



Bogotá D.C., Noviembre 29 de 2019

Doctora  
**ZOILA VARGAS MESA**  
Directora Ejecutiva (E.F.)  
Comisión de Regulación de Comunicaciones  
Calle 59 A bis No. 5- 53  
Edificio Link siete sesenta, piso 9  
[mercadospostales@crcom.gov.co](mailto:mercadospostales@crcom.gov.co)  
Ciudad.

**Asunto: Comentarios al Proyecto de Resolución "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".**

Respetada Dra. Vargas:

Nos permitimos enviar los comentarios al Proyecto de resolución indicado en el asunto. Para empezar resaltamos el hecho que la CRC haya resuelto, después de algunos años de estudio, **definir todos los mercados relevantes del sector postal**. Este es sin duda un avance para competencia en el mercado debido a que es fundamental que todos los intervinientes operen dentro de la regulación, sean contados y reporten a las autoridades correspondientes la información que se deriva de su operación. Estamos hablando de operadores de telecomunicaciones, postales y plataformas OTT. Todo esto redundará en una externalidad positiva al momento de diseñar las políticas públicas del sector.

Retomamos algunas de las afirmaciones que se hicieron en la audiencia pública el pasado 19 de noviembre y resaltamos que el regulador tenga claro dos elementos claves: (i) el reconocimiento que los mercados de telecomunicaciones y postales enfrentan transformaciones cada ciertos años; cambios como la disrupción de los OTT; y (ii) el interés por la definición correcta de los mercados relevantes sin mediar actuaciones particulares para algún operador del mercado postal. La CRC indicó que lo que se busca es "definir bien la cancha" para una adecuada regulación en la que se pueda conocer la realidad del mercado postal, y no de la intención sancionatoria frente a uno de los actores del mercado. Circunstancia que es favorable desde el punto de vista competitivo.

Los comentarios están organizados en dos secciones. La primera hace referencia al documento soporte, en la que se sugiere que la regulación debe tener en cuenta a las plataformas OTT. Insistimos que dejar por fuera del alcance regulatorio a una parte del mercado podría llevar a que el esfuerzo en la definición de los mercados relevantes del sector postal resulte incompleta. En la segunda parte se hacen comentarios y sugerencias concretos al contenido del proyecto de resolución en la cual reiteramos que todos deben ser contados.

Carrera 68 A No. 24 B – 10  
Teléfonos: 57 - 1 – 7429797 – 7500 300  
Bogotá, D.C., Colombia  
[www.claro.com.co](http://www.claro.com.co)

## 1. COMENTARIOS AL DOCUMENTO SOPORTE:

Se valora que tanto la hoja de ruta del sector postal, como el desarrollo de proyectos como el de definición de los mercados relevantes se hayan realizado bajo criterios de mejora normativa y la metodología de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). En este sentido, el documento objeto de estudio establece:

*“(…)Bajo este contexto y en aplicación de **criterios de mejora normativa**, el documento de formulación del problema del presente proyecto, publicado en junio de 2018, se concentró en el análisis de uno de los **proyectos planteados en la Hoja de Ruta**, esto es, la “Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal como base de procesos de monitoreo, y establecimiento de la lista de mercados susceptibles de regulación ex ante a efectos de profundizar en su análisis regulatorio”, que tiene como propósito brindar un marco analítico de aplicación específica al sector postal en Colombia que permita identificar las dinámicas competitivas del mercado y su impacto (...)”.* (NCFT)

Es así que a lo largo del estudio se analizan los diferentes servicios de giros, transferencias bancarias o plataformas OTT que prestan este tipo de servicios, llegando a la conclusión que las plataformas OTT que ofrecen este tipo de servicios, son consideradas como irrelevantes para la definición de mercado, y que en este sentido no van a ser sujetos de regulación.

De manera respetuosa CLARO rechaza la conclusión a la que llega el documento, y solicita se analice y se incluya a todos los agentes o actores que impactan de forma transversal a todos los tipos, clases y modalidades de servicios de comunicaciones (incluido el postal y el de giros bancarios). Será fundamental que la CRC solicite información que permita contrastar las afirmaciones sobre la “irrelevancia” de unos servicios.

De nada servirá definir los mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante para el sector postal y demás servicios de comunicaciones, si antes no se trabaja y pone en marcha un entorno regulatorio que reconozca a estos agentes disruptivos, como competidores o cuando menos como concurrentes a dichos mercados. En ese orden de ideas, al dejar de lado a los prestadores de servicios de giros y transferencias (NEQUI, DAVI PAY), no será posible contar con cifras y estadísticas reales del mercado y en consecuencia, el diseño regulatorio nunca podrá alinearse con la realidad del sector y la evolución tecnológica.

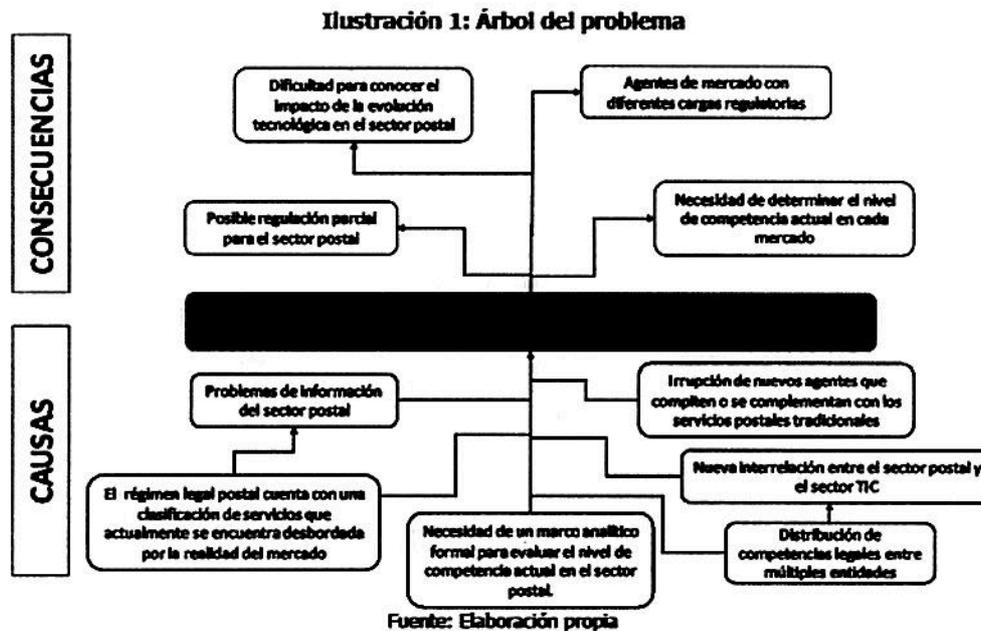
En este sentido se invita a la CRC a que adicional a la realización de encuestas a los hogares que permitan medir el grado de penetración de los OTT en Colombia, genere regulación que esté a tono con las tendencias internacionales (orientadas a vincular a los OTT a como agentes formales de

---

<sup>1</sup> Ver: Documento amarillo-Proyecto de resolución *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*. Recuperado el 18 de noviembre de 2019 en [https://www.crc.com.gov.co/uploads/images/files/documento-sopORTE\(1\).pdf](https://www.crc.com.gov.co/uploads/images/files/documento-sopORTE(1).pdf)



mercado). Este pedido resulta coherente con lo expuesto en el árbol del problema (pág. 7), en el cual es la misma CRC la afirma que: “(...) **Los cambios en las dinámicas competitivas del sector postal hacen necesario profundizar en el conocimiento de la estructura y desempeño actual del mercado (...)**”. Adicionalmente, establece como consecuencia de los cambios en las dinámicas de los mercados postales –entre otras cosas- i) la necesidad de determinar el nivel de competencia en cada mercado; y ii) la existencia de agentes de mercado con diferentes cargas regulatorias.



Fuente CRC Documento Amarillo pág. 7

Los OTT representan sin lugar a dudas uno de los mayores cambios existentes en las dinámicas competitivas de los mercados de telecomunicaciones y postales, por lo cual es indispensable que el regulador considere a todos los concurrentes y pueda monitorear el desempeño del mercado con información completa.

Así las cosas, consideramos que para “*desarrollar e implementar un marco analítico formal para caracterizar la competencia en los mercados relevantes postales en Colombia*” y para suplir la “*necesidad de un marco analítico formal para evaluar el nivel de competencia actual en el sector postal*”, es indispensable realizar un análisis profundo del rol de los OTT en los servicios de telecomunicaciones y postal; tenerlos en cuenta como intervinientes en estos mercados.



### 1.1. Comentarios al punto 4. Metodología para la definición de mercados relevantes del sector postal.

En este punto la CRC reitera que:

*“(…) Como se ha mencionado, este documento se concentra en la definición de los mercados relevantes del sector postal que servirá de insumo para otros proyectos regulatorios cuyo objetivo será el desarrollo de los análisis de competencia en los mercados definidos, la identificación de los mercados y servicios susceptibles de regulación ex ante y la expedición de las medidas regulatorias necesarias para solucionar los problemas de competencia identificados (...)”.* (NCFT)

Por ello, hacemos extensivos a este capítulo, los comentarios desarrollados en el punto anterior, relacionados con la necesidad de vinculación de los OTT agentes intervinientes dentro de los mercados relevantes, toda vez que sin su información no es posible contar con cifras reales de mercado ni se contaría con información suficiente y pertinente para el diseño de una regulación que refleje la realidad de los mercados y del país.

### 1.2. Comentarios al punto 6.2. Análisis de sustituibilidad de servicios focales.

En este capítulo, la CRC *“(…) desarrolla el análisis de sustituibilidad de la demanda para los servicios focales definidos de giros postales segmentados según el cliente que realiza el envío (personas y empresas) y el monto enviado (cantidades pequeñas y grandes de dinero), con el fin de definir los mercados relevantes en los que participan los servicios de giros postales y establecer si deben ampliarse para incluir servicios no postales (...)”*<sup>3</sup>

La página 75 se hace el análisis de los giros postales enviados por personas vs aplicaciones móviles para enviar dinero. La CRC concluye que las aplicaciones móviles como NEQUI y DAVIPLATA tienen la potencialidad de convertirse en sustitutos de los giros postales, con lo cual se evidencia la necesidad de entrar a equilibrar las condiciones de juego dentro del mercado, los servicios no tradicionales que tienen la virtud o la potencialidad de ser sustitutos de los servicios de giros postales, con el objetivo de facilitar su ejercicio, como el de los operadores tradicionales en condiciones de competencia e igualdad de cargas ante las autoridades.

---

<sup>2</sup> Ver: Documento amarillo-Proyecto de resolución *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*. Pág. 13. Recuperado el 18 de noviembre de 2019 en [https://www.crc.com.co/uploads/images/files/documento-soporte\(1\).pdf](https://www.crc.com.co/uploads/images/files/documento-soporte(1).pdf)

<sup>3</sup> Ver: Documento amarillo-Proyecto de resolución *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*. Pág. 63 y siguientes. Recuperado el 18 de noviembre de 2019 en [https://www.crc.com.co/uploads/images/files/documento-soporte\(1\).pdf](https://www.crc.com.co/uploads/images/files/documento-soporte(1).pdf)

Solicitamos a la CRC, conforme a los argumentos expuestos a lo largo del documento, reformular el proyecto regulatorio e incluir las aplicaciones móviles en la definición minorista de los mercados identificados, incluyendo, pero no limitado al de giros postales.

## 2. COMENTARIOS ESPECIFICOS AL PROYECTO DE RESOLUCION:

En la parte considerativa del proyecto de Resolución la CRC expresa:

*"(...) Que mediante el documento denominado Análisis del mercado relevante para el servicio de giros postales nacionales expedido por la CRC en 2013, se estudió la evolución de las condiciones de competencia en el mercado de los servicios de pago en el país, considerando tanto a los operadores del sector postal como a aquellos servicios provistos por entidades del sector financiero, y que podrían resultar sustitutos de los servicios de giros postales nacionales. Así, con el fin de definir el mercado relevante, se analizó, entre otros aspectos, la naturaleza de los servicios postales de pago y de los servicios financieros; se realizó una caracterización de la oferta y la demanda de dichos servicios; y se llevó a cabo un análisis de sensibilidad de la demanda ante cambios en los precios de los servicios postales; con lo que se concluyó que los servicios postales de pago no eran sustitutos perfectos de las alternativas financieras (...)"*<sup>4</sup>. (NCFT)

Sobre este particular, dada la rapidez de la evolución tecnológica y el desarrollo de nuevos servicios disruptivos (como los OTT) que impactan a todos los servicios tradicionales de comunicaciones, es fundamental que para efectos de contar con un contexto global e integral de los mercados, la CRC tenga en cuenta la existencia y surgimiento de prestadores de servicios sustitutos, diferentes a los prestados ordinariamente, tanto por los operadores de servicios de comunicaciones, como por las entidades del sector financiero, con miras a reformular las metodologías de diseño regulatorio.

En línea con lo expuesto, es necesario revisar en profundidad los servicios no tradicionales, prestados por estas últimas, bajo esquemas de servicios OTT, que pueden exceder la regulación propia del sector financiero.

En síntesis es necesario que la hoja de ruta incluya y analice a estos nuevos agentes y no se limite a hacer un diagnóstico e identificación de mercados aplicables exclusivamente a los agentes tradicionales, ya que se trataría de un ejercicio regulatorio que no reduciría la brecha legal y regulatoria existente, sino que la agravaría. Se debe contar con la información de los OTT y estos deben ser vinculados a todos los mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, como primera medida para reducir la brecha regulatoria y lograr un diseño regulatorio que se ajuste a la realidad del mercado y del país y no sólo a la realidad operativa y comercial de los operadores tradicionales.



---

<sup>4</sup> Ver: Proyecto de Resolución CRC "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". Recuperada el 18 de noviembre de 2019 en <https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/proyecto-resoluci%C3%B3n-mercados-relevantes-postales-191106.pdf>

Máxime, si este ejercicio será el insumo para *"(...) la imposición de medidas regulatorias específicas serán materia de revisión y estudio de los proyectos regulatorios que esta Comisión va a desarrollar, en concordancia con las agendas regulatorias que se definan; dentro de los cuales se encuentran "Desarrollo de un régimen de grandes impositores y servicios de valor agregado"; "Revisión del mercado de giros postales y aprovechamiento de la red de giros para promover la inclusión financiera en Colombia" y "Revisión del régimen de tarifas, calidad y reclamaciones de los servicios pertenecientes al SPU (...)"*<sup>5</sup> (NCFT).

Conocedores de todos los análisis que hizo la CRC a lo largo de este proyecto y con el ánimo de fomentar la competencia, reiteramos a la Comisión que es fundamental una adecuada inclusión no solamente de los operadores tradicionales sino de sus sustitutos, entendiéndose plataformas OTT. Todos hacen parte del ecosistema de los giros postales. Esto tiene especial importancia debido a que en el proyecto de resolución se reconoce

*"(...) Que en los análisis para la definición de mercados relevantes se estudian las presiones competitivas a las que se enfrentan las empresas, identificando cuáles son los agentes en el mercado, y cuál es la influencia que cada uno de ellos ejerce para disciplinar la conducta de sus competidores, razón por la cual no se trata de un ejercicio jurídico en estricto sentido, sino de la aplicación de una metodología de carácter económico que se utiliza para asegurar que las medidas regulatorias que han de aplicarse a los servicios postales, se fundamenten en criterios y condiciones de orden económico como son los análisis de las condiciones de competencia y la presencia de fallas en el mercado, que ameriten la imposición de medidas regulatorias ex ante por parte de la CRC, en el ámbito de sus competencias (...)"* (Pág. 3)

Esperamos que estos comentarios aporten a la discusión generada por la CRC en torno a la definición de los mercados relevantes del sector postal, así como a las demás propuestas sobre las cuales puedan resultar pertinentes nuestros aportes.

Cordialmente,



**SANTIAGO PARDO FAJARDO**

Director Corporativo de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales.

---

<sup>5</sup> Ver: Proyecto de Resolución CRC "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". Pág. 6. Recuperada el 18 de noviembre de 2019 en <https://www.crc.com.gov.co/uploads/images/files/proyecto-resoluci%C3%B3n-mercados-relevantes-postales-191106.pdf>