de las rutas, los sistemas comerciales y de mercadeo, y los sistemas soporte de administración y finanzas, entre otros.
- **La red de encaminamiento** es la manera lógica como un operador define la trayectoria o destino que tendrá cada una de las piezas postales desde su admisión hasta su entrega.

sistematización de los procesos. El sistema de rastreo o seguimiento permite lograr aumentos de alguna importancia en la clasificación, el transporte y la entrega, además de mejorar la atención y servicio al cliente.

3.1.3 Cadena de Valor de los Servicios Postales de Pago

Ahora bien, respecto de los servicios postales de pago, se encuentra una similitud entre los procesos requeridos para la prestación de dichos servicios y los procesos comprendidos en la cadena de valor de los servicios de correo y mensajería. En el caso de los giros postales, dichos procesos incluyen: (i) la recepción o admisión del giro mismo, compuesto por el dinero a girar y la información del mandato de pago, (ii) el procesamiento de la información y envío de la misma al punto de pago y (iii) la entrega física del dinero hecha la verificación correspondiente del mandato. Estos procesos se soportan así mismo sobre una red de comunicación –física o electrónica– y sobre procesos de gestión y transporte de efectivo. Esta cadena de valor se muestra en la Ilustración 5.

Ilustración 5. Procesos simplificados de la operación postal de servicios de giros.



Fuente: SAI (2010).

Cabe resaltar que en el caso del procesamiento de los giros existe el concepto del *Giro* mismo, que corresponde a la transferencia, que a su vez se refiere al envío de la información referente al pago de dinero hasta el punto de entrega y la gestión de efectivo en cada sitio y de ser necesario las remesas, que corresponden al transporte de valores que en el caso de Colombia debe ser realizado por empresas debidamente autorizadas para este efecto.

3.2 El Concepto de Acceso

A continuación se plantean los elementos conceptuales generales relacionados con el acceso y la interconexión.

3.2.1 La disyuntiva conceptual entre la competencia y el acceso

La libre competencia⁹ se fundamenta en el concepto de la lucha entre operadores económicos, conflicto del cual se derivan necesariamente derechos de los agentes en el mercado: (i) el de las empresas a elegir con quién hacer negocios, y (ii) el de los consumidores a escoger entre los bienes

⁹ Esta es parte del concepto de libertad económica y de la libre empresa. No obstante pueden existir según la estructura de mercado fallas que generan mercados imperfectos no logrando un proceso de competencia perfecta.

y servicios que se ofrecen en el mercado. Esta es la base del proceso de la dinámica de formación de precios eficientes y de las leyes de oferta y demanda.

Cuando la lucha en el mercado es reemplazada por acuerdos entre competidores – sean oferentes o sean demandantes – adicionando además a ello su poder de mercado, la libre competencia puede quedar vulnerada, y se requiere entonces la intervención del regulador para evitar acuerdos anticompetitivos.

Por lo cual no es raro que una empresa pretenda que, desde las normas, se imponga a un agente de mercado la obligación de suministrarle algunos productos o servicios intermedios, pues ello se acercaría estructuralmente a los acuerdos entre empresas que son objeto en muchos casos de revisión por parte de la autoridad de competencia para asegurar que no contengan elementos anticompetitivos; acuerdos éstos que por sí solos podrían haberse dado entre los agentes de mercado respecto de algunos eslabones de la cadena de producción.

No obstante, teniendo en cuenta que en algunos países, por ejemplo de tipo anglosajón, se han presentado casos jurídicos relacionados con solicitudes de un agente para acceder a componentes de la cadena de producción de otro agente, con un fuerte componente económico, lo cual ha conllevado a aceptar la necesidad de imponer algunas reglas mínimas alrededor del acceso y la compartición del todo o parte de los elementos que requieren varios competidores para que de hecho pueda siquiera – en muchos casos – existir algún grado de competencia en el mercado.

Estos casos tenían elementos en común que generaron excepciones a una de las reglas principales del mercado; la lucha entre competidores. En palabras del tratadista Francisco José Villar Rojas:

“Estas demandas tenían una pretensión común: los reclamantes pedían el uso de determinados bienes, recursos o instalaciones sin los cuales, sostenían, difícilmente podían desplegar su actividad económica, añadiendo que, en caso de serles denegada la pretensión, la competencia llegaría a desaparecer en esos sectores económicos. (...) Como dice la doctrina comunitaria, lo que caracteriza a estos bienes es que se trata de <<una instalación o equipamiento sin la cual las empresas de la competencia no podrían ofrecer sus servicios al público>>. (...)

[E]sta condición de instalación esencial es la razón por la cual el ordenamiento jurídico impone la paz entre los competidores. La finalidad es garantizar la libre competencia a través del acuerdo entre competidores, sea voluntario, sea forzoso, sobre la base de que, de lo contrario, aquella no llegaría a existir o desaparecería.”¹⁰ (Se subraya)

De esta manera, se encontró que existen consecuencias en la competencia cuando se determina que hay elementos sin los cuales los competidores no podrían entrar al mercado, y por ello se requiere permitir el acuerdo para su común aprovechamiento, y, en muchos casos, incluso obligarlo e imponerlo, cuando ante el desacuerdo podría otorgar ventajas a quien controle este elemento, limitando a su favor la competencia en el mercado.

Así, en el sector postal el concepto de acceso como concepto económico y jurídico tiene su origen en la doctrina de las instalaciones esenciales, que a su vez tuvo su origen en varios casos desarrollados en el derecho anglosajón, y se acepta en el marco normativo de intervención

¹⁰ Villar, Francisco José. Las instalaciones esenciales para la competencia. Ed. Comares S.L. Granada: 2004. Pág. 3. Considerando que se trata de buscar una mayor competencia y en lo posible una estructura eficiente de competencia perfecta.

económica en varios sectores de países como Estados Unidos, como la posibilidad de obligar al titular de una instalación o un servicio a prestarlo a favor de sus competidores, para asegurar que pueda haber competencia.

Es así como las normas y leyes de este tipo limitan la capacidad de decisión del titular de estos elementos, obligándolo a algunas condiciones mínimas de oferta, de manera que se asegure la neutralidad frente a la competencia de esos elementos necesarios para todos los actores, con el fin de evitar que quien la controle pueda distorsionar o impedir la competencia.

La neutralidad necesaria, puede ser determinada a priori, por el legislador, o a posteriori por las autoridades encargadas de promover y asegurar la competencia, tanto a través de normas de regulación ex ante, como en controles de competencia ex post.

A pesar de que estas diversas formas corresponden a títulos diferentes, comparten elementos básicos comunes, que en términos de la doctrina, son los siguientes:

"a) el problema al que se enfrenta es el mismo: asegurar que el control de un bien esencial no impida la competencia en un mercado libre; b) el mecanismo jurídico que utilizan para dar respuesta también es idéntico: el titular de la instalación esencial es obligado a contratar con sus competidores; c) el principio rector de esa defensa pública de la competencia es coincidente: asegurar la neutralidad competitiva en el uso o gestión del bien; y d) la dificultad final es la misma: resulta complejo fijar las condiciones de la prestación y, sobre todo, asegurar que se cumplan en una relación que, de ordinario, será de tracto sucesivo."¹¹ (Se subraya)

Así, el acceso a las instalaciones esenciales de un actor, es crucial para las entidades regulatorias, a las cuales, frente a la liberalización de los mercados en sectores de servicios públicos, se les ha facultado para promocionar y asegurar la libre competencia.

Ante la desaparición de los monopolios estatales en la prestación de servicios públicos, se hizo necesaria la adopción de medidas que permitieran el desarrollo del mercado garantizando el uso de bienes para la prestación de los servicios, puesto que en la mayoría de ellos existía sólo un proveedor histórico con la infraestructura necesaria. Así, las leyes que reordenan o liberalizan mercados, atribuyen en muchos casos a las Agencias Nacionales Regulatorias (ANR) o a la autoridad general de competencia, la capacidad de imponer reglas de acceso a elementos de los diversos competidores a favor de otros. Lo anterior se da a través de autoridades administrativas, entendiendo la especialización técnica y económica en cada sector particular, y la necesidad de decisiones rápidas y focalizadas que aseguren la dinámica competitiva.

Las experiencias en algunos sectores como el de telecomunicaciones, indicarían que es preciso regular constantemente las tarifas y el acceso. Sin embargo, los costos y la inversión para entrar al sector postal, son significativamente menores que los de telecomunicaciones, razón por la cual la entrada al mercado es mucho más fácil¹². Adicionalmente, buena parte de los servicios postales se enfrentan a la evolución de las costumbres de uso hacia el correo electrónico¹³, lo cual constituye

¹¹ Villar, Francisco José. Las instalaciones esenciales para la competencia. Ed. Comares S.L. Granada: 2004. Pág. 6

¹² En el caso de Colombia, ante una plena apertura de facto y legal, lo anterior explica en gran medida el gran número de participantes en el mercado.

¹³ En varios países en desarrollo se encuentra una relación entre el sector postal y las TIC de complementariedad mientras que en países de mayor desarrollo de las TIC se encuentra un mayor crecimiento del sector postal, sobre las tendencias hacia el uso de medios digitales como sustituto se puede encontrar documentación en SAI (2010).

un factor a considerar con mayor cautela al que puede representar la infraestructura como barrera de entrada. Conforme a lo anterior, hay quienes recomiendan que en materia postal, el acceso se deje al libre albedrío de los operadores, sin intervención de la regulación¹⁴.

No obstante lo anterior, los competidores entrantes por regla general abogan por regulación que les facilite su acceso al mercado, especialmente en los eventos en los cuales existe un operador dominante o con una significativa economía de escala para la entrega.

3.2.2 Conclusión

El acceso es el **derecho que tiene un operador postal de hacer uso de cualquier elemento de la red postal de otro operador.**

Así, el acceso se plantea como un arrendamiento de los elementos de la red, sin que se transfiera necesariamente el control sobre el objeto postal. De manera que el operador que recibe del usuario remitente será responsable ante los usuarios por lo que suceda con los objetos postales desde el momento en que los haya recibido hasta su entrega al usuario destinatario.

Adicionalmente se debe tener en cuenta que quien efectúa la entrega al usuario destinatario –salvo en los casos específicos de interconexión que se analizan más adelante–, sigue siendo el mismo operador que recibió del usuario remitente. Así, independientemente de los posibles contratos de acceso, los usuarios siempre sabrán que el operador que le recibió el objeto postal corresponde a aquel con el cual contrató el servicio, y será éste el que le responde por la prestación del mismo.

Lo anterior no obsta para que en los acuerdos de acceso, los operadores determinen un régimen de distribución de responsabilidades, que en todo caso, no será oponible ni a los usuarios ni ante las diferentes autoridades del Estado.

3.3 El Concepto de Interconexión

El concepto de acceso de manera general comprende la posibilidad de que un agente del mercado pueda disfrutar de algunos elementos de la cadena productiva de otro agente, para el desarrollo de su objeto de proveer un bien o un servicio en un mercado determinado.

Así, el acceso es entonces un concepto general y amplio que incorpora a la interconexión como caso particular, en cuanto a que ella es una relación entre dos agentes en economías de red enfocada a que al menos uno de ellos se sirva o disfrute de capacidades de la red del otro, de manera que un operador se hará cargo de los objetos postales recibidos por el otro, con el fin de entregarlos al usuario destinatario.

Desde la óptica económica, cuando el acceso es requerido por un solo agente respecto de otro, se denomina acceso en una vía. Por otro lado, cuando el acceso es una necesidad mutua entre dos agentes respecto de elementos de la otra parte, como es el caso de redes de telecomunicaciones fijas o móviles en competencia donde cada una debe acceder a la otra para que sus usuarios se comuniquen con los usuarios de la otra red, se denomina acceso en dos vías. Valga no obstante

¹⁴ Crew (2010).

indicar que desde la óptica económica el segundo caso, esto es, el acceso en dos vías, se suele denotar como interconexión.

Por otro lado, en el contexto de algunos mercados basados en economías de red, como es el caso de las telecomunicaciones, la interconexión es una relación que permite a un agente la interoperabilidad de sus redes con las redes del otro agente, para que sus usuarios puedan llegar a los usuarios de ese otro agente, independiente de si el acceso es en una o en dos vías. Así, se encontraría que el concepto de interconexión, desde una óptica técnica y según sea el contexto de cada mercado, no coincide totalmente con el concepto de acceso en dos vías que propone la teoría económica. En el contexto postal, el acceso en una vía que un agente realiza al segmento minorista de la cadena de valor (*downstream*) del otro es técnicamente una interconexión independiente de si hay o no una situación recíproca entre los agentes. Este último concepto más amplio – y no el que se limita a interconexión sólo en el contexto del acceso en dos vías - es el que se entiende entonces como interconexión para el contexto postal.

Este alcance técnico está ampliamente desarrollado en el caso de las redes de telecomunicaciones, y, como ya se dijo, desde la óptica económica – como se verá en detalle más adelante- se refiere al caso de acceso mutuo entre dos agentes. Así, la interconexión es desde la óptica económica y técnica un caso particular del concepto más general de acceso, y permite que una red se sirva de otra para extender a través de esta sus servicios.

3.3.1 Conclusión

El concepto de interconexión postal, corresponde al caso en el cual el objeto postal es entregado por un usuario remitente a un operador A, y este lo transfiere al operador B para que a su vez lo entregue al usuario destinatario, de modo que entre los dos operadores A y B se provee un servicio completo entre los usuarios remitente y destinatario.

De acuerdo con lo anterior, la interconexión implica que el operador interconectado A, se desprende de la tenencia material de los objetos postales que ha recibido de los remitentes, para transferírselos al operador interconectante B, con el fin de que este último entregue los objetos a su destinatario. Lo anterior es el típico ejemplo de lo que sucede con el correo internacional.

Se evidencia entonces que -a diferencia de los demás casos de acceso- en la interconexión el operador interconectado A cede el control sobre los objetos postales.

3.4 Caracterización de los elementos sobre los que se requeriría asegurar el acceso desde la regulación: El concepto de las instalaciones esenciales

El concepto de acceso en los diversos sectores de la economía está altamente relacionado con la doctrina desarrollada en el derecho anglosajón alrededor de las instalaciones esenciales. Ésta doctrina parte del hecho de que existen recursos que estando afectados por algún interés público, sean públicos o privados, han de estar a disposición de otros agentes del mercado de una manera abierta.

En varios trabajos desarrollados durante las primeras décadas de siglo pasado, donde es muy importante el desarrollado por Hamilton (1930), se plantean estos conceptos en su forma básica. Hamilton incluye en su desarrollo teórico el planteamiento de que los principios que se convierten

en norma provienen de contextos específicos con componentes sociales, culturales, económicos y de estructura de mercado muy particulares, por lo que de ser aceptados como universales e inamovibles, su aplicación puede generar resultados no deseables al cambiar el contexto, desde la óptica social o económica.

Por tanto, la afectación a un actor de mercado que conlleve la imposición del acceso, ha de ser graduada respecto del beneficio que se espera obtener, la necesidad real y absoluta de los elementos involucrados y en últimas, del interés público superior que se desea proteger en cada caso específico que se analice.

En general, se ha considerado que los elementos que caen en esta categoría son los que en últimas corresponden a las instalaciones esenciales, esto es, a los elementos que no pueden ser replicados por competidores por razones técnicas o económicas, y por ello son los únicos sobre los que se deben imponer obligaciones de acceso¹⁵.

Lo común en estos elementos, como se indicó, es la imposibilidad de ser replicados eficientemente, en lo técnico o en lo económico, por otros agentes de mercado, siendo estas características las que se presentan en los monopolios naturales. Aquí toma fuerza la idea del contexto histórico que fue planteada por Hamilton ya hace más de 80 años, dado que dichas características pueden variar ante cambios tecnológicos que reduzcan los costos, ante la disponibilidad de mayores recursos que antes eran escasos y en un momento dado pueden ya no serlos, ante un aumento de la demanda que permite que el mercado crezca y sea capaz ahora de absorber mayores inversiones en infraestructuras replicadas, las preferencias de los consumidores u otra causa similar o complementaria, razón por la cual la característica de esencial de una instalación no es inamovible en el tiempo y responde a circunstancias específicas y estructuras de mercado determinadas.

Así, a medida que avanza el desarrollo tecnológico, se ha pasado de considerar que toda una cadena de valor de un proveedor dispuesta para la provisión de servicios sea considerada como esencial, y se focalice la necesidad de regular en elementos específicos de dicha cadena productiva, donde persista la condición de monopolio natural. Ejemplo de lo anterior es la focalización en elementos como (i) puertos o hubs aeronáuticos en las redes de transporte logrando competencia en el desarrollo de aerolíneas o flotas mercantes, (ii) nodos de interconexión en redes de telecomunicaciones, logrando competencia en el acceso final al usuario a través de sistemas inalámbricos o redes alternas como el cable, (iii) redes de distribución eléctrica, logrando competencia en generación, comercialización y parcialmente en el transporte de energía.

Por ello, la necesidad de promover la competencia, y al mismo tiempo la inversión necesaria para que la misma sea una realidad, lleva a la necesidad de focalizar las acciones de intervención económica alrededor del concepto de acceso solamente sobre dichas instalaciones o elementos específicos que resulten ser los cuellos de botella en una cadena de valor que se desea en competencia.

Ahora, recordando la naturaleza monopólica de estos elementos, el problema del acceso a ellos se enfoca en graduar adecuadamente la intervención que se requiere, por ejemplo: una simple lista de elementos sin ningún tipo de reglas o principios permitirá negar, limitar o permitir según la conveniencia de quien los controla el acceso a estos elementos bajo condiciones unilateralmente impuestas.

¹⁵ Lo anterior no obsta que sea posible así mismo que por sí solos dos agentes lleguen a un acuerdo de acceso, siempre que el mismo no genere conductas anticompetitivas, lo cual está reglado por el derecho de la competencia.

En el caso de industrias relacionadas con la prestación de servicios públicos, sobre una estructura de redes –como es el caso de los servicios postales–, existe un gran desarrollo de la doctrina de instalaciones esenciales, de la forma de definir las y garantizar su acceso por otros agentes en competencia.

Esta doctrina tiene impacto principalmente durante los períodos en los cuales el mercado se encuentra en una transición desde una condición de monopolio o de un mercado con un actor con un alto poder de mercado, hacia una estructura del mercado donde se logra finalmente un grado adecuado de competencia; lo anterior dado que de la imposición misma del acceso a las instalaciones esenciales dependerá de la posibilidad o no de contar con un número suficiente de actores en un mercado para llegar a esa meta de estructura de mercado competido, sin perder en el camino las posibles eficiencias en costo que permiten los monopolios naturales.

No obstante todo lo anterior, en mercados altamente competidos, y donde no se presentan actores dominantes, la doctrina de imposición del acceso a instalaciones esenciales no tiene efectos tan profundos en el nivel de competencia del mercado, sin que por ello deje de considerarse como válida la posibilidad de que los diversos actores lleguen a acuerdos de acceso a alguna o algunas instalaciones de sus cadenas de producción, siempre que los mismos no vulneren el derecho a la competencia ni las normas de protección a la misma. En este caso el objetivo regulatorio puede evolucionar con un énfasis mayor hacia un sostenimiento del ambiente competitivo o la búsqueda de mayor eficiencia o mejoras de calidad.

Históricamente, en los múltiples procesos de liberalización de los diferentes mercados, la doctrina de acceso se enfocó en generar obligaciones sobre el actor de mercado original histórico, ex monopolista y, por ello, supuestamente dominante en su mercado. Sin embargo, en materia de instalaciones esenciales la doctrina evolucionó hacia criterios más objetivos y puntuales para definir qué elemento o elementos pueden ser considerados o no como elementos esenciales. Así, hoy la doctrina en esta materia apunta principalmente a individualizar circunstancias económicas, técnicas o jurídicas por las que una infraestructura puede ser declarada como esencial, sin que para ello deba determinarse necesariamente como condición *sine qua non* que su controlante ostente algún tipo de posición significativa en el mercado, sin que tampoco se niegue que ello sea un indicio para determinar la condición de esencialidad de la instalación en cuestión.

El hecho de declarar entonces que algunos de los elementos de una cadena productiva de un actor específico del mercado, o de un grupo de actores, sean instalaciones esenciales, permite enmarcar o extraer del total de componentes de estas cadenas de producción los elementos que pueden generar potenciales fallas en el mercado.

Ahora bien, la solución a estas fallas se centra en el establecimiento de obligaciones de acceso, lo cual requiere que la norma o el marco legal en cada caso haya previsto previamente tanto la posibilidad de que sea obligatorio dicho acceso, como las condiciones mismas de acceso que deben darse, con el objeto de corregir las citadas fallas en el proceso de competencia. Estas previsiones en el marco normativo de cada país pueden estructurarse tanto como facultades de intervención ex ante, normalmente en cabeza de agencias reguladoras sectoriales especializadas, como en posible intervención ex post, normalmente en cabeza de las autoridades generales de competencia o en cabeza de los jueces, o como se ha previsto en algunos casos como en Colombia, en la ANR cuando tiene facultades administrativas de solución de conflictos.

Es así como la doctrina desarrollada a principios del siglo pasado, se extiende y se acoge en diversos países, donde se destacan los siguientes casos que son hitos al respecto:

En Estados Unidos, donde la aplicación de la Ley Sherman de 1890 en casos clásicos a principios del siglo XX en el sector ferroviario y eléctrico, así como otras posteriores incluyendo el caso de MCI en telecomunicaciones, desarrollaron los siguientes elementos doctrinales:

- La instalación esencial es controlada por una empresa con características monopólicas, existe una imposibilidad práctica de replicar la instalación y simultáneamente el propietario o controlador de la instalación no permite por sí solo el acceso de terceros a la misma.
- Debe existir una forma técnica y económica viable de acceder por parte de un tercero para imponer el acceso.

En el contexto europeo, la posición de la Comisión Europea desarrolla el concepto más allá de los casos puntuales, entendiendo que no son una excepción, si no una disciplina específica que debe apuntar ante todo a prevenir discriminaciones o abusos por parte de empresas que han conformado una posición dominante a través del control de los elementos que son esenciales para la competencia; de modo que caracteriza la disciplina con respecto a las imposiciones particulares a esta clase de agentes de mercado dentro de los sistemas generales de competencia.

Cabe resaltar que en el mundo la controversia sobre el acceso como imposición de un regulador continúa, y tiene fuertes detractores –como Thierer (2003) que niega toda intervención en esta materia por considerarla totalmente contraria a la competencia, la innovación y la propiedad privada-. Así mismo, en numerosos trabajos se ha manifestado en un contexto más equilibrado la necesidad y limitantes de esta herramienta de intervención, donde se destaca el trabajo compilatorio de Moss (2005) en el cual se plantea el necesario balance entre contar con un grado razonable de competencia, y la protección de la propiedad privada como mecanismo de inversión en el desarrollo de cada sector económico específico.

Varios autores plantean que la regulación del acceso parte de la determinación de las instalaciones esenciales, para lo cual en su declaratoria se deben confirmar previamente los siguientes presupuestos¹⁶:

- (i) La instalación debe ser controlada por un agente en el mercado que tenga un poder significativo en el mismo.
- (ii) Las firmas que potencialmente podrían competir no tienen una forma viable de reproducir la instalación.
- (iii) El acceso a este elemento es fundamental para desarrollar la competencia.
- (iv) La instalación debe tener posibilidad técnica de ser compartida.

No obstante, en la práctica, el proceso para determinar estas características corresponde en la práctica a un ejercicio empírico, donde tiene una alta incidencia la experiencia y conocimiento específico de expertos en cada sector económico, quienes deben analizar el estado de desarrollo tecnológico y económico de una industria y determinar si es factible o no la replicación de una instalación desde una óptica técnica y financiera.

¹⁶ Dewenter (2007), OECD (2010), entre otros.

Debe resaltarse que una instalación puede ser esencial por diversas causas que se pueden agrupar así:

- (i) Por restricciones legales que provienen de normas como pueden ser los permisos, patentes, o similares,
- (ii) Por restricciones técnicas particulares que generan el efecto de un monopolio natural combinadas en muchos casos con efectos de costo hundido, o
- (iii) Por restricciones económicas relacionadas con el tamaño del mercado y la mínima escala eficiente de operación (MES, por sus siglas en inglés) de una firma en un dicho mercado según sea su tamaño¹⁷.

Como ya se dijo también, la condición de esencialidad no es una condición estática. El avance tecnológico de una industria, o la reducción de los costes de los factores de producción de la instalación pueden llevar a que ella deje de ser esencial¹⁸.

Finalmente, cabe destacar que autores como DeBijl et al (2007) encuentran que la regulación de acceso a instalaciones esenciales tiene efectos positivos en la medida en que un mercado no se encuentre saturado, y que por ello se logre generar por este mecanismo aguas abajo de la cadena de valor¹⁹ efectos de reducciones de precio más que proporcionales por parte de los agentes que se benefician del acceso y compiten con el agente incumbente.

Por el contrario, en mercados saturados, las reducciones o aumentos de precio se transfieren directamente al usuario sin mayor efecto en la competencia tanto por parte de los incumbentes como de los entrantes.

Así, la declaratoria de instalaciones esenciales para imponer acceso a estos elementos deberá tener en cuenta la estructura de mercado que se desea afectar respecto de si el mismo está saturado y adecuadamente servido o de si requiere generar mayor penetración o cubrimiento.

Desde la óptica económica, las instalaciones esenciales como factor que se requiere para alcanzar un mercado y con ello aumentar la competencia, se pueden encontrar en dos escenarios básicos según la forma en que requiere implementarse su acceso: (i) las instalaciones que requieren acceso en una vía, y (ii) las que requieren acceso en dos vías. Estas dos opciones se explican a continuación:

3.4.1 Acceso en una vía

Esta es la forma de acceso a las instalaciones que una firma controla y que le permite actuar en mercados específicos aguas abajo de la cadena de valor. Un competidor que requiera de dicha instalación para entrar al mercado requerirá entonces el acceso a la misma, sin que la firma que la controla requiera nada de este competidor, generando potencialmente con ello dos posibles

¹⁷ Numerosos trabajos, donde se destaca Gal (2003) indican que una instalación puede ser esencial no por sí misma, si no por el tamaño del mercado en el que actúa que no es capaz de absorber inversiones replicadas.

¹⁸ Contrario sensu, así mismo algo que no es esencial puede empezar a serlo. Ejemplo de ello es la creciente preocupación y asignación de mayores costos a recursos no renovables o a instalaciones que afectan notoriamente el ambiente y por tanto aumenta su tasa o regalía por uso ambiental.

¹⁹ Se refiere a los procesos finales en la cadena de valor del proceso postal correspondientes a la clasificación y a la entrega al destinatario (*downstream*).

incentivos para la firma controlante: (i) negar su acceso para evitar tener competencia en los mercados a los que la instalación permite acceder, o (ii) fijar precios muy altos que reduzcan la capacidad de competencia de las firmas entrantes.

Si bien este tipo de acceso puede darse respecto de instalaciones de firmas integradas verticalmente, también aplica para el caso de firmas no integradas que son suministradoras de la instalación a varios competidores. En el primer caso los problemas de acceso al mercado y precio competitivo estarían presentes, mientras que en el segundo caso, si bien existe el incentivo de la firma para permitir el acceso a todos, su condición monopólica en el mercado aguas arriba²⁰ le permitiría fijar precios con utilidades por encima de lo razonable.

3.4.2 Acceso en dos vías

Desde la óptica económica, este tipo de acceso se suele denotar también como interconexión. En este caso dos o más firmas involucradas requieren mutuamente de instalaciones de las otras. En el sector de telecomunicaciones, este es el caso de proveedores de servicios móviles en competencia que requieren todos ellos de la red de sus respectivos competidores para poder ofrecer a sus usuarios llamadas a todos los usuarios móviles, o el caso del modelo de correo internacional, donde todos los operadores de correo de cada país acceden a las redes de los operadores de los demás países para lograr la universalidad del servicio de correo, lo anterior coordinado a través de la Unión Postal Universal (UPU). En este caso, es claro que existe un incentivo positivo para permitir el acceso al extender el cubrimiento y alcance de la red propia hacia el interior de las redes de los demás actores en cuestión, a cambio de ofrecer y suministrar lo propio a los demás actores involucrados en la relación de acceso.

Surge así mismo en este caso la cuestión de si, en estos escenarios, puede darse una formación de precios donde puedan existir efectos colusivos respecto de precios minoristas a través de los valores que se pactan por el uso mutuo de instalaciones, de modo tal que ante una libertad tarifaria las firmas busquen enviar mensajes sobre fijación de precios a su competencia. En trabajos como los de Buehler et al. (2007) se concluye que este efecto es poco probable, más si el número de firmas en el mercado es alto y con bajos índices de concentración – como sucede en el caso del sector postal en Colombia conforme a Econometría (2009) y SAI (2010)-.

Conforme a todo lo anterior, las consideraciones del regulador al respecto en estos casos se deben enfocar primordialmente en la maximización de beneficio social que genera una mayor escala y eficiencia de costos, dando menos relevancia a los posibles efectos colusivos que pudiera generar la fijación de precios regulados, dentro de un adecuado balance costo beneficio entre competencia y eficiencia de costos, según sea la estructura de cada mercado.

3.4.3 Multihoming

Una situación especial y particular, es la del acceso cuando se presenta la posibilidad de que un usuario reciba el suministro de servicios por un número plural de proveedores y puede acceder a la información para tomar decisiones de proveedor del servicio en cada uso.

²⁰ Se refiere a los procesos iniciales en la cadena de valor del proceso postal correspondientes a la recepción y transporte hasta los puntos de clasificación de las piezas postales (*upstream*).

Así, estando varios proveedores en competencia y bajo el supuesto que entre ellos se requieren para el acceso a instalaciones esenciales de sus competidores, esta situación se conoce como *multihoming*, y es típica en los mercados de servicios en competencia, donde es común que una gran porción de usuarios usen múltiples redes de provisión de servicio, escogiendo la que ofrezca mejores características en cada caso –principalmente costo según el servicio específico–.

Ejemplos de lo anterior es poder escoger en servicios de telecomunicaciones diversos proveedores conforme a variables como la ruta o el destino en servicios de comunicaciones, o en el sector financiero escoger por ejemplo qué tarjeta de crédito o débito usar en cada compra según los costos de transacción en los diversos servicios.

En este caso, es el usuario quien directamente realiza procesos de arbitraje de precio, que compensan posibles discriminaciones tarifarias que pudiera aplicar un proveedor de servicio.

En el caso del sector postal, en el segmento de los servicios de mensajería especializada y expresa²¹, los usuarios pueden acceder a diversos operadores, comparar tarifas y características del servicio como el tiempo de entrega, y escoger que operador usar para cada transacción o servicio individual, luego en este caso el efecto de *multihoming* y la presión competitiva que ello genera es un factor adicional a considerar, dado que por el nivel de competencia en Colombia en relación con lo que se presenta en otros países²² hay mayor probabilidad de que exista dicho *multihoming*.

4. LA NATURALEZA ECONÓMICA Y TÉCNICA DEL CONCEPTO DE ACCESO E INTERCONEXIÓN EN REDES POSTALES

En muchos de los países, por ejemplo en la Unión Europea, donde existía antes un monopolio en el sector postal, a través de empresas estatales, se ha abierto la posibilidad de que otros operadores entren a competir bajo dos modelos básicos (Ilustración 6).

- (i) El desarrollo de redes propias en paralelo compitiendo con base en desarrollo de múltiples actores que prestan servicio sobre múltiples redes. Este modelo se conoce como competencia extremo a extremo ya que en el mismo todos los actores del mercado, o al menos los más importantes, desarrollan todos los componentes de la red. Este es el modelo que se ha desarrollado primordialmente en el caso de Colombia (lado derecho de la ilustración).
- (ii) El segundo modelo que se ha utilizado en el mundo, y el cual tiene que ver con el concepto de acceso e interconexión que aquí se desarrolla, es el llamado modelo de acceso al *downstream* de la red del incumbente, conocido también como modelo de competencia en el *upstream*. En este modelo, los operadores entrantes al mercado compiten en los procesos donde les es más fácil desarrollar eficiencias, esto es en los procesos de recolección, alistamiento y transporte; pero complementan estos procesos haciendo uso de la red del operador incumbente en el mercado para la entrega, por ser este el componente de mayor complejidad, mayor costo, y mayor sensibilidad a las economías de alcance y sobre todo de densidad. Este modelo en el mundo se ha concentrado para atender principalmente el segmento de grandes impositores de piezas postales masivas (lado izquierdo de la ilustración).

²¹ En el caso de Servicios Postales de Pago, en teoría este proceso puede darse en el momento en que existan – conforme a lo previsto en la ley – múltiples operadores del servicio con licencia propia.

²² Ver SAI (2010) y Econometría (2009).

Ilustración 6. Ejemplos de países en modelos de apertura a competencia postal

Competencia mayorista (basada en acceso downstream)	Competencia extremo a extremo (basado en las redes propias)
Ejemplos: · Estados Unidos (53%) · Reino Unido (47%) · Alemania (~25%) * #	Ejemplos: · Alemania (9.0%)* · Holanda (12.8%)* · Suecia (11.0%)
* % objetos vía acceso en el Downstream (2008) # estimado	* participación de mercado (2008)

Fuente: CRC. Adaptación de WIK Consult (2010 – II).

En este último caso, los modelos de **cocompetencia**²³ que se han desarrollado a través del acceso en el *downstream* –*Downstream Access, DSA-*, han apoyado procesos de competencia y de reducción de tarifas al usuario, en la medida en que los precios de DSA son regulados con modelos de costos más o menos eficientes según la disponibilidad de la información, y se han generado eficiencias por competencia en las etapas de recolección, alistamiento y transporte por parte de operadores que no tenían cargas históricas e ineficiencias estructurales de los incumbentes en estas etapas.

Cabe indicar que dadas las características del sector postal, en algunos países como Alemania se ha permitido el DSA incluso de manera directa a los grandes impositores, siendo ellos los principales usuarios de esta posibilidad regulatoria, llegando a casos donde el competidor se elimina al existir autoprovisión de los elementos del servicio previos a la entrega.

En el caso alemán, por ejemplo, se ha encontrado que a medida que la cocompetencia aumenta, el DSA no requiere mayor regulación y se convierte en una posibilidad comercial hacia los grandes impositores tanto para el incumbente como para los demás operadores, generando ya no un precio mayorista del que se benefician operadores entrantes, sino más bien un precio minorista para grandes impositores que son los que se benefician de estas prácticas en este segmento muy competido. Así, a diferencia de otros sectores como las telecomunicaciones, al acceso a redes postales ha sido un mecanismo semilla en la introducción de competencia que genera un proceso donde a posteriori se minimiza la intensidad regulatoria en la medida en que los mercados son suficientemente competidos²⁴.

Por otra parte, los modelos no son excluyentes y pueden coexistir; tal es el caso alemán, y el caso de Colombia donde los operadores pueden desarrollar sus propias redes, o en algunos casos complementarse a través de procesos de interconexión.

4.1 Condiciones previas de orden técnico y económico para la intervención de la CRC

Cabe aquí destacar que, tal como se indicó en los apartes anteriores, y a diferencia del sector de las TIC, en el cual la Ley 1341 de 2009 otorgó a la CRC amplias facultades para definir instalaciones esenciales, e imponer condiciones de acceso y uso de las mismas, así como para resolver conflictos relacionados con ellas entre agentes del mercado, en el caso de la Ley 1369 de 2009, aplicable al

²³ Proceso en el cual los operadores cooperan en algunas etapas de la cadena de valor y compiten en otras.

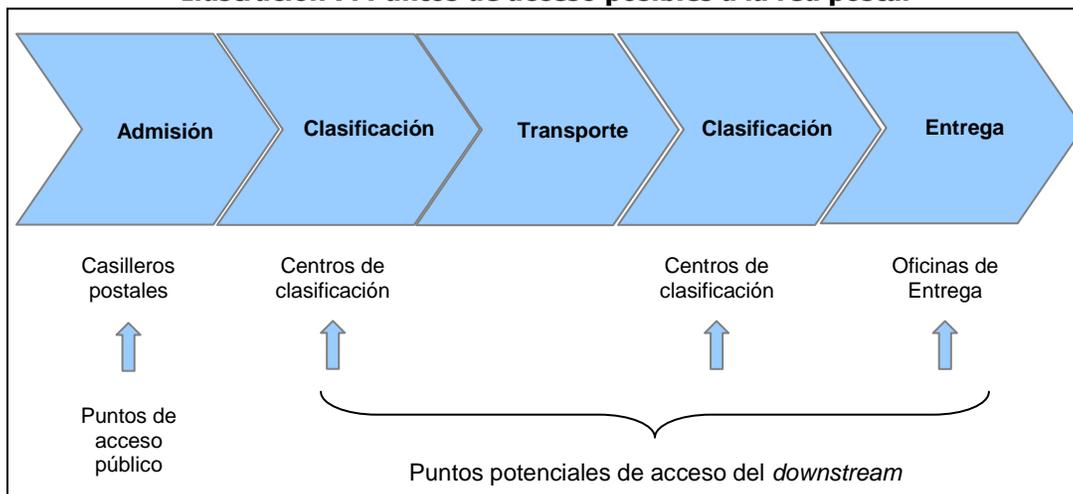
²⁴ Conforme al estudio de WIK Consult (2010) para el caso del mercado alemán.

sector postal, las facultades en esta materia, tal como se indicó, son así mismo muy amplias, aunque no explícitas en materia de acceso.

Si bien la ley fue explícita en una intervención directa en materia de tarifas de interconexión, la cual ya fue desarrollada por la CRC, para otro tipo de elementos tiene previsiones generales. Sin embargo, la misma no es explícita en cuanto a los elementos previos que deben considerarse para establecer desarrollos adicionales a la simple previsión general del acceso; no obstante, la CRC está facultada para, de manera general, establecer regulación ex ante del mercado cuando encuentre causas objetivas y sustentadas para ello²⁵, relacionadas con fallas de mercado, incluyendo problemas de calidad, y decisiones ex post frente a conflictos que tengan los agentes del mercado.

Desde el punto de vista técnico, conforme a WIK Consult (2010 II), la interconexión²⁶ –como especie del acceso– es posible sólo en los hub o puntos de concentración y clasificación de piezas postales, pues son los puntos donde se puede realizar la transferencia práctica de piezas postales entre dos agentes de mercado.

Ilustración 7. Puntos de acceso posibles a la red postal



Fuente: CRC. Adaptación de WIK Consult (2010 II).

No obstante, es posible también técnicamente compartir elementos individuales de una red por parte de otros agentes, como puede ser el transporte, o los edificios y bodegas de centros de clasificación. Este tipo de situaciones caen también dentro del ámbito del concepto de acceso tal como lo plantea la Ley 1369 de 2009.

En materia de fijación de precios, la teoría económica en materia postal en el mundo se ha enfocado en el caso de acceso al *downstream* de las redes del prestador del SPU. No obstante, en el caso de Colombia, la Ley 1369 de 2009 prevé que las redes de mensajería, sujetas a competencia, han de ser distintas a las de correo, así mismo, existe sólo un operador designado de

²⁵ Considerando que la Ley 1369 de 2009 otorgó amplias facultades regulatorias a la CRC, pero en general condicionando su aplicación en materia económica al estudio previo y hallazgo de algunas condiciones. Por ejemplo, en el inciso 1 del artículo 20 se condiciona la regulación a situaciones donde la competencia por sí sola no actúa, las posiciones relativas de las empresas en el mercado o la existencia de fallas de mercado; así mismo en materia tarifaria conforme al artículo 12, puede ejercerse regulación en la materia previa demostración de la existencia de reducida competencia, fallas de mercado o problemas de calidad.

²⁶ En términos de acceder al *downstream* para terminar el tráfico de correspondencia.

correo, razón por la cual el acceso al *downstream* en la práctica se da entre agentes de mercado que operan servicios de mensajería en un mercado en competencia donde no se encuentra evidencia de poder significativo de alguno de ellos, tal y como se expone en el capítulo 5. ANÁLISIS CONTEXTO COLOMBIA. Por su parte, el acceso a elementos individuales del operador de correo por parte de otros operadores postales sí es posible.

Sin embargo, cabe destacar que en el caso de aplicar la teoría de acceso al sector postal con el fin de determinar si debe regularse ex ante algún elemento específico de las redes, se plantean tres elementos a considerar: (i) la posibilidad técnica del *bypass*, esto es, la posibilidad de cualquier agente de extender su propia red sin necesidad de acudir a un incumbente (en Colombia este es el modelo de competencia establecido, salvo –como en el resto del mundo- por la limitante de llegar hasta los casilleros postales²⁷); (ii) la imposición al incumbente de obligaciones de SPU que deben ser financiadas por algún mecanismo eficiente (en el caso de Colombia se ha considerado el mecanismo del Fondo de las TIC); y (iii) la obligación de este agente de proveer acceso (en el caso de Colombia esta posibilidad es abierta entre todos los agentes como derecho y obligación).

En todo caso, en la medida en que existe un mercado competido, el acceso al *downstream* será eficiente en la medida en que quién lo provee ofrezca una condición económica mejor frente al *bypass*. Y en todo caso la posibilidad técnica del *bypass* implica que la red es, por lo menos en lo técnico, replicable y no tiene limitantes normativas para ello, quedando sólo como posible consideración realizar análisis de mercado mucho más granulares en cuanto a ámbitos geográficos limitados donde se llegase a demostrar que no es posible que el mercado absorba el costo de implementar más de una red de entrega y quien controle dicha red se niegue a prestar servicios a otros operadores que lo requirieran²⁸.

Así mismo, el operador que accede será competitivo en la medida en que sea más eficiente en los procesos del *upstream* (Recolección, clasificación, transporte) que el operador al que accede, al menos para segmentos de mercado específicos (Ver entre otros De Donder (2006)).

Cabe no obstante destacar que la previsión legal en Colombia es abierta y plantearía potencialmente la posibilidad de acceso al *upstream* o a elementos del mismo, o a elementos específicos de la red (como puede ser sólo servicios de transporte). Esta situación no ha sido desarrollada en particular en el escenario del sector postal en ningún mercado en el mundo, dada la estructura misma de competencia que se presenta típicamente en este sector y los consensos alrededor de la vía de los procesos de liberalización de mercado en el mundo.

Ahora bien, en este escenario, y desde el punto de vista de la acción de un regulador que corrija fallas de mercado, la intervención sólo sería necesaria en el momento en que se encontrara que existe efectivamente una falla, y que ella sólo es posible resolverla a través del acceso a un elemento determinado (en este caso hipotético nos encontramos frente a la existencia de una instalación esencial). Dado lo anterior, deberá entonces determinarse previamente para esta declaratoria, si dicha instalación es controlada por un sólo agente sin substitutos a la misma, no es replicable técnica o económicamente, y si es viable técnicamente su compartición.

²⁷ Conforme a la Ley 1369 de 2009, los requisitos del servicio de Mensajería no lo hacen viable para entrega en casilleros, quedando su uso solo como destino del servicio de correo, el cual por definición legal es un monopolio.

²⁸ En los hallazgos de Econometría (2009) se encuentra el hecho de que las piezas postales en Colombia fluyen desde las grandes ciudades (donde el mercado puede absorber a más de un actor) hacia los pequeños municipios, siendo entonces natural que quien maneje redes en estos municipios – que son los que pudieran tener la limitante citada- dependan no del tráfico propio si no de terminar en estos municipios la entrega a través de proveer interconexión a los grandes operadores nacionales.

4.2 Formas de Interconexión y Acceso en el Sector Postal

Como se ha manifestado anteriormente, el acceso postal no debe ser equiparado al acceso en telecomunicaciones, toda vez que en este último, existe una inversión en infraestructura especialmente costosa, de manera que se establece la figura de instalación esencial, entendida como aquella que es fundamental para la prestación del servicio, que no puede ser replicada, o cuya réplica es demasiado onerosa.

Frente a la interconexión, se puede decir adicionalmente que, en materia de telecomunicaciones es absolutamente necesaria para la prestación del servicio, puesto que sin ella, los usuarios de una red no podrían comunicarse con los usuarios de otra. En materia postal la interconexión se presenta como una posibilidad de ampliar el cubrimiento de los operadores postales, mas no es un requisito indispensable para la prestación del servicio; aún mas si se tiene en cuenta que por virtud del Servicio Postal Universal, todo el territorio nacional debe estar cubierto como mínimo por el Operador Postal Oficial y en la práctica existen varias redes en competencia con cubrimiento nacional.

En todo caso, vale reiterar que de conformidad con el artículo 7 de la Ley 1369 de 2009, es obligatorio para todos los operadores postales permitir el acceso, y en los casos en que ello sea legal y técnicamente posible la interconexión, y que no podrán negarse salvo que se demuestre la inviabilidad técnica, o cuando el operador que solicite el acceso se niegue a pagar el precio correspondiente. Así las cosas, teniendo en cuenta la clasificación de servicios postales contenida en la Ley 1369 de 2009 y en el Decreto 229 de 1995 a continuación se establecen los posibles escenarios de interconexión.

En primer lugar, es pertinente aclarar que la tabla que se presenta a continuación, sólo aplica para la interconexión, teniendo en cuenta que en el acceso puramente dicho, el operador que accede, en ningún momento pierde el control sobre sus objetos postales, de manera que puede implementar las características particulares que le apliquen según el tipo de servicio.

Tabla 1. Matriz de Formas de Interconexión

Interconectante B Interconectado A	Mensajería Expresa	Mensajería Especializada	Correo	Servicios Postales de Pago
Mensajería Expresa (MEXP)	Si	Si	No, toda vez que existe una prohibición legal contenida en el numeral 4.3 del artículo 3° de la Ley 1369 de 2009.	Sí, cuando, entre otros, se cumpla con lo siguiente: (i) exista transporte del dinero físico y ello permita operativamente llevar objetos postales, (ii) el proveedor de servicios postales de pago tenga desarrollada una red de entrega a domicilio, (iii) el operador de servicios postales de pago acceda a implementar las características especiales de la MEXP para la entrega. En todo caso lo anterior implica el uso de empresas transportadoras de valores, o actuar como una de ellas, por lo que es poco probable la ocurrencia.
Mensajería Especializada	Si	Si	Si	Sí, bajo las condiciones señaladas para mensajería expresa

Interconectante B Interconectado A	Mensajería Expresa	Mensajería Especializada	Correo	Servicios Postales de Pago
Correo	Si.	Si	Sólo hay un operador de correo por lo que no se presenta esta situación.	Caso similar al de MEXP.
Servicios Postales de Pago	Si	Si	No, considerando los requisitos relacionados con transporte de valores y toda vez que la entrega de los giros postales exige unas condiciones particulares que el correo no tiene.	Si

Fuente: CRC y SAI (2011).

Como se evidencia en la tabla anterior, la interconexión entre operadores de diferentes servicios es posible en algunos casos, y se podrá presentar siempre que los operadores, en el acuerdo de interconexión, pacten la implementación de las características particulares exigidas para cada servicio.

Se encuentra no obstante que en la práctica, se tendrán posibles interconexiones entre operadores del mismo servicio (Mensajería expresa, mensajería especializada y servicios postales de pago), y del correo con redes de mensajería expresa; en estos casos, y considerando los elementos sobre los puntos de interconexión (Centros de clasificación), así como la naturaleza de las redes de pago, es posible describir para el efecto las condiciones generales de carácter jurídico, técnico y económico que se requerirían para llevar a cabo la interconexión.

Tabla 2. Condiciones para la Interconexión

Tipo de Interconexión	Condiciones Jurídicas	Condiciones Técnicas	Condiciones Económicas
Mensajería Expresa (MEXP), mensajería especializada u OPO con una red de MEXP	Se requiere acuerdo de Interconexión entre los operadores postales el cual debe ser registrado ante la CRC.	<ul style="list-style-type: none"> Definición de los centros de manejo de tráfico postal (Centros de clasificación), en los cuales se realizará la transferencia de objetos postales entre operadores. Definición de los tiempos máximos y parámetros de calidad que cada operador debe cumplir en la porción del trayecto del objeto postal que cubre. En el caso de MEXP definición de los protocolos para el intercambio de información de seguimiento. Definición de los mecanismos para la conciliación de tráficos de los objetos postales cursados. Definición de mecanismos de recepción de PQR y de traslado en el que caso que no sea competente para resolverla. 	<ul style="list-style-type: none"> Definición de precios unitarios según tipología de piezas postales y condiciones de prestación del servicio. Definición de mecanismos de pago de valores resultantes de la conciliación de tráfico de objetos postales.
Entre operadores de servicios postales de pago	Se requiere acuerdo de Interconexión entre los operadores postales el cual	<ul style="list-style-type: none"> Definición de los mecanismos para el envío de las órdenes de pago. Definición de los mecanismos para manejo de efectivo, conciliación de cuentas y 	<ul style="list-style-type: none"> Definición de distribución de ingresos por prestación del servicio. Definición de mecanismos de

Tipo de Interconexión	Condiciones Jurídicas	Condiciones Técnicas	Condiciones Económicas
	debe ser registrado ante la CRC.	<ul style="list-style-type: none"> transferencia de dineros. Definición de responsabilidades frente a obligaciones de información a autoridades. 	conciliación de valores recaudados por prestación del servicio y pago de cuentas de conciliación.

Fuente: CRC y SAI (2011).

5. ANÁLISIS CONTEXTO COLOMBIA

El presente capítulo comprende tres subsecciones. En las dos primeras, que corresponden a los servicios de mensajería expresa y especializada y postales de pago, se analizan las condiciones de competencia, identificando los mercados relevantes y la existencia de posición de dominio por parte de algún agente en particular en los respectivos mercados relevantes, estudio que sirve de base para el examen de la existencia de instalaciones esenciales. Se profundiza en el análisis del servicio postal de pago de giros nacionales, dado que a la fecha, la CRC dispone de mayor información sobre los mismos, situación que no acontecía recién promulgada la Ley 1369 de 2009.

Es importante mencionar que las conclusiones y resultados que se obtengan sobre el mercado de servicios postales de pago son preliminares y serán validados en el proyecto regulatorio "*Análisis de los servicios postales de pago en Colombia*" que hace parte de la Agenda Regulatoria de la CRC para el presente año 2011 y que actualmente está en curso.

Posteriormente, se determina el grado de utilización del acceso y la interconexión en los mercados postales, fundamentado en la teoría expuesta en los capítulos 3. MARCO CONCEPTUAL DEL ACCESO Y LA INTERCONEXIÓN EN SERVICIOS POSTALES y 4. LA NATURALEZA ECONÓMICA Y TÉCNICA DEL CONCEPTO DE ACCESO E INTERCONEXIÓN EN REDES POSTALES y en la retroalimentación proporcionada de manera directa por los operadores postales en las reuniones efectuadas convocadas en el mes de julio de 2011, en las cuales se analizaron los tópicos de discusión que sobre acceso e interconexión formuló la Comisión en el documento publicado en la página Web de la Entidad en el mes de junio de 2011. En este punto se indaga la presencia de instalaciones esenciales, cuyo estudio se soporta en las cadenas de valor presentadas en el capítulo 3. MARCO CONCEPTUAL DEL ACCESO Y LA INTERCONEXIÓN EN SERVICIOS POSTALES así como en el estudio de posición de dominio.

En la tercera subsección, se presentan los aspectos que en materia de interconexión se relacionan con los regímenes de calidad y protección a usuarios, expedidos por la CRC en las Resoluciones 3095 y 3038 de 2011.

Todo lo anterior permite detectar las acciones que debe implementar la CRC en la temática de acceso e interconexión a las redes postales.

5.1 Mensajería expresa y mensajería especializada

La identificación del mercado relevante en el servicio postal, de las condiciones de competencia en dicho mercado, así como el señalamiento de posiciones de dominio en el mismo, se efectúa con base en el informe "*Análisis preliminar del mercado postal en Colombia*" y en los documentos soportes a los proyectos regulatorios "*Definición de la tarifa mínima para el envío de objetos*

postales masivos en el servicio de mensajería expresa en Colombia” y “Definición de la tarifa mínima para el envío de objetos postales masivos en Colombia”, publicados en los meses de abril y mayo de 2010 y febrero de 2011, respectivamente.

5.1.1 Mercado relevante y condiciones de competencia

La Ley 1369 de 2009 estipuló que el mercado de mensajería para el envío de objetos postales masivos, fuese regulado a través de un piso tarifario impuesto en el servicio de Mensajería Expresa, el cual debía ser determinado por la CRC en un período máximo de seis (6) meses después de la publicación de la mencionada norma. En desarrollo del citado mandato legal, la CRC estableció el piso tarifario del servicio de Mensajería Expresa tanto en el segmento minorista como mayorista (interconexión), a través de la expedición de la Resolución 2567 de 2010.

Ahora bien, en vista que la existencia del régimen de transición del que trata el artículo 46 de la Ley 1369 de 2009, permite la convivencia simultánea de los servicios de Mensajería Especializada (en virtud del Decreto 229 de 1995) y Mensajería Expresa, a pesar de que sólo el correspondiente a Mensajería Expresa estaba sujeto a condiciones tarifarias determinadas por el regulador, y por consiguiente en forma paralela, al no estar sujetos a regulación de tarifa mínima, los operadores del servicio de Mensajería Especializada, tenían la libertad para cobrar un precio inferior por un servicio que, en la práctica, resultaba ser muy similar al ofrecido por los operadores de Mensajería Expresa, implicando condiciones disímiles en la competencia por dos servicios que se podían percibir como sustitutos por los usuarios.

Una vez analizadas las consecuencias que implicaba tener dos tipos de habilitaciones para operadores que prestan servicios similares²⁹, que a su vez pueden ser identificados por los usuarios en el mercado como servicios muy cercanos y que están sujetos a condiciones disímiles, particularmente en lo que se refiere a la tarifa mínima, la CRC concluyó que se generaba una asimetría en el mercado, porque se otorgaba una ventaja competitiva a un grupo de operadores sobre los otros, sin que existiesen razones objetivas respecto de las condiciones del mismo que hiciesen plausible sustentar algún tipo de regulación diferencial.

Con el objetivo de subsanar la asimetría de mercado, la CRC expidió la Resolución 3036 de 2011 en la cual se estableció el piso tarifario del servicio de Mensajería Especializada tanto en el segmento minorista como mayorista (interconexión), con lo cual se equiparan las condiciones regulatorias en esta materia para ambos tipos de servicios.

En el documento soporte "*Definición de la tarifa mínima para el envío de objetos postales masivos en Colombia*" la CRC manifestó que si bien los servicios de Mensajería Expresa y Especializada contaban con características, dentro de la definición legal, que los hacían muy similares, se podía concluir que los operadores de ambos tipos de servicio toman sus decisiones de oferta en función de las mismas variables (volumen transado, región geográfica, tamaño de mercado). Adicionalmente, los análisis de la CRC mostraron que los operadores del servicio de mensajería que

²⁹ Tal y como se manifestó en los documentos soportes de los proyectos regulatorios "*Determinación de la tarifa mínima del servicio de mensajería especializada que tenga como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores*" y "*Parámetros de calidad y criterios de eficiencia de los servicios postales*" publicados en la página Web de la CRC en los meses de febrero y abril de 2011, respectivamente, la diferencia entre los servicios de mensajería especializada y expresa radica en dos aspectos: (i) el primero no requiere rastreo mientras que el segundo sí y (ii) la prueba de entrega de mensajería especializada requiere la firma e identificación de quién recibe mientras que en el caso de la mensajería expresa se enfoca en la identificación de quién recibe el objeto postal.

atendían el mercado masivo tenían estructuras de costo similares y, por ende, precios cercanos para transacciones similares, razón por la cual se entiende que los servicios de mensajería expresa y especializada son posibles sustitutos y hacen parte del mismo mercado relevante de servicios masivos.

En cuanto al contexto geográfico, la CRC concluyó que el alcance del mercado relevante de mensajería de objetos postales masivos es fundamentalmente urbano, y limitado en la mayoría de los casos a la prestación del servicio a nivel de las diferentes ciudades del país. En este sentido, si bien existen subsegmentos del mercado con alcance nacional, ellos son bastante reducidos principalmente por el bajo volumen total de envíos. Adicionalmente, los operadores que actúan con foco en el mercado masivo tienen operaciones estructuradas (en la mayoría de casos) como operaciones locales, compitiendo intensamente con los operadores nacionales integrados verticalmente.

Respecto de la tipificación de operadores en el mercado masivo y el análisis de competencia, la CRC manifestó que existe en la práctica una gran variedad de operadores del mercado masivo. En este segmento compiten tanto grandes operadores nacionales, que integran en su operación los diferentes segmentos del mercado y que incluso tienen unidades especializadas en atender el mercado masivo con ámbitos operativos enfocados principalmente en lo local, así como un grupo importante de operadores de menor tamaño y alcance local que generan un impacto importante en la dinámica de competencia de su ámbito de operación.

En cuanto a las condiciones de competencia en el mercado masivo de mensajería, la CRC evidenció la inexistencia de barreras estructurales o legales a la entrada de operadores al mismo, encontrándose también que dicho mercado es contestable o replicable, por lo que cambios en los precios de alguna de las firmas tiene respuestas rápidas por parte de los restantes competidores.

Lo anterior indica que, al nivel de detalle disponible de la información, no existen indicios sobre una concentración que pudiera indicar la existencia de una falla de mercado relacionada con la presencia de operadores dominantes y, por lo tanto, no se encontraron fundamentos fácticos sobre la necesidad de adoptar reglas de intervención diferencial entre operadores.

Una muestra de la cobertura de la prestación del servicio de mensajería expresa y especializada en todo el país (envíos individuales y masivos), se observa en la Tabla 3.

Tabla 3. Cobertura prestación del servicio mensajería expresa y especializada

Operador No.	Cobertura
1	Bogotá D.C. y 32 departamentos.
2	Bogotá D.C. y 22 departamentos: Quindío, Atlántico, Guajira, Cundinamarca, Santander, Valle del Cauca, Cauca, Bolívar, Norte de Santander, Tolima, Caldas, Antioquia, Córdoba, Sucre, Huila, Nariño, Risaralda, Magdalena, Boyacá, Cesar, Meta y Casanare.
3	Bogotá D.C. y 32 departamentos (137 municipios)
4	Bogotá D.C. y 20 departamentos: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Guajira, Meta, Nariño, Norte de Santander, Santander, Quindío, Risaralda, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.
5	Cali y Bogotá D.C. y municipios vecinos.
6	Bogotá D.C. y 32 departamentos.
7	Antioquia y Chocó.
8	Huila, Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Antioquia, Caquetá y Valle del Cauca.
9	Bogotá, Cali, Bucaramanga y Manizales.
10	Santander y Norte de Santander.
11	Santander, Cundinamarca y Bogotá D.C.

Operador No.	Cobertura
12	Bogotá D.C. y 14 departamentos: Atlántico, Bolívar, Boyacá, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Guajira, Magdalena, Norte de Santander, San Andrés, Santander, Sucre, Quindío y Valle del Cauca.

Fuente: CRC con base en información reportada por los operadores postales.

Se observa que grandes operadores cubren todo el país, mientras que otros tienen carácter regional, con una cobertura menor.

Si bien el anterior análisis se enfoca en el segmento de mensajería que tiene como fin la distribución de objetos postales masivos, dado que las empresas que prestan los servicios de mensajería expresa y especializada también envían objetos postales individuales, las conclusiones obtenidas se hacen extensivas a dichos objetos.

5.1.2 Situación actual del acceso y la interconexión postal en Colombia

Analizadas las condiciones de competencia en los mercados postales, es primordial determinar la situación actual del acceso y de la interconexión postal en Colombia, es decir, establecer la utilización de los mecanismos de acceso e interconexión en las redes postales.

El estudio se basa en el análisis de la revisión de los contratos registrados en el Sistema de Información Unificado del Sector de las Telecomunicaciones (SIUST), en virtud de los Formatos No. 2 de los Anexos 4 y 8 de la Resolución CRC 2959 de 2010 *"Por la cual se expide el Régimen de Reporte de Información de los Operadores de Servicios Postales a la Comisión de Regulación de Comunicaciones"*, para el caso de la mensajería expresa y especializada, que tienen como fin la distribución de objetos postales masivos.³⁰

De forma complementaria, y con el objetivo de conocer de primera mano las condiciones de utilización de infraestructura en el sector postal, en el mes de julio de 2011 se celebraron reuniones con los operadores de mensajería expresa y mensajería especializada³¹, en las cuales se analizaron los puntos de discusión formulados por la Comisión en el documento publicado en la página Web de la Entidad en el mes de junio de 2011, en el cual se efectuó convocatoria abierta a todos los interesados del sector.

Como parte del ejercicio de búsqueda de información que le permitiera a la CRC caracterizar el acceso y la interconexión en los mercados postales, se revisó información sobre la descripción de la cadena de manipulación de objetos postales dispuesta en el literal h, numeral 7 Requisitos tecnológicos, del artículo 3.2- Requisitos operativos de la Resolución 724 de 2010 del Ministerio de TIC. Del análisis de la documentación allegada por el Ministerio, no hay evidencia que los operadores reporten información sobre su interconexión con otras empresas.

³⁰ Se observa un bajo nivel de reporte, por cuanto la muestra de contratos corresponde a una sola empresa. Se reportan contratos entre (i) operadores postales y (ii) operador postal y gran impositor.

³¹ En las sesiones efectuadas los días lunes 11 y martes 12 de julio de 2011, se contó con la participación de representantes de los siguientes entes del sector: CONFERENCIA DE COMPAÑÍAS EXPRESS DE LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE (CLADEC), FENALCO, SERVIENTREGA S.A., SERVILLA S.A., ENTREGA INMEDIATA SEGURA (EIS) S.A., DATACOURRIER S.A.S., DHL COLOMBIA, CENTAURUS MENSAJEROS, SERVICIOS POSTALES NACIONALES (SPN), MENSAJERÍA CONFIDENCIAL, CADENA COURRIER, DOMESA DE COLOMBIA, INTER RAPIDÍSIMO S.A., URBANOS MENSAJERÍA LTDA, SPEED NET COURRIER, PUBLIENTREGA S.A., A&V EXPRESS, SERVIREPARTO LTDA, LANPOSTAL EXPRESS, POSTAL EXPRESS, DOMINA S.A., TEMPO EXPRESS S.A.S., EXPRESSERVICES LTDA., ABE CARGO EXPRESS, METROPOLITAN EXPRESS, EXPRESITO CARGA LTDA.

5.1.2.1 Acuerdos de interconexión

La prestación de los servicios postales de mensajería expresa y especializada tradicionalmente se ha realizado a través del despliegue de infraestructura propia, es decir, de la construcción de oficinas para la admisión y entrega de los objetos postales y de centros de clasificación y distribución, lo que ha **conformado una competencia de extremo a extremo**.

No obstante lo anterior, en algunos casos los operadores de mensajería expresa y especializada han establecido acuerdos con otros operadores, bajo el principio de autonomía de las partes, para la entrega de objetos postales en zonas geográficas en las cuales el operador que tiene a su cargo la prestación del servicio no tiene cobertura.

La interconexión se puede presentar entre: (i) operadores de mensajería expresa, (ii) operadores de mensajería expresa y especializada y (iii) operadores de mensajería especializada. Sobre esta última modalidad de interconexión es importante aclarar que el Decreto 229 de 1995 no establece prohibición para que los operadores de mensajería especializada contraten con otros operadores postales. Incluso, dicho decreto prevé la posibilidad para que los concesionarios o licenciatarios de los servicios postales contraten con terceros y bajo su responsabilidad e identificación, algunas de las actividades operativas necesarias para la prestación del servicio, previa autorización del Ministerio de Comunicaciones, hoy Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Desde el punto de vista operativo, se observa que los operadores elaboran sus propios modelos de contratos de interconexión, con cláusulas en las cuales los operadores acotan y definen sus responsabilidades. En este sentido, se acuerdan, entre otros, términos relativos al tiempo de entrega, formas de pago, tecnología (software), disposición de la guía en medios electrónicos y calidad. En cuanto a este último punto se destaca que, según la revisión del contrato registrado en el SIUST suscrito entre dos (2) operadores postales, se establecen Acuerdos de Niveles de Servicio (ANS), en el cual se pactan disposiciones frente al tiempo de distribución (tiempo de entrega) y la digitalización de las pruebas de entrega.

En los eventos en los cuales un operador entrega un objeto postal a nombre de otro, el operador interconectante (B) a efectos de controlar la prestación del servicio, registra la guía con la cual el operador interconectado (A), y responsable por la prestación del servicio, admitió el objeto postal. Esta situación, junto con el hecho que la numeración y/o codificación de las guías es potestativo de cada empresa, puede generar que existan dos (2) guías de dos (2) empresas con el mismo número, lo que dificulta la operación postal.

Acorde con lo determinado en el artículo 12° de la Ley 1369 de 2009, el precio que cobra el operador postal interconectante (B) a otro (A) por la entrega de un envío individual puede ser fijado de manera libre por el primero.

En lo que respecta a la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores, el párrafo de citado artículo 12° determinó que la tarifa mínima debía ser regulada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Así las cosas, la CRC expidió las Resoluciones 2567 de 2010 y 3036 de 2011, para la mensajería expresa masiva y especializada masiva, respectivamente. Acorde con lo anterior, en la revisión de los contratos registrados en el SIUST se observa que en el caso del contrato entre operadores postales, la tarifa de interconexión

corresponde a la regulada, aunque con algunas variaciones que dependen de la ubicación geográfica de la localidad de destino. En cuanto al procedimiento para la modificación de la misma, se observa que el incremento es de mutuo acuerdo, en todo caso, la tarifa mínima de interconexión varía acorde con lo que modifique la CRC.

Respecto del tratamiento de las diferencias surgidas por algún aspecto durante la ejecución de los contratos de interconexión, se evidencia que en la práctica, los operadores actúan como clientes de los demás y prima la colaboración entre ellas, encontrándose que dichos contratos se ejecutan sin mayores problemas. Eventualmente se pueden presentar diferencias en relación con la calidad y los tiempos de entrega, pero estas diferencias se solucionan sin mayores contratiempos entre las partes. Las operaciones entre las empresas postales no evidencian problemas en las conciliaciones de las cuentas o facturaciones de los servicios prestados.

Ahora bien, en la revisión de la muestra de los contratos registrados en el SIUST, se observa que la primera fase de solución de las diferencias consiste en un arreglo directo entre las empresas y si no hay solución, la controversia la resuelve un Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Es importante resaltar que en general las empresas manifestaron desconocer la facultad de la CRC para la solución de controversias entre operadores postales, estatuida en el numeral 9 del artículo 20° de la Ley 1369 de 2009.

Por último, las empresas manifiestan que se establecen acuerdos de interconexión con empresas de transporte, para aquellas zonas en las cuales no hay prestación del servicio y principalmente se negocia el tiempo de entrega y el precio. Aunque en estricto sentido, los acuerdos con las empresas de transporte no deben ser considerados como acuerdos de interconexión, dado que una de las partes no es un operador postal.

5.1.2.2 Acuerdos de acceso

De lo observado en las reuniones, se observa que no es característica de los operadores de mensajería expresa y especializada tanto para envíos individuales como para envíos masivos, establecer acuerdos en los cuales un operador postal solicite la utilización de algún elemento de la infraestructura de la red postal de otro operador.

5.1.2.3 Instalaciones esenciales

Según la teoría expuesta en el capítulo 3. MARCO CONCEPTUAL DEL ACCESO Y LA INTERCONEXIÓN EN SERVICIOS POSTALES, para la declaratoria de esencialidad de una instalación, se deben confirmar previamente cuatro presupuestos: (i) La instalación debe ser controlada por un agente en el mercado que tenga un poder significativo en el mismo; (ii) las firmas que potencialmente podrían competir no tienen una forma viable de reproducir la instalación, (iii) el acceso a este elemento es fundamental para desarrollar la competencia y (iv) la instalación debe tener posibilidad técnica de ser compartida.

La idea fundamental del anterior concepto es que la existencia de posición de dominio en el mercado relevante bajo análisis es una condición necesaria para la existencia de instalaciones

esenciales, es decir, para que haya instalaciones esenciales debe haber posición de dominio en el mercado relevante³².

En todo caso, antes de verificar los presupuestos, se requiere identificar las instalaciones que son utilizadas en la prestación de los servicios de mensajería expresa y especializada.

Conforme a lo expuesto en la sección 3.1.2 Cadena de Valor de los Servicios de Correo y Mensajería y en el modelamiento de la estructura de costos para el cálculo de la tarifa mínima de mensajería expresa masiva y especializada masiva, los procesos misionales y transversales típicos que caracterizan la operación de una empresa de mensajería expresa y especializada son: admisión/recolección/recepción, clasificación, alistamiento, transporte y entrega junto con los procesos transversales que sirven de apoyo a los procesos misionales.

Del listado de actividades que conforman la cadena de valor de la prestación de la mensajería expresa y especializada y sus correspondientes instalaciones, sobresale el hecho que las empresas tienen acceso ilimitado a la mayoría de las instalaciones. En el caso de la disponibilidad de inmuebles (locales, oficinas, etc.) en los cuales se ubican las oficinas de atención o los centros de clasificación, alistamiento o distribución, es posible que en un ámbito microgeográfico (barrio y manzana) se presente saturación en la ocupación de los inmuebles, pero sería posible encontrar otro inmueble en una zona geográfica adyacente en la cual se pueda ubicar la instalación.

Del análisis conjunto de la identificación del mercado relevante y la correspondiente posición dominante, se concluyó que no existe posición dominante de ninguna empresa en el mercado relevante de mensajería expresa y especializada. Así las cosas, no hay ninguna instalación controlada por un agente en el mercado relevante que tenga un poder significativo en el mismo.

Tabla 4. Instalaciones esenciales en los servicios de mensajería expresa y mensajería especializada

Actividad	Instalaciones	Control de la instalación por un agente en el mercado que tenga un poder significativo en el mismo	Replicabilidad eficiente por otro competidor del mercado	
			Técnica	Económica
Recepción/ Admisión/ recolección	Bodegas, enseres (sacas, balanzas, etc.), equipos de computación, sistemas de comunicación, hardware y software para rastreo, vehículos, motocicletas, etc.	NO	SI	SI
Clasificación	Bodegas, enseres, equipos de computación, hardware y software para rastreo.	NO	SI	SI
Alistamiento	Bodegas, enseres, hardware y software para rastreo.	NO	SI	SI
Transporte	Terrestre (vehículos, motocicletas, etc.), aéreo, hardware y software para rastreo.	NO	SI	SI
Entrega	Vehículos, motocicletas,	NO	SI	SI

³² No obstante, la condición no es suficiente ya que puede darse el caso de que haya un mercado relevante con un operador con posición de dominio y sin embargo este no sea propietario de instalaciones esenciales.

Actividad	Instalaciones	Control de la instalación por un agente en el mercado que	Replicabilidad eficiente por otro competidor del mercado	
	etc., hardware y software para rastreo y prueba de entrega.			
Soporte (1)	Inmuebles (local, oficina, etc.), software, equipos y mobiliario de oficina, equipos de comunicación	NO	SI	SI

Fuente: CRC.

Nota (1): Gerencia, contabilidad, tesorería, finanzas, mercadeo, logística, entre otras.

Por otra parte, el nivel de capital requerido en la inversión en las instalaciones, implica una replicabilidad eficiente por parte de otro competidor del mercado, tanto desde la óptica técnica como desde el punto de vista económico. Ciertas instalaciones son subcontratadas o tercerizadas, como el transporte y la entrega, lo que no hace necesario la inversión (compra) de los equipos.

En síntesis, se deduce la no existencia de instalación alguna que deba ser considerada como esencial. Es importante resaltar que la condición de esencialidad es dinámica y por ende nuevas condiciones de mercado podrían ocasionar que una instalación que en el presente sea considerada como no esencial en el futuro llegue a serlo.

5.1.2.4 Prestación del servicio a operadores del exterior hacia Colombia

La interconexión también se puede presentar en el ámbito internacional entrante. La Resolución CRC 3095 de 2011 *"Por medio de la cual se definen los parámetros, y se fijan indicadores y metas de calidad para los servicios postales diferentes a los comprendidos dentro del Servicio Postal Universal y se establece el modelo único para las pruebas de entrega"* definió el ámbito internacional entrante como el objeto postal admitido en el extranjero para ser entregado en Colombia.

En este sentido, la prestación del servicio internacional entrante se constituye en aquellas situaciones en las cuales un operador postal colombiano presta el servicio de entrega en Colombia de objetos postales que han sido impuestos en el exterior. Así, a manera de ejemplo, SERVIENTREGA e INTERRAPIDISIMO prestan el servicio de entrega de objetos postales que han sido impuestos en el exterior a las empresas DHL y FEDEX, respectivamente, en aquellas zonas en las cuales no tienen cobertura. Por ejemplo, DHL presta el servicio en las principales ciudades del país pero en aquellas zonas en las cuales no presta el servicio de mensajería expresa, hace entrega de los objetos postales a SERVIENTREGA, para que sea este operador quién efectúe su entrega a los usuarios destinatarios nacionales.

Desde el punto de vista operativo, según información proporcionada por las propias empresas³³, no se evidencian problemas en la operación. Se resalta que los operadores nacionales prestan el servicio de entrega de los objetos postales impuestos en el exterior, en las mismas condiciones en las cuales entregan los objetos postales propios. Además, para efectos de control de la operación los operadores nacionales utilizan el número de guía de la empresa extranjera. De igual forma, las empresas tienen claro que frente a los usuarios, el operador internacional responde por la prestación del servicio.

³³ En la mesas sectoriales llevadas a cabo.

5.1.3 Conclusiones

Los análisis realizados por la CRC a la fecha, no obstante las diferencias desde el punto de vista jurídico en cuanto a las características, encuentran que los servicios de mensajería expresa y especializada son posibles sustitutos y hacen parte del mismo mercado relevante de servicios masivos, situación que también se extiende a los envíos individuales.

Adicionalmente, no se evidencian barreras estructurales o legales a la entrada de operadores a dicho mercado relevante, encontrándose también que el mismo es contestable o replicable, por lo que cambios en los precios de alguna de las firmas tiene respuestas rápidas por parte de los restantes competidores, en particular en el segmento de envíos individuales. Por otra parte, no existen indicios sobre una concentración que pudiera indicar la existencia de una falla de mercado relacionada con la presencia de operadores dominantes.

De otro lado, el mercado postal se ha desarrollado, y se prevé que así continuará en un horizonte razonable de tiempo, mediante el despliegue de infraestructura propia para la prestación de los servicios de mensajería expresa y especializada, lo que ha conformado una competencia de extremo a extremo.

En los casos en los cuales existen acuerdos de interconexión, las empresas pactan los términos en materia de precios y calidad, bajo los cuales se desarrolla el servicio. Respecto del tratamiento de las diferencias surgidas por algún aspecto durante la ejecución de los contratos de interconexión, se evidencia que en la práctica prima la colaboración entre ellas, encontrándose que dichos contratos se ejecutan sin mayores problemas. En todo caso, se resalta el desconocimiento de las empresas respecto de la facultad de la CRC para la solución de controversias entre operadores postales, estatuida en la Ley 1369 de 2009. En relación con el acceso, los operadores postales no establecen acuerdos y finalmente los estudios no confirman la existencia de instalaciones esenciales, sin perjuicio que en un futuro, por factores de mercado, tecnológicos y de costos, se puedan identificar.

5.2 Servicios postales de pago

De manera similar a la metodología empleada en el estudio de los servicios de mensajería expresa y especializada, en esta subsección se examina de manera preliminar el mercado relevante de los servicios postales de pago de giros nacionales y se indaga por la posición de dominio de algún agente en particular en el respectivo mercado relevante, estudio que sirve de base para la identificación de instalaciones esenciales.

Lo anterior teniendo presente que los servicios postales de pago han sido manejados exclusivamente por SPN conforme a la legislación previa a la Ley 1369 de 2009, mediante contratos de cuentas en participación con empresas autorizadas por dicho operador.

Sin embargo, el nuevo marco legal del servicio de giros nacionales contenido en la Ley 1369 de 2009, abre el servicio a la competencia y mantiene el monopolio de SPN sólo en giros internacionales. En razón a lo anterior, las empresas con contratos de cuentas en participación con SPN cuentan con la posibilidad de tomar una posición propia en el mercado sin necesidad de continuar amparados por este operador, acudiendo a la apertura legal prevista para este segmento.

Como consecuencia de lo anterior, los análisis efectuados por esta Comisión respecto del servicio en comento se han realizado bajo el supuesto de la existencia de un mercado con múltiples operadores actuando con autorización propia.

Por último, en la segunda parte de la subsección, se documenta la utilización de los mecanismos de acceso e interconexión en las redes postales de giros nacionales.

5.2.1 Condiciones de competencia

El presente análisis no pretende ser un estudio exhaustivo de las características del mercado de giros postales nacionales ni de las condiciones de competencia, por cuanto la Agenda Regulatoria del año 2011 de la CRC incluyó el proyecto regulatorio "*Análisis de los servicios postales de pago en Colombia*", cuyo objetivo es profundizar en el análisis del mercado de servicios de pago en general y de los servicios postales de pago (giros postales) en particular, así como definir, desde el punto de vista regulatorio, las condiciones jurídicas, técnicas y económicas de prestación de tales servicios. Así las cosas, este estudio se enfoca en definir preliminarmente y de manera no exhaustiva el mercado relevante de giros nacionales y la identificación de posición dominante en el mismo, y por ende, el presente documento no se centra en el análisis de las condiciones de competencia en el mercado: organización industrial; barreras de entrada de tipo técnico, económico y normativo; etc.

Es importante mencionar que en el documento "*Análisis preliminar del mercado postal en Colombia*" publicado por la CRC en el año 2010, no se definió formalmente un mercado relevante de giros nacionales, desde el punto de vista metodológico se trabajó bajo el supuesto de la existencia de un mercado con múltiples operadores actuando con posición propia y se encontró que las empresas de giros nacionales actúan en competencia con operadores del sector financiero.

5.2.1.1 Mercado relevante

El artículo 3° de la Ley 1369 de 2009 define que los servicios postales de pago consisten en el conjunto de servicios de pago prestados mediante el aprovechamiento de la infraestructura postal exclusivamente. Se consideran servicios postales de pago a los giros nacionales y a los giros internacionales.

Los giros nacionales se definen como el servicio mediante el cual se ordenan pagos a personas naturales o jurídicas por cuenta de otras, en el territorio nacional, a través de una red postal cuyos envíos podrán ser, entre otros, físicos o electrónicos.

Por su parte, los giros internacionales se definen como el servicio prestado exclusivamente por el Operador Postal Oficial o concesionario de Correo, mediante el cual se envía dinero a personas naturales o jurídicas por cuenta de otras, en el exterior, mediante envíos que podrán ser, entre otros, físicos o electrónicos.

Del presente análisis se excluyen los servicios postales de pago de giros internacionales, en razón a que la ley limita su prestación a una sola empresa, que en este caso corresponde al Operador Postal Oficial o concesionario de Correo.

Ahora bien, desde el punto de vista económico, la Resolución CRT 2058 de 2009 "Por la cual se establecen los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes y para la existencia de posición dominante en dichos mercados y se dictan otras disposiciones" define un mercado relevante como un mercado compuesto por un servicio o un grupo de servicios, en un área geográfica específica, que pueden percibirse como sustituibles entre sí y que de existir un monopolista hipotético podría incrementar los precios en una cantidad pequeña pero significativa de manera permanente y de forma rentable. Al ser el mercado postal objeto de regulación de la CRC y parte del sector de comunicaciones, la anterior definición será usada en este estudio para determinar el mercado relevante de giros nacionales.

- **Participantes**

Conforme a la legislación previa a la expedición de la Ley 1369 de 2009, el mercado colombiano de giros nacionales ha sido manejado exclusivamente por Servicios Postales Nacionales S.A. (SPN), situación que desde el punto de vista económico podría caracterizarse como un monopolio.

Sin embargo, al amparo de las concesiones, licencias y autorizaciones que ostenta SPN, este operador faculta a diversas empresas para prestar y explotar los servicios postales de giros nacionales cuyo ámbito de prestación lo constituye todo el territorio nacional. Así las cosas, el mercado de los servicios postales de giros nacionales opera en contexto de competencia.

Conforme a lo anterior, a la fecha, son quince (15) las empresas facultadas por SPN para prestar los servicios postales de giros nacionales:³⁴

- | | |
|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| 1. SERVICIO INMEDIATO NACIONAL LTDA. (SIN) | 9. GIROS NACIONALES INVERCOSTA S.A. |
| 2. GIRAMOS S.A. | 10. EXPRESO BRASILIA S.A. |
| 3. EFECTY WORLD S.A.S. (RED MÍA) | 11. COPETRÁN LTDA. |
| 4. EMPRESA COLOMBIANA DE GIROS Y SERVICIOS LTDA. (COLGIROS) | 12. MANDACOSTA S.A. |
| 5. SUPERGIROS S.A. | 13. SERVICIOS DEL PACÍFICO S.A. |
| 6. ENVÍA COLVANES S.A.S. | 14. TRANSPORTES RÁPIDO OCHOA S.A. |
| 7. INTERRAPIDÍSIMO S.A. | 15. EFECTIVO S.A. (CIRCULANTE S.A.) |
| 8. RED INTEGRADORA S.A.S. (RED SERVI) | |

- **Caracterización**

En adición a la definición del servicio de giros nacionales de la Ley 1369 de 2009, se debe mencionar que las empresas complementan su oferta comercial con la inclusión de servicios como la disposición de herramientas para el pago de facturas de servicios de telecomunicaciones, recargas para el servicio de telefonía móvil celular en modalidad prepago, venta de seguros (SOAT, etc.), venta de tarjetas de llamadas telefónicas, consignaciones en establecimientos bancarios, entre otros.

En cuanto a los precios por el servicio de giros nacionales, existe una tarifa oficial autorizada por la red oficial de SPN que varía en función del monto del giro y de la ubicación geográfica de las oficinas de destino. El segundo factor a su vez varía de acuerdo a si la oficina está localizada en ciudades capitales o no, de estarlo, la tarifa es menor. Por ejemplo, para un giro entre \$100.000 y \$150.000 la tarifa cobrada al usuario es de \$7.500 en ciudades capitales y \$8.200 para el resto de

³⁴ Información obtenida de la página Web de Servicios Postales Nacionales www.4-72.com.co.

municipios y para un giro entre \$250.000 y \$300.000 la tarifa cobrada al usuario es de \$9.400 en ciudades capitales y \$10.100 para el resto de municipios.

Se añade que la tecnología y los procesos empleados actualmente en la prestación de los servicios de la generalidad de las empresas, permite que el usuario destinatario reclame el giro de forma casi inmediata a su admisión por parte del operador postal, por lo que el tiempo en el cual el giro está disponible para el usuario destinatario no es una variable de competencia.

Conforme a lo anterior, la competencia en los servicios de giros nacionales no se basa en el precio (ya que las tarifas por los servicios son fijadas por SPN) ni en la diferenciación del propio servicio de giros, sino por el contrario, se fundamenta en la extensión de la red postal y en la oferta de servicios complementarios.

En síntesis, para efectos de este estudio, *a priori* el mercado relevante de servicios de giros nacionales se define como el servicio mediante el cual un usuario remitente ordena el pago a un usuario destinatario, en el ámbito nacional, a través de una red postal cuyos envíos pueden ser, entre otros, físicos o electrónicos. Lo anterior, sin perjuicio, que en futuros estudios, la CRC pueda modificar dicha definición.

5.2.1.2 Identificación de posición dominante

El artículo 10 de la citada Resolución CRT 2058 de 2009 determina que para establecer los operadores que ostentan posición dominante en un mercado relevante la CRT (hoy CRC) realizará un análisis de competencia, en el cual se tenga en cuenta, entre otros criterios, los indicadores de concentración y de participación de los operadores en el mercado, así como un análisis prospectivo de la evolución del mismo. Se reitera que al ser el mercado postal objeto de regulación de la CRC y parte del sector de comunicaciones, la anterior metodología será usada en este estudio para determinar la existencia de posición dominante en el mercado relevante de giros nacionales, definido anteriormente.

Según la información disponible en las páginas Web de las empresas facultadas por SPN para la prestación del servicio de giros nacionales, se observa que la mayoría de operadores tienen cobertura nacional y actualmente se disponen 10.368 oficinas de atención o puntos de servicio en todo el país, discriminados por operador según la Tabla 5.

Tabla 5. Cobertura prestación del servicio de giros nacionales (1)

Operador	Cobertura (1)	Puntos de servicio u oficinas de atención	Participación (%)
EFFECTIVO S.A. (EFACTY) (2)	Bogotá D.C. y 32 departamentos.	2.299	22,17%
GIRAMOS S.A.	Bogotá D.C. y 26 departamentos: Cesar, Bolívar, Sucre, Norte de Santander, Córdoba, Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima, Huila, Arauca, Casanare, Meta, Caquetá, Putumayo, Vichada, Guaviare y Amazonas. Oficinas en convenio con COLGIROS: Bolívar, Antioquia, Córdoba, Chocó, Valle y Bogotá.	348	3,36%
GIROS NACIONALES MANDACOSTA	Oficinas convenios con GIRAMOS: Atlántico, Magdalena, Cesar, Norte de Santander,	32	0,31%

Operador	Cobertura (1)	Puntos de servicio u oficinas de atención	Participación (%)
	Santander, Arauca, Boyacá, Casanare, Cundinamarca, Chocó, Caldas, Risaralda, Quindío, Amazonas, Meta, Guaviare y Caquetá. Oficinas con y sin convenios GIRAMOS: Bogotá D.C., Valle, Huila, Cauca, Nariño y Putumayo.		
SERVICIO INMEDIATO NACIONAL (SIN)	Bogotá D.C. y 32 departamentos, 530 municipios.	722	6,96%
GIROS NACIONALES INVERCOSTA	Bogotá D.C. y 32 departamentos.	442	4,26%
EFACTY WORLD S.A.S. RED MÍA	Bogotá D.C. y 19 departamentos: Antioquia, Córdoba, Chocó, Sucre, Cundinamarca, Tolima, Huila, Meta, Atlántico, Quindío, Caldas, Risaralda, Bolívar, Caquetá, Magdalena, Boyacá, Valle del Cauca, Cesar y Santander.	411	3,96%
SERVIGIROS DEL PACÍFICO S.A. (GIRA)	Bogotá D.C. y 23 departamentos: Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba, Antioquia, Santander, Norte de Santander, Arauca, Chocó, Caldas, Risaralda, Quindío, Valle del Cauca, Tolima, Huila, Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá y Meta.	183	1,77%
EMPRESA COLOMBIANA DE GIROS Y SERVICIOS LTDA. (COLGIROS)	Bogotá D.C. y 24 departamentos: San Andrés y Providencia, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Antioquia, Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Cesar, Norte de Santander, Santander, Boyacá, Arauca, Casanare, Cundinamarca, Tolima, Huila, Putumayo, Caquetá, Meta, Guaviare y Amazonas.	39	0,38%
SUPERGIROS	Bogotá D.C. y 32 departamentos.	3.911	37,72%
TRANSPORTES RÁPIDO OCHOA S.A.	Bogotá D.C. y 14 departamentos: Cesar, Antioquia, Atlántico, Santander, Bolívar, Valle del Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Sucre, Magdalena, Guajira, Chocó, Risaralda y Caldas.	82	0,79%
EXPRESO BRASÍLIA	Bogotá D.C. y 15 departamentos: Norte de Santander, Santander, Quindío, Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Sucre, Antioquia, Tolima, Valle del Cauca, Boyacá y Nariño.	208	2,01%
INTERRAPIDISIMO COPETRÁN	Bogotá D.C. y 32 departamentos.	1.006	9,70%
	Bogotá D.C. y 20 departamentos: Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Casanare, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Guajira, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.	336	3,24%
COLVANES S.A.S.	Bogotá D.C. y 27 departamentos: Meta, Cundinamarca, Cesar, Caldas, Casanare, Huila, Valle del Cauca, Tolima, Nariño, Quindío, Santander, Antioquia, Magdalena, Arauca, Risaralda, Atlántico, Guajira, Bolívar, Córdoba, Boyacá, Sucre, Norte de Santander, Caquetá, Amazonas, Putumayo, Chocó y San Andrés.	314	3,03%
RED INTEGRADORA S.A.S. (RED SERVI)	No disponible	35	0,34%

Fuente: En relación con puntos de servicio, la información es suministrada por SPN (4-72) en el radicado 201133076 del 21 de julio 21 de 2011.

Nota (1): Con base en la información de las páginas Web de las empresas: www.efecty.com.co, www.giramos.com.co, www.sin.com.co, www.supergiros.com.co, www.mia.com.co, www.gira.com.co, www.colgiros.com, www.girosinvercosta.com, www.rapidochoa.com, www.expresobrasilia.com, www.copetran.com.co, www.interrapidísimo.com, www.colvanes.com, www.mandacosta.com

Nota (2): Circulante S.A.

No obstante las diferencias en cuanto a las fuentes de información, al calcular la concentración de mercado medida por el Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) con base en los datos de cobertura de la Tabla 5 se obtiene una medida de 0,21 (15 empresas), inferior al HHI de 0,26 (12 empresas), calculada con base en las cifras presentadas en el documento de la CRC "Análisis preliminar del mercado postal en Colombia" (Tabla 6)³⁵. Dichas cifras son indicativas de un grado de competencia efectiva así como de la intensificación en la misma entre 2010 y 2011. Es preciso destacar que estos cálculos están sujetos a revisión por parte de la Comisión en el proyecto de "Análisis de los servicios postales de pago en Colombia".

Tabla 6. Cobertura prestación del servicio de giros nacionales (2)

Empresa	Cantidad total de oficinas	Participación (%)
BRASILIA	153	2,9%
TAXIS VERDES	27	0,5%
CIRCULANTE S.A.	1.821	34,5 %
SUPERGIROS S.A.	1.898	36%
COLGIROS	29	0,5%
COPESTRÁN	152	2,9%
GIRAMOS	184	3,5%
INVERCOSTA	322	6,1%
SIN	588	11,2%
SERVIGIROS	11	0,2%
RÁPIDO OCHOA	62	1,2%
MANDACOSTA	26	0,5%
Total	5.273	100%

Fuente: CRC. Análisis preliminar del mercado postal en Colombia. Abril, 2010.

Un estudio elaborado por Skol & Serna para el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el año 2010, registra que en el año 2007 el mercado de giros postales estaba constituido por siete (7) empresas (se presume que todas bajo la suscripción de contrato con SPN) mientras que actualmente quince (15) operadores conforman el mercado, lo cual refleja las perspectivas que sobre el mismo tienen los nuevos operadores.

Con el nuevo marco legal provisto por la Ley 1369 de 2009, el mercado de giros nacionales se abre a la competencia. Así las cosas, es previsible que las empresas que actualmente están facultadas por SPN para prestar los servicios postales de pago tomen una posición propia en el mercado sin necesidad de continuar amparados por SPN, lo que aumentaría el nivel de competencia y disminuirían las tarifas para los usuarios. En suma, en el mercado de giros nacionales se estima una alta posibilidad de que un operador que no presta servicios pueda entrar a competir en el mercado en un horizonte razonable de tiempo.

³⁵ Otra forma de medir la concentración de mercado podría ser mediante la variable de la cantidad de giros enviados a través de la red postal de cada operador, sin embargo, no se efectúa su cálculo en razón a que no se dispone de dicha información.

Con base en los anteriores análisis de indicadores de concentración y del estudio prospectivo de la evolución, se concluye que, a priori, no existe posición dominante de alguna empresa en el mercado relevante de giros nacionales. Lo anterior, sin perjuicio, que en futuros estudios, la CRC obtenga conclusiones diferentes.

5.2.2 Situación actual del acceso y la interconexión postal en Colombia

Examinadas las condiciones de competencia en los mercados postales de pago, la siguiente etapa del análisis la constituye la determinación de la situación actual del acceso y de la interconexión postal en Colombia, es decir, la utilización de los mecanismos de acceso e interconexión en las redes postales de giros nacionales así como la identificación de instalaciones esenciales, para lo cual es insumo fundamental el análisis previo de la posición de dominio.

El estudio se basa en el análisis de las respuestas suministradas a los puntos de discusión formulados por la Comisión en el documento publicado en la página Web de la Entidad en el mes de junio de 2011, que tenía por objetivo conocer las condiciones bajo las cuales se utiliza la infraestructura en el sector de los servicios postales de pago así como en la información proporcionada en la reunión efectuada en el mes de julio de 2011 con los operadores postales de pago³⁶, cuyo propósito era complementar las respuestas dadas por los operadores.

La Resolución CRC 2959 de 2010 “*Por la cual se expide el Régimen de Reporte de Información de los Operadores de Servicios Postales a la Comisión de Regulación de Comunicaciones*” establece en el Anexo 3 “Tráfico” el reporte de los envíos de servicios postales de pagos y servicios financieros de correo (Formato 4). Al revisar la información de los trimestres I y II de 2011, se observa que no hay reporte de ningún operador postal de pago.

5.2.2.1 Acuerdos de interconexión

La prestación de los servicios postales de giros nacionales se realiza en primer lugar a través del despliegue o construcción de infraestructura propia, es decir, del establecimiento de oficinas para la admisión y entrega de los giros nacionales por parte de los operadores postales.

En segundo lugar, los operadores postales prestan sus servicios por intermedio de terceras empresas, también denominados “colaboradores” o “franquicias”, negocios que no son del sector postal: compra ventas, droguerías, papelerías, panaderías, misceláneas, supermercados, negocios de suerte y azar, cafés Internet, distribuidores tanto de proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones como de empresas de televisión por suscripción, etc., ubicados, principalmente, en aquellos municipios o localidades alejadas de las principales ciudades del país y con los cuales los operadores postales establecen acuerdos para la admisión y entrega de los giros postales. Con el objetivo de garantizar una adecuada calidad y seguridad en la prestación de los servicios, los operadores postales proveen capacitación, acceso a programas contables y de transmisión de datos e imagen corporativa.

³⁶ En la sesión efectuada el día martes 12 de julio de 2011, se contó con la participación de representantes de las siguientes entidades del sector: SERVICIOS POSTALES NACIONALES (SPN), SERVICIO INMEDIATO NACIONAL (SIN), GIRAMOS S.A., SUPERGIROS S.A., EFECTY WORLD S.A.S. (RED MÍA), INVERCOSTA S.A., RED SERVI, EFECTIVO LTDA (EFECTY), FENALCO y KING SALOMÓN ABOGADOS.

En tercer lugar, pero en menor medida frente a los dos mecanismos anteriores, los operadores postales a través de "alianzas", "convenios" ó "canales aliados" con otras empresas de giros prestan sus servicios en aquellas zonas en las cuales no tienen presencia física. Por ejemplo, GIRAMOS presta su servicio en oficinas con convenios con COLGIROS y tiene alianza comercial con RED MÍA, mientras que MANDACOSTA en ciertos municipios presta su servicio en oficinas en convenio con GIRAMOS. También se registra el caso de la "alianza" entre COPETRÁN y GIROS NACIONALES INVERCOSTA³⁷, aunque estas situaciones son minoritarias en relación con la cantidad total de "alianzas" o "convenios" posibles.

En los servicios postales el concepto de interconexión tiene aplicabilidad, en la medida en que no existe restricción desde el punto de vista jurídico y técnico para que un operador diferente del que recibió el giro postal del usuario remitente pueda entregarlo al usuario destinatario.

Cuando en la ejecución de los acuerdos, convenios o alianzas surgen diferencias en algún aspecto, los operadores postales utilizan los siguientes mecanismos para la solución de dichas controversias: (i) Conciliaciones entre los operadores, (ii) mejora continua en los procesos y (iii) implementación de normas técnicas para ambas partes. Este hecho permite concluir que las empresas solucionan directamente sus controversias sin mayor dificultad. De otra parte, se evidencia que los operadores desconocían la facultad de la CRC para la solución de controversias entre operadores postales, estatuida en el numeral 9 del artículo 20° de la Ley 1369 de 2009.

Finalmente, en cuanto a los planes de negocios para la ampliación de la prestación del servicio, se encuentra que los operadores postales de servicios postales de pago están interesados en la prestación de sus servicios en otras zonas del país bien sea a través del despliegue de su propia infraestructura o de convenios/alianzas con otros operadores.

5.2.2.2 Acuerdos de acceso

Los elementos observados permiten determinar que a la fecha no es característica del sector postal de giros nacionales establecer acuerdos en los cuales un operador postal solicite la utilización de algún elemento de la infraestructura de la red de giros postales de otro operador.

De igual forma, no es propio del mercado de giros postales constituir acuerdos con empresas que no sean postales, en los cuales se les permita a éstas últimas la utilización de algún elemento de la infraestructura de la red de giros nacionales.

5.2.2.3 Instalaciones esenciales

Según la teoría expuesta en el capítulo 3. MARCO CONCEPTUAL DEL ACCESO Y LA INTERCONEXIÓN EN SERVICIOS POSTALES, para la declaratoria de esencialidad de una instalación, se deben confirmar previamente cuatro presupuestos: (i) La instalación debe ser controlada por un agente en el mercado que tenga un poder significativo en el mismo; (ii) las firmas que potencialmente podrían competir no tienen una forma viable de reproducir la instalación, (iii) el acceso a este elemento es fundamental para desarrollar la competencia y (iv) la instalación debe tener posibilidad técnica de ser compartida.

³⁷ Según información registrada en la página Web de COPETRÁN S.A.

La idea fundamental del anterior concepto es que la existencia de posición de dominio en el mercado relevante bajo análisis es una condición necesaria para la existencia de instalaciones esenciales, es decir, para que haya instalaciones esenciales debe haber posición de dominio en el mercado relevante.

En la reunión efectuada en el mes de julio de 2011, los operadores de giros postales nacionales manifestaron que en la prestación del servicio no hay instalaciones que deban ser consideradas como esenciales. El objetivo de esta sección es validar la afirmación de las empresas, partiendo de que la existencia de posición de dominio en el mercado relevante bajo análisis es una condición necesaria para la existencia de instalaciones esenciales.

Antes de verificar los presupuestos, se requiere identificar las instalaciones que son utilizadas en la prestación del servicio de giros nacionales. Así las cosas, conforme a lo expuesto en la sección 3.1.3 Cadena de Valor de los Servicios Postales de Pago la prestación del servicio de giros nacionales se sustenta en cuatro procesos, incluyendo el proceso soporte de transporte del dinero en efectivo.

Del listado de actividades que conforman la cadena de valor de la prestación del servicio de giros nacionales y sus correspondientes instalaciones, sobresale el hecho que las empresas de giros nacionales tienen acceso ilimitado a la mayoría de las instalaciones. En el caso de la disponibilidad de inmuebles (locales, oficinas, etc.) en los cuales se ubican las oficinas de atención o puntos de servicio, es posible que en un ámbito microgeográfico (barrio y manzana) se presente saturación en la ocupación de los inmuebles, sería posible encontrar otro inmueble en una zona geográfica adyacente en la cual se pueda ubicar la oficina de atención. En todo caso se resalta que la prestación de giros nacionales se efectúa sobre una red postal, sobre la cual se prestan servicios de mensajería expresa y especializada.

La declaratoria de instalaciones esenciales con el fin de imponer acceso a las mismas debe tener en cuenta la estructura de mercado bajo análisis respecto de si el mismo está saturado y adecuadamente servido o de si requiere generar mayor penetración o cubrimiento. Si se divide la cantidad total de oficinas de atención o puntos de servicio (10.368) entre el total de municipios del país (1.122), se obtendría que en promedio cada municipio dispondría de 9 oficinas, lo que refleja un adecuado nivel de servicio³⁸, aunque por supuesto, siempre es deseable que los mercados cuenten con altos grados de penetración o cubrimiento.

Del análisis conjunto de la identificación del mercado relevante y la correspondiente posición dominante, se concluyó que no existe posición dominante de ninguna empresa en el mercado relevante de giros nacionales. Así las cosas, no hay ninguna instalación controlada por un agente en el mercado relevante que tenga un poder significativo en el mismo.

³⁸ Se supone que las oficinas de atención se distribuyen según el tamaño de los municipios. Así, *ceteris paribus* el número de puntos de servicio de un municipio es directamente proporcional a su número de habitantes.

Tabla 7. Instalaciones esenciales en el servicio postal de pago

Actividad	Instalaciones	Control de la instalación por un agente en el mercado que tenga un poder significativo en el mismo	Replicabilidad eficiente por otro competidor del mercado	
			Técnica	Económica
Admisión/recepción	Punto de atención: inmueble (local, oficina, etc.), equipos y mobiliario de oficina, equipos de computación y de comunicación, software.	NO	SI	SI
Procesamiento electrónico del giro	Equipos de computación, software, medios de comunicación (Internet).	NO	SI	SI
Entrega	Punto de atención: Inmueble (local, oficina, etc.), equipos y mobiliario de oficina, equipos de computación y de comunicación, software.	NO	SI	SI
Transporte de valores y gestión de efectivo en sitio	Vehículos, motocicletas, etc.	NO	SI	SI

Fuente: CRC.

Por otra parte, el nivel de capital requerido en la inversión en las instalaciones, implica una replicabilidad eficiente por parte de otro competidor del mercado, tanto desde la óptica técnica como desde el punto de vista económico.

En suma, se deduce la no existencia de instalación alguna que deba ser considerada como esencial. Es importante reiterar que la condición de esencialidad no es estática y por consiguiente nuevas condiciones de mercado podrían ocasionar que una instalación que era considerada no esencial si lo sea.

5.2.3 Conclusiones

De manera preliminar y sin perjuicio que en futuros estudios la CRC pueda modificar su especificación, el mercado relevante de servicios de giros nacionales se define como el servicio mediante el cual un usuario remitente ordena el pago de un dinero a un usuario destinatario, en el ámbito nacional, a través de una red postal cuyos envíos pueden ser, entre otros, físicos o electrónicos.

El mercado colombiano de giros nacionales ha sido manejado exclusivamente por Servicios Postales Nacionales S.A. (SPN), situación que desde el punto de vista económico podría caracterizarse como un monopolio. Sin embargo, al amparo de las concesiones, licencias y autorizaciones que ostenta SPN, este operador faculta a diversas empresas para prestar y explotar los servicios postales de giros nacionales. Así las cosas, el mercado de los servicios postales de giros nacionales opera en contexto de competencia, donde a la fecha en el mercado concurren quince empresas.

Con base en los análisis de indicadores de concentración y del estudio prospectivo de la evolución de la competencia, se concluye que no existe posición dominante de alguna empresa en el mercado relevante de giros nacionales. Dichas cifras son indicativas de un grado de competencia efectiva así

como de la intensificación en la misma en los últimos años, situación que se refuerza con el nuevo marco legal provisto por la Ley 1369 de 2009, puesto que se prevé que las empresas tomen una posición propia en el mercado sin necesidad de continuar amparados por SPN.

La prestación de los servicios postales de giros nacionales se realiza en primer lugar a través del despliegue o construcción de infraestructura propia. En segundo lugar, los operadores postales prestan sus servicios por intermedio de terceras empresas que no pertenecen al sector postal, y que se denominan "colaboradores" o "franquicias". En tercer lugar, las empresas facultadas por SPN prestan sus servicios a través de "alianzas" o "convenios" con otros operadores también facultados por SPN, aunque estas situaciones son minoritarias en relación con la cantidad total de "alianzas" o "convenios" posibles. En estos casos, se negocian aspectos relacionados con los precios cobrados por un operador a otro, tecnología, cumplimiento de normatividad de SARLAFT, confidencialidad, conectividad, niveles de servicio, etc. Así las cosas, no se evidencian problemas en la ejecución de los contratos con SPN así como la identificación de algún elemento de la red de giros postales nacionales que pueda considerarse como instalación esencial.

Finalmente, en el sector postal de giros nacionales no prevalece el establecimiento de acuerdos en los cuales un operador postal solicite la utilización de algún elemento de la infraestructura de la red de giros postales de otro operador.

5.3 Elementos adicionales: Regímenes de calidad y protección a usuarios

Es importante tener presente que el concepto de interconexión entre operadores postales, contiene aspectos importantes en relación con la calidad del servicio y la responsabilidad frente a los que deben revisarse, como se verá a continuación:

5.3.1 Régimen de calidad

La Resolución CRC 3095 de 2011 *"Por medio de la cual se definen los parámetros, y se fijan indicadores y metas de calidad para los servicios postales diferentes a los comprendidos dentro del Servicio Postal Universal y se establece el modelo único para las pruebas de entrega"* adoptó dos (2) parámetros de calidad para el servicio de mensajería expresa: velocidad y confiabilidad.

En esta medida, los operadores postales del servicio de mensajería expresa que celebren acuerdo de interconexión, están en la obligación de entregar los objetos postales cumpliendo para ello las condiciones establecidas en la resolución antes mencionada.

Así, los operadores al momento de celebrar los acuerdos de interconexión cuentan con la posibilidad de buscar en el mercado el operador que mejor se ajuste a sus necesidades, y en la negociación deben establecer condiciones que les permitan cumplir con las exigencias propias de cada servicio. De manera particular, los operadores de los servicios de mensajería al celebrar sus acuerdos de interconexión deben exigir las condiciones de calidad que les permitan cumplir con la regulación existente. En todo caso, vale recordar que por virtud del principio de no discriminación, el operador interconectante no puede ofrecer una calidad inferior a la que utiliza en la prestación de su propio servicio.

Conforme a los argumentos anteriormente esgrimidos, se establece que la responsabilidad por la calidad del servicio (ante las entidades de regulación, control y vigilancia y ante los usuarios), está

en cabeza del operador interconectado, que es finalmente quién recibe el objeto postal del remitente y que por tanto lo contabiliza como un “*objeto postal enviado*”.

Lo anterior no obsta para que, en el contrato de interconexión, se establezcan responsabilidades, diferentes a las propuestas, entre los operadores, pero que sólo tendrán efectos entre ellos, en aplicación del principio de la relatividad de los contratos.

5.3.2 Régimen de protección a usuarios

La prestación del servicio postal, en los eventos de interconexión, debe ser absolutamente transparente para el usuario, de manera que a éste no le serán oponibles las condiciones pactadas por los operadores en los acuerdos de interconexión.

En efecto, en materia de protección a usuarios existe un factor especial, y es que para el usuario remitente el operador postal será uno, mientras que para el usuario destinatario será otro diferente. Teniendo en cuenta lo anterior, el régimen de protección a usuarios establece en el numeral 17.11 del artículo 17º que los usuarios tienen el derecho a la identificación de todos los operadores postales que intervienen en la prestación del servicio solicitado por el usuario, a medida que éstos se vayan identificando en el tránsito postal. Así, para el usuario remitente, el operador responsable de la prestación del servicio será aquel que le recibió el objeto postal, mientras que para el usuario destinatario, será, o bien el que le entregó el objeto o bien el que se encuentra identificado en la guía.

Debe destacarse que la mayoría de las obligaciones previstas en la Resolución CRC 3038 de 2011 “*Por la cual se expide el régimen de protección de los derechos de los usuarios de los servicios postales*” tienen por objeto, la protección del remitente (no quiere ello decir que no existan derechos previstos a favor del destinatario), como usuario que “activa” la prestación del servicio postal. Frente a estas disposiciones, claramente el operador obligado es aquel que recibe el objeto del usuario remitente.

En este sentido, es necesario que se precise en cabeza de qué operador recae la responsabilidad en el pago de las indemnizaciones al usuario y cuál sería el manejo, trámite y decisión de PQRs y solicitudes de indemnización que presenten los usuarios, para ellos es importante tener en cuenta lo siguiente:

- Pago de la indemnización al usuario

En los eventos en que se acrediten los supuestos para que operen las indemnizaciones previstas en el artículo 25 de la Ley 1369 de 2009, el operador obligado al pago, será siempre el que recibió el objeto del remitente.

Al respecto, el artículo 30 de la citada Ley establece lo siguiente:

“Los envíos postales una vez recibidos por el Operador Postal y en tanto no lleguen al destinatario, serán responsabilidad del Operador Postal y este responderá por incumplimiento en las condiciones de prestación del servicio (...)”

Conforme con la norma citada se encuentra que la Ley 1369 de 2009 consagra una responsabilidad objetiva, donde el operador responderá por todo lo que suceda desde el momento de la recepción,

hasta la entrega del objeto postal, sin que para determinar su responsabilidad, tenga incidencia alguna su conducta.

Así, el régimen de responsabilidad en los servicios postales, es excepcional y se diferencia de la responsabilidad con culpa, por lo que en nada puede influir la determinación del operador como elemento para determinar la obligación de pagar la indemnización debida.

Esta teoría se refuerza si se tiene en cuenta que dentro de las causales de exoneración de responsabilidad previstas en el artículo 31 de la citada Ley 1369, no está prevista la exoneración por ausencia de culpa del operador y sólo se admiten las causas extrañas³⁹.

En consecuencia, la disposición “una vez recibidos por el operador postal” debe ser entendida como una vez recibidos del usuario remitente. En ese sentido, la responsabilidad allí prevista, está consagrada en cabeza del operador inicial, pues es éste quien celebró un contrato con el usuario. Adicionalmente se reitera el tema de la responsabilidad objetiva, que sólo puede imponerse al operador que establezca la ley.

Nada de lo anterior obsta para que en el contrato de interconexión, se establezcan responsabilidades diferentes entre los operadores, pero que sólo tendrán efectos entre ellos, por virtud del principio de la relatividad de los contratos.

- Presentación, trámite y decisión de PQRs y solicitudes de indemnización

Para evitar posibles confusiones a los usuarios de los servicios postales respecto de cuál es el operador que les prestó el servicio y por tanto ante quién deben presentar las posibles PQRs y solicitudes de indemnización, resultaría apropiado y conforme a los mejores intereses del usuario, que las PQRs y solicitudes de indemnización, las pueda presentar ante cualquiera de los operadores que intervinieron en la prestación del servicio.

Aclarando en todo caso, que el operador obligado a pagar la indemnización, en caso que sea procedente, y a dar respuesta a la PQR será aquel que recibió el objeto del remitente. Conforme a lo anterior, si la petición o solicitud de indemnización es presentada ante algún otro operador, éste estará en la obligación de remitirla de manera inmediata al operador interconectado A, dado que el primero no necesariamente puede solucionar el problema de fondo.

En todo caso, los términos previstos en el artículo 32 de la Ley 1369 de 2009 para la solución de PQRs y solicitudes de indemnización, correrán a partir de la presentación de las mismas ante cualquiera de los operadores.

Si se supone que el operador interconectado, recurre a la interconexión precisamente por que no tiene presencia en el punto de entrega del objeto postal, es claro que, una vez resuelta la petición, el operador responsable se valga de las instalaciones del operador que recibió la PQR o solicitud con el fin de comunicar la decisión y admitir la interposición de recursos.

Conforme a lo anterior, la obligación frente a PQRs y solicitudes de indemnización de los operadores interconectantes es meramente facilitadora.

³⁹ Se entienden por causas extrañas el caso fortuito, la fuerza mayor, el hecho de un tercero y el hecho de la víctima. Así el numeral 1 del artículo 31 hace referencia a caso fortuito y fuerza mayor, el numeral 2 a un hecho de un tercero y los numerales 3, 4 y 5 al hecho de la víctima.

De acuerdo con lo anterior, en los acuerdos de interconexión, los operadores deberán entonces pactar los mecanismos de recepción y envío de las PQRs y solicitudes de indemnización, con el fin de garantizar el cumplimiento de los términos previstos en la Ley 1369 de 2009 y en la Resolución CRC 3038 de 2011.

6. CONCLUSIONES

De los elementos observados en el presente documento, se obtienen las siguientes conclusiones:

- El acceso es un derecho y una obligación que tienen los operadores postales de hacer uso o de permitir el mismo, de cualquier elemento de la red postal de otro operador. Salvo para el caso de los operadores de mensajería expresa⁴⁰ que no pueden acceder a la red postal del operador de correo.
- El concepto de acceso a la red postal es un arrendamiento de los elementos de la red, sin que se transfiera el control sobre el objeto postal. De manera que el operador que recibe del usuario remitente será responsable ante los usuarios por lo que suceda con los objetos postales desde el momento en que los haya recibido hasta su entrega al destinatario.
- La interconexión es una especie de acceso, en la cual el operador interconectado A, se desprende de la tenencia material de los objetos postales que ha recibido de los remitentes, para transferírseles al operador interconectante B, con el fin de que este último entregue los objetos a los usuarios destinatarios, de modo que entre los dos operadores se provee un servicio completo entre el remitente y el destinatario.
- Tanto en los acuerdos de acceso como de interconexión el operador que responde ante el usuario por la prestación del servicio, la calidad del mismo y el trámite de PQRs y solicitudes de indemnización es el operador que recibió el objeto postal del usuario remitente. Así, independientemente de los posibles acuerdos de acceso o de interconexión, los usuarios siempre sabrán que el operador que le recibió el objeto postal es con el que contrató el servicio, y será éste el que le responde por la prestación del mismo.
- Adicionalmente, sin perjuicio de los acuerdos de acceso o interconexión que se puedan celebrar entre los operadores, dichos acuerdos no cambian la naturaleza del servicio postal. Así, si un usuario contrató un servicio de mensajería especializada y este a su vez celebró un contrato de interconexión con un operador de mensajería expresa, dicho acuerdo no implica que al objeto postal del remitente se le debe dar el tratamiento de un servicio postal contratado con un operador de mensajería expresa.
- La CRC a través de los diferentes análisis económicos concluyó que los mercados relevantes de los servicios postales, no evidencian barreras estructurales o legales a la entrada de operadores a dicho mercado⁴¹, por lo cual se encuentra un número significativo de operadores, lo que refleja que no existen indicios sobre una concentración que pudiera

⁴⁰ Numeral 4.3 artículo 3 Ley 1369 de 2009.

⁴¹ En relación con los servicios postales de pago, el análisis de las barreras de entrada se efectuará en el marco del proyecto regulatorio de "Análisis de los servicios postales de pago en Colombia".

indicar la existencia de una falla de mercado relacionada con la presencia de operadores dominantes y por consiguiente se consta un nivel de competencia efectiva.

- Los resultados de los estudios de la CRC permiten concluir que no se requiere la declaratoria de instalaciones esenciales en los mercados relevantes de los servicios postales. Lo anterior, sin perjuicio que en un futuro, por factores de mercado, tecnológicos y de costos, se encuentren instalaciones que deban ser declaradas como esenciales. Adicionalmente, lo anterior fue reiterado por el sector en las mesas sectoriales efectuadas en el mes de julio de 2011.
- En la actualidad, en los casos en los que se han suscrito acuerdos de interconexión entre operadores postales dichos acuerdos son de carácter privado y se observa que las partes pactan precios y calidad, entre otros, bajo los cuales se desarrolla el servicio. Asimismo, se establecen acuerdos respecto del tratamiento de las diferencias surgidas durante la ejecución de los contratos de interconexión, evidenciando que en la práctica, prima la colaboración entre las partes y encontrándose que dichos contratos se ejecutan sin mayores problemas.
- En relación con el acceso, los operadores postales manifestaron y la CRC lo corroboró que en la actualidad no existen acuerdos de acceso a las redes postales.
- Por otra parte, los mercados postales se han desarrollado, y se prevé que así continuará en un horizonte razonable de tiempo, mediante el despliegue de infraestructura propia para la prestación de los servicios, lo que ha conformado una competencia de extremo a extremo.
- Teniendo en cuenta todo lo anterior, la CRC encuentra que en el corto plazo no es necesario la expedición de un régimen general de acceso e interconexión. Por lo tanto, se sugieren acciones de monitoreo más no de intervención regulatoria directa.
- Es oportuno señalar que los operadores postales cuentan con la posibilidad de acudir a la CRC a través del mecanismo de solución de controversias previsto en el numeral 9 del artículo 20° de la Ley 1369.
- Se da por finalizado el presente proyecto regulatorio sin perjuicio del monitoreo a cargo de la CRC frente a la evolución de la situación de competencia en los mercados postales, con base en sus competencias legales.

7. BIBLIOGRAFÍA

- [1]. Alexander, Roger K. Interconnection Competition with Multiple Network Subscription. Published in Dewenter (2007).
- [2]. Armstrong, Mark. Access pricing, bypass and universal service in post. Department of Economics - University College London. 2006.
- [3]. Baake, Pio. Kamecke, Ulrich. Wey, Christian. Efficient Regulation of dynamic Telecommunications Markets and the New regulatory Framework in Europe. Published in Dewenter (2007).

- [4]. Beato, Paulina. Laffont, Jean Jacques. Competition Policy in Regulated Industries. Approaches for emerging Economies. Inter-American Development Bank – Johns Hopkins University Press (USA). 2002. ISBN 193100336X.
- [5]. Buehler, Stefan. Schmutzler, Armin. On the role of Access Charges under Network Competition. Published in Dewenter (2007).
- [6]. Cambini, Carlo. Rondi, Laura. Access Regulation, Financial Structure and Investment in Vertically Integrated Utilities: evidence from EU telecoms. EUI Working Papers. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Florence School of Regulation. 2009. ISSN 1028-3625.
- [7]. Campbell, James et al. Study on the External Dimension of the EU Postal Aquis. Final Report for the EU. WIK Consult. 2010.
- [8]. Crandall, Robert. Singer, Hal. Are Vertical Integrated DSL Providers Squeezing Unaffiliated ISPs (And Should We Care)?. Published in Dewenter (2007).
- [9]. Crew, Michael. Kleindorfer, Paul. Heightening Competition in the Postal and Delivery Sector (Advances in Regulatory Economics Series) . EE - Edward Elgar Publishing Limited. 2010. ISBN 978 184844 698 4.
10. Crew, Michael. Kleindorfer, Paul. Campbell, James. Editors. Handbook of Worldwide Postal Reform. EE - Edward Elgar Publishing Limited. 2008. ISBN 978 1 84720 957 3.
11. Crew, Michael. Kleindorfer, Paul. Editors. Competition and Regulation in the Postal and Delivery Sector. EE - Edward Elgar Publishing Limited. 2008. ISBN 978 1 84720 507 0.
12. Crew, Michael y Paul Kleindorfer. Postal and Delivery Services. Pricing, productivity, regulation and strategy. Kluwer Academic Publishers Group. 2002. ISBN 0 7923 7638 2.
13. Crew, Michael y Paul Kleindorfer. Postal and Delivery Services. Delivering on competition. Kluwer Academic Publishers Group. 2002 ISBN 1 4020 7035 7.
14. Crew, Michael y Paul Kleindorfer. Progress Toward liberalization of the postal and delivery sector. Pricing, productivity, regulation and strategy. Springer Science + Business Media Inc. 2006 ISBN 0 387 29743 X.
15. De Bijl, Paul W J. Peitz, Martin. Unbundling the Local loop: One Way Access and Imperfect Competition. Published in Dewenter (2007).
16. De Donder, Philippe. Access Pricing in the Postal Sector: Theory and Simulations. University of Toulouse (IDEI and CNRS-GREMAQ). 2006.
17. Dewenter, Ralf. Haucap, Justus. Editors. Access Pricing – Theory and Practice. Elsevier. 2007. ISBN 978 0 444 52803 2.
18. Dewenter, Ralf. Haucap, Justus. Incentives to license Virtual Mobile Network Operators (MVNOs). Published in Dewenter (2007).

19. Econometría. Estudio realizado para el ministerio de las tecnologías de la Información y las Comunicaciones en materia de SPU. (2009).
20. Friedli, Beat et al. Consumer preferences and last mile pricing in the postal sector. Swiss Economics SE AG. 2006.
21. Fritschler, Lee and others. George Mason University. School of Public Policy. Study on Universal Postal Service and the Postal Monopoly. 2008.
22. Gal, Michal. Competition Policy for Small Market Economies. Harvard University Press (USA). 2003. ISBN 0-674-01049-3.
23. Gans, Joshua. Access Pricing and Infrastructure Investment. Published in Dewenter (2007).
24. Gautier, Axel. Network Financing with Two Part and Single Tariffs. Published in Dewenter (2007).
25. Geddes, Rick. Saving the Mail – How to solve the problems of the U.S. postal Service. AEI Evaluative Studies. 2003. ISBN 0 8447 4180 9.
26. Gómez Consultores. Asesoría en material de Calidad, Información y Régimen de protección del usuario del sector postal. Realizada para la CRC. 2010.
27. Hamilton, Walton H. Affection with a Public Interest, YALE Law Journal (1930).
28. Jaag, Christian. Trinkner, Urs. Market Opening, Downstream Access, and Competition in the Market for Mail. Swiss Economics SE AG. 2008.
29. Jaag, Christian. Trinkner, Urs. Pricing in competitive two-sided mail markets. Swiss Economics SE AG. 2008. Swiss Economics SE AG. 2007.
30. Koksis, Viktória. Access Pricing Under Cost Asymmetry in Telecommunications. Published in Dewenter (2007).
31. LECG. Ensuring that consumers benefit from the opening of postal markets to competition, 2008.
32. Moss, Diana - Editor. Network Access, Regulation and Antitrust. The Economics of legal relationships Volume 8. Routledge Editors. 2005. ISBN 0 415 70079 5.
33. Postal Regulatory Commission – USA. Report on Universal Postal Service and the Postal Monopoly. 2008.
34. Postcomm. UK. The independent review of the postal services sector. 2008.
35. Roeller, LH. Waverman, L. Telecommunications infrastructure and economic development: a simultaneous approach. American Economic Review 91. 2001.
36. Roson, Roberto. Platform Competition with Endogenous Multihoming. Published in Dewenter (2007).

37. Ruozi, Roberto. Anderloni, Luisa. Editors. Modernization and Privatization of Postal Systems in Europe. Springer Verlag. 2002. ISBN 3 540 42777 5.
38. SAI. Asesoría para el desarrollo de las herramientas de análisis técnico y económico relativas a la regulación tarifaria a cargo de la CRC prevista en la Ley 1369 de 2009. 2010.
39. Thierer, Adam. Crews Jr, Clyde Wayne. What's yours is mine. Open Access and the rise of infrastructure socialism. Cato Institute. 2003. ISBN 1 930 865 42 2.
40. Thompson, Harley. Renard, Olivier. Wright, Julian. Mobile Termination. Published in Dewenter (2007).
41. USPS. Glossary of Postal Terms. 1997 – 2007.
42. UPU. Guía para la reforma y el desarrollo postal. Octubre de 2009.
43. Waller, Spencer Weber. Frischmann., Brett. The Essential Nature of Infrastructure or The Infrastructural Nature of Essential Facilities. 2006.
44. WIK Consult. Study on the External Dimension of the EU Postal Acquis. 2010 – I.
45. WIK Consult. Upstream Competition and Retail price Regulation. Lessons from Downstream Access Models. 2010 – II.
46. World Bank Group. The Postal Sector in Developing and Transition Countries - Contributions to a Reform Agenda. Edited by Pierre Guislain. September 2004. The World Bank Group. Global Information and Communication Technologies Department, Policy Division.

ANEXO

A continuación se presenta el tratamiento que organizaciones como la Organización Postal Internacional –UPU– y la Unión Europea –UE– y, la legislación de países como España, Reino Unido y Singapur, le dan a la utilización de las redes postales por parte de otros operadores postales para la entrega de objetos postales a los usuarios.

a. UPU

En primer lugar, se considera preciso recordar que para la UPU la interconexión⁴² en los servicios postales, es indispensable dada la necesidad de que los objetos recibidos en un determinado país por el correspondiente operador designado, sean entregados en el país de destino, a través del operador designado de este último. Así mismo, se debe aclarar que en este contexto, sólo aplica la forma especial del acceso, ello es, la interconexión.

Así, debido a la necesidad que representa la interconexión en el ámbito internacional, la misma es obligatoria entre todos los operadores designados de la UPU, por ello las normas para el intercambio de los objetos postales, están previstas en los diferentes reglamentos. En consecuencia, en el presente documento se hace referencia a lo dispuesto en el Manual de Correspondencia, que corresponde al régimen general.

La interconexión en el contexto de la UPU presenta una particularidad frente a la interconexión a nivel de los diferentes países, en la medida que la transferencia de los objetos postales entre un operador y otro, se debe hacer en el mismo punto, es decir en las denominadas *oficinas de intercambio*, que son aquellas dispuestas por los operadores designados en los aeropuertos, puertos y terminales de transporte, con el fin de recibir los objetos postales que provengan de otros países.

Al respecto, en los Reglamentos de la UPU se establecen normas sobre la forma en que se debe hacer la transferencia de los objetos entre un operador y otro. Entre ellas se destacan las siguientes:

- El correo debe ser clasificado según el nivel de prioridad que haya solicitado el remitente, de manera que el operador de destino se obliga a dar a los objetos que reciba del operador de origen, el mismo trato prioritario que le da a sus envíos.
- El operador de origen deberá informar lo antes posible, al operador de destino, cualquier cambio en el destino del objeto postal.
- Por regla general, los objetos con valor declarado se deben transportar por la vía más directa, sin embargo, se podrán utilizar otras rutas cuando ésta no permita el aseguramiento en todo momento del envío.
- Los operadores de origen entregarán a los de destino, los objetos clasificados según el tamaño y con la dirección mirando hacia el mismo lado.
- Si el operador de destino encuentra algún paquete deteriorado o con señales de haber sido abierto, deberá dejar la correspondiente anotación en el envío. Así mismo, si considera que el objeto puede no estar intacto, lo revisará y de ser posible, lo reembalara. Las

⁴² Interconexión: Entendida como la entrega del objeto postal por parte de un operador diferente del que recibió del remitente

irregularidades que se presenten con los envíos deberán ser reportadas a la última oficina que tuvo contacto con los objetos postales, haciendo uso del formato CN 43⁴³.

- Los objetos que hayan sido enviados al destino equivocado, deberán ser devueltos lo antes posible y por los medios más rápidos.
- Con la entrega de los objetos postales, el operador de origen deberá entregar una factura que deberá ser rosada en los casos en los que se entreguen objetos con valor asegurado, y azul en los casos en los que no. En todo caso, los operadores podrán acordar que el intercambio de la mencionada factura se haga por medios electrónicos. La factura deberá estar numerada consecutivamente y diligenciada conforme al formato UPU CN 31⁴⁴.
- Las bolsas que contengan los objetos postales a ser transferidos, deberán estar marcadas con un código de barras.
- Los envíos que admitan rastreo y seguimiento, deberán ser registrados por todos los operadores que intervengan en su traslado, conforme al estándar de mensajes de la UPU (M17-EMSEVT versión 1.0), de manera que queden registrados todos los eventos cuyo rastreo es obligatorio.
- Las rutas que deben seguir los objetos postales, serán definidas por el operador designado de origen. En todo caso, el operador de destino podrá modificarla cuando considere que la misma le representa costos más altos. La modificación de la ruta deberá ser informada de inmediato al operador de origen.
- Una vez el operador de destino reciba los objetos postales, deberá diligenciar el formato CN 37⁴⁵, cuando se trate de correspondencia terrestre, CN 38⁴⁶, cuando se trate de correspondencia aérea, o CN 41⁴⁷ cuando involucre tanto correspondencia terrestre como aérea. Lo anterior con el fin de dejar constancia de qué objetos recibió.

El procedimiento aplicable a la transmisión de objetos postales entre operadores designados, está altamente regulada por la UPU.

b. UE

Al interior de la Comunidad Europea, se han expedido tres directivas con el fin de regular el desarrollo de los servicios postales en los países miembros.

La primera fue la Directiva 97/67/CE del 15 de diciembre de 1997, "*relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio*", la segunda, la Directiva 2002/39/CE del 10 de junio de 2002, modificó la anterior "*con el fin de proseguir la apertura a la competencia de los servicios postales de la Comunidad*" y, finalmente, la Directiva 2008/6/CE, del 20 de febrero de 2008, que al igual que la 2002/39/CE, modificó la primera Directiva, "*en relación con la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios*".

⁴³ El formato CN 43 puede ser consultado en el manual de correspondencia de la UPU disponible en <http://www.upu.int/en/the-upu/acts/acts-in-four-volumes.html> en la página CCLXXX.

⁴⁴ El formato CN 31 puede ser consultado en el manual de correspondencia de la UPU disponible en <http://www.upu.int/en/the-upu/acts/acts-in-four-volumes.html> en la página CCXXXIII.

⁴⁵ El formato CN 37 puede ser consultado en el manual de correspondencia de la UPU disponible en <http://www.upu.int/en/the-upu/acts/acts-in-four-volumes.html> en la página CCLXIX.

⁴⁶ El formato CN 38 puede ser consultado en el manual de correspondencia de la UPU disponible en <http://www.upu.int/en/the-upu/acts/acts-in-four-volumes.html> en la página CCLXX.

⁴⁷ El formato CN 41 puede ser consultado en el manual de correspondencia de la UPU disponible en <http://www.upu.int/en/the-upu/acts/acts-in-four-volumes.html> en la página CCLXXI.

La parte considerativa de la primera Directiva deja clara la necesidad de trabajar en pro de la liberalización progresiva y controlada del mercado postal, con el fin de garantizar la libre prestación de los servicios. Así, el considerando 25 establece que en caso de que se revele necesario, habrá que adoptar medidas que garanticen la transparencia y la naturaleza no discriminatoria de las condiciones de acceso a la red.

El Capítulo 4 de la mencionada Directiva se refiere a las condiciones relativas a la prestación de los servicios no reservados y al acceso a la red. El artículo 11 se refiere específicamente al acceso de la siguiente manera⁴⁸:

El parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión y con arreglo al artículo 47, apartado 2, y a los artículos 55 y 95 del Tratado, aprobarán las medidas de armonización necesarias para garantizar que los usuarios y el proveedor o proveedores de servicios postales tengan acceso a la red postal en condiciones de transparencia y no discriminación. (Se subraya)

Por su parte, el artículo 11 bis, adicionado por la Tercera Directiva establece lo siguiente:

Siempre que ello resulte necesario para proteger el interés de los usuarios o favorecer una competencia real, y a la luz de las condiciones nacionales y de la legislación nacional, los Estados miembros garantizarán la existencia de condiciones de acceso transparentes y no discriminatorias a los elementos de infraestructura postal o los servicios postales ofrecidos en el ámbito del servicio universal, como son el sistema de código postal, la base de datos de direcciones, los apartados de correos, los buzones de distribución, la información sobre cambios de dirección, el servicio de reexpedición o el servicio de devolución al remitente. Esta disposición no obsta para que los Estados miembros puedan adoptar medidas dirigidas a garantizar el acceso a la red postal pública en condiciones de transparencia, proporcionalidad y no discriminación. (Se subraya)

Respecto de las modificaciones introducidas por la Tercera Directiva se destaca lo siguiente: (i) Inicialmente el artículo 11 recaía exclusivamente sobre el operador prestador del servicio universal, sin embargo con la modificación introducida por la Tercera Directiva, la obligación de permitir el acceso se extiende a todos los operadores postales; y (ii) la inclusión del artículo 11bis extiende el ámbito del acceso, de las tradicionales instalaciones esenciales, a información particular y a servicios que históricamente habían sido prestados de manera exclusiva por el operador oficial.

A la fecha, el Parlamento no ha hecho uso de la facultad otorgada en el artículo 11 y por lo pronto la regulación del acceso a la red postal, ha sido desarrollada por la legislación interna de los Estados miembros.

c. **España**

En principio, el tema de acceso estaba regulado en el artículo 23.5 de la Ley 24 de 1998, en los siguientes términos:

Se garantiza el acceso a la red postal pública a todos los usuarios y, en su caso, a los operadores postales a los que se les impongan obligaciones de servicio universal, en condiciones de transparencia, objetividad y no discriminación (SFT)

⁴⁸ Texto conforme a la modificación introducida por la Tercera Directiva.

Del término “red postal pública” utilizado en el artículo citado, se puede concluir que la obligación de permitir el acceso estaba establecida únicamente para el operador responsable del servicio postal universal, puesto que él era el único titular de la red postal pública. Por su parte, el derecho de acceso sólo se reconocía, además de los usuarios, a los operadores a los que se hubieran impuesto obligaciones de servicio universal.

Teniendo en cuenta lo anterior, es evidente que la norma no tenía funcionalidad alguna, puesto que el único operador con obligaciones de servicio universal era, y sigue siendo, Correos y Telégrafos S.A. En ese orden de ideas, era preciso remitirse al párrafo segundo del artículo citado en el cual se establecía lo siguiente:

Los operadores postales distintos de los referidos en el párrafo anterior deberán negociar con el operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal las condiciones de acceso a la red postal pública, de conformidad con los principios de transparencia, no discriminación y objetividad. (SFT)

Del párrafo citado se desprende que no estaba consagrado el derecho de acceso en favor de los operadores. Así, cualquier operador que requiriera el acceso a la red de Correos y Telégrafos, debía negociarlo, en condiciones de transparencia, no discriminación y objetividad, sin que el operador oficial estuviera en la obligación de otorgarlo. Lo anterior nos lleva a concluir que en el régimen anterior, el acceso y uso de la red postal pública en España, no facilitaba el desarrollo de las relaciones de acceso o de interconexión.

Posteriormente, como respuesta a la obligación legal de España de ajustar su régimen a las disposiciones de la Tercera Directiva de la UE, el pasado 30 de diciembre de 2010 se expidió la Ley 43 de 2010, referente al servicio postal universal, los derechos de los usuarios y el mercado postal.

En esta nueva legislación se pretende hacer compatible el derecho de acceso a la red pública de los operadores privados con el equilibrio financiero del prestador del servicio postal universal. Así, el primer aparte del numeral 1 del artículo 45 establece lo siguiente:

Se garantiza el acceso⁴⁹ de los operadores postales a la red postal, respecto a los servicios a que se refiere la autorización administrativa singular de que sean titulares, de conformidad con los principios de transparencia, proporcionalidad y no discriminación. (SFT)

De esta forma la nueva Ley consagra en cabeza de los operadores el derecho ha acceder a la red postal, con el fin de prestar los servicios postales para los cuales están habilitados. Ahora bien, con el fin de determinar el sujeto de la correlativa obligación, es preciso recurrir al artículo 3º, donde se encuentra definido el concepto de red postal de la siguiente manera:

«Red postal»: a efectos de la presente ley se entiende por red postal el conjunto de la organización y de los medios de todo orden que, empleados por el operador designado para la prestación del servicio postal universal, permiten, en particular:
a) La recogida de los envíos postales en los puntos de acceso de todo el territorio nacional.

⁴⁹ El artículo 45 establece lo siguiente: “Con el objeto de mantener la integridad, eficacia y eficiencia de la red, los envíos deberán presentarse en los centros de admisión masiva y continuarán en la red hasta la distribución final...” (Se subraya)

- b) *La admisión por el operador postal de los envíos postales que le son confiados por el remitente para la realización del proceso postal integral y del que se hace responsable.*
- c) *La clasificación de estos envíos desde el punto de acceso a la red postal hasta el centro de distribución.*
- d) *El transporte de los envíos postales efectuado por cualquier tipo de medios hasta su distribución final.*
- e) *La distribución realizada en los locales de destino del operador postal correspondiente a donde ha sido transportado el envío postal de forma inmediatamente previa a su entrega final al destinatario del mismo.*
- f) *La entrega en las direcciones indicadas en los envíos, con las salvedades que se establezcan reglamentariamente. (SFT)*

De esta forma, el acceso está instaurado a favor de todos los operadores y a cargo del operador prestador del servicio universal, en este caso, Correos y Telégrafos S.A. En ese orden de ideas, los operadores privados no estarán obligados a permitirle a otros operadores, el acceso a su red.

Ahora bien, en lo que se refiere a las condiciones para permitir el acceso, se encuentra en el aparte del artículo 45 citado, que el mismo debe garantizarse de conformidad con los principios de transparencia, proporcionalidad y no discriminación. En ese sentido el mismo artículo establece lo siguiente:

*...se entiende por **transparencia**, la publicidad previa de las condiciones de acceso; por **proporcionalidad**, la adecuación entre las disponibilidades del operador designado y las necesidades del interesado; y por **no discriminación**, el acceso sin diferenciación de ningún tipo entre los operadores y las filiales del operador designado o las entidades participadas por el mismo, siempre que se encuentren en condiciones análogas, en particular las derivadas de consideraciones políticas, religiosas, raciales, sexuales, culturales o ideológicas.*

Lo anterior quiere decir que el operador designado deberá hacer públicas las condiciones en las cuales concederá el acceso, permitirá el acceso siempre que tenga disponibilidad en su red y ofrecerá condiciones iguales a operadores iguales.

Con el fin de hacer efectivo el principio de transparencia, el numeral 2 del artículo 45 prevé la obligación a cargo del operador designado de "*elaborar un contrato tipo de acceso a la red postal, que será aprobado previamente por la Comisión Nacional del Sector Postal y publicado en el sitio web del operador y de la propia Comisión.*"

En todo caso, los operadores podrán solicitar al operador designado, la negociación individual de sus contratos de acceso, con el fin de obtener condiciones distintas a las establecidas en el contrato tipo. En todo caso estas condiciones deberán garantizar la calidad del servicio y el respeto a las condiciones generales publicadas. El operador designado deberá informar a la Comisión Nacional del Sector postal, todos los contratos que celebre de manera individual. La entidad podrá pronunciarse sobre su legalidad, y en caso de considerarlos contrarios al ordenamiento, podrá declararlos nulos mediante resolución, previa audiencia de las partes. Si considera que son contrarios a la competencia, lo pondrá en conocimiento de la Comisión Nacional de Competencia.

Si las partes no logran un acuerdo, podrán acudir a la Comisión Nacional del Sector Postal con el fin de que resuelva la controversia. Las condiciones de acceso que fije la Comisión, serán vinculantes para los operadores, y para fijarlas tendrá en cuenta "*los principios de proporcionalidad,*

transparencia, no discriminación y garantía del derecho de acceso a la red del operador entrante, así como del de no perturbación de los derechos establecidos para compensar al operador designado por prestar el servicio postal universal y la preservación del cumplimiento de las obligaciones de servicio público que recaen sobre el mismo.” La Comisión tomará la decisión a través de una resolución que será recurrible en la vía contencioso-administrativa.

En lo que se refiere a tarifas, la Comisión comprobará que las mismas se ajusten a los principios de transparencia, no discriminación y cobertura del coste ocasionado al titular de la red, y verificará que estas tarifas no supongan incremento de las necesidades de financiación del servicio postal universal y de la carga financiera injusta compensable al operador prestador del servicio.

Por último, el artículo 47 de la Ley, desarrolla el artículo 11 bis introducido por la Tercera Directiva, referente al acceso a otras infraestructuras. Allí se dispone lo siguiente:

“Reglamentariamente se determinarán las condiciones de acceso de los titulares de autorizaciones administrativas singulares de manera transparente y no discriminatoria a otras infraestructuras postales tales como son el sistema de código postal, la base de datos de direcciones, los apartados postales, los buzones de distribución, la información sobre cambios de dirección, el servicio de reexpedición o el servicio de devolución al remitente, siempre que ello resulte necesario para proteger el interés de los usuarios o favorecer una competencia real, según modalidades técnicas y tarifarias previstas en los acuerdos firmados a este fin con el operador designado, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa sobre protección de datos.

La Comisión Nacional del Sector Postal velará por la observancia de los principios de transparencia y no discriminación en dicho acceso.” (SFT)

El acceso a la infraestructura que no se encuentre dentro de la definición de *red postal*, no será obligatoria, salvo que por vía reglamentaria se determine lo contrario. Ello solo ocurrirá en el evento en el cual se demuestre que el acceso a dicha infraestructura es necesario para proteger el interés de los usuarios o para favorecer una competencia real.

d. **Reino Unido**

En octubre de 2010 se presentó ante el Parlamento un proyecto de ley postal, el cual modifica el régimen de acceso a la red, de manera que corresponderá al regulador –*Postcomm*– determinar si el operador oficial *Royal Mail*, estará obligado o no a dar acceso.

En todo caso, aún sin que se haya aprobado la reforma legal, *Postcomm*, en documento publicado el 3 de marzo de 2011⁵⁰ expresó claramente su intención de desregular el acceso a la red postal.

Bajo el régimen postal actual⁵¹, *Royal Mail* está en la obligación de negociar, de buena fe, con los operadores postales que soliciten acceso a cualquiera de sus instalaciones postales, entendidas estas como las partes de su red utilizadas para proveer el servicio universal.

⁵⁰ El documento puede ser consultado en el siguiente link: <http://www.psc.gov.uk/documents/1813.pdf>

⁵¹ Condición 9 de la licencia de Royal Mail.

Conforme al mencionado proyecto de ley, el regulador –*OFCOM*– podrá imponer dos tipos de condiciones de acceso, a saber:

- Condiciones de acceso USP, y;
- Condiciones generales de acceso.

Se entiende por condición de acceso USP aquella que le exige al operador al menos una de las siguientes acciones:

- Permitir el acceso a su red postal, por parte de otro operador postal o usuario.
- Mantener separación contable para todo lo relacionado con el acceso.

Las anteriores obligaciones solo podrán ser impuestas cuando *OFCOM* las considere necesarias para cumplir con alguno de los siguientes propósitos:

- Promover la eficiencia.
- Promover la competencia efectiva.
- Aumentar los beneficios para los usuarios.

Ahora bien, se entenderá por condiciones generales de acceso, aquellas que se impongan con el fin de que el operador facilite el acceso a toda su infraestructura, dentro del ámbito del servicio postal universal, o para que mantenga la separación contable. Conforme al proyecto de ley postal 2010, éstas podrán ser impuestas, siempre que *OFCOM* las considere necesarias para:

- Proteger los intereses de los usuarios,
- Promover la competencia efectiva.

Al momento de establecer las condiciones de acceso, *OFCOM* tendrá en cuenta las siguientes consideraciones:

- La viabilidad técnica y económica, de construir y usar instalaciones, de manera que sea innecesario el acceso.
- La viabilidad de proporcionar el acceso.
- La inversión realizada por el proveedor del servicio universal.
- La necesidad de garantizar la competencia efectiva en el largo plazo.
- Los derechos de propiedad intelectual que puedan ser relevantes.

Bajo el régimen actual, todos los contratos de acceso deben ser negociados con el operador, de manera que *Postcomm* sólo podrá intervenir cuando las partes se lo soliciten. De cualquier manera, esto sólo ocurrió en el 2004. Los demás acuerdos han sido negociados y acordados entre las partes.

En el documento mencionado, *Postcomm* establece tres opciones para el futuro desempeño de la regulación en materia de acceso. Ellas son:

- Participar de manera limitada en el establecimiento de términos y condiciones para el acceso, salvo que los operadores lo soliciten.
- Establecer un marco dentro del cual deberán llevarse las negociaciones entre operadores, de manera que haya algún nivel de claridad sobre la manera en que el regulador solucionaría la controversia y fijaría los términos y condiciones para el acceso.

- Participar de manera activa en la fijación de las normas para el acceso, a través de un “código de acceso”.

Según la opción que el regulador decida tomar para su papel en el futuro, podrán presentarse beneficios para los operadores por cuanto se conocen de entrada las condiciones para acceder a la red, o debido a la flexibilidad de la norma conforme a las necesidades comerciales.

Conforme a lo anterior, *Postcomm* considera apropiado llevar a cabo la opción 2, de manera que se establezca un marco dentro del cual los operadores puedan negociar los términos y condiciones del acceso. Esta solución proporciona un justo medio entre el derecho de acceso y la libertad de negociación. Ahora bien, para tener éxito en esta tarea, el regulador deberá establecer los principios de tarifación, hacer frente a los problemas de inequidad y establecer un procedimiento claro y eficaz para la solución de controversias.

El término inequidad puede ser relacionado con el principio de no discriminación puesto que estudia la diferencia existente entre las condiciones de acceso ofrecidas por *Royal Mail* a terceros y las que aplica para su propio negocio.

El documento *Postcomm* deja claro que no es necesario que todos los términos y condiciones se ofrezcan de manera idéntica, puesto que se reconoce la flexibilidad para la negociación. Lo que busca el regulador es evitar las preferencias indebidas. Para el manejo de lo anterior, se establecen dos posibilidades:

- Requerir cambios en la operación o en los procesos establecidos por *Royal Mail*,
- Establecer un mecanismo de tarifas, de manera que se puedan ajustar conforme al acceso a la red.

El mecanismo apropiado se establecerá teniendo en cuenta el caso en concreto.

e. **Singapur**

La autoridad a cargo de la regulación postal y de telecomunicaciones en Singapur, la IDA (*Infocomm Development Authority*), actualizó el Código de Prácticas para la Competencia en la Provisión de Servicios de Postales⁵² en el 2008.

El Código de prácticas para la competencia del 2008 busca promover la competencia y eficiencia del sector. La sección 4 establece las obligaciones aplicables a los operadores dominantes en el servicio básico de cartas⁵³. Si bien el destinatario de la mayoría de las disposiciones allí contenidas, es el usuario, la subsección 4.3 establece la norma aplicable para el operador dominante que ofrezca el servicio al por mayor, a otros operadores.

La subsección mencionada establece que no será obligación del operador dominante prestar este servicio a los otros operadores, sin embargo en los casos en los que decida hacerlo, deberá cumplir con las siguientes tres obligaciones:

- Ofrecer precios, términos y condiciones razonables y no discriminatorios.

⁵² En adelante PCC 2008.

⁵³ Envíos de cartas con un peso de hasta 500 gr., diferentes al Correo Directo.

- No restringir la posibilidad de que otro operador utilice el servicio del operador dominante para ofrecer otros servicios.
- No exigirle al otro operador que informe que está utilizando sus servicios.

La sección 5 se refiere de manera específica a los servicios obligatorios. Allí se reconoce la posibilidad de que un operador tenga control sobre instalaciones, cuya réplica sea inviable y que sean necesarias para la prestación del servicio básico de cartas, o del servicio de correo directo⁵⁴. En algunos de estos eventos, la IDA reconocerá al mencionado operador como un Licenciatario Obligado y lo requerirá para que permita el acceso a las mencionadas instalaciones.

El acceso sólo se prestará para la distribución de cartas de hasta 500 gramos de peso, dentro del territorio nacional. La IDA determinará que un operador es un Licenciatario Obligado en los eventos en los cuales:

- Controle una instalación necesaria para prestar el servicio básico de cartas o de correo directo.
- Controle una instalación cuya réplica sea inviable o lo suficientemente costosa como para generar una barrera de entrada al mercado de prestación del servicio básico de cartas o de correo directo.

Para clasificar a un operador como Licenciatario Obligado, la IDA recibirá comentarios del sector y publicará la noticia en la "gaceta", estableciendo los Servicios Obligatorios para dicho operador.

En todo caso, la IDA siempre podrá revocar la clasificación de un operador como Licenciatario Obligado, cuando cesen las razones que motivaron tal decisión. Esto podrá hacerlo de oficio o a solicitud de parte. Para esto también recibirá comentarios del sector y publicará su decisión en la "gaceta".

Los operadores que requieran el acceso, deberán entrar a un acuerdo de acceso con el Licenciatario Obligado, y para ello tendrán dos posibilidades, a saber:

- Acceder a través de la Oferta de Referencia para el Acceso (RAO) adoptada por el Licenciatario Obligado, o;
- Negociar un acuerdo de acceso individual con el Licenciatario Obligado, y en caso de conflicto, solicitar a la IDA su intervención.

La RAO establecerá el precio, los términos y las condiciones bajo las cuales el Licenciatario Obligado prestará el acceso a los servicios obligatorios, y tendrá que ser previamente aprobada por la IDA.

La RAO tendrá que ser clara, completa y modular y tendrá que cumplir con los siguientes requisitos:

1. Contener una declaración clara y completa sobre los precios, términos y condiciones bajo los cuales el Licenciatario Obligado prestará el servicio. Esto deberá incluir la descripción técnica del servicio, el procedimiento a través del cual se prestará y los tiempos aplicables.
2. Estar claramente escrita y organizada de manera lógica y consistente.

⁵⁴ Servicio para el envío de publicidad.

3. Ser modular, de manera que los operadores solicitantes puedan adquirir sólo los servicios que les interesan.
4. Ser suficientemente detallada como para permitir que el operador solicitante no necesite entrar a negociar nada con el Licenciatario Obligado.

Una vez el operador solicitante acepte la RAO⁵⁵, las partes solo podrán negociar la forma en que se implementarán el precio, los términos y las condiciones. Estas negociaciones no podrán tomar más de 30 días.

Los precios establecidos en la RAO deberán reflejar la metodología dispuesta por la IDA para estos efectos. En todo caso la entidad podrá determinar que el Licenciatario preste el servicio al mismo precio al cual lo presta en el mercado, restándole algunos costos que resulten de la oferta del servicio al detal.

Todos los acuerdos de acceso tendrán que ser publicados en la página web del Licenciatario Obligado. Para estos efectos, el Licenciatario podrá: (i) publicar un resumen del acuerdo en el cual consten al menos; la descripción del servicio, los precios, las disposiciones sobre terminación y suspensión y la disponibilidad del servicio y los requisitos de elegibilidad, o (ii) publicar todo el acuerdo. En todo caso, la IDA podrá exigir que el acuerdo se publique en su totalidad, observando la confidencialidad de la información comercialmente sensible.

⁵⁵ La RAO deberá contener lo siguiente:

1. Descripción de la calidad del servicio que se ofrecerá, y la indemnización que otorgará el Licenciatario Obligado cuando esta falle.
2. Lista y descripción de las restricciones que el Licenciatario Obligado impondrá a la oferta contenida en la RAO.
3. Declaración en la cual el Licenciatario Obligado establezca que referirá todas las posibles disputas a la IDA, y que obtendrá su aprobación antes de suspender o terminar el acuerdo de manera unilateral.
4. Declaraciones en las que se establezca lo siguiente:
 - a. Si la RAO es aceptada, esta constituirá la totalidad del acuerdo entre las partes.
 - b. Si alguna de las cláusulas del acuerdo es declarada nula, todas las demás cláusulas se mantendrán.
 - c. La RAO se regirá por las leyes de Singapur.
 - d. El Licenciatario Obligado no denegará su consentimiento, sin motivos razonables, ante la intención del solicitante de ceder sus derechos y obligaciones a otro operador.