

Bogotá D.C., 11 de octubre de 2010

Doctor

CRISTHIAN LIZCANO ORTIZ

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES - CRC -

Ciudad

Asunto: Proyecto de Resolución "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"

Respetado doctor Lizcano:

Atendiendo la amable invitación para presentar comentarios al proyecto de la referencia, con la debida atención y dentro de la oportunidad prevista, presentamos los comentarios de la CCIT sobre el particular, los cuales desarrollaremos en tres partes, así:

En la primera parte, se hacen unas consideraciones previas sobre los operadores postales, las clases de servicios y las facultades de la CRC para regularlos, principalmente porque es necesario referirse a la mensajería especializada como una categoría especial de los servicios de correspondencia masiva. En la segunda parte del documento, hacemos comentarios concretos a la propuesta de resolución con el fin de proponer algunos ajustes que contribuyan a su mejoramiento, especialmente en relación con los servicios de mensajería expresa masiva. Finalmente, el documento hace unas consideraciones de índole económico con el fin de ajustar la regulación postal a las características de los servicios, las necesidades de los usuarios y las condiciones del mercado, principalmente, con el

fin de promover la competencia y garantizar la calidad del servicio a precios justos.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

1. Sujetos de aplicación del proyecto de regulación.

La Ley 1369 de 2010 establece que los servicios de mensajería expresa y mensajería especializada están sometidos a un régimen jurídico distinto. En efecto, el artículo 46, transitorio, establece lo siguiente:

"las empresas que presten servicios postales a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, podrán mantener sus concesiones y licencias hasta por el término de los mismos, bajo la normatividad legal vigente en el momento de su expedición y con efectos sólo para esas habilitaciones. Cumplido el término fijado por las concesiones o licencias, se les aplicará el nuevo régimen previsto en la ley" (la subraya no es original).

Con fundamento en lo anterior, es claro que la ley contempla la existencia de dos clases de títulos habilitantes para los servicios de distribución masiva y, por ende, dos tipos de servicios, así: *i)* los servicios de mensajería especializada que prestan las empresas que **NO** se acogieron a la Ley 1369 de 2010; *ii)* los servicios de mensajería expresa que prestan las empresas que obtuvieron su título habilitante con posterioridad a la Ley 1369 de 2010 o que se acogieron a ella.

Mutatis mutandis, en el sector de telecomunicaciones, cuando un operador de telecomunicaciones se acoge a la Ley 1341 de 2009, renuncia al título habilitante y, por lo tanto, bajo el nuevo régimen jurídico no se considera como prestador de un servicio de telecomunicaciones específico, sino como un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones. Pero si el operador decide conservar el título de

concesión, seguirá designándose como operador del servicio o los servicios para los cuales tiene el contrato de concesión o la licencia, es decir, operador de telefonía móvil celular, de servicios de valor agregado, etcétera.

Esta interpretación también se sustenta en que la Ley 1369 de 2009, artículo 3, numeral 2, contempla la posibilidad de que existan servicios postales distintos a aquellos que la misma ley define (correo, de pago y mensajería expresa), cuyas características y condiciones de operación pueden ser objeto de una reglamentación específica.

En efecto, establece la norma citada:

"2. Servicios Postales. Los Servicios Postales consisten en el desarrollo de las actividades de recepción, clasificación, transporte y entrega de objetos postales a través de redes postales, dentro del país o para envío hacia otros países o recepción desde el exterior. Son servicios postales, entre otros, los servicios de correo, los servicios postales de pago y los servicios de mensajería expresa (la subraya no es original).

En conclusión, las concesiones o licencias otorgadas para la prestación del servicio de mensajería especializada tienen un régimen jurídico distinto al de las habilitaciones del servicio de mensajería expresa que consagro la Ley 1341 de 2009 y, en consecuencia, tienen una regulación distinta.

Consecuente con el argumento anterior, la CRC en el proyecto de resolución que presenta a comentarios, en el artículo 2, define como "sujetos de la regulación" a los operadores de mensajería expresa y de servicios postales de pago, razón por la cual la regulación no aplicaría a los operadores de los servicios de mensajería especializada que, como tales, no se acogieron a la Ley 1369 de 2009.

2. Diferencias entre los servicios de mensajería expresa y de mensajería especializada.

Equipara la CRC en el documento soporte de la propuesta de regulación el servicio de mensajería especializada con el servicio de mensajería expresa¹, cuando la Ley 1369 de 2009 fija características distintas entre ellos, como la propia CRC lo reconoce en el documento soporte² y, por consiguiente, les fija un régimen jurídico distinto.

En efecto, según la CRC concluye en el documento mencionado, que los servicios de mensajería especializada y de mensajería expresa presentan diferencias en cuanto al registro individual, la forma de admisión, el tiempo de entrega y la posibilidad de rastreo.

Se confirma esta premisa porque los servicios de mensajería especializada tienen una norma especial que determina el tiempo de entrega de los envíos postales, los cuales: *i)* están definidos por una norma de superior jerarquía al acto administrativo de la CRC (Decreto 229 de 1995); *ii)* hacen parte del régimen jurídico de su habilitación, de manera que están por fuera de las facultades de intervención de la CRC (Ley 1369 de 2010, art. 46); *iii)* son distintos a los que propone la regulación.

II. COMENTARIOS A LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

Ante todo, es necesario insistir en que demostrada la existencia de categorías distintas de servicios de mensajería, es necesario adecuar toda la propuesta a cada una de las posibles alternativas, partiendo de la base que si bien existe un servicio que se conoce como "mensajería expresa", el cual debe cumplir con todas y cada una de las características que establece la Ley 1369 de 2009, artículo 3, numeral

¹ "El servicio de Mensajería Especializada hoy denominado de Mensajería Expresa", p. 20

² Idem.

2.3, también es posible que existan otros servicios que guardarían alguna similitud pero que no reúnen las mismas características, como los servicios de mensajería especializada, que carecen del atributo de trazabilidad, entre otros que ha identificado la CRC.

A continuación, se procede al análisis particular del articulado, así:

1. Velocidad y confiabilidad

Establece el proyecto que los indicadores deben definirse sobre los parámetros de velocidad y confiabilidad. Como indicador de confiabilidad se propone que el mismo se mida con base en el número de objetos postales entregados en buen estado.

Al respecto, se considera que el concepto de "buen estado" es subjetivo y puede ser muy difícil su verificación, de manera que se propone como alternativa el "número de reclamaciones de los usuarios", indicador que es mucho más claro y no está sujeto a la interpretación del propio proveedor del servicio.

Es importante agregar que un indicador de este tipo se alinea mejor con otras prácticas internacionales como las del Comité Europeo para la Regulación Postal. De hecho, el concepto de "entrega en buen estado" no tenemos referencia de este indicador en otra regulación que pueda aceptarse como ejemplo de "buena práctica".

De igual manera, es conveniente incluir un indicador sobre el desempeño del call-center (estándar 3), como se propone en el documento soporte.

2. Tiempo de entrega del servicio de mensajería expresa

La regulación contempla que los objetos postales que sean impuestos en días “en los que el operador no presta el servicio” o en la última hora prevista para la recolección, se entiendan impuestos el día hábil siguiente.

Esta presunción del regulador es contraria a algunas ofertas comerciales que se comprometen a entregar el objeto postal al día siguiente, las cuales solo tiene como excepción que el día siguiente en que se debía producir la entrega sea dominical o festivo.

Vale la pena anotar que por práctica comercial, para efectos de la prestación del servicio postal, el sábado se considera día hábil y que no es imposible considerar que el proveedor del servicio se comprometa a entregar en horas algunos envíos.

Por lo anterior, el artículo 5 del proyecto de resolución restringe las ofertas comerciales que pueden darse en un ambiente de competencia y que pretenden satisfacer al cliente.

3. Intentos de entrega del servicio de mensajería expresa

Propone la regulación que para los servicios de mensajería expresa masiva, el número de intentos de entrega sea solo uno. Al respecto se considera que la regulación no debe fijar un criterio diferencial para esa modalidad y que la misma debería tener los mismos intentos de entrega cuando se trata de un envío individual.

Es necesario agregar – y se insistirá más adelante en ello – que si el propio regulador contempla diferencias entre el servicio de mensajería expresa de objetos postales en forma individual y el de mensajería expresa masiva, así mismo debe reconocer diferencias en las tarifas de ambas modalidades.

Esta discriminación se hace en el artículo 15, parágrafo y en el artículo 17, numeral 2.

4. Rastreo de objetos postales masivos

Establece el proyecto, en el artículo 20, párrafo, que: "Para el caso de los envíos de Mensajería Expresa que tenga como fin la distribución de objetos postales masivos, las partes podrán negociar libremente los eventos que serán objeto de rastreo".

Esta prescripción coincide con la posición que ya hemos fijado ante la CRC en relación con la aplicación de la Resolución CRC 2567 de 2010, en cuanto a que la tarifa fijada para el servicio de mensajería expresa debe ser revisada y corregida en aquellos casos en que no se ofrecen o cumplen con las características definidas en la ley para este servicio, como es, entre otras, la posibilidad de rastreo del objeto postal.

Por lo anterior, se propone aclarar en este sentido el artículo 3, de la Resolución CRC 2567 de 2010 y, como complemento de lo anterior, también se solicita que la CRC establezca cuáles son las acciones o eventos que debe cumplir el operador postal como parte del rastreo, porque es conocido que en algunos casos se está asumiendo como rastreo la posibilidad de informar el lugar y fecha de recepción y el medio de transporte empleado para el envío, sin que esto permita establecer con claridad la ubicación real del objeto postal, tal como lo determinan los estándares de la UPU.

5. Devolución del objeto postal

Contempla el proyecto la posibilidad de hacer un cobro adicional por la entrega al remitente del objeto postal en su residencia, a solicitud del mismo. En tal caso, sería conveniente precisar que el valor a cobrar no puede ser superior al valor previsto para un servicio local o urbano.

6. Devolución de giros postales

Como en otros aspectos, el regulador interviene en perjuicio del consumidor, limitando la oferta comercial al presumir que los giros no pueden ser entregados en el lugar de residencia del destinatario. Por lo tanto, causales de devolución como "desconocido" y "no reside" podrían tener cabida en esta modalidad.

7. Sanciones

Establece el proyecto de regulación, en el artículo 26, que el incumplimiento de las condiciones de prestación de los servicios postales divulgadas por éstos antes sus clientes o usuarios constituye una infracción leve al régimen postal.

Al respecto, consideramos que para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones no está subordinado a ninguna otra entidad y tiene la facultad de ejercerlas en forma autónoma y conforme a los criterios que el legislador establece, de manera que no puede la CRC fijar el grado de la falta.

III. REVISIÓN DE LA RESOLUCIÓN CRC 2567 DE 2010

Ante la claridad del objetivo de la medida regulatoria de establecer un piso para la mensajería expresa masiva mediante el uso del modelo de Bottom-up, y teniendo en cuenta los resultados de la aplicación del mismo y las caracterizaciones que se hacen del mercado postal, nos permitimos realizar los siguientes comentarios:

1. Modelo de costos

Es claro que tal como lo reconoce la CRC en la propuesta regulatoria, "la industria postal en el país se caracteriza por el hecho de que los operadores

trabajen en los segmentos altos de las curvas de costos unitarios no teniendo ninguno de ellos, por su tamaño, la capacidad de trabajar en los segmentos bajos de costos³; y que: “Este hecho, aunado al bajo ritmo de cambio tecnológico que incorporan los servicios postales dada su naturaleza intensiva en procesos que requieren trabajo humano”⁴ deja en evidencia que la aplicación de un modelo de costos en el corto plazo puede mantenerse en el tiempo durante ciertos periodos de monitoreo de dicho mercado y pueden llegarse a interpretar como costos a largo plazo, donde “ninguno de los insumos es fijo y por lo tanto, no hay costos fijos”⁵.

Adicionalmente, la teoría microeconómica afirma que estar en el punto A (gráfica) se traduce en la recuperación de los CMV (Costos medios variables), lo que se interpreta como el punto en el cual al operador le es indiferente salir del mercado o permanecer en el, tal y como se ratifica en el documento.

Es así que, “por dicha razón, se considera que desde el punto de vista económico, es conveniente y racional para el prestador del servicio permanecer, en el corto plazo en el mercado, a pesar de la existencia de pérdidas contables a niveles de producción que se encuentran entre el punto A y B”⁶. Lo anterior, unido a la afirmación que en el largo plazo “ninguno de los insumos es fijo y por lo tanto, no hay costos fijos”⁷, nos lleva a concluir que el piso de la tarifa debería fijarse racionalmente en el cubrimiento de los CMV.

Estos reconocimientos por parte del ente regulador, sumados a las afirmaciones de que “un operador eficiente, en un mercado competido, deberá operar en el corto plazo, donde el precio iguala al costo marginal, y este, a su vez, minimiza el costo variable medio”⁸ y, aún más, al reconocimiento del regulador de que de acuerdo con la información entregada por los operadores, se observan

³ Propuesta Regulatoria Tarifa Mínima Mensajería Expresa Masiva, CRC 2010, pág. 37

⁴ Propuesta Regulatoria Tarifa Mínima Mensajería Expresa Masiva, CRC 2010, pág. 37

⁵ Propuesta Regulatoria Tarifa Mínima Mensajería Expresa Masiva, CRC 2010, pág. 39

⁶ Propuesta Regulatoria Tarifa Mínima Mensajería Expresa Masiva, CRC 2010, Pág. 39

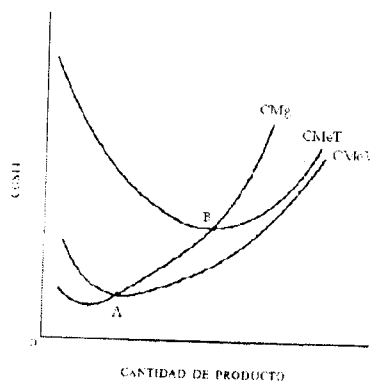
⁷ Propuesta Regulatoria Tarifa Mínima Mensajería Expresa Masiva, CRC 2010, pág. 39

⁸ Propuesta Regulatoria Tarifa Mínima Mensajería Expresa Masiva, CRC 2010, pág. 38

negociaciones con valores unitarios que se encuentran alrededor del costo medio variable de corto plazo calculado para el modelo, permite concluir que las empresas postales trabajan o proyectan trabajar con economías de escala que les permite cubrir sus costos fijos y enfatiza el punto de vista del esquema de tarifas mínimas incrementales que se planteó en la propuesta regulatoria, es decir:

A partir de la expedición de la presente resolución	120 pesos constantes de enero de 2010
A partir del primero de enero de 2011	257 pesos constantes de enero de 2010
A partir del primero de enero de 2012	394 pesos constantes de enero de 2010

Ahora bien, si teniendo en cuenta todos estos preceptos, y la consideración de la comisión que creía conveniente un piso tarifario que se fijara inicialmente de acuerdo con los costos medios variables, y que fuera aumentando progresivamente hasta alcanzar el valor asociado a los costos medios totales, para lo cual proponían las 3 tarifas mínimas mencionadas en la tabla con sus 3 fechas de aplicación, no es comprensible como en la publicación de la resolución se decidió, por lo que se puede interpretar en los resultados del modelo, definir como tarifa mínima el valor del costo medio total de \$394 pesos para el operador, dejando de lado la propuesta puesta a discusión del sector de una tarifa piso incremental.



1. Tarifas diferenciales

A lo largo del documento soporte del proyecto de resolución, la CRC sostiene que para la prestación del servicio de mensajería expresa existen distintas soluciones en infraestructura tecnológica; diferentes tiempos de entrega, los cuales pueden ser libremente negociados; distintas condiciones para la prestación del servicio, como la prueba de entrega, los intentos de entrega, el rastreo o la solución en caso de avería del objeto postal, lo cual conlleva a que los costos en que incurren los operadores sean distintos y que la tarifa que se cobra por el servicio deba ser también distinta, atendiendo a lo ordenado por la Ley 1369 de 2009, artículo 2, numeral 4, que a la letra dispone:

*Artículo 2. Objetivos de la intervención del Estado. La intervención del Estado en los servicios postales tendrá los siguientes objetivos:
(...)*

4. Asegurar 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.

Por otra parte, la resolución no contempla economías de escala o diferencias por distancia o destinos, entre otros aspectos que actualmente hacen parte de la gama de ofertas en el mercado, por lo que antes que promover la competencia, la CRC redujo la oferta y pretende hacerlo aún más mediante el proyecto de resolución.

En consecuencia, es la oportunidad para que la CRC, con base en las mejores prácticas internacionales y la información recabada, precise la Resolución CRC 2567 de 2010, definiendo escalas de precios para el servicio de mensajería expresa, incluyendo factores como el destino y el volumen de los envíos, pues según la norma el valor es igual a nivel local o nacional, cuando el precio de este servicio en zonas urbanas para envíos masivos de grandes volúmenes era muy inferior al establecido por el regulador.

Así mismo, deberían contemplarse categorías dentro de los objetos postales masivos atendiendo a que existen rangos de demanda diferenciables y establecer un régimen de libertad o una tarifa diferencial para aquellos servicios de mensajería expresa que no cumplen todas las características que fueron incluidas dentro de la estructura de costos de la fórmula, así como para aquellos que corresponden al concepto de mensajería especializada.

En tal sentido, consideramos que bastaría con que la CRC aclarara la Resolución 2567 de 2010, mediante un simple párrafo en el que estableciera que los operadores de servicio postal podrán negociar las tarifas del servicio libremente, sin aplicar el valor definido por la CRC, en los siguientes casos:

- 1) Cuando el operador postal no se acoja a la Ley 1369 de 2010 (mensajería especializada).
- 2) Cuando se trate de distribución de un alto número de envíos (economías de escala), determinado por la CRC.
- 3) Cuando no se preste el servicio de mensajería expresa con la totalidad de las características que la ley contempla.


En espera de haber podido contribuir con nuestros aportes y comentarios, me suscribo de usted con sentimientos de consideración y aprecio.

Cordialmente,


RAMIRO VALENCIA COSSIO

Presidente Ejecutivo
CCIT

Copia: Empresas Afiliadas a la CCIT

GRC	
Radicación :	 *201034599*
Fecha :	2010/10/14 12:51:18 P.M.
Remitente :	CCIT
Anexos :	
Asunto :	PROYECTO DE RESOLUCION DONDE SE DEFINEN INDICADORES DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS POSTALES