



RESOLUCIÓN No. DE 2026

«Por la cual se define un mercado relevante del sector postal, se determina su sujeción a regulación ex ante y se dictan otras disposiciones»

LA SESIÓN DE COMISIÓN DE COMUNICACIONES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, y especialmente las que confieren el artículo 12, 19 y 20 de la Ley 1369 de 2009, así como las del numeral 23 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, con las modificaciones efectuadas por la Ley 1978 de 2019, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS

De conformidad con el artículo 333 de la Constitución Política, la actividad económica y la iniciativa privada son libres «dentro de los límites del bien común»; la libre competencia económica es un derecho de todos «que supone responsabilidades»; y la empresa, como base del desarrollo, «tiene una función social que implica obligaciones», por lo que el Estado, por mandato de la ley, «impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica» y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

Según lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución Política, la dirección general de la economía está a cargo del Estado, el cual intervendrá de manera especial, por mandato de la ley, en los servicios públicos y privados, con el fin de racionalizar la economía, en aras del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

El artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y, por tanto, éste tiene el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, a efectos de lo cual mantiene la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios¹. Sobre el alcance de estas facultades, ha señalado la Corte Constitucional que ello «[se] armoniza además con la facultad general que la Carta atribuye al Estado de dirigir la economía e intervenir en los servicios públicos y privados para racionalizar la economía y mejorar la calidad de vida de los habitantes, obviamente sin perjuicio del reconocimiento de la libre iniciativa privada (CP arts. 333 y 334). Por consiguiente, la Carta, a pesar de que reconoce la posibilidad de que los particulares presten servicios públicos, reserva funciones esenciales al Estado en esta materia, y en especial le atribuye una competencia general de regulación (CP art. 365). [...]»².

La regulación a cargo de las comisiones de regulación de los servicios públicos es una modalidad de intervención del Estado en la economía, que se produce por mandato y en los términos previstos en la Ley³.

¹ Artículo 365 de la Constitución Política.

² Sentencia C-221 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamentos Jurídicos No 8 y 9.

³ Corte Constitucional, sentencias C-1162 de 2000, C-150 de 2003, C-1120 de 2005, C-955 de 2007, C-186 de 2011, C-263 de 2013, C-172 de 2014, entre otras.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-150 de 2003, señaló que la regulación constituye una modalidad de intervención del Estado en la economía orientada, entre otros fines, a corregir las fallas del mercado y procurar su adecuado funcionamiento en beneficio de todos los participantes. En particular, indicó que fenómenos como la información imperfecta, los monopolios, las barreras de entrada y la oferta limitada pueden impedir que los precios y la calidad de los bienes y servicios respondan adecuadamente a la interacción entre la oferta y la demanda, circunstancia que justifica la intervención estatal para promover condiciones de eficiencia y competencia.

La Ley 1369 de 2009⁴ establece el régimen general de prestación de los servicios postales y dispone, en su artículo 1, que estos tienen el carácter de servicio público. Asimismo, señala que su prestación estará sometida a la regulación, vigilancia y control del Estado, con sujeción a los principios de calidad, eficiencia y universalidad, entendida esta última como el acceso progresivo de la población a dichos servicios en todo el territorio nacional.

El artículo 2 de la Ley 1369 de 2009 indica como objetivos de la intervención del Estado en los servicios postales, entre otros: «[a]segurar la prestación eficiente, óptima y oportuna de los servicios postales»; «[a]segurar que las tarifas permitan recuperar los costos eficientes de prestación del servicio y que reflejen los distintos niveles de calidad ofrecidos por los Operadores Postales» y; «[p]romover la libre competencia y evitar los abusos de posición dominante y las prácticas restrictivas de la competencia».

El artículo 3 de la Ley 1369 de 2009 define como servicios postales, entre otros, los servicios de correo, los servicios postales de pago y los servicios de mensajería expresa. De acuerdo con la misma disposición, el servicio de correo corresponde a los servicios postales prestados por el Operador Postal Oficial (OPO) o concesionario de correo, entre los cuales se encuentran los envíos de correspondencia en sus diferentes modalidades, las encomiendas, el correo telegráfico y los demás servicios que sean clasificados como tales por la Unión Postal Universal (UPU).

Así mismo, el artículo en comento presenta diferentes definiciones, entre ellas la de «Objetos Postales», que son aquellos «(...) con destinatario, presentados en la forma definitiva en que deban ser transportado (sic) por el Operador de Servicios Postales. Se consideran objetos postales entre otros las cartas, tarjetas postales, telegramas, extractos de cuentas, recibos de toda clase, impresos, periódicos, cecogramas, envíos publicitarios, muestras de mercaderías y pequeños paquetes». Esta misma norma define como objetos postales masivos «un número plural de objetos postales que se entregan a un operador postal para ser repartido entre un plural de destinatarios»; de manera que la distribución de objetos postales masivos puede realizarse a través del servicio de correo, así como del servicio de mensajería expresa.

La misma disposición define al OPO como la persona jurídica habilitada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) que, mediante contrato de concesión, presta el servicio postal de correo y, mediante habilitación, los servicios de mensajería expresa y postales de pago, en los ámbitos nacional e internacional. Asimismo, define la Franquicia postal como el derecho que adquieren determinadas personas jurídicas, públicas o privadas, a eximirse, al momento de la imposición, del pago de la tarifa correspondiente al envío de los servicios postales de correspondencia y de correo telegráfico prestados por el OPO o concesionario de correo.

El artículo 47 de la Ley 1369 de 2009 determina las entidades responsables de asumir y apropiar los recursos necesarios para cubrir el valor de las franquicias postales. De acuerdo con el párrafo 1 de esa disposición, las entidades responsables deberán incorporar en sus presupuestos las apropiaciones necesarias para atender dichas obligaciones y pagar al OPO los valores causados por la prestación de los servicios amparados por la Franquicia postal. En consecuencia, este beneficio no supone que el servicio carezca de remuneración, sino que exime al beneficiario del pago de la tarifa al momento de la imposición y traslada su financiación a la entidad determinada por la ley.

Respecto al régimen tarifario de los servicios postales, el artículo 12 de la misma ley dispone que los operadores de estos servicios, entre ellos el OPO, se encuentran facultados para fijar libremente las tarifas que cobran por sus servicios, con excepción del Servicio Postal Universal (SPU). Adicionalmente, la CRC podrá regular tales tarifas en los casos en que no haya suficiente

⁴ «Por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones».

competencia, exista una falla de mercado o cuando la calidad de los servicios no se ajuste a los niveles exigidos.

Por su parte, el artículo 15 de la Ley 1369 de 2009 señala que existe un Área de reserva, al establecer que el «Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo será el único autorizado para prestar los servicios de correo a las entidades definidas como integrantes de la Rama Ejecutiva, Legislativa y Judicial del Poder Público. Los entes públicos de acuerdo con las necesidades de su gestión podrán contratar servicios de mensajería expresa, de conformidad con la Ley de contratación que les rija».

De conformidad con el artículo 19 de la Ley 1369 de 2009, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) tiene la función de regular el mercado postal, con el propósito de promover la libre competencia y que los usuarios se beneficien de servicios eficientes.

En línea con lo mencionado, el numeral 3 del artículo 20 de la Ley 1369 de 2009 establece que dentro de las funciones regulatorias de la CRC se encuentra la de «[e]xpeditar 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».

De manera complementaria, el numeral 23 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009⁵, adicionado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, atribuye a la CRC la función de regular los aspectos técnicos y económicos relacionados con las diferentes clases de servicios postales, incluidos aquellos comprendidos en el Servicio Postal Universal, teniendo en cuenta los recursos disponibles para su financiación y la política pública definida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para el sector postal.

Previo a la expedición de la Ley 1369 de 2009, la CRC expidió la Resolución CRT 2058 de 2009⁶, «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», compilada en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016, la cual, según el artículo 3.1.1.1. de dicha resolución compilatoria, tiene como objeto definir de forma integral las condiciones y criterios para definir los mercados relevantes de los servicios de telecomunicaciones en Colombia, identificar sus condiciones de competencia, determinar si existe posición de dominio en estos y definir las medidas que le serían aplicables.

Posteriormente, mediante la Resolución CRC 5900 de 2020⁷, la Comisión modificó los títulos I y III de la Resolución CRC 5050 de 2016 con el fin de extender al sector postal la metodología para la definición de mercados relevantes y la identificación de aquellos susceptibles de regulación ex ante. En virtud de esta modificación, la CRC puede adoptar medidas regulatorias aplicables a los servicios postales con fundamento en el análisis de sus condiciones de competencia y en la identificación de fallas de mercado, dentro del ámbito de las competencias que le han sido atribuidas.

Asimismo, mediante la Resolución CRC 5900 de 2020, la Comisión adicionó el Anexo 3.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, que contiene la lista de mercados relevantes del sector postal. En dicho anexo se identificaron siete mercados minoristas de alcance municipal asociados al envío de documentos y paquetes, entre ellos el mercado de envíos masivos; dos mercados minoristas de alcance nacional relacionados con el envío de dinero; un mercado mayorista de interconexión para el envío de documentos y paquetes, de alcance municipal; y un mercado mayorista de interconexión para el envío de dinero, de alcance nacional.

En concreto, la Comisión al definir el mercado relevante de «Envíos Masivos», lo señaló como un mercado minorista de alcance municipal, en el que compiten los servicios de mensajería expresa masiva, correo masivo y correo electrónico certificado y participan el OPO, los operadores de mensajería expresa y los medios digitales.

⁵ «Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones».

⁶ «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».

⁷ «Por la cual se definen los mercados relevantes del sector postal y se modifican los Títulos I y III de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones».

Por otro lado, el artículo 2.2.8.2.2.2 del Decreto 1078 de 2015⁸ establece que el correo certificado forma parte de los servicios comprendidos en el SPU. No obstante, el párrafo 1 de la misma disposición excluye expresamente del SPU los servicios de correo certificado prestados sobre objetos postales masivos a personas jurídicas públicas o privadas, así como a los impositores del Área de reserva y de la Franquicia postal. En consecuencia, los servicios objeto de la presente resolución no se encuentran sometidos al régimen tarifario aplicable a los servicios pertenecientes al SPU.

En ejercicio de sus competencias, la CRC expidió la Resolución CRC 6128 de 2020⁹, mediante la cual estableció la metodología y las tarifas aplicables a los servicios pertenecientes al SPU prestados por el OPO. Estas disposiciones se encuentran compiladas en el Capítulo 1 del Título XIII de la Resolución CRC 5050 de 2016. Sin embargo, dicho régimen no comprende el correo certificado físico prestado sobre objetos postales masivos a los impositores del Área de reserva y de la Franquicia postal, debido a la exclusión prevista en el párrafo 1 del artículo 2.2.8.2.2.2 del Decreto 1078 de 2015.

Por su parte, el párrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009 estableció una excepción al régimen general de libertad tarifaria para los servicios de mensajería expresa destinados a la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores, al ordenar a la CRC fijar una tarifa mínima para estos servicios. En cumplimiento de dicho mandato, la Comisión expidió la Resolución CRC 2567 de 2010, mediante la cual estableció la tarifa mínima aplicable al servicio de mensajería expresa destinado a la distribución de objetos postales masivos y a su interconexión entre operadores.

Posteriormente, mediante la Resolución CRC 6577 de 2022¹⁰, la Comisión revisó el régimen tarifario del mercado de envíos masivos y estableció tarifas mínimas minoristas y de interconexión aplicables a los servicios de mensajería expresa y de correo destinados a la distribución de objetos postales masivos.

El artículo 146 de la Ley 2294 de 2023¹¹ adicionó un párrafo transitorio al artículo 12 de la Ley 1369 de 2009 y ordenó a la CRC adelantar un proyecto regulatorio para determinar la procedencia de mantener o eliminar la excepción al régimen de libertad tarifaria y el esquema de tarifas mínimas aplicable a los servicios de mensajería expresa destinados a la distribución de objetos postales masivos y a su interconexión entre operadores.

En cumplimiento de este mandato, la CRC expidió la Resolución CRC 7380 de 2024¹², mediante la cual dispuso la eliminación de las tarifas mínimas aplicables a los servicios de correo y mensajería expresa destinados a la distribución de objetos postales masivos y a la interconexión postal. Estas tarifas permanecieron vigentes hasta el 31 de diciembre de 2025 y fueron eliminadas a partir del 1 de enero de 2026.

Asimismo, la Resolución CRC 7380 de 2024 modificó el Capítulo 5 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016 y estableció criterios aplicables a los acuerdos para la distribución de objetos postales masivos. En particular, el artículo 4.5.1.3 dispone que los operadores postales y sus usuarios pueden acordar libremente las tarifas correspondientes, las cuales deberán estar orientadas a costos eficientes más una utilidad razonable. La celebración y ejecución de dichos acuerdos también deberá observar los principios de buena fe y libre y leal competencia.

Las medidas regulatorias anteriormente descritas fueron adoptadas para el correo o mensajería expresa con el fin de distribuir objetos postales masivos y no establecieron un régimen tarifario específico para el correo certificado prestado sobre objetos postales masivos a los impositores del Área de reserva y de la Franquicia postal.

⁸ «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones».

⁹ «Por la cual se fijan los aspectos técnicos, los indicadores y las metas de los criterios de calidad y las tarifas para la prestación de los servicios pertenecientes al Servicio Postal Universal».

¹⁰ «Por la cual se fijan las tarifas mínimas minoristas y de interconexión entre operadores postales para la prestación de servicios de Mensajería Expresa y Correo que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos, y se dictan otras disposiciones».

¹¹ «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida».

¹² «Por medio de la cual se da cumplimiento al artículo 146 de la Ley 2294 de 2023, se modifica la regulación tarifaria para la distribución de objetos postales masivos contenida en el Capítulo 2 del Título XIII de la Resolución CRC 5050 de 2016, y se dictan otras disposiciones».

El 6 de marzo de 2026, mediante comunicación radicada en la CRC bajo el número 2026804892, el MinTIC solicitó a esta Comisión incluir en su Agenda Regulatoria la revisión de las tarifas aplicables al servicio de correo certificado prestado sobre objetos postales masivos, en particular aquellas correspondientes a los servicios prestados con cargo a la Franquicia postal. En dicha comunicación, el Ministerio manifestó la necesidad de evaluar si estas tarifas se encontraban orientadas a costos eficientes y reconocían una utilidad razonable, teniendo en cuenta los recursos públicos destinados a su financiación.

Por otra parte, en el marco del seguimiento al funcionamiento de los mercados postales y del análisis de las condiciones bajo las cuales el OPO presta los servicios asociados al Área de reserva y a la Franquicia postal, la CRC identificó que algunos de estos servicios, pese a encontrarse atribuidos de manera exclusiva a dicho operador, no forman parte del SPU y estaban sometidos al régimen general de libertad tarifaria. Esta concurrencia entre exclusividad legal y libertad tarifaria hizo necesario evaluar sus condiciones de competencia y los mecanismos utilizados para la determinación de sus precios.

2. EVOLUCIÓN DEL PROYECTO REGULATORIO

En atención a estos elementos, la CRC incorporó en la modificación de la Agenda Regulatoria 2026-2027 el proyecto denominado «Revisión de los servicios vinculados a reserva y Franquicia postal», con el propósito de analizar integralmente las condiciones técnicas, jurídicas y económicas de estos servicios y determinar la procedencia de establecer criterios o medidas tarifarias que aseguraran condiciones eficientes, transparentes y acordes con los objetivos del régimen postal.

En este contexto, se determinó que el objetivo del proyecto regulatorio mencionado consiste en «Analizar las condiciones de competencia y de determinación tarifaria del servicio de correo certificado físico prestado sobre objetos postales masivos a impositores del Área de reserva y beneficiarios de la Franquicia postal, con el fin de determinar la necesidad de adoptar medidas regulatorias que promuevan condiciones tarifarias eficientes», y como objetivos específicos: (i) Delimitar el mercado relevante asociado al servicio de correo certificado físico sobre objetos postales masivos prestado a impositores del Área de reserva y de la Franquicia postal de conformidad con la metodología prevista en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016; (ii) Establecer, mediante la aplicación del test de los tres criterios previsto en el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, si las condiciones de competencia actual y potencial del mercado delimitado, así como la suficiencia del derecho de la competencia, hacen procedente su identificación como un mercado susceptible de regulación ex ante.; (iii) Analizar las condiciones de determinación y el nivel de las tarifas aplicadas por el OPO al servicio objeto de análisis, contrastándolas con referentes tarifarios comparables y con valores derivados de costos eficientes de prestación, con el propósito de determinar si las tarifas observadas son consistentes con criterios de eficiencia y razonabilidad económica; y (iv) Formular y evaluar alternativas regulatorias y no regulatorias orientadas a promover condiciones tarifarias eficientes para el servicio objeto de análisis, con el fin de identificar la alternativa que resulte más adecuada de acuerdo con los resultados del AIN.

De acuerdo con los lineamientos metodológicos establecidos en los artículos 3.1.2.1¹³ y 3.1.2.2¹⁴ de la Resolución CRC 5050 de 2016, la definición de un mercado relevante comprende el análisis

¹³ «**ARTÍCULO 3.1.2.1. ANÁLISIS DE SUSTITUIBILIDAD.** Para llevar a cabo la definición de mercados relevantes, la CRC realizará un análisis de sustituibilidad de la demanda. Este análisis se basará en evidencia, tanto cuantitativa como también cualitativa, y en él se evaluará la reacción de los consumidores ante variaciones en los precios o cambios en las características de los productos o servicios, la entrada de nuevos oferentes, la oferta de nuevos productos o servicios o cambios en la calidad con la que se proveen.

Dentro de la evidencia mencionada se podrán incluir estudios sobre las características y usos de los productos o servicios, la estimación de funciones de demanda, el análisis de la relación estadística entre los precios, la consolidación de resultados de encuestas, el análisis de información cualitativa o histórica sobre el comportamiento de prestadores del servicio y usuarios, así como también la estimación de los costos asociados al cambio en la demanda de los usuarios (*switching costs*), entre otros y según corresponda.

Por otra parte, la CRC podrá llevar a cabo análisis de sustituibilidad de la oferta en el proceso de definición de mercados relevantes siempre que sea metodológicamente correcto y permita la adecuada especificación de las dimensiones producto y geográfica del mercado relevante correspondiente».

¹⁴ «**ARTÍCULO 3.1.2.2. IDENTIFICACIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES.** Con base en el análisis descrito en el artículo anterior, la CRC procederá a definir los mercados relevantes, tanto minoristas como también mayoristas, con el fin de determinar los servicios que los componen.

de sus dimensiones producto o servicio y geográfica. Para delimitar la dimensión producto, la CRC evalúa la sustituibilidad por el lado de la demanda y, cuando resulte pertinente, por el lado de la oferta, a partir de evidencia cuantitativa o cualitativa sobre las características, los usos, las condiciones de acceso y los patrones de sustitución entre los servicios examinados. Por su parte, la dimensión geográfica corresponde al área en la cual los servicios son ofrecidos bajo condiciones de competencia suficientemente homogéneas.

Para efectos del presente proyecto, la CRC tomó como producto focal el servicio de correo certificado físico prestado sobre objetos postales masivos a los impositores del Área de reserva y de la Franquicia postal.

A partir del análisis de sustituibilidad por el lado de la demanda, la Comisión encontró que, si bien algunas necesidades de los impositores del Área de reserva y de los beneficiarios de la Franquicia postal pueden ser atendidas mediante servicios de mensajería expresa o soluciones electrónicas, como el correo electrónico y los SMS certificados, estas alternativas no presentan un grado de sustituibilidad suficiente para ser incorporadas al mismo mercado relevante.

En el caso del Área de reserva, el artículo 15 de la Ley 1369 de 2009 establece que el OPO es el único autorizado para prestar servicios de correo a las entidades integrantes de las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial del poder público, de manera que, cuando el servicio requerido corresponda jurídicamente a correo, dichas entidades deben contratarlo con ese operador. Aunque la misma disposición permite a las entidades públicas contratar servicios de mensajería expresa de acuerdo con las necesidades de su gestión, esta alternativa no siempre satisface los requerimientos jurídicos y funcionales asociados a la remisión física, el seguimiento y la certificación de entrega de determinadas comunicaciones.

Por su parte, en el caso de la Franquicia postal, el beneficio definido en el artículo 3 de la Ley 1369 de 2009 permite a sus titulares eximirse, al momento de la imposición, del pago de la tarifa correspondiente a determinados servicios prestados por el OPO. En consecuencia, aunque sus beneficiarios pueden acudir a otros servicios o modalidades cuando estos resulten jurídica y funcionalmente adecuados, tal decisión implica renunciar al beneficio de la franquicia y asumir directamente el costo del servicio alternativo. Estas condiciones jurídicas y económicas restringen las posibilidades efectivas de sustitución frente al producto focal y diferencian a sus demandantes de quienes participan en el mercado general de envíos masivos.

Desde la perspectiva de la oferta, la CRC determinó que otros operadores postales pueden contar con capacidades técnicas, operativas y logísticas que le permiten ofrecer servicios con funcionalidades semejantes. Sin embargo, dichos operadores no pueden ingresar a prestar el producto focal identificado con las características que requiere, mientras subsista la exclusividad legal atribuida al OPO respecto de los servicios de correo comprendidos en el Área de reserva y de aquellos mediante los cuales se hace efectivo el beneficio de la Franquicia postal.

Estas condiciones permiten distinguir el producto focal del mercado relevante de «Envíos Masivos» definido mediante la Resolución CRC 5900 de 2020, en el cual participan el OPO, los operadores de mensajería expresa y los medios digitales. En efecto, el mercado examinado en el presente proyecto comprende un servicio y unos grupos de demandantes sujetos a condiciones jurídicas particulares que restringen las posibilidades de sustitución y de entrada de otros oferentes.

En relación con la dimensión geográfica, esta Comisión identificó que las condiciones jurídicas de acceso al mercado, la exclusividad atribuida al OPO y las condiciones de oferta del producto focal son homogéneas en todo el territorio colombiano. Además, la barrera de entrada que impide que exista presión competitiva potencial y las posibilidades de elección de los demandantes no varían entre municipios o regiones, razón por la cual las condiciones de prestación del servicio son

Para lo anterior, la CRC podrá utilizar la prueba del monopolista hipotético, siempre que sea metodológicamente adecuado y viable según la información disponible.

En el caso de que un mercado relevante sea de dos o más lados, en el proceso de definición de este mercado, la CRC verificará la existencia de las externalidades de red propias de dicha estructura de mercado, siempre que la disponibilidad de información lo permita.

Por su parte, el límite geográfico de los mercados relevantes se definirá en función de la homogeneidad de la competencia a lo largo de un territorio, donde la distribución de los consumidores dentro de este será el primer indicio, tanto cualitativo como cuantitativo, de dicho límite geográfico».

homogéneas en todo el territorio, por lo cual se identificó que el mercado relevante tiene alcance nacional.

Con fundamento en los análisis de sustituibilidad por el lado de la demanda y de la oferta, así como en la evaluación de las condiciones geográficas de prestación, la CRC definió el «Mercado de correo certificado físico prestado sobre objetos postales masivos a impositores del Área de reserva y beneficiarios de la Franquicia postal», con alcance nacional.

Una vez definido el mercado relevante, la Comisión aplicó el test de los tres criterios previsto en el artículo 3.1.2.3¹⁵ de la Resolución CRC 5050 de 2016, con el propósito de determinar si este debe ser considerado susceptible de regulación ex ante.

Respecto del primer criterio, referido a las condiciones actuales de competencia, la CRC encontró que el mercado relevante presenta una estructura de monopolio legal, dado que el OPO es el único agente autorizado para prestar el producto focal. La exclusividad prevista en el marco jurídico aplicable constituye una barrera de entrada de naturaleza normativa que impide la participación de otros oferentes, aun cuando estos cuenten con capacidades técnicas, operativas y logísticas para prestar servicios con funcionalidades semejantes. A esta circunstancia se suman las limitadas posibilidades de sustitución de los demandantes y la facultad del OPO para determinar unilateralmente las tarifas del servicio, condiciones que reducen las presiones competitivas que podrían disciplinar los precios y las demás condiciones económicas de prestación.

En relación con el segundo criterio, referido a la competencia potencial en el corto y mediano plazo, la Comisión no identificó condiciones que permitan prever una modificación sustancial de la estructura o de la dinámica competitiva del mercado. Aunque otros operadores postales puedan disponer de la capacidad técnica, operativa y logística necesaria para prestar servicios semejantes, estas capacidades no pueden traducirse en una entrada efectiva al mercado mientras subsista la exclusividad legal atribuida al OPO. En consecuencia, el ingreso de nuevos oferentes no depende de decisiones comerciales de inversión o expansión, sino de una modificación del marco jurídico aplicable. Tampoco se identificó que los servicios alternativos puedan ejercer, dentro del horizonte temporal analizado, una presión competitiva suficiente sobre el producto focal. Por tanto, la CRC concluyó que se cumple el segundo criterio, dado que la competencia potencial no permite superar las condiciones estructurales identificadas.

Frente al tercer criterio, referente a la aplicación del derecho de la competencia, la Comisión determinó que no resulta suficiente, por sí sola, para atender las condiciones estructurales identificadas. En particular, la existencia de un único oferente tiene origen en una exclusividad legal y no constituye por sí misma una infracción al régimen de protección de la competencia. Adicionalmente, las herramientas de carácter ex post no permiten remover la barrera normativa de entrada ni prevenir integralmente los riesgos económicos derivados de la ausencia de presiones competitivas.

En consecuencia, la verificación concurrente de los tres criterios previstos en el artículo 3.1.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 permite concluir que el «Mercado de correo certificado físico prestado sobre objetos postales masivos a impositores del Área de reserva y beneficiarios de la Franquicia postal», con alcance nacional, es susceptible de regulación ex ante.

De conformidad con lo anterior, resulta procedente adicionar el mercado definido en la presente resolución al Anexo 3.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, correspondiente a la lista de mercados relevantes del sector postal, y al Anexo 3.4 de la misma resolución, que contiene la lista de mercados relevantes del sector postal susceptibles de regulación ex ante.

Esta incorporación permite a la Comisión evaluar, diseñar y adoptar medidas regulatorias proporcionales a las problemáticas identificadas, orientadas a disciplinar las condiciones económicas de prestación del servicio y a promover resultados consistentes con criterios de eficiencia, particularmente en materia tarifaria, mientras subsista la exclusividad legal atribuida al OPO y las condiciones impuestas sobre los demandantes del servicio. De esta manera, la intervención regulatoria no busca modificar dicha exclusividad, sino atender los efectos

¹⁵ «**ARTÍCULO 3.1.2.3. CRITERIOS PARA DETERMINAR MERCADOS RELEVANTES SUSCEPTIBLES DE REGULACIÓN EX ANTE.** Para determinar los mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, se analizará lo siguiente: a) Condiciones actuales de competencia en el mercado relevante (...). b) Competencia potencial en el corto y mediano plazo (...). c) Efectividad de la aplicación del derecho de competencia».

económicos derivados de una estructura en la que los mecanismos competitivos resultan insuficientes para ajustar las condiciones de prestación y formación de precios.

Una vez determinada la susceptibilidad del mercado relevante de regulación ex ante, la Comisión analizó las condiciones de determinación y el nivel de las tarifas aplicadas por el OPO al producto focal, con el propósito de establecer si estas reflejan condiciones eficientes de prestación y determinar la naturaleza de la medida regulatoria que resultaría procedente.

Para desarrollar este análisis, la CRC examinó la evolución de las tarifas fijadas por el OPO para el servicio de correo certificado físico prestado sobre objetos postales masivos y las contrastó con dos referencias: (i) las tarifas de otros servicios prestados por el OPO (en particular, las tarifas reguladas de la correspondencia prioritaria certificada perteneciente al SPU, las de los envíos masivos no certificados) y el ingreso promedio por envío de los servicios de mensajería expresa, indicador que resulta equivalente a la tarifa implícita unitaria; y (ii) los valores obtenidos mediante la actualización a precios de 2026 del modelo de empresa eficiente postal desarrollado por la Comisión.

La comparación con las tarifas de la correspondencia prioritaria certificada perteneciente al SPU, servicios masivos no certificados prestados por el OPO y servicios de mensajería expresa fue considerada exclusivamente como una referencia, debido a las semejanzas operativas existentes entre ambos servicios en cuanto a las actividades de admisión, clasificación, transporte, entrega y certificación, sin que esto implique que sean sustituibles unos con otros o tengan la misma naturaleza funcional o jurídica.

Por su parte, el modelo de empresa eficiente permitió estimar los costos asociados a la prestación del servicio bajo condiciones de eficiencia e incorporar una utilidad razonable. Para estos efectos, la Comisión actualizó los valores resultantes del modelo a precios de 2026 y consideró las diferencias de costos asociadas al ámbito local o nacional del envío y a los rangos de peso.

Como resultado de este ejercicio, la CRC encontró que las tarifas aplicadas por el OPO al producto focal se ubican significativamente por encima tanto de las tarifas comparables como de los valores derivados del modelo de empresa eficiente. Este resultado adquiere especial relevancia en un mercado en el que el OPO es el único oferente, los demandantes enfrentan posibilidades limitadas de sustitución y las tarifas son determinadas unilateralmente bajo un régimen de libertad tarifaria.

Los resultados anteriores evidencian que las condiciones estructurales del mercado no proporcionan presiones competitivas suficientes para orientar la determinación de las tarifas hacia niveles consistentes con los costos eficientes de prestación y una utilidad razonable. En consecuencia, la Comisión consideró necesario evaluar alternativas regulatorias dirigidas a establecer condiciones tarifarias eficientes, transparentes y previsibles para la prestación del producto focal.

Con base en lo mencionado esta Comisión identificó para discusión las siguientes alternativas regulatorias:

(i) Statu quo - mantener el régimen de libertad tarifaria vigente: Mantener el régimen de libertad tarifaria actualmente aplicable, sin introducir criterios, metodologías o medidas regulatorias adicionales para la determinación o actualización de las tarifas. En consecuencia, el OPO conservaría la facultad de fijarlas y modificarlas de acuerdo con su procedimiento interno y dentro del marco legal vigente.

(ii) Adoptar las tarifas del SPU con su esquema de actualización: Establecer como tarifas fijas para los servicios objeto de análisis los valores ya regulados para la correspondencia prioritaria certificada perteneciente al SPU, diferenciados por ámbito y rango de peso incluido el valor de la certificación. En esta alternativa, la tarifa base no se determina nuevamente a partir de los costos eficientes específicos del servicio analizado, sino que se adopta como referencia el nivel tarifario definido para el SPU, junto con su mecanismo y periodicidad de actualización. Lo anterior no implica incorporar el producto analizado al Servicio Postal Universal ni modificar su naturaleza jurídica.

(iii) Tarifa fija basada en el modelo de empresa eficiente con actualización por IPC: Establecer tarifas fijas iniciales para cada ámbito y rango de peso a partir de los resultados del modelo de empresa eficiente, actualizados con un factor acumulado del IPC, de manera que la tarifa refleje una referencia vigente de los costos eficientes de prestación del servicio e incorpore una

remuneración razonable. Una vez definida la tarifa inicial, esta sería actualizada anualmente de acuerdo con la variación del IPC correspondiente al período establecido en la regulación.

(iv) Tarifa fija basada en el modelo de empresa eficiente con actualización ponderada por IPC y salario mínimo: Establecer tarifas fijas iniciales para cada ámbito y rango de peso a partir de los resultados del modelo de empresa eficiente y actualizarlas anualmente mediante una fórmula que combine la variación del IPC y la del indicador salarial definido en la regulación. La ponderación de cada componente correspondería a su participación dentro de la estructura de costos del operador.

De conformidad con la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN), la CRC evaluó estas alternativas mediante un análisis costo-efectividad. Este análisis comprendió tres etapas: (i) la construcción de un índice de efectividad mediante un ejercicio multicriterio; (ii) la estimación de los costos asociados a cada alternativa durante el horizonte de evaluación; y (iii) la comparación conjunta de los resultados de costo y efectividad, con el propósito de identificar la opción que presentara el mejor desempeño relativo para el cumplimiento de los objetivos regulatorios.

Para determinar la efectividad de las alternativas, la CRC evaluó su desempeño frente a los siguientes criterios: (i) estabilidad y predictibilidad tarifaria; (ii) facilidad de implementación y adaptación; (iii) facilidad de seguimiento, control y vigilancia; y (iv) promoción de la eficiencia. La ponderación de estos criterios se efectuó mediante la metodología de Proceso de Análisis Jerárquico —AHP, por sus siglas en inglés—, de acuerdo con el procedimiento desarrollado en el documento soporte del presente acto administrativo.

Como resultado del análisis multicriterio, la alternativa 3 obtuvo el mayor índice de efectividad, con un resultado de 33,6%, seguida por la alternativa 2, con 27,6%; la alternativa 4, con 26,9%; y la alternativa 1, correspondiente al statu quo, con 11,9%. El desempeño de la alternativa 3 se explica principalmente por su estabilidad y la certeza que brinda a los agentes para predecir las tarifas a futuro, permitiendo reducir incertidumbre en la elaboración de sus presupuestos.

Para estimar los costos asociados a cada alternativa, esta Comisión proyectó los volúmenes de envíos correspondientes a cada ámbito y rango de peso y los combinó con la trayectoria tarifaria resultante de cada esquema durante el horizonte de análisis. Este ejercicio permitió establecer que las alternativas basadas en referentes de eficiencia generan un costo agregado sustancialmente inferior al correspondiente al mantenimiento del régimen de libertad tarifaria.

Una vez normalizados y comparados los resultados de costo y efectividad, la alternativa 3 presentó la relación costo-efectividad más favorable entre las opciones evaluadas. Esta alternativa es la que presenta el mejor desempeño conjunto, con la relación más favorable entre efectividad y costo, en la medida en que promueve el cumplimiento de los objetivos regulatorios, contribuye a garantizar tarifas sustentadas en criterios de eficiencia económica y atiende la falla de mercado identificada, al establecer una tarifa basada en el modelo de empresa eficiente y preservar su valor real mediante una actualización por IPC.

A partir de los resultados anteriores, la Comisión concluyó que la alternativa 3, denominada «Tarifa fija basada en el modelo de empresa eficiente con actualización por IPC», presenta el mejor desempeño conjunto en términos de costo-efectividad y constituye la opción más adecuada para atender el problema regulatorio identificado. En consecuencia, se determinó su adopción mediante la presente resolución.

Para la implementación de la alternativa seleccionada, la Comisión consideró necesario establecer un periodo que permita al OPO realizar las adecuaciones requeridas para aplicar el nuevo régimen tarifario, así como contar con los valores definitivos de los indicadores utilizados para calcular las tarifas aplicables durante 2027. Este periodo también permitirá a los impositores del Área de reserva, a las entidades responsables de financiar los servicios prestados con cargo a la Franquicia postal y a los demás agentes involucrados incorporar las nuevas condiciones tarifarias en sus procesos contractuales, presupuestales y administrativos.

Por su parte, la definición del mercado relevante y su incorporación en los anexos 3.3 y 3.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016 producirán efectos a partir de la publicación del presente acto administrativo en el Diario Oficial.

3. ETAPA DE PARTICIPACIÓN SECTORIAL

Con fundamento en los artículos 2.2.13.3.2 y 2.2.13.3.3 del Decreto 1078 de 2015 y en el numeral 8 del artículo 8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), entre el XX al XX de septiembre de 2026, la CRC publicó el proyecto de resolución «Revisión de los servicios vinculados a reserva y Franquicia postal» y el documento soporte correspondiente. Lo anterior, con el fin de garantizar la participación de todos los agentes interesados en el proceso de regulación de la iniciativa mencionada.

Dentro del plazo establecido, se recibieron comentarios, observaciones o sugerencias por parte de los siguientes agentes: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

En atención a los comentarios recibidos durante el proceso de consulta pública, la CRC llevó a cabo una revisión detallada de los argumentos presentados por los agentes del sector.

4. ABOGACIA DE LA COMPETENCIA

El artículo 2.2.2.30.5. del Decreto 1074 de 2015 dispone lo siguiente:

«Artículo. 2.2.2.30.5. Evaluación que debe realizar la autoridad que proyecta expedir un acto. La autoridad que se proponga expedir un acto administrativo con fines regulatorios deberá evaluar su posible incidencia sobre la libre competencia con base en el cuestionario que adoptará la Superintendencia de Industria y Comercio mediante una resolución de carácter general. Esa evaluación deberá realizarla antes de someter a consideración de la Superintendencia de Industria y Comercio el proyecto de acto regulatorio. La resolución que expida la Superintendencia de Industria y Comercio establecerá las preguntas centrales que deberá formularse la autoridad que proyecta expedir un acto administrativo. Con el fin de facilitar la evaluación, las preguntas podrán complementarse con ejemplos o situaciones que sirvan para ilustrar el tipo de efectos de una regulación, perseguidos o no, que puedan restringir indebidamente la libre competencia».

De conformidad con lo establecido en el citado artículo 2.2.2.30.5. del Decreto 1074 de 2015, esta Comisión diligenció el cuestionario expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) mediante el artículo 5 de la Resolución SIC 44649 de 2010, con el fin de verificar si las disposiciones contempladas en la propuesta regulatoria publicada para comentarios del sector tienen efectos en la competencia.

En observancia de lo definido en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, el artículo 2.2.2.30.8. del Decreto 1074 de 2015 y la Resolución SIC 44649 de 2010, el XX de septiembre de 2026 la CRC envió a la SIC el proyecto regulatorio publicado con su respectivo documento soporte, y anexó el cuestionario dispuesto por tal entidad para proyectos regulatorios de carácter general, así como los diferentes comentarios a la propuesta regulatoria que fueron recibidos durante el plazo establecido¹⁶.

La Superintendencia, en sede del mencionado procedimiento de abogacía de la competencia, mediante comunicación identificada con el radicado SIC XXX del XX de octubre de 2026, emitió su concepto sobre la propuesta regulatoria publicada, a propósito de lo cual planteó las siguientes recomendaciones: «(...) XXXXXXXXXXXX (...)»

Esta Comisión procedió a evaluar cada una de las observaciones y recomendaciones plasmadas en el citado concepto, con el resultado que se expone a continuación.

Con carácter previo a la respuesta puntual de cada recomendación, esta Comisión estima necesario precisar el alcance del pronunciamiento de la Superintendencia de Industria y Comercio, a fin de evitar cualquier lectura que exceda su contenido. Con esa finalidad, la CRC considera oportuno traer a colación el contenido del artículo 7 de la Ley 1341 de 2009, así:

«ARTÍCULO 7o. ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA. Además de las disposiciones consagradas en el artículo segundo del Decreto 2153 de 1992, la Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo, a solicitud o de oficio, sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Para estos efectos las autoridades deberán informar a la Superintendencia de Industria y Comercio los actos administrativos que pretendan expedir. El concepto emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio en este sentido no será vinculante. Sin embargo, si la autoridad respectiva se aparta

¹⁶ Estos documentos fueron recibidos en la mencionada superintendencia bajo radicado con el No. XXXXXXXX.

de dicho concepto, la misma deberá manifestar de manera expresa dentro de las consideraciones de la decisión los motivos por los cuales se aparta».

De la citada disposición se desprende que la Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. En este caso, esta Comisión debe resaltar que el concepto rendido en el marco del trámite de abogacía de la competencia previsto en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 indicó que XXX.

Una vez finalizado el plazo definido por la CRC para recibir comentarios de los diferentes agentes del sector, y efectuados los análisis respectivos, se elaboró el documento de respuestas que contiene las razones por las cuales se aceptan o rechazan los planteamientos expuestos. Dicho documento y el presente acto administrativo fueron puestos a consideración del Comité de Comisionados de Comunicaciones, según consta en el Acta No. XX del XX de XX de 2026, y de los miembros de la Sesión de Comisión de Comunicaciones el XX de XX de 2026 y aprobados en dicha instancia, según consta en el Acta No. XX

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Modificar el Anexo 3.3 del Título ANEXOS TÍTULO III de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará de la siguiente manera:

«ANEXO 3.3. LISTA DE MERCADOS RELEVANTES DEL SECTOR POSTAL

1. Mercados minoristas definidos con alcance municipal

- 1.1. Envíos individuales de documentos
- 1.2. Envíos individuales de paquetes de cero (0) a treinta (30) kilogramos
- 1.3. Envíos masivos
- 1.4. Envíos internacionales de entrada de documentos
- 1.5. Envíos internacionales de entrada de paquetes de cero (0) a treinta (30) kilogramos
- 1.6. Envíos internacionales de salida de documentos
- 1.7. Envíos internacionales de salida de paquetes de cero (0) a treinta (30) kilogramos

2. Mercados minoristas definidos con alcance nacional

- 2.1. Envío de dinero de montos pequeños
- 2.2. Envío de dinero de montos grande
- 2.3. Correo certificado físico masivo prestado sobre objetos postales masivos a impositores del Área de reserva y Franquicia postal

3. Mercados mayoristas definidos con alcance municipal

- 3.1. Mercado mayorista de interconexión para el envío de documentos y paquetes

4. Mercados mayoristas definidos con alcance nacional

- 4.1. Mercado mayorista de interconexión para el envío de dinero».

ARTÍCULO 2. Modificar el Anexo 3.4 del Título ANEXOS TÍTULO III de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará de la siguiente manera:

«ANEXO 3.4. LISTA DE MERCADOS RELEVANTES SUSCEPTIBLES DE REGULACIÓN EX ANTE DEL SECTOR POSTAL

- 1. Envíos masivos (1.3 del anexo 3.3)
- 2. Mercado mayorista de interconexión para el envío de documentos y paquetes (3.1. del anexo 3.3)
- 3. Correo certificado físico masivo prestado sobre objetos postales masivos a impositores del Área de reserva y Franquicia postal (2.3. del anexo 3.3)»

ARTÍCULO 3. Adicionar el Capítulo 2 del Título XIII de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará de la siguiente manera:

«CAPÍTULO 2
REGULACIÓN TARIFARIA DEL SERVICIO DE CORREO CERTIFICADO FÍSICO SOBRE
OBJETOS POSTALES MASIVOS PRESTADO A IMPOSITORES DEL ÁREA DE RESERVA Y
BENEFICIARIOS DE LA FRANQUICIA POSTAL
SECCIÓN 1
DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 13.2.1.1. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN. El presente capítulo tiene por objeto establecer las tarifas fijas que deberá aplicar el Operador Postal Oficial por la prestación del servicio de correo certificado físico sobre objetos postales masivos a los impositores del Área de reserva y Franquicia postal, en los ámbitos local y nacional.

ARTÍCULO 13.2.1.2. TARIFAS FIJAS POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE CORREO CERTIFICADO FÍSICO MASIVO A IMPOSITORES DEL ÁREA DE RESERVA Y FRANQUICIA POSTAL. El Operador Postal Oficial deberá aplicar las siguientes tarifas por la prestación del servicio señalado en el artículo 13.2.1.1 de la presente resolución:

Ámbito y peso	Tarifa (pesos constantes de 2026)
Local- Hasta 1 Kg	\$ 6.444,18
Local- Entre 1kg y hasta 2Kg	\$ 9.110,64
Nacional- Hasta 1 Kg	\$ 9.441,85
Nacional- Entre 1kg y hasta 2Kg	\$ 14.998,84

Las tarifas establecidas en el presente artículo incluyen la certificación de entrega y la totalidad de las actividades necesarias para la admisión, clasificación, transporte y entrega del objeto postal.

Los valores previstos tienen carácter de tarifa fija. En consecuencia, el Operador Postal Oficial deberá cobrar exactamente la tarifa correspondiente al ámbito y rango de peso del envío, sin aplicar valores superiores o inferiores, salvo por efecto del redondeo al múltiplo de \$50 más cercano.

ARTÍCULO 13.2.1.3. ACTUALIZACIÓN DE LAS TARIFAS FIJAS. Las tarifas establecidas en el artículo 13.2.1.2 de la presente resolución se actualizarán anualmente de acuerdo con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) reportado por el DANE para el año anterior, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$T_{OPO,t} = T_{OPO,t-1} \times \frac{IPC_{t-1}}{IPC_{t-2}}$$

Donde:

$T_{OPO,t}$: Tarifa del servicio a cobrar por el OPO en el año t.

IPC_{t-1} : Índice de Precios al Consumidor reportado por el DANE para diciembre del año anterior (t-1)

Nota: Las tarifas están expresadas en pesos constantes de 2026 e incluyen el valor de la certificación de entrega. Su actualización a pesos corrientes se realizará a partir del 1.º de enero de 2027 y, posteriormente, el 1.º de enero de cada año, de conformidad con la fórmula prevista en el presente artículo. La CRC publicará anualmente, a título de referencia, los valores de las tarifas actualizadas».

ARTÍCULO 4. VIGENCIA. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

Las disposiciones tarifarias previstas en el artículo 3 de la presente resolución serán aplicables a partir del 1 de enero de 2027.

Dada en Bogotá D.C. a los xxxxx

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

NOMBRE	NOMBRE
Cargo	Cargo
Proyecto No:	
S.C.C. Acta	
Revisado por: Alejandra Arenas Pinto – Coordinadora de Diseño Regulatorio	
Elaborado por: Laura Arzayús Sánchez, Nicolle Cárdenas y Mario Rodríguez	
BORRADOR	