

REVISIÓN DEL RÉGIMEN TARIFARIO DEL MERCADO DE ENVÍOS MASIVOS

Documento soporte

Política Regulatoria y Competencia

Diciembre de 2023

REVISIÓN DEL RÉGIMEN TARIFARIO DEL MERCADO DE ENVÍOS MASIVOS

CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	ANTECEDENTES	6
3	PROBLEMA IDENTIFICADO	9
3.1	ÁRBOL DEL PROBLEMA	10
3.2	COMENTARIOS SOBRE EL ÁRBOL DEL PROBLEMA	14
3.2.1	COMENTARIOS AL PROBLEMA PLANTEADO	14
3.3	COMENTARIOS SOBRE LAS CAUSAS	15
3.4	COMENTARIOS SOBRE LAS CONSECUENCIAS	17
3.5	DE LA REVISIÓN DEL ÁRBOL DEL PROBLEMA	17
4	OBJETIVOS DEL PROYECTO	22
5	COMENTARIOS RECIBIDOS FRENTE A LAS ALTERNATIVAS REGULATORIAS.....	22
6	ALTERNATIVAS DEL PROYECTO REGULATORIO	29
7	METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS	36
8	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS	41
9	PROPUESTA REGULATORIA	59
10	PARTICIPACIÓN DEL SECTOR.....	64
11	BIBLIOGRAFÍA	64
12	ANEXOS	66

1. INTRODUCCIÓN

El pasado 30 de marzo de 2022, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) expidió la Resolución CRC 6577 "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". A través de la mencionada resolución, la Comisión adoptó las siguientes medidas: i) fijación de la misma tarifa mínima minorista y de interconexión del ámbito nacional para los servicios de mensajería expresa masiva y de correo masivo; ii) fijación de una senda tarifaria de reducción gradual de la tarifa mínima minorista y de interconexión del ámbito local de duración de dos años y medio para el servicio de mensajería expresa masiva, con un valor terminal de la senda a enero de 2025 correspondiente a la tarifa costo eficiente dictada por el modelo de costos del sector postal; y iii) fijación de una tarifa mínima minorista y de interconexión del ámbito local para el servicio de correo masivo igual al valor terminal de la senda tarifaria del servicio de mensajería expresa masiva en ese ámbito geográfico.

En el documento soporte que acompañó el proyecto de resolución que dio lugar a la expedición de la Resolución CRC 6577 de 2022, la CRC constató, en relación con el análisis del mercado de envíos masivos y sus potenciales fallas, que la asimetría regulatoria en ese mercado –que implica la tarifa mínima– ocasiona una distorsión en la asignación de recursos y sienta las bases para la generación de fallas estructurales en el mediano y largo plazo.

Así, una vez aplicados los criterios establecidos en el artículo 3.1.2.3.¹ de la Resolución CRC 5050 de 2016, para determinar si un mercado es susceptible de ser sometido a regulación ex ante, la Comisión constató que los mercados minorista y mayorista de envíos masivos debían ser declarados como sujetos de regulación ex ante dado que existe una falla de gobierno derivada de la asimetría regulatoria generada por la Ley 1369 de 2009, que le estaría confiriendo ventajas competitivas a los agentes que ofrecen los servicios de envíos masivos a través de correo y medios digitales, lo cual puede llevar al deterioro en las condiciones estructurales de competencia en el mencionado mercado relevante.

En este contexto, a partir del 1º de julio de 2022, se equipararon las condiciones de competencia en el mercado relevante de envíos masivos del ámbito nacional, igualando la tarifa mínima entre los servicios

¹ **ARTÍCULO 3.1.2.3. CRITERIOS PARA DETERMINAR MERCADOS RELEVANTES SUSCEPTIBLES DE REGULACIÓN EX ANTE.** "a) *Análisis actual de las condiciones de competencia en el mercado relevante. Es el análisis de la organización industrial y de las barreras a la entrada técnicas, económicas y normativas que se realiza con el fin de caracterizar el nivel actual de la competencia de los servicios. Con este fin, se hace un análisis en el ámbito geográfico para agrupar los municipios, que tienen condiciones de competencia comunes. En caso de evidenciarse la existencia de fallas de mercado a nivel minorista, se estudian los mercados de insumos (mayoristas) dentro de la cadena de valor de dichos mercados.*
b) *Potencial de competencia en el corto y mediano plazo. Debido a la rápida evolución tecnológica y la expansión de coberturas en los mercados relevantes, es necesario revisar si en un horizonte de corto o mediano plazo se espera que se intensifique la competencia en el mercado.*
c) *Aplicación del derecho de competencia. Se estudia la efectividad de la aplicación del derecho de competencia para corregir fallas de mercado mediante regulación ex post.*"

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 3 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

de mensajería expresa masiva y correo masivo para ese ámbito geográfico. De manera que a partir del 1° de enero de 2025, con la finalización de la senda tarifaria aplicada al servicio de mensajería expresa masiva, se equipararían las condiciones de competencia en el mercado relevante de envíos masivos del ámbito local con la igualación de la tarifa mínima entre los dos servicios, correo masivo y mensajería expresa masiva.

Ahora bien, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo –Ley 2294 de 2023– expedida el pasado 19 de mayo, establece que la CRC, en el plazo de un año –a partir de la expedición de la ley– deberá llevar a cabo un proyecto para definir la procedencia de mantener o eliminar el esquema de regulación de tarifa mínima a los servicios de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores. De concluirse que debe mantenerse el esquema de regulación de tarifa mínima, la misma Ley mencionada señala que las actividades que efectúen los operadores de mensajería expresa diferentes a la recepción, clasificación, transporte y entrega de los objetos postales, se considerarán servicios adicionales, los cuales no podrán ser incluidos en el cálculo de la tarifa mínima².

Es así como la CRC incluyó en el documento de modificación de Agenda Regulatoria 2023-2024³ publicado el pasado 2 de agosto, el presente proyecto regulatorio denominado "*Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos*".

Teniendo en cuenta lo anterior, la CRC publicó para comentarios del sector el pasado 25 de septiembre de 2023 el "*documento de formulación y alternativas regulatorias*"⁴ en la que se realizó una caracterización del mercado de envíos masivos y se identificaron las presiones competitivas que ocurren en el mismo, con el fin de identificar las problemáticas que persisten en el mercado, así como las potenciales soluciones identificadas. En el documento se presentaron las causas y consecuencias del problema, con el objetivo de iniciar la discusión de las posibles medidas regulatorias a implementar y su relación con el contexto del mercado de envíos masivos en Colombia. Adicionalmente, se plasmaron los objetivos del proyecto para atender el problema planteado, se propusieron alternativas para resolver la problemática identificada y se formularon una serie de preguntas a todos los interesados en relación con el documento, para contar con argumentos que permitan fortalecer el desarrollo de la actividad regulatoria adelantada.

Dentro del término establecido, los agentes que presentaron comentarios al documento de formulación y alternativas regulatorias fueron (i) Servicios Postales Nacionales S.A. y (ii) Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. BIC.

Teniendo en cuenta la relevancia de la temática presentada y la necesidad de contar con una mayor participación sectorial, la Comisión realizó mesas de trabajo sectoriales con el fin de conocer en mayor detalle las observaciones al documento mencionado. Con posterioridad a la realización de las mesas de

² Artículo 146

³ Disponible para consulta en <https://www.crcm.gov.co/es/biblioteca-virtual/modificacion-agenda-regulatoria-crc-2023-2024>

⁴ Disponible para consulta en <https://crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-16>

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 4 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

trabajo sectoriales, la CRC recibió comentarios de los siguientes agentes (i) Digicom System Corporation S.A., (ii) Federación Nacional de Comerciantes Empresarios –FENALCO– Bogotá-Cundinamarca, (iii) CLADEC Colombia, (iv) ESM Logística S.A.S., (v) Cadena Currier S.A.S. y (vi) Domina Entrega Total S.A.S.

A partir de lo anterior, en esta oportunidad la Comisión presenta el análisis correspondiente a la evaluación de alternativas regulatorias, teniendo en cuenta los comentarios recibidos del sector tanto en la definición de las alternativas definitivas como en su evaluación, y la propuesta regulatoria a partir del mencionado análisis.

El documento está organizado en 12 capítulos incluyendo esta introducción. En el segundo capítulo se presentan los antecedentes del proyecto regulatorio, y a continuación se presenta un análisis del mercado de servicios masivos. En el capítulo cuarto se presenta el problema identificado y los comentarios de los diferentes agentes del sector frente al árbol del problema. En el capítulo cinco, se muestran los objetivos planteados.

Posteriormente, el sexto capítulo presenta los comentarios de los agentes del sector a las alternativas regulatorias inicialmente propuestas. A partir de estos comentarios, en el capítulo siete se plantean las alternativas para resolver la problemática identificada; seguidamente, en los capítulos ocho y nueve se presentan la metodología de evaluación de alternativas utilizada y la evaluación propiamente dicha con sus resultados. Luego, en la sección diez se presenta la propuesta regulatoria, en la once lo referido a la participación del sector y en la doce, la bibliografía.

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 5 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

2. ANTECEDENTES

Sobre el régimen tarifario de los servicios postales, el artículo 12 de la Ley 1369 de 2009 dispone que los operadores de estos servicios –Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo, Operadores de Servicios Postales de Pago y Operadores de Mensajería expresa– se encuentran facultados para fijar libremente las tarifas que cobran por sus servicios, con excepción del Servicio Postal Universal (SPU) y que la CRC podrá regular tales tarifas en los casos en que no haya suficiente competencia, exista una falla de mercado o cuando la calidad de los servicios no se ajuste a los niveles exigidos.

Adicionalmente, el párrafo del artículo mencionado establece que los servicios de mensajería expresa que tuvieran como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores se exceptúan del régimen de libertad tarifaria, para lo cual la CRC debía –dentro de los 6 meses siguientes a su entrada en vigor– fijar una tarifa mínima, cuyo cálculo no podía incluir servicios adicionales diferentes a la recepción, clasificación, transporte y entrega de los objetos postales.

En cumplimiento del mandato legal del párrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009, la Comisión expidió la Resolución CRC 2567 de 2010, mediante la cual se fijó la tarifa mínima del servicio de mensajería expresa que tuviera como fin la entrega de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores de la misma naturaleza. Posteriormente, la CRC profirió la Resolución CRC 3036 de 2011, mediante la cual estableció la tarifa mínima para el servicio de mensajería especializada que tuviera como fin la distribución de objetos postales masivos, así como su interconexión, la cual fue compilada en el Capítulo 6 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016.

En el año 2019, la Comisión expidió la Resolución CRC 5586, mediante la cual se derogaron algunos artículos de la Resolución CRC 3036 de 2011, antes mencionada, entre los que se destaca la definición de “Objetos postales masivos de mensajería especializada”, dado que la última licencia asociada a dicho servicio estuvo vigente hasta enero del año 2016.

En el mismo año 2019, el legislador a través del artículo 19 de la Ley 1978 *“Por la cual se moderniza el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC, se distribuyen competencias, se crea un Regulador Único y se dictan otras disposiciones”*, adicionó el numeral 23 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, para establecer que corresponde a la CRC: *“Regular los aspectos técnicos y económicos relacionados con las diferentes clases de servicios postales, incluyendo aquellos comprendidos en el Servicio Postal Universal, teniendo en cuenta los recursos disponibles para su financiación y la política pública definida para el sector postal por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”*.

Mediante la Resolución CRC 5900 de 2020, la Comisión definió los mercados relevantes del sector postal, entre los que se incluyó el mercado relevante de “Envíos Masivos”, entendido 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

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 6 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

medios digitales. Así mismo, se adicionó el mercado relevante denominado "*Mercado mayorista de interconexión para el envío de documentos y paquetes*", con alcance municipal, en el que participan únicamente las empresas habilitadas para la prestación de servicios postales, haciendo uso de la facultad legal para utilizar las redes postales de cualquier otro operador de servicios postales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1369 de 2009.

En este contexto, durante los años 2021 y 2022, la CRC adelantó el proyecto regulatorio denominado "Análisis del mercado de envíos masivos". En desarrollo de este proyecto, la Comisión expidió la Resolución CRC 6577 de 2022, a través de la cual se establecieron –entre otras– tarifas mínimas minoristas y de interconexión del ámbito nacional y local para los servicios de mensajería expresa masiva y de correo masivo⁵. A la fecha, la regulación tarifaria para la distribución de objetos postales masivos se encuentra compilada en el Título XIII de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Así, las tarifas mínimas minoristas y de interconexión entre operadores postales para la prestación de los servicios postales de Correo y Mensajería Expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos podrán ser acordadas o negociadas libremente con sus usuarios o por los proveedores de dichos servicios, según corresponda. No obstante, en ningún caso las tarifas cobradas por el operador postal deberán ser inferior a las tarifas mínimas que se establecen a continuación:

⁵ Es de señalar que, tras adelantar el test de los tres criterios establecidos en el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, con relación al tercer criterio, en el cual se evalúa si la falla de mercado puede ser superada a través de la aplicación del derecho de la competencia mediante regulación ex post, la Comisión determinó que difícilmente vislumbraba que el problema planteado en su momento, que consistía en que "[l]a regulación vigente no se adapta a las dinámicas de competencia actuales del mercado de envíos masivos"; pueda ser corregido por esa vía, puesto que "su origen radica en una falla de gobierno, es decir, se trata de una distorsión que deviene directamente de la legislación, en este caso del parágrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009 y no en la estructura o funcionamiento del mercado."

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 7 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Tabla 1. Detalle de las tarifas mínimas minoristas y mayoristas aplicables a los servicios postales que tengan como fin distribuir objetos postales masivos.

Artículo 13.2.1.2. Tarifa mínima minorista para los envíos masivos que se realicen a través de servicios postales	Tarifa mínima minorista para los envíos masivos que se realicen a través del servicio de correo.	Ambito local: \$627,82
		Ambito nacional: \$947,95
	Tarifa mínima minorista para los envíos masivos que se realicen a través del servicio de mensajería expresa.	Ambito Local : \$737,54* (Con senda decreciente hasta enero de 2025)
		Ambito Nacional: \$947,95
Artículo 13.2.1.3. Tarifa mínima para la interconexión entre operadores de servicios postales con el fin de distribuir objetos postales masivos	Tarifa mínima para la interconexión cuando el operador interconectante corresponde al operador postal oficial.	Ambito local: \$483,02
		Ambito nacional: \$696,82
	Tarifa mínima para la interconexión cuando el operador interconectante corresponde a un operador de mensajería expresa.	Ambito Local : \$601,8* (Con senda decreciente hasta enero de 2025)
		Ambito Nacional: \$696,82

Fuente: Elaboración CRC a partir de lo dispuesto en la Resolución CRC 5050 de 2016 y los valores regulados de los servicios postales publicados en Posdata (<https://www.postdata.gov.co/dataset/valores-regulados-de-los-servicios-postales>). Valores expresados en pesos constantes de 2023.

Es de señalar que las tarifas mínimas para la distribución de objetos postales masivos mencionadas, esto es, las contenidas en el Título XIII de la Resolución CRC 5050 de 2016, se actualizan anualmente de acuerdo con la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) a nivel nacional que reporte el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)⁶.

En su momento, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)⁷ en relación con el análisis realizado por la CRC en el documento soporte y en la propuesta regulatoria que dio lugar a la expedición de la Resolución CRC 6577 de 2022⁸, vía concepto de abogacía de la competencia, sugirió, entre otros aspectos, lo siguiente: *"Promover la eliminación de la regla de tarifa mínima para el servicio de mensajería expresa masiva e interconexión, contenida en el parágrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009, en el marco de un eventual trámite legislativo para la revisión del régimen de servicios postales"*. Adicionalmente, la mencionada Superintendencia precisó, en la misma línea de lo establecido por la CRC en el documento soporte del proyecto regulatorio mencionado, que la *"falla de mercado corresponde, en realidad, a una falla regulatoria. Es claro entonces que la introducción del régimen de tarifa mínima*

⁶ Si bien las tarifas para mensajería expresa masiva establecidas en los artículos 4.5.2.1 y 4.5.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 habían venido siendo actualizadas desde 2010 con base en el salario mínimo, lo cierto es que desde su fijación no se había contado con la información necesaria para realizar una revisión de fondo sobre los costos que efectivamente presentaba el servicio. Sólo a partir de elaboración del modelo de costos se verificó que las tarifas mínimas correspondieran a costos eficientes y se determinó modificar la metodología para su actualización.

⁷ Radicado SIC 21-450030-1-0 del 15 de diciembre de 2021

⁸ Disponible para consulta en <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-59-7>

*no se encuentra plenamente justificada ante una advertida incapacidad del mercado de alcanzar, por sí solo, la asignación eficiente de los recursos. Adicionalmente, tampoco existe sustento económico que justifique la intervención del Estado en este mercado (...)*⁹.

Al respecto, tal como consta en la parte considerativa de la Resolución CRC 6577 de 2022, la Comisión indicó que con ocasión del trámite de los Proyectos de Ley 019 y 601 de 2021 de la Cámara de Representantes, le había recomendado al Congreso de la República la eliminación del párrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009. Sin perjuicio de lo anterior, con la decisión adoptada, la Comisión buscaba reducir las distorsiones en el mercado de envíos masivos generadas por la asimetría regulatoria, desde el ejercicio de sus funciones y en el marco de lo dispuesto por la ley, al equiparar las condiciones de competencia entre los agentes que participan como oferentes en este mercado relevante

De esta manera, a pesar de que la CRC buscó reducir las distorsiones del mercado, el problema previamente identificado se mantenía por disposición legal, en la medida en que, a través de norma especial, ordenó – mediante el párrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009- a la CRC fijar siempre una tarifa mínima, tanto para el servicio minorista de mensajería expresa como para el servicio mayorista de interconexión ofrecido por operadores de mensajería expresa, cuando ambos servicios tengan como fin la distribución de objetos postales masivos.

Posteriormente, en el año 2023, mediante la Ley 2294 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida", el legislador incluyó un párrafo transitorio al artículo 12 mencionado. En dicho párrafo, se establece que la Comisión, en un plazo máximo de un año a la entrada en vigor de la Ley en comento adelantaría un proyecto regulatorio en el que se definiría la procedencia de exceptuar del régimen de libertad de tarifas, y de mantener o eliminar el esquema de regulación de tarifa mínima a los servicios de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores. La Ley 2294 de 2023 entró en vigor el 19 de mayo del mismo año.

En este contexto, corresponde a la CRC adelantar el presente proyecto regulatorio para determinar la procedencia de mantener o eliminar el esquema de regulación tarifaria.

3 PROBLEMA IDENTIFICADO

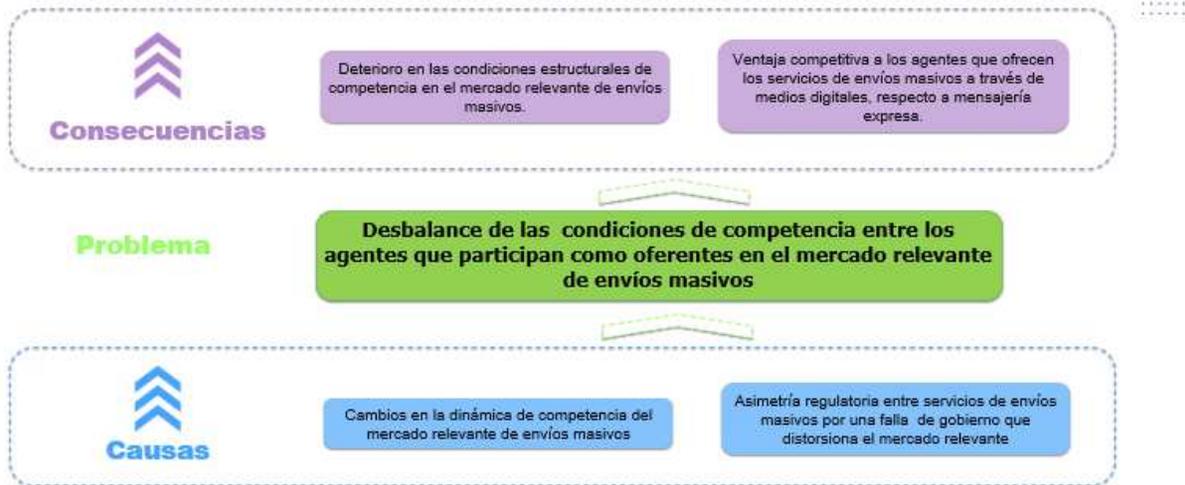
A manera de referencia cabe recordar que el problema identificado fue definido en los siguientes términos: "Desbalance de las condiciones de competencia entre los agentes que participan como oferentes en el mercado de envíos masivos", respecto del cual se identificaron las causas y consecuencias, como se ilustra en el gráfico siguiente:

⁹ Radicado SIC 21-450030-1-0 del 15 de diciembre de 2021

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 9 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

3.1 ÁRBOL DEL PROBLEMA

Gráfico 1. Árbol del problema



Fuente: Elaboración CRC

Para información detallada sobre la evidencia de la problemática y de sus causas y consecuencias se pueden consultar los textos completos en el documento de formulación del problema y alternativas regulatorias ya mencionado¹⁰. A pesar de lo anterior, a continuación se presenta sucintamente lo planteado en su momento:

3.1.1. Causas del problema

3.1.1.1 Asimetría regulatoria entre los servicios que hacen parte del mercado envíos masivos por una falla de gobierno que distorsiona el mercado

En desarrollo del proyecto regulatorio que dio origen a la Resolución CRC 6577 ya mencionada, la Comisión determinó la imposibilidad de dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 3.1.2.3¹¹ de la Resolución CRC 5050 de 2016, dada la existencia de una falla derivada directamente del párrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009, que genera desequilibrios competitivos entre los agentes pertenecientes al mismo mercado relevante. En otras palabras, la disposición contenida en el párrafo mencionado puede suscitar ventajas competitivas a los agentes que ofrecen los servicios de envíos masivos por medios digitales.

¹⁰ <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-16>

¹¹ Criterios para determinar mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante.

Todo lo anterior, no podía ser superado, ya que –como se ha señalado– su origen radicaba en una distorsión que a partir de lo dispuesto en la legislación y no en la estructura o funcionamiento del mercado. No obstante, a través de la Resolución CRC 6577 de 2022, la CRC buscó reducir las distorsiones en el mercado de envíos masivos generadas por la asimetría regulatoria, desde el ejercicio de sus funciones y en el marco de lo dispuesto por la ley, al equiparar las condiciones de competencia entre los agentes que participan como oferentes en este mercado relevante.

Por lo anterior, la transformación digital refuerza y va en la dirección de desviar, cada vez más, la demanda de los servicios de envíos masivos de documentación desde los operadores tradicionales hacia los digitales. Este cambio en la dinámica del mercado de envíos masivos ha impulsado a las empresas habilitadas para prestar los servicios postales a incorporar diferentes productos electrónicos a su portafolio de servicios¹²

3.1.1.2. Cambios en la dinámica en la competencia del mercado relevante de envíos masivos

Es de señalar que en Colombia se presenta la tendencia de sustitución entre los envíos masivos tradicionales y el envío digital de documentos como facturas y extractos. En el documento soporte de la Resolución CRC 6577 de 2022, denominado “Análisis del mercado de envíos masivos”, en la sección 6.1 correspondiente a la “Caracterización de la oferta en el mercado de envíos masivos”, se dejó en evidencia que este fenómeno ha tenido particular incidencia sobre los envíos postales masivos, encargados predilectos de la clasificación y entrega de este tipo de documentación.

Este análisis muestra el efecto negativo que conlleva esta reducción en la demanda por envíos postales masivos tradicionales. Por un lado, al ser las alternativas digitales considerablemente más económicas que las físicas, como por ejemplo los correos electrónicos no certificados o los SMS un servicio gratuito; los operadores postales deberían verse obligados a reducir sus precios para poder competir con estas. Sin embargo, la misma disminución en los volúmenes movilizados, que implica dicha reducción en la demanda genera capacidad ociosa, reduce la magnitud de las economías de escala y alcance de los operadores postales y, consigo, incrementa los costos totales de los medios de producción, haciendo menos rentables los recortes en precios necesarios para enfrentar a sus competidores digitales¹³.

Estos servicios electrónicos son una manera de migrar de los envíos de documentos físicos a los medios digitales como una manera de evolucionar y estar a la vanguardia en el envío de comunicaciones, y poder competir con empresas no habilitadas para los servicios postales que ofrecen el servicio de correo electrónico certificado como una alternativa de notificación de documentos, facturas, y extractos, entre otros tipos de documentos.

¹² De la revisión realizada a las ofertas del servicio de correo electrónico certificado como alternativa a los envíos tradicionales, se puede observar que en Colombia este servicio está siendo ofrecido por operadores habilitados por el MinTIC como Servientrega, 4-72, Redex, Aexpress entre otros como una alternativa digital al envío de comunicaciones

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 11 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

El correo certificado electrónico permite certificar las comunicaciones enviadas a través de correos electrónicos otorgando validez legal de una manera más rápida que una notificación física. Cuenta con una certificación del envío, apertura y lectura del documento. También se certifica el contenido del mensaje, los datos adjuntos a la comunicación y la entrega efectiva del mensaje con hora de apertura y lectura de la comunicación.

Este tipo de servicios son ofrecidos tanto por operadores habilitados como por empresas no habilitadas para la prestación de servicios postales. Esto genera una sustitución de los envíos de correo y mensajería expresa masiva, con los servicios electrónicos¹⁴ más aún cuando a través de la Ley 527 de 1999 se constituye el marco jurídico, integral y general respecto al acceso y uso de mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales. También se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones cuyo objetivo se basa en la inserción de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el marco jurídico nacional, propendiendo por la agilidad y la facilitación de las relaciones entre la administración y los administrados, para así cumplir con los principios constitucionales en los procedimientos de los actos administrativos y de notificaciones.

Otro posible factor que se debe tener en cuenta en la reducción del número de los envíos masivos físicos es la política de "Cero Papel" expedida por el Gobierno Nacional y los lineamientos definidos por la Presidencia de la República para la reducción ordenada de papel bajo dicha política y mediante la sustitución de los documentos físicos por soportes a través de medios electrónicos. Esto, alineado con las campañas a nivel mundial sobre el cambio climático, ha generado una mayor conciencia en las personas y una mayor disposición para recibir las facturas de servicios públicos o extractos bancarios de forma digital.

Dicho lo anterior, los envíos de correo y mensajería masiva a través de los cuales se realizan notificaciones, se entregan extractos, recibos y demás objetos físicos que puedan ser enviados de manera digital, se enfrenta a los avances en materias de legalidad, velocidad y costos que se asocian a las notificaciones digitales.

3.1.2. Consecuencias del problema

3.1.2.1. Ventaja competitiva de algunos agentes en el mercado relevante de envíos masivos

La regulación de precios mediante la tarifa mínima genera un tratamiento diferenciado entre agentes que participan en un mismo mercado y les confiere a los envíos a través de medios digitales que no están sujetos a la regulación tarifaria una ventaja competitiva respecto a los envíos tradicionales.

¹⁴ Sustitución que se constató en la Resolución CRC 5900 de 2020f

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 12 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Los envíos masivos tradicionales sujetos a la tarifa mínima no pueden realizar ofertas equiparables a los envíos por medios digitales que presentan precios considerablemente menores, lo cual afecta la demanda por servicios de envíos masivos tradicionales hacia los envíos digitales. Esta ventaja competitiva de los envíos por medios digitales puede llevar al deterioro en las condiciones estructurales de competencia en el mercado de envío masivos en el mediano y largo plazo, en la medida que se incremente la presión competitiva proveniente de los envíos masivos por medios digitales.

En este sentido, establecer un instrumento regulatorio que aplique integralmente a los agentes regulados (mensajería expresa y correo) puede resultar poco efectivo a la hora de resolver las problemáticas del mercado, pues debería propenderse por condiciones homogéneas entre todos los competidores; ya que de la aplicación de este instrumento alguno o algunos de los agentes pueden resultar privilegiados de manera injustificada en perjuicio de los demás.

3.1.2.2. Deterioro en las condiciones estructurales de competencia

El mercado relevante de envíos masivos en Colombia se caracteriza por la presencia de un gran número de oferentes de servicios postales, competencia creciente proveniente de los medios digitales, reducción en la demanda de envíos masivos tradicionales y grandes volúmenes de envíos provenientes de pocos impositores que podrían disponer de un importante poder de negociación.

Como ya lo ha señalado la CRC anteriormente, en ausencia de regulación, la eventual existencia de un poder de negociación por el lado de la demanda introduciría distorsiones en el correcto funcionamiento del mercado de envíos masivos. Este poder de negociación otorgaría a los compradores la capacidad de fijar el precio del servicio por debajo de su costo de adquisición, disminuyendo los márgenes de rentabilidad de los operadores postales, lo que podría llevar a la salida de firmas que de otra forma podrían operar. Lo anterior, justificaría la introducción de una tarifa mínima para compensar el poder de negociación de los compradores.

Sin embargo, las mejores prácticas internacionales recomiendan intervenir lo mínimo posible en presencia del poder de negociación por el lado de la demanda. Solo en caso de monopsonios u oligopsonios naturales se justificaría la intervención regulatoria para corregir el poder de los compradores. De hecho, el poder de negociación ejercido por los demandantes puede compensar total o parcialmente el poder de mercado de los vendedores, aumentando la producción en el mercado aguas arriba (mayores volúmenes tranzados) y aumentando el bienestar de los consumidores en el mercado descendente (menores precios).

En este sentido, la regulación de tarifa mínima para los envíos masivos, aún ante el supuesto que los demandantes gocen de un considerable poder de negociación en el mercado, puede llevar a

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 13 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

la permanencia en el mercado de firmas con bajos niveles de eficiencia, así como a mayores precios para el consumidor final y menores volúmenes de piezas postales movilizadas.

Por lo anterior, la asimetría regulatoria creada por la regulación de la tarifa mínima reduce los incentivos para que los operadores postales tradicionales disputen parte de ese mercado, genera una distorsión en la asignación de recursos en el mercado y por lo tanto sienta las bases para la generación de fallas estructurales en el mismo en el mediano y largo plazo.

3.2 COMENTARIOS SOBRE EL ÁRBOL DEL PROBLEMA

Tal como se mencionó en la introducción del presente documento, durante el periodo de consulta comprendido entre el 25 de septiembre y 9 de octubre de 2023, la CRC recibió los siguientes comentarios de diferentes agentes del sector:

AGENTE	SIGLA
SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.S.	SERVICIOS POSTALES NACIONALES
COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P BIC	TELEFÓNICA

El 25 de octubre de 2023, con posterioridad al desarrollo de la sesión de trabajo del 19 de octubre de del mismo año, los siguientes agentes presentaron comentarios:

AGENTE	SIGLA
DIGICOM SYSTEM CORPORATION S.A.	DIGICOM
FEDERACIÓN NACIONAL DE COMERCIANTES EMPRESARIOS BOGOTÁ-CUNDINAMARCA	FENALCO
CONFERENCIA LATINOAMERICANA DE EMPRESAS DE TRANSPORTE EXPRESOS DE COLOMBIA	CLADEC
ESM LOGÍSTICA S.A.S	ESM
CADENA CURRIER S.A.S.	CADENA
DOMINA ENTREGA TOTAL S.A.S	DOMINA

A continuación, se presenta un resumen de los comentarios recibidos por parte de los diferentes agentes sobre el árbol del problema.

3.2.1 COMENTARIOS AL PROBLEMA PLANTEADO

SERVICIOS POSTALES NACIONALES (4-72)

Señala que no está de acuerdo con el problema identificado, toda vez que, no es comparable el servicio postal, el cual es un servicio público esencial sujeto a la regulación, vigilancia y control del Estado, con el envío de mensajes de datos electrónicos, el cual es realizado por otro tipo de empresas de tecnologías que no están sujetas a una regulación especial. Adicionalmente, resalta que también existe un OPO, y en este contexto, indica

que los operadores postales no están compitiendo con los servicios electrónicos directamente y no buscan bajar sus tarifas a los costos de los servicios electrónicos.

Manifiesta que la estructura de costos de los operadores postales no soporta la disminución de las tarifas, salvo que se sacrifiquen derechos laborales de los mensajeros y de otros trabajadores; situación que –a su juicio– pretendió corregir la Ley 1369 de 2009, al establecer la necesidad de una tarifa piso para la mensajería expresa masiva.

Indica que el servicio de envíos masivos tiene su propio mercado relevante como son las entregas bajo puerta, el cual es explotado por empresas de mensajería expresa sin el cumplimiento de la normatividad postal. Señala que la CRC omite la situación particular del operador oficial, pues existe una diferencia entre los operadores que hacen el pago de una licencia de mensajería que no superan los 100 SMLMV y el operador oficial que hizo un pago muy superior.

DIGICOM

Afirma que se compara el servicio de envíos digitales y el de mensajería masiva tradicional, a pesar de que el primer servicio no está regulado. Adicionalmente, indica que no existe un único problema sino varios, los cuales deben ser analizados por la Comisión. Estos problemas son los siguientes:

- ✓ Problema de Envíos Digitales. Solicita regular este servicio, el cual –a su juicio– se complementa con la prestación del servicio físico de mensajería masiva, para lo cual se deberá tener en cuenta lo siguiente: (i) errores en el sistema o la plataforma de envío, (ii) problemas de conectividad, (iii) problemas de compatibilidad de formatos (iv) falta de seguimiento y confirmación, (v) seguridad y privacidad, (vi) problemas de dirección de correo electrónico, (vii) capacidad de almacenamiento insuficiente.
- ✓ Problema de Ilegalidad. Señala que las plataformas o aplicaciones que ofrecen el servicio de domicilios y mensajería están impactando el mercado de envíos, por lo que sugiere que esta Comisión comunique a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) la ilegalidad de dichas plataformas y/o aplicaciones, para lo de su competencia.
- ✓ Problema de costos operativos. Indica que el incremento de los combustibles hizo que los costos de operación de última milla se incrementarán en un 45%, sin contar con el incremento que se espera del ACPM.

FENALCO

Señala que hay asimetrías que afectan la competencia y que no se traen a colación, como son (i) Ausencia de vigilancia y control para las empresas de correo electrónico y plataformas digitales, (ii) Áreas de reserva. Financiación y subsidios que le entrega el Estado al OPO, (iii) La propuesta de permitirle a las plataformas digitales salirse del ámbito de regulación de la legislación laboral.

Fuente: Elaboración CRC a partir de los comentarios recibidos.

3.3 COMENTARIOS SOBRE LAS CAUSAS

SERVICIOS POSTALES NACIONALES (4-72)

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 15 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Indica que las causas planteadas no corresponden al problema propuesto, toda vez que no se puede hablar de una falla de gobierno por la existencia del servicio de correo y mensajería expresa pues el servicio de correo existe hace más de 100 años en la legislación colombiana y responde a tratados internacionales. Este servicio es caracterizado como un "servicio postal urgente" que llegó para complementar los servicios de correo y no para competir por el mismo mercado del operador oficial, como se ha entendido erróneamente. Así, se contraría toda la tradición legal en materia de servicios postales y se violarían los derechos adquiridos del OPO "como viene ocurriendo".

De otra parte, señala que los operadores postales no se pueden oponer a la digitalización de comunicaciones que se envían por medios electrónicos en los casos donde la normatividad va permitiendo la notificación por este medio y no se busca disminuir las tarifas de distribución masiva para competir con un "servicio electrónico", que en la mayoría de los casos no tiene nada que ver con el sector postal y tiene –además– una cadena de valor compuesta por personas e infraestructura robusta.

Manifiesta que la misma falla de igualar los servicios de envíos masivos electrónicos con los envíos de mensajería expresa masiva y correo masivo *"es igual a la realizada anteriormente de igualar la tarifa de la mensajería expresa masiva con el correo masivo sin observar sus diferencias técnicas"*. En este contexto señala que se debe evaluar con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MinTIC- las afectaciones económicas al contrato de concesión de correo "actual y futuro", así como las afectaciones al actual Operador Postal Oficial en materia de recuperación de su inversión y derechos adquiridos.

Afirma que una causa de la problemática que realmente se presenta con los operadores postales es *"LA FALTA DE VIGILANCIA Y CONTROL GUBERNAMENTAL A LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS O GRANDES IMPOSITORES DE ENVIOS MASIVOS, OPERADORES POSTALES Y DEMAS ACTORES DEL SECTOR POSTAL"*. A su juicio, esto evitaría las distorsiones de mercado y el cumplimiento de los fines estatales en el sector postal.

ESM

Señala que es imposible competir económicamente con los servicios digitales como se indica en la causa *"Cambios en la dinámica en la competencia del mercado relevante de envíos masivos"*, debido a que para la distribución de objetos postales masivos se requiere de pago de nóminas, impresión de guías, personal administrativo, entre otros costos, cosa que no ocurre con los servicios digitales.

FENALCO

Indica que técnicamente, no se trata de una asimetría, porque no es un beneficio en pro de las empresas de mensajería expresa sino una medida de salvaguarda para proteger el empleo, la libertad de empresa, la generación de una utilidad razonable para los actores del mercado que intervienen en ella. En tal sentido, es un error la calificación y sustento de una medida como la que se propone basado en una falla de regulación producto de la asimetría que no existe.

Fuente: Elaboración CRC a partir de los comentarios recibidos.

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 16 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

3.4 COMENTARIOS SOBRE LAS CONSECUENCIAS

SERVICIOS POSTALES NACIONALES (4-72)

Señala que el deterioro del mercado se debe a prácticas ilegales de algunos operadores postales legales e ilegales y a la falta de claridad entre los servicios de correo y mensajería expresa y los derechos que adquiere cada operador con su habilitación.

DIGICOM

Indica que sin desconocer lo que establece la literatura económica tradicional, es necesario que la CRC valide los estudios realizados en el año 2010 y 2011.

ESM

Afirma que debido a que los servicios digitales de correo electrónico certificado son similares a la distribución postal de mensajería expresa masiva, es necesario una regulación en tal sentido, *"pero que sean las empresas habilitadas por el MINTIC las que participen en el proyecto de regulación"*, circunstancia que a su juicio difiere de lo indicado respecto de la *"Ventaja competitiva de algunos agentes en el mercado relevante de envíos masivos"*.

Fuente: Elaboración CRC a partir de los comentarios recibidos.

3.5 DE LA REVISIÓN DEL ÁRBOL DEL PROBLEMA

Teniendo en cuenta los comentarios recibidos por parte del sector, resulta oportuno recordar que el artículo 2 de la Ley 1369 de 2009 establece 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"*; *"[p]romover la libre competencia y evitar los abusos de posición dominante y las prácticas restrictivas de la competencia"* y; *"[e]stimular a los Operadores a incorporar los avances tecnológicos en la prestación de los servicios postales"*.

Adicionalmente, el numeral 3 del artículo 20 de la Ley 1369 de 2009 establece que es facultad de la CRC *"[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"*.

Por su parte, el artículo 19 de la Ley 1978 *"Por la cual se moderniza el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC, se distribuyen competencias, se crea un Regulador Único y se dictan otras disposiciones"*, adicionó el numeral 23 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, para establecer que corresponde a la CRC: *"Regular los aspectos técnicos y económicos relacionados con*

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 17 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

las diferentes clases de servicios postales, incluyendo aquellos comprendidos en el Servicio Postal Universal, teniendo en cuenta los recursos disponibles para su financiación y la política pública definida para el sector postal por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”.

En este contexto, debe precisarse que las competencias de la Comisión en materia de en servicios postales se circunscriben a lo previsto en la Ley 1369 de 2009 y en la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, las cuales no están orientadas a efectuar la habilitación de los operadores del servicio ni a establecer condiciones para los concesionarios de correo o suscribir contratos de concesión. Tampoco están orientadas a que se ejerza la inspección, vigilancia y control de los operadores de este servicio.

Sobre el particular, los artículos 18 y 21 de la Ley 1369 de 2009 establecen que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MinTIC- es la autoridad que fija la política pública general de los servicios postales y ejerce las funciones de inspección, control y vigilancia respecto de todos los operadores postales, con excepción de la vigilancia sobre el cumplimiento de las normas relacionadas con la protección de la Competencia, la protección del consumidor y el lavado de activos, las cuales están a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio, en los términos de la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992, la Ley 1340 de 2009, las Leyes 256 de 1996 y 510 de 1999 y el Decreto 3666 de 2002.

De esta manera, es de señalar que el legislador, le otorgó la facultad a la CRC de regular tanto el mercado postal como la prestación de los servicios postales para promover la libre y leal competencia en los mismos. Cabe aclarar que, en lo que respecta a las funciones otorgadas por la Ley 1369 de 2009 a la Comisión, su alcance fue ampliado con la expedición de la Ley 1978 de 2009, en la medida en que le asignó la tarea adicional ya descrita en el numeral 23 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, adicionado por el artículo 19 de la ley 1978 de 2009, con lo cual la CRC tiene plenas facultades para llevar a cabo la regulación de todos los agentes pertenecientes al sector postal cuando lo encuentre pertinente.

Así las cosas, en relación con los comentarios que refieren a la supuesta falta de vigilancia y control, la existencia de empresas presuntamente ilegales y las condiciones de la concesión para ser operador postal oficial, resulta oportuno reiterar que la CRC no tiene competencia sobre estos aspectos. El análisis que aquí presenta la Comisión se circunscribe al marco de sus competencias. Lo anterior, sin perjuicio de señalar que los comentarios recibidos respecto de la supuesta falta de vigilancia y control del sector postal serán remitidos al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), en su calidad de autoridad competente sobre la materia.

Debe aclararse también que las competencias relacionadas con los sujetos que prestan servicios postales sin habilitación corresponden al MinTIC de acuerdo con lo estipulado en el artículo 36 de la Ley 1369 de 2009. Así mismo, el artículo 40 de la mencionada Ley plantea que, quien de cualquier manera preste servicios postales a terceros sin estar inscrito en el Registro de Operadores Postales, se sancionará con multa de quinientos (500) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 18 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Ahora bien, respecto de los comentarios orientados a coordinar con el MinTIC las “afectaciones” y condiciones del contrato de concesión del OPO, resulta necesario señalar que la Ley 1369 de 2009, establece que ese operador, mediante contrato de concesión, presta el servicio postal de correo y mediante habilitación, así como los servicios de mensajería expresa y de servicios postales de pago a nivel nacional e internacional. En otras palabras, para ser Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo se necesita tener el carácter de Operador Postal y, adicionalmente, un contrato de concesión otorgado por el MinTIC.

Así las cosas, al ser el citado Ministerio la entidad que suscribió el contrato de concesión con el Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo, esta Comisión no interviene en la relación contractual vigente entre esa Entidad y Servicios Postales Nacionales¹⁵, por lo que cualquier discusión frente a las condiciones del contrato mencionado deberá ser puesta en conocimiento de las instancias contractuales y judiciales para lo correspondiente.

Sobre la facultad para regular las tarifas de los servicios postales a cargo de la CRC, es necesario señalar que –como se ha mencionado a lo largo del presente proyecto regulatorio– el artículo 12 de la Ley 1369 de 2009 dispone que esta Comisión sólo podrá regular estas tarifas cuando no haya suficiente competencia, se presente una falla de mercado o cuando la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos. El párrafo 12 del mencionado artículo señala que la CRC debía –dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley 1369 de 2009– fijar una tarifa mínima para los servicios de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores, sin que en el cálculo de esa tarifa se incluyeran los servicios adicionales.

Con la expedición de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, se determinó que la CRC ,en el plazo de un año a su entrada en vigor (entre el 19 de mayo de 2023 y el 19 de mayo de 2024) establecería la procedencia de exceptuar del régimen de libertad de tarifas, y de mantener o eliminar el esquema de regulación de tarifa mínima a los servicios de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores, sin perjuicio de lo dispuesto para los servicios adicionales. De manera que el legislador le otorgó a la Comisión la facultad de determinar si las tarifas mínimas de los servicios de envíos masivos –reguladas a través de lo dispuesto en el Título XIII de la Resolución CRC 5050 de 2016– se mantienen o se eliminan, por lo que, es en este contexto que la CRC adelanta el proyecto mencionado.

¹⁵ Contrato de Concesión No. 00010 fue suscrito el día 19 de julio de 2004, celebrado inicialmente entre el Ministerio de Comunicaciones y ADPOSTAL, y en el año 2006 fue subrogado a SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.S 4-72 (en adelante, 4-72), sociedad de economía mixta, y al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. La primera prórroga de este Contrato se realizó desde el 08 de julio de 2009 hasta el 08 de julio de 2014. La segunda prórroga se realizó desde el 08 de julio de 2014 hasta el 08 de julio de 2024

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 19 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Frente a que el servicio postal no es comparable con el envío de mensajes de datos electrónicos, tal y como se indicó en el documento de formulación del proyecto¹⁶, las empresas habilitadas para prestar los servicios postales han venido evolucionando e incorporando diferentes productos electrónicos a su portafolio de servicios. La digitalización de elementos de la cadena de valor permite disminuir los costos en la prestación del servicio para los prestadores del mismo y representa una manera de evolucionar y estar a la vanguardia en el envío de comunicaciones, y poder competir con otras empresas que ofrecen el servicio de correo electrónico certificado.

Al respecto, es importante recordar que la Comisión, en la definición de mercados relevantes en el sector postal realizada mediante la Resolución CRC 5900 de 2020, incluyó el mercado relevante de envíos masivos, que se define como un mercado minorista de alcance municipal, y en el cual participan el OPO, los operadores de mensajería expresa y los medios digitales para el envío de documentos masivos, en su mayoría facturas, extractos bancarios y publicidad, necesidades distintas a las de los usuarios que realizan envíos individuales. En cuanto a los medios digitales, correo electrónico y mensajes de texto, en el análisis realizado en relación con las preferencias de los usuarios de los servicios previo a la expedición de la mencionada resolución, se encontró que estos declararon sustituir sus envíos físicos por envíos a través de medios digitales debido a que satisfacen la necesidad de enviar un documento de un remitente a un destinatario.

En este contexto, la Comisión reitera que el alcance y las características especiales del OPO se encuentran definidas en la Ley 1369 de 2009, la cual no puede ser modificada mediante regulación emitida por esta entidad. Sin embargo, tal y como se encuentra estipulado en el numeral 1 del artículo 20 de la Ley 1369 de 2009 esta Comisión debe "*promover y regular la libre competencia para la prestación de los servicios postales*". En tal sentido, en desarrollo del proyecto regulatorio que dio lugar a la Resolución CRC 5900 de 2020, se evidenció que los servicios prestados por el OPO se encontraban compitiendo con los servicios prestados por los demás operadores postales. Así, se estableció que, desde la óptica económica, los servicios de mensajería y correo son sustitutos por el lado de la demanda y de la oferta.

En cuanto al valor de las tarifas mínimas vigentes establecidas mediante la Resolución CRC 6577 de 2022, contenidas en el Título XIII de la Resolución CRC 5050 de 2016, es pertinente indicar que, para el cálculo de las mismas se utilizó el modelo de costos del sector postal desarrollado por la Comisión en 2020¹⁷, el cual sigue la metodología de costos prospectivos incrementales de largo plazo (LRIC), un método de costeo que se encuentra dentro de las mejores prácticas internacionales, recomendado por la Comisión Europea (CE) y el European Regulators Group for Postal Services (ERGP por sus siglas en

¹⁶ <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-16>

¹⁷ El modelo de costos fue desarrollado en el marco de la contratación de UNIÓN TEMPORAL MODELO POSTAL 2019, conformada por SISTEMAS ADMINISTRACIÓN E INGENIERÍA S.A.S y AFIANZA LTDA, cumpliendo con las obligaciones derivadas del Contrato No. 095 de 2019.

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 20 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

inglés)¹⁸ y ampliamente utilizado por autoridades nacionales de regulación para la fijación de tarifas eficientes¹⁹.

Adicionalmente, es de recordar que la Resolución CRC 6577 de 2022, para preservar el valor real de las tarifas mínimas dictadas por el modelo de costos desarrollado –en su momento– por esta Comisión, promoviendo la búsqueda de eficiencias y reducciones en costos por parte de todos los operadores que conforman el mercado relevante, estableció la actualización de precios con base en la variación anual del IPC, el cual mide la evolución del costo promedio de una canasta de bienes y servicios representativa del consumo final de los hogares, expresado en relación con un período base.²⁰

Ahora bien, en cuanto a la determinación del número de objetos postales a partir de los cuales un servicio postal se consideraría masivo, es necesario precisar que en atención a que esta disposición es de orden legal, la misma no puede ser modificada ni acotada vía regulación, toda vez que esta última debe ejercerse en el marco de la ley y no puede alterar su alcance, ni ejercerse con el pretexto de completarla o llenar los vacíos dejados por el legislador²¹.

Así, una vez analizados los comentarios allegados por parte de los agentes del sector al documento de formulación, así como fruto de las mesas de trabajo llevadas a cabo, a continuación, se expone el árbol del problema identificado en el documento de formulación publicado el pasado 25 de septiembre, el cual no sufre modificaciones.

Así, como se ha mencionado, a través del presente proyecto se busca reducir la asimetría regulatoria al analizar y promover que los agentes que participan como oferentes en el mercado relevante de envío masivos en su dimensión física (mensajería expresa y correo) tengan la posibilidad de competir efectivamente, reducir y recuperar sus costos y lograr la obtención de utilidades, en la medida en que se reduzcan las restricciones propias de las tarifas mínimas que están vigentes en virtud de lo establecido en la Ley 1369 de 2009, pues serían los precios eficientes de prestación de los servicios que comportan el mercado en su dimensión física, los que permitirán a los oferentes reflejar las eficiencias de sus procesos, lo cual a su vez promueve la libre competencia en el mercado.

Por lo tanto, Es deber de la CRC, como entidad reguladora de la industria y en el ámbito de sus competencias, corregir las fallas de mercado derivadas de una asimetría regulatoria, claramente

¹⁸ ERGP (2017). Costing Access to the postal network, services and elements of infrastructure. Disponible en: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/27013/attachments/1/translations/en/renditions/native>

¹⁹ Específicamente, el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1369 de 2009 establece que uno de los objetivos de la intervención del Estado en los servicios postales es “[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”(destacado fuera de texto); de manera que desde los objetivos planteados por la ley es claro que la intervención estatal, y en este sentido la regulación, no propende por reconocer ineficiencias en la prestación del servicio.

²⁰²⁰ <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/indice-precios-consumidor-ipc>

²¹ Debe mencionarse que con ocasión del trámite del Proyecto de Ley 19 de 2021 de la Cámara de Representantes la CRC recomendó determinar a nivel legal la cantidad mínima de objetos postales que constituyen un envío masivo, lo cual también ha sido sugerido con anterioridad al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco de los proyectos de ley de modernización del sector postal presentados por dicha entidad ante el Congreso de la República

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 21 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

identificada en este caso, para evitar distorsiones de mercado que en últimas van en detrimento del bienestar social.

4 OBJETIVOS DEL PROYECTO

4.1 Objetivo general

Revisar y definir la procedencia de mantener o eliminar el esquema de regulación de tarifa mínima de los servicios de mensajería expresa y correo que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores.

4.2 Objetivos específicos

1. Establecer las medidas regulatorias que permitan lograr un balance en las condiciones de competencia en el mercado de envíos masivos y de interconexión entre operadores.
2. Simplificar el marco regulatorio vigente, de tal manera que sea lo más claro y simple posible.

5 COMENTARIOS RECIBIDOS FRENTE A LAS ALTERNATIVAS REGULATORIAS

Las alternativas regulatorias que propuso la CRC en el documento de formulación y alternativas regulatorias publicado para comentarios del sector el pasado 25 de septiembre de 2023²² fueron las siguientes:

Tabla 2. Alternativas para las tarifas mínimas minoristas del mercado de envíos masivos:

Alternativas	Detalle de las alternativas
Alternativa 1	Statu Quo- Continuar con la regulación tarifaria del mercado minorista de envíos masivos establecida en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016.
Alternativa 2	Eliminar las tarifas mínimas minoristas del mercado de envíos masivos (mensajería expresa y correo) establecidas en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, desde la publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial.
Alternativa 3	Eliminar las tarifas mínimas minoristas del mercado de envíos masivos (mensajería expresa y correo) establecidas en el artículo 13.2.1.2. de la

²² Disponible en <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-16/Propuestas/documento-formulacion-alternativas-revision-envios-masivos.pdf>

	Resolución CRC 5050 de 2016, un año después de la publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial.
Alternativa 4	Eliminar las tarifas mínimas minoristas del mercado de envíos masivos (mensajería expresa y correo) establecidas en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, un año después de finalizada la senda establecida para los envíos masivos a través de mensajería expresa en el ámbito local, esto es, a partir de enero de 2026. Fuente: Elaboración CRC

Tabla 3. Alternativas para las tarifas mínimas mayoristas del mercado de interconexión para el envío de paquetes y documentos:

Alternativas	Detalle de las alternativas
Alternativa 1	Statu Quo- Continuar con la regulación tarifaria del mercado mayorista de interconexión establecida en el artículo 13.2.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016.
Alternativa 2	Eliminar las tarifas mínimas mayoristas del mercado de interconexión establecidas en el artículo 13.2.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, desde la publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial.
Alternativa 3	Eliminar las tarifas mínimas mayoristas del mercado de interconexión establecidas en el artículo 13.2.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, un año después de la publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial.
Alternativa 4	Eliminar las tarifas mínimas mayoristas del mercado de interconexión establecidas en el artículo 13.2.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, a partir de enero de 2026.

Fuente: Elaboración CRC

En relación con las alternativas publicadas en el documento de formulación mencionado, los agentes plantearon los siguientes comentarios:

SERVICIOS POSTALES NACIONALES (4-72)

Señala que las alternativas no son pertinentes, entre otras razones, porque no se analiza en detalle las diferencias entre el operador postal oficial y los operadores de mensajería expresa y, pasa por alto los derechos adquiridos que ostenta SERVICIOS POSTALES NACIONALES en virtud del contrato de concesión de correo. Manifiesta que existiría "un posible desequilibrio económico del contrato" y se estaría "afectando la estabilidad económica de la empresa oficial de correos 4-72".

En este sentido, considera que se debe mantener la tarifa piso de mensajería expresa y eliminar la tarifa piso de correo masivo. Lo anterior, en la medida en que no existe la misma estructura de costos entre los servicios mencionados. Así, sugiere que en caso de que se pretenda incluir una tarifa piso de correo masivo, esta esté acorde a la forma de entrega y a sus condiciones técnicas, las cuales son distintas a las de mensajería expresa, pues la regulación no puede tratar de forma igual servicios que son desiguales.

Plantea que la alternativa más adecuada es la alternativa 1 (mantener la tarifa mínima). No obstante, señala que es importante evaluar un aumento de tarifas ya que la operatividad de un correo masivo es más económica que una mensajería masiva. En este contexto, solicita incluir como alternativa continuar con la regulación tarifaria del mercado minorista y mayorista de envíos de mensajería expresa masiva con un aumento basado en el incremento de SMLMV y eliminar la tarifa del servicio de correo masivo. Lo anterior sustentado –reitera– en: (i) diferencias operativas en la forma de entrega y procesamiento de los envíos, (ii) diferencias de costos en la prestación de cada servicio, (iii) diferencias de títulos habilitantes y derechos adquiridos en mensajería y correo, (iv) afectación a los derechos adquiridos por el operador oficial y generación de pérdidas financieras a este operador. De otra parte, indica que descartaría las alternativas 2, 3 y 4 propuestas.

TELEFÓNICA

Considera que, en términos generales, la eliminación de la tarifa regulada es favorable, puesto que corrige una falla de mercado al fomentar la competencia de los operadores y del mercado postal, permitiendo que los precios se definan de acuerdo con las dinámicas de la oferta y demanda de envíos masivos.

En ese sentido, señala que dicha eliminación permitiría balancear la competencia de los operadores de mensajería expresa y operadores de correo, respecto a los envíos digitales, que actualmente no están sujetos a la tarifa regulada, por lo que –a su juicio– tendría efectos positivos para los usuarios de mensajería, puesto que se abre la posibilidad de ajustar los precios y aumentar la demanda. Por su parte, indica que es favorable desde los PRST, la posibilidad de acceder a un precio más competitivo lo que permitiría mejorar las condiciones asociadas a los costos de mensajería, favoreciendo la operación con los usuarios y la sostenibilidad del negocio.

CLADEC

Señala que las definiciones del servicio de envíos postales masivos y de objetos postales masivos: (i) No dejan clara la cantidad necesaria de objetos postales, para que sean considerados “significativos” y por lo tanto, masivos. (ii) No expresan el carácter real y natural del servicio postal masivo, en tanto que se omite la calidad necesaria de homogeneidad que debe existir en cuanto al contenido del envío, uso, volumen, valor y demás características de los objetos postales, para que en conjunto sean considerados objetos postales masivos.

Así, manifiesta que, lo anterior, genera confusión tanto para los operadores como para las autoridades, sobre lo que es y lo que no es, un envío postal masivo. A su juicio, se confunde envíos masivos de extractos, facturas, tarjetas, publicidad impresa, recibos, entre otros, que evidentemente son masivos porque son homogéneos, con envíos derivados de transacciones comerciales tradicionales o de comercio electrónico, que si bien son enviados por un solo remitente, no son homogéneos porque son diferentes unos de otros y por tanto, no son ni pueden considerarse como envíos postales masivos. Por otra parte, señala que los envíos masivos deben sólo considerarse para efectos de orden urbano y en lo que claramente determinó la legislación postal para el transporte y distribución de extractos, facturas, tarjetas, publicidad impresa, recibos, entre otros.

A partir de lo anterior, propone que se incluya una definición de objetos postales masivos de mensajería expresa.

CADENA COURRIER

Manifiesta su preocupación frente a la posible eliminación o disminución de la tarifa mínima, y solicita su incremento de tal manera que refleje los costos reales que los operadores postales enfrentan en el mercado. En

este sentido, señala que este aumento es esencial para mantener la sostenibilidad y la calidad de los servicios que ofrece. Lo anterior es sustentado bajo las siguientes consideraciones:

- i. Incremento del costo de la mano de obra, por los incrementos salariales aplicados por el gobierno nacional, afectando el costo de la MOD y de la MOI, mensajeros, auxiliares zonificadores, supervisores y todo el personal de apoyo.
- ii. Incremento del costo de transporte y costos de rodamientos, por el incremento de combustible en más de un 36%, en lo corrido del año 2023.
- iii. Incremento del costo del software de zonificación, cambiando el modelo de cobro en el que se paga una vez por una licencia a un cobro o por unidad encareciendo el costo en de este servicio en más del 100%
- iv. El incremento de la tasa de cambio, que afectan los servicios de almacenamiento en la nube mantenimiento de software y horas de desarrollo tecnológico, por ser tarifas que se afectan por la TRM (servicios de operadores internacionales).
- v. La disminución de volumen, que lleva a una disminución de la facturación y por ende los ingresos
- vi. La realidad del mercado en la que muchos distribuidores no han podido renovar las licencias, algunos han optado por cerrar y otros por la informalidad
- vii. La tarifa mínima de ley actual no alcanza a cubrir el total de los costos, esto por ejemplo se ve reflejado en el estado actual del operador del gobierno, servicios postales nacionales que pasa por un mal momento y con la tarifa de ley no logra cubrir sus costos.
- viii. Disminución de la jornada laboral, lo que impacta la productividad de entrega por personas encareciendo el servicio.

DIGICOM

Solicita que se revisen los análisis realizados en el año 2010 y 2011 que permitieron validar la existencia de una tarifa mínima regulada para el mercado de servicios postales, así como los resultados de aplicar esa tarifa y las consecuencias que puede generar su eliminación. Esta eliminación –según señala – podría atentar contra los principios de cobertura o universalidad, calidad, eficiencia e igualdad.

Precisa que no hay una regulación que *"autorice a un impositor a dejar de enviar envíos físicos por envíos electrónicos, por lo tanto, no se podría llamar a los envíos electrónicos como un servicio sustituto"*. A su juicio, mientras el servicio de mensajería expresa física siga existiendo, la obligación de la Comisión será regular las condiciones de tarifa y servicio.

Plantea que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no obliga a eliminar o exceptuar la tarifa mínima, sino que plantea la posibilidad de mantener el esquema tarifario existente, por lo que, la CRC debe escuchar *"todas las voces del mercado regulado"*. Indica que no es coherente que exista una senda decreciente cuando los costos incrementan año a año. Sugiere que la tarifa se incremente a los porcentajes de los principales indicadores SMMLV y el IPC, así como tener en cuenta el índice de precios del transportador (IPT).

En este contexto, señala que es necesario mantener la tarifa mínima con el fin de lograr la equidad e igualdad entre los operadores postales, so pena de impactar la permanencia de los operadores postales y el indicador de empleo en el país. Indica que no entiende la razón por la cual la Comisión no propone una alternativa de mejorar la tarifa regulada. Esto a su juicio denota una falta de conocimiento "total" por parte del equipo encargado de realizar el proyecto regulatorio objeto de análisis.

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 25 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

DOMINA

Sugiere incluir una alternativa adicional orientada a “revisar las tarifas mínimas e incrementarlas”, ya que las tarifas actuales y su proyección a la baja no están en línea con la realidad actual del sector por factores como (i) incremento del costo de la gasolina, (ii) reducción de la jornada laboral, (iii) drástica disminución de los volúmenes de objetos postales, (iv) aparición de nuevos costos relacionados, por ejemplo, con el proceso de georreferenciación, ciberseguridad. A su juicio, es un hecho notorio la disminución en el volumen del envío de los objetos postales.

Adicionalmente, señala que existen costos adicionales que los operadores deben asumir por procesos, que en su mayoría son manuales, como la digitación de las bases de datos cuando este insumo no es proporcionado por el cliente remitente de los objetos postales y la digitalización de las pruebas de entrega y de las devoluciones. Indica que se deben considerar costos de seguridad, retención documental, manejo de rezagos, generación del código postal, entre otros.

De otra parte, manifiesta que la disminución desproporcionada de las tarifas contraría los principios de la Ley 1369 de 2009 y generaría daños en la calidad de la prestación del servicio, menos avances en tecnología, aumento de desempleo, quiebra masiva de operadores, competencia desleal y detrimento patrimonial. Así, plantea el siguiente interrogante: *“¿cómo pretende entonces, la entidad que se cubran los costos inherentes del servicio y más aún que efectivamente se obtengan utilidades razonables para los operadores?”*.

Indica no estar de acuerdo con la eliminación de la tarifa piso pues –a su juicio– generaría inequidad, afectaría la libre competencia y representaría una disminución en las contribuciones que las empresas de mensajería expresa realizan al Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a la CRC. En su criterio, la selección de esta alternativa podría revivir la competencia con empresas informales, que no sufragan los mismos costos que los operadores postales habilitados deben cubrir, representando una ventaja para ellos en las negociaciones.

Resalta que es importante tener en cuenta el alto poder de negociación con el que cuentan los grandes impositores, por lo cual, el hecho de eliminar la tarifa piso, conllevaría –a su juicio– una distorsión grave en el mercado, poniendo fin a la generación de empleo formal.

Solicita eliminar el argumento de que la regulación tarifaria genera desventaja para las compañías de mensajería con respecto a aquellas que prestan servicios de envíos digitales. Si bien existe una desventaja, esta es estructural, así, incluso en ausencia de la tarifa mínima, nunca será viable competir con este tipo de servicios pues los costos de un envío físico son significativamente más altos.

ESM

Considera que las alternativas planteadas, “en nada” contribuyen a la mejora de la competencia del mercado, por el contrario perjudicaría notoriamente el sector, al permitir negociaciones que pueden impactar en el servicio y en los indicadores de cumplimiento, por lo que plantea continuar con la regulación establecida, pero realizar un estudio tarifario que permita tener unas tarifas justas acorde a la realidad económica del país, teniendo en cuenta que los costos operativos se han incrementado notoriamente en el último año.

Señala que la vigilancia y regulación solo afecta a las empresas habilitadas y que realizan oportunamente las contribuciones.

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 26 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

FENALCO

Solicita revisar los costos del sector para que la tarifa mínima refleje la totalidad de inversiones y expensas en que se debe incurrir para cumplir con el régimen de calidad y la prestación eficiente del servicio. Lo anterior producto de la siguiente consideración *“La intervención del Estado en el sector postal, previsto en el artículo 2 de la ley 1369 de 2009 debe ponderar los objetivos allí previstos y en particular realzar la necesidad de asegurar unos retornos de la inversión que reflejen los costos eficientes de los operadores para obtener el fortalecimiento y su movilidad hacia esquemas digitales, como lo propone la Ley del Plan Nacional de Desarrollo”*.

Adicionalmente, plantea cuatro (4) aspectos:

- i. Proteger al sector de envíos masivos prestados por las Empresas de Mensajería Expresa de las asimetrías regulatorias que se presentan en el mercado y que favorecen la posición del OPO, en desmedro de oportunidades del mercado para este sector, al tiempo que se facilita la prestación de servicios sustitutos sin regulación o control del Estado;
- ii. Como medida de protección al derecho al trabajo y a la iniciativa de empresa particular, se solicita reconocer la necesidad de mantener el parágrafo del artículo 12 de la ley 1369 de 2009.
- iii. Modificar la Resolución 6577 de 2022 con el fin de reflejar los costos de operación y administración tales como: horas extras, costos laborales en las proporciones que corresponden al Sector Postal; costos de mantenimiento y operación bajo el régimen de calidad de la resolución 5050 afectados al alza producto de la economía de escala; costos de administración que propenden por el orden adecuado y el gerenciamiento necesario de la operación que facilita, entre otros, los procesos de auditoría que se realizan periódicamente.
- iv. Actualizar el concepto de mercado relevante para el mercado minorista de alcance municipal regulado en la Resolución 5900 a efectos de reconocer las plataformas digitales dentro del mismo.

Señala que mantener el Statu-quo “va en detrimento” de no reconocer los verdaderos costos de operación del sector. A su juicio, la tarifa regulada no cubre todos los costos de operación. Cobertura que se ha visto agravada, por una reducción del total de envíos efectuados; los incrementos de los costos laborales; las inversiones para dar cumplimiento a cada una de las prestaciones inherentes al régimen de calidad; el alza del combustible y la presión inflacionaria; la alta rotación y la mayor presión de plataformas en ofrecer servicios sustitutos.

Manifiesta que al eliminar la tarifa mínima se reduciría la competencia por el cierre de empresas y se beneficiaría a ciertos sectores, no por efecto de la tarifa mínima sino por estar por fuera del ámbito de vigilancia y control del Estado, como se los precisó la Superintendencia de Industria y Comercio en el Concepto de Abogacía de la Competencia expedido con ocasión a la propuesta regulatoria que dio lugar a la Resolución CRC 6577 de 2022.

Afirma que la eliminación en ciertos períodos de tiempo no contribuye en nada al objetivo perseguido porque cada día se constata una reducción de los envíos físicos. Adicionalmente, señala que los impositores [consumidores] tienen un poder de negociación en el mercado notable, reconocido por la Comisión, por lo que el enfoque de la regulación debería ser la protección del empleo y la posibilidad de que el empresario recupere sus costos y obtenga una utilidad, de conformidad con los artículos 333 y 334 de la Carta Política y el artículo 2, numeral 4 de la Ley 1369 de 2009.

Es de señalar que los comentarios recibidos sobre las alternativas regulatorias inicialmente propuestas fueron revisados y considerados dentro de los análisis para definir las alternativas finales y los criterios

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 27 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

de evaluación, así como en la evaluación correspondiente, según la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN) que aplica la CRC y que se presenta en secciones posteriores.

En cuanto a las alternativas regulatorias consideradas por la CRC en la elaboración del documento de formulación, tal y como establece la metodología de AIN²³, se seleccionaron aquellas que estuvieran encaminadas a solucionar la problemática identificada como: “Desbalance de las condiciones de competencia entre los agentes que participan como oferentes en el mercado relevante de envíos masivos”. Bajo este entendido, si bien en un principio se contempló una alternativa consistente en actualizar el modelo de costos empleado por la CRC para calcular las tarifas mínimas establecidas en la Resolución CRC 6577 de 2022, no ha sido incorporada como parte de las alternativas a evaluar teniendo en cuenta que la misma no contribuye a la solución del problema, dado que no está encaminada a eliminar o disminuir el desbalance existente en la condiciones de competencia entre los agentes del mercado de envíos masivos.

Ahora bien, en relación con los comentarios allegados en el sentido de que la tarifa mínima establecida en la regulación vigente se constituye en una salvaguarda para el sector y que permite contrarrestar el poder de negociación de los grandes impositores que son los principales demandantes del servicio, es importante mencionar que, de los análisis realizados por la CRC en relación con las tarifas minoristas del servicio de mensajería expresa masiva en el ámbito local, en los primeros tres (3) trimestres de 2023, del comportamiento de las tarifas de distribución de objetos postales masivos pactadas en los acuerdos con los usuarios se observa lo siguiente²⁴:

- ✓ 76 acuerdos (4,8%) adoptaron la tarifa mínima regulada de ámbito local vigente para 2023 (\$737,54 pesos), movilizándolo el 14% de los envíos masivos de ámbito local.
- ✓ 75% de los acuerdos (primeros tres cuartiles) adoptaron tarifas que oscilan entre 1,2 y 6,95 veces la tarifa mínima de ámbito local vigente para dicho año (\$737,54).

En relación con las tarifas negociadas en el marco de los acuerdos entre el OPO y los usuarios impositores de envíos masivos, se observa que el 75% de los acuerdos (primeros tres cuartiles) adoptaron tarifas que van hasta 2,8 veces la tarifa mínima de ámbito local vigente para dicho año (\$627,82).

De esta manera, se ratifica que los valores establecidos por la regulación representan un piso a partir del cual los oferentes del servicio pueden ofrecer la tarifa que consideren más adecuada de acuerdo con su estructura de costos, sin embargo, la dinámica del mercado muestra que las tarifas del mercado no están atadas a dicho valor de la regulación y que la libre negociación en el mercado permite a los

²³ <https://www.crcm.gov.co/es/micrositios/mejora-regulatoria>

²⁴ La información de los acuerdos de tarifas de envíos masivos se toma de la información reportada en el formato P1.3 TARIFAS PARA LOS SERVICIOS DE CORREO Y MENSAJERÍA EXPRESA CON EL FIN DE DISTRIBUIR OBJETOS POSTALES MASIVOS, de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 28 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

operadores cobrar tarifas superiores a dicha tarifa mínima establecida mediante la Resolución CRC 6577 de 2022.

6 ALTERNATIVAS DEL PROYECTO REGULATORIO

Tal como se ha mencionado, el 25 de septiembre 2023 se publicó el documento de formulación y alternativas regulatorias, en el que se plantearon cuatro (4) alternativas relacionadas para las tarifas mínimas minoristas del mercado minorista de envíos masivos y, cuatro (4) alternativas para las tarifas mínimas mayoristas del mercado de interconexión, las cuales fueron puestas en conocimiento de los agentes interesados y sobre las cuales se recibieron los comentarios presentados en la sección anterior.

Teniendo en cuenta los comentarios planteados como los análisis técnico, jurídico y económico correspondientes, la CRC modificó las alternativas regulatorias para cada mercado –minorista y mayorista -de envíos masivos. En este sentido, se eliminaron unas alternativas y se propusieron otras.

Respecto de las alternativas del mercado minorista de envíos masivos, la CRC realizó los siguientes cambios:

Se suprimió la alternativa 3 inicialmente propuesta que refería a la eliminación de las tarifas mínimas minoristas del mercado de envíos masivos (mensajería expresa y correo) establecidas en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, dentro del año siguiente a la publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial. Lo anterior, teniendo en cuenta que esta alternativa no presentaba variaciones importantes respecto de otras alternativas a analizar en el presente proyecto.

Modificar la alternativa 4 – ahora alternativa 3 – orientada inicialmente a la eliminación de las tarifas mínimas minoristas del mercado de envíos masivos (mensajería expresa y correo) establecidas en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, dentro del año siguiente de finalizada la senda prevista para el efecto en el ámbito local, esto es, a partir de enero de 2026. En este sentido, se complementó esta alternativa para señalar que además de establecerse un régimen de libertad tarifaria, se fijarían unos criterios o parámetros que deben ser tenidos en cuenta al momento en que los operadores postales –que presten los servicios de Correo o de Mensajería Expresa con el fin de distribuir objetos postales masivo –acuerden libremente las tarifas con sus usuarios, es decir grandes impositores.

Finalmente, la CRC reformuló las alternativas referidas a la eliminación de tarifas para señalar técnicamente que se establecerá un régimen de libertad tarifaria en el mercado que se analiza.

De esta manera, las alternativas que propone la CRC una vez analizados los comentarios recibidos de parte del sector son las siguientes:

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 29 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Tabla 4. Alternativas regulatorias ajustadas - mercado minorista

Alternativas	Detalle de las alternativas
Alternativa 1	Statu Quo- Continuar con la regulación tarifaria del mercado minorista de envíos masivos establecida en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016.
Alternativa 2	Establecer un régimen de libertad tarifaria en el mercado minorista de envíos masivos (mensajería expresa y correo) y por lo tanto, eliminar las tarifas mínimas previstas en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, desde la publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial.
Alternativa 3	Establecer un régimen de libertad tarifaria en el mercado de envíos masivos (mensajería expresa y correo) y por lo tanto, eliminar las tarifas mínimas previstas en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, un año después de finalizada la senda establecida para los envíos masivos a través de mensajería expresa en el ámbito local, esto es, a partir de enero de 2026. Adicionalmente, determinar algunos criterios o parámetros que resulten aplicables a este régimen tarifario.

Fuente: Elaboración CRC

Ahora bien, frente a las alternativas para las tarifas mínimas mayoristas del mercado de interconexión, la CRC propone lo siguiente:

Suprimir la alternativa 3 inicialmente propuesta que refería a la eliminación de las tarifas mínimas mayoristas del mercado de interconexión establecidas en el artículo 13.2.1.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, dentro del año siguiente a la publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial. Lo anterior, en la medida en que esta alternativa no presentaba variaciones importantes respecto de otras alternativas a analizar en el presente proyecto.

Modificar la alternativa 4 orientada inicialmente a la eliminación de las tarifas mínimas mayoristas establecidas en el artículo 13.2.1.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, dentro del año siguiente a la finalización de la senda prevista para el efecto en el ámbito local, esto es, a partir de enero de 2026. En este sentido, se complementó esta alternativa para señalar que además de establecerse un régimen de libertad tarifaria, se actualizarían los criterios o parámetros establecidos en el artículo 4.5.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, los cuales deben ser tenidos en cuenta al momento en que los operadores postales –que presten los servicios de Correo o de Mensajería Expresa con el fin de distribuir objetos postales masivo –acuerden libremente las tarifas.

Reformular las alternativas referidas a la eliminación de tarifas para señalar técnicamente que se establecerá un régimen de libertad tarifaria en el mercado que se analiza.

El resumen de las nuevas alternativas a evaluar se muestra a continuación:

Tabla 5. Alternativas regulatorias ajustadas mercado de interconexión

Alternativas	Detalle de las alternativas Interconexión
Alternativa 1	Statu Quo- Continuar con la regulación tarifaria del mercado mayorista de interconexión establecida en el artículo 13.2.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016.
Alternativa 2	Establecer un régimen de libertad tarifaria en el mercado mayorista de interconexión y por lo tanto, eliminar las tarifas mínimas establecidas en el artículo 13.2.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, desde la publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial.
Alternativa 3	Establecer un régimen de libertad tarifaria en el mercado mayorista de interconexión, y por lo tanto, eliminar las tarifas mínimas establecidas en el artículo 13.2.1.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, un año después de finalizada la senda establecida para interconexión de mensajería expresa entre operadores del mismo servicio. Adicionalmente, actualizar los criterios o parámetros de interconexión definidos en el artículo 4.5.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016

Fuente: Elaboración CRC

Las alternativas mencionadas se tuvieron en cuenta para llevar a cabo la fase de “Análisis y evaluación de alternativas” prevista en la metodología AIN²⁵. Esas alternativas se describen a continuación:

6.1 Alternativas para el mercado minorista de envíos masivos:

1. Statu Quo- Continuar con la regulación tarifaria del mercado minorista de envíos masivos establecida en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Bajo esta alternativa se mantendrían las tarifas minoristas para el mercado de envíos masivos contenidas en el artículo 13.2.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, que dispone que los operadores postales que presten los servicios de Correo o de Mensajería Expresa con el fin de distribuir objetos postales masivos podrán acordar libremente con sus usuarios las tarifas por la prestación de dichos servicios. No obstante, en ningún caso la tarifa cobrada por el operador postal deberá ser inferior a las tarifas mínimas que se establecen a continuación:

- **Tarifa mínima minorista para los envíos masivos que se realicen a través del servicio de correo:**

La tarifa mínima por envío aplicable a los usuarios del servicio de correo, según el ámbito geográfico que aplique, es la siguiente:

²⁵ DNP. Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN). Marzo de 2021. [En línea]. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EReI/Guia_Metodologica_AIN.pdf

Tipo de ámbito	Tarifa mínima correo masivo (pesos constantes de enero 2022)
Ámbito local	\$555
Ámbito nacional	\$838

- **Tarifa mínima minorista para los envíos masivos que se realicen a través del servicio de mensajería expresa:**

La tarifa mínima por envío aplicable a los usuarios del servicio de mensajería expresa, según el ámbito geográfico que aplique, es la siguiente:

✓ **Ámbito local:**

Tarifa mínima mensajería expresa (pesos constantes de enero 2022)	jul-2022	ene-2023	ene-2024	ene-2025
Minorista ámbito local	\$706	\$652	\$602	\$555

✓ **Ámbito Nacional**

Tipo de ámbito	Tarifa mínima mensajería expresa masiva (pesos constantes de enero 2022)
Ámbito nacional	\$838

Para la tarifa del ámbito internacional de salida, la tarifa aplicable a los usuarios del servicio de correo o de mensajería expresa es el valor correspondiente al trayecto que debe cursar el objeto postal al interior del país y adicionar el respectivo costo de logística y despacho internacional asociado al país de destino.

Es de señalar que la actualización nominal de las tarifas mencionadas se realizará anualmente, a partir del 1 de enero de 2023, de acuerdo con la variación anual del Índice de Precios al Consumidor a nivel nacional reportada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

- 2. Establecer un régimen de libertad tarifaria en el mercado minorista de envíos masivos (mensajería expresa y correo) y por lo tanto, eliminar las tarifas mínimas previstas en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, desde la publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial.**

A través de esta alternativa se propone que los operadores de servicios postales que prestan los servicios de correo o de mensajería expresa con el fin de distribuir objetos postales masivos fijen libremente las tarifas que cobran a sus usuarios por la prestación de sus servicios, desde la publicación del acto

administrativo correspondiente. En este sentido, dado que se prevé que la decisión regulatoria se expida en mayo de 2024, desde esa fecha se dejarían de aplicar las tarifas mínimas previstas en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016. Lo anterior, sin perjuicio de establecer un régimen de transición respecto de aquellas tarifas pactadas y vigentes entre las partes a la fecha de entrada en vigor del acto administrativo correspondiente, de manera tal que esas tarifas negociadas continúen aplicándose hasta la fecha de terminación del contrato suscrito para el efecto.

3. Establecer un régimen de libertad tarifaria en el mercado de envíos masivos (mensajería expresa y correo) y por lo tanto, eliminar las tarifas mínimas previstas en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, un año después de finalizada la senda establecida para los envíos masivos a través de mensajería expresa en el ámbito local. Adicionalmente, determinar algunos criterios o parámetros que resulten aplicables a este régimen tarifario.

Con esta alternativa se propone que: **(i)** Desde enero de 2026, los operadores de servicios postales que prestan los servicios de correo o de mensajería expresa con el fin de distribuir objetos postales masivos fijen libremente las tarifas que cobran a sus usuarios por la prestación de sus servicios, y **(ii)** la CRC determine criterios o parámetros generales que guíen la negociación tarifaria.

En este contexto, es de recordar que la tarifa mínima minorista para los envíos masivos que se realicen a través del servicio de mensajería expresa en el ámbito local, cuenta con una senda decreciente hasta enero de 2025. Así, con esta alternativa se otorga un periodo de transición a los operadores mencionados, para permitir que adecuen su operación al régimen de libertad tarifaria. Este periodo de transición considera la culminación de la senda en enero de 2025 y un año adicional, de ahí sólo a partir de enero de 2026 se eliminan las tarifas mínimas minoristas.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que los referidos operadores – a partir del 1 de enero de 2026 - deberán negociar con sus usuarios las tarifas de sus servicios, la CRC planteará algunos parámetros para guiar esa negociación y el establecimiento de la tarifa correspondiente. Estos criterios harán referencia a que las tarifas deban estar orientadas a costos eficientes y se promueva la leal y libre competencia, se consideren precios de mercado y condiciones de igualdad, entre otros.

En este contexto, lo mencionado se plantearía modificando el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, para señalar que desde el 1 de enero de 2026 se liberara el mercado. Adicionalmente, se incluiría un artículo que contenga los criterios mencionados.

6.2 Alternativas para el mercado mayorista de envíos masivos:

1. Statu Quo- Continuar con la regulación tarifaria del mercado mayorista de interconexión establecida en el artículo 13.2.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 33 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Bajo esta alternativa se mantendrían las tarifas mayoristas para el mercado de envíos masivos contenidas en el artículo 13.2.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, que dispone que la tarifa de interconexión para la prestación de los servicios de Correo o de Mensajería Expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos podrá ser libremente acordada por los proveedores de dichos servicios postales. No obstante, en ningún caso la tarifa cobrada por el operador postal deberá ser inferior a las tarifas mínimas que se establecen a continuación:

- **Tarifa mínima para la interconexión cuando el operador interconectante corresponde al operador postal oficial**

La tarifa mínima de interconexión que deberá ser reconocida cuando el operador interconectante corresponde al Operador Postal Oficial- OPO será la siguiente:

Tipo de ámbito	Tarifa mínima correo masivo (pesos constantes de enero 2022)
Ámbito local	\$427
Ámbito nacional	\$616

- (ii) **Tarifa mínima para la interconexión cuando el operador interconectante corresponde a un operador de mensajería expresa.**

La tarifa mínima de interconexión que deberá ser reconocida cuando el operador interconectante corresponde a un operador de mensajería expresa será la siguiente:

- ✓ **Ámbito local:**

Tarifa mínima mensajería expresa (pesos constantes de enero 2022)	jul-2022	ene-2023	ene-2024	ene-2025
Minorista ámbito local	\$594	\$532	\$476	\$427

- ✓ **Ámbito Nacional**

Tipo de ámbito	Tarifa mínima mensajería expresa masiva (pesos constantes de enero 2022)
Ámbito nacional	\$616

Es de señalar que la actualización nominal de las tarifas mencionadas se realiza anualmente, a partir del 1 de enero de 2023, de acuerdo con la variación anual del Índice de Precios al Consumidor a nivel nacional reportada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

2. Establecer un régimen de libertad tarifaria en el mercado mayorista de interconexión y por lo tanto, eliminar las tarifas mínimas establecidas en el artículo 13.2.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, desde la publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial.

A través de esta alternativa se propone que la tarifa de interconexión para la prestación de los servicios de Correo o de Mensajería Expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos podrá ser libremente acordada por los proveedores de dichos servicios postales, desde la publicación del acto administrativo correspondiente. En este sentido, dado que se prevé que la decisión regulatoria se expida en mayo de 2024, desde esa fecha se dejarían de aplicar las tarifas mínimas previstas en el artículo 13.2.1.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016. Lo anterior, sin perjuicio de establecer un régimen de transición respecto de aquellas tarifas pactadas y vigentes entre las partes a la fecha de entrada en vigor del acto administrativo correspondiente, de manera tal que esas tarifas negociadas continúen aplicándose hasta la fecha de terminación del contrato suscrito para el efecto.

3. Establecer un régimen de libertad tarifaria en el mercado mayorista de interconexión, y por lo tanto, eliminar las tarifas mínimas establecidas en el artículo 13.2.1.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, un año después de finalizada la senda establecida para interconexión de mensajería expresa entre operadores del mismo servicio. Adicionalmente, actualizar los criterios o parámetros de interconexión definidos en el artículo 4.5.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016

Con esta alternativa se propone que: **(i)** Desde enero de 2026, las tarifas de interconexión para la prestación de los servicios de Correo o de Mensajería Expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos sean fijadas libremente por los proveedores de dichos servicios postales, y **(ii)** la CRC actualice los criterios generales para la interconexión postal contenidos en el artículo 4.5.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

En este sentido, es de recordar que el artículo 4.5.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 define como criterios para la interconexión postal: i) la orientación a costos eficientes más utilidad razonable de las tarifas; ii) el trato no discriminatorio con respecto a las condiciones ofrecidas a las empresas con las que se tenga algún tipo de relación u otros operadores postales y; iii) la publicidad de las condiciones económicas, legales, operativas y técnicas bajo las que se prestará la interconexión.

En este contexto, dado que la tarifa mínima para la interconexión cuando el operador interconectante corresponde a un operador de mensajería expresa, del ámbito local, cuenta con una senda decreciente hasta enero de 2025, con esta alternativa se otorga un periodo de transición a los operadores mencionados, para permitir que adecuen su operación al régimen de libertad tarifaria. Este periodo de transición considera la culminación de la senda en enero de 2025 y un año adicional, de ahí sólo a partir de enero de 2026 se eliminen las tarifas mínimas mayoristas.

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 35 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Adicionalmente, teniendo en cuenta que los referidos operadores – a partir del 1 de enero de 2026 - deberán negociar las tarifas de sus servicios, la CRC actualizará los criterios generales para la interconexión. En este sentido, se añadiría el artículo 4.5.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, para incluir los criterios de buena fe y, libre y leal competencia. De otra parte, se precisarían los criterios existentes en el artículo en comento.

En este contexto, lo mencionado se plantearía modificando el artículo 13.2.1.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, para señalar que desde el 1 de enero de 2026 se liberará el mercado mayorista. Adicionalmente, se añadirá el artículo 4.5.1.2 de la misma resolución, en la forma ya mencionada.

7 METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS

En aplicación del AIN, teniendo en cuenta el resultado de la calculadora de criticidad del proyecto²⁶, y considerando que la Comisión cuenta con insumos cuantitativos que permiten medir los costos que implica para el regulador la implementación y adopción de cada una de las alternativas regulatorias propuestas se opta –para la presente evaluación– por utilizar una metodología costo-efectividad. Lo anterior, en línea con la Política de Mejora Regulatoria de la CRC, según la cual es viable realizar un análisis de costo-efectividad "(...) en los casos en los cuales se dispone de datos sobre costos de las alternativas y sobre sus resultados expresados en unidades de medidas que representen su efectividad."²⁷;

Así, la metodología utilizada para la evaluación de los costos de cada una de las alternativas evaluadas se presenta en la sección 7.2. Por su parte, la efectividad es determinada a partir de la calificación del desempeño de cada alternativa frente a la capacidad de resolver la problemática identificada y sus causas. Dicha clasificación será calculada mediante la metodología de análisis multicriterio, la cual se presenta en la sección 7.1. Esta metodología evaluará el grado en el que cada alternativa refleja las dinámicas de los servicios del sector, así como el grado de susceptibilidad a fluctuaciones del entorno macroeconómico, considerando cinco criterios específicos.

7.1 Metodología multicriterio para medir la efectividad

Para establecer una medida de efectividad de las diferentes alternativas se hace uso de la metodología multicriterio, cuyo análisis parte del reconocimiento de que los problemas a ser estudiados son complejos, debido a que para llevar a cabo un análisis integral debe considerarse una gran variedad de aspectos tanto cuantitativos como cualitativos y que, principalmente estos últimos, abarcan elementos que no siempre son posibles de medir.

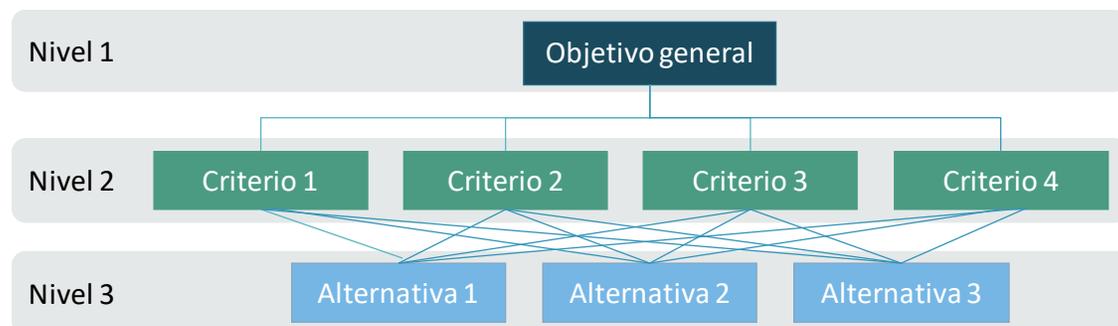
²⁶ Bajo impacto esperado sobre los agentes involucrados (43 sobre 100 puntos).

²⁷ CRC. Política de Mejora Regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. 2022. Disponible para consulta en el enlace: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/webcrc/noticias/documents/documento-politica-mejora-regulatoria-crc.pdf>

Este tipo de análisis permite incluir todos estos aspectos a la hora de valorar las diferentes soluciones que fueron propuestas para resolver el problema identificado en la sección 3 del presente documento. Vale la pena mencionar que el análisis multicriterio es una de las metodologías más usadas en la evaluación de políticas públicas y en los procesos de toma de decisiones²⁸. La posibilidad de incluir dentro de los criterios de análisis, simultáneamente, tanto aspectos cuantificables, como aspectos no cuantificables, requiere un grado de análisis detallado y riguroso que considere tanto los intereses de los diferentes agentes que tengan injerencia sobre las temáticas de estudio, como las consecuencias directas e indirectas que posiblemente surjan de la aplicación de las diferentes medidas.

En el desarrollo del análisis multicriterio existen diversas técnicas de estimación, siendo el Proceso de Análisis Jerárquico (AHP por sus siglas en inglés) una de las más usadas en la literatura²⁹. Esta metodología, desarrollada por Saaty (1977-1980), parte de la descomposición de la temática o problemática a analizar, en un esquema jerárquico como el que se describe en el gráfico 2. Así, el primer nivel del problema corresponde al objetivo principal de la decisión, que en este caso se refiere a las diferentes temáticas que abordan las alternativas planteadas; el segundo nivel representa los criterios frente a los cuales se van a evaluar las alternativas o soluciones para lograr el objetivo, los cuales, cabe mencionar, pueden a su vez componerse de subcriterios; y el último nivel representa las alternativas que serán sujetas a evaluación.

Gráfico 2. Estructura del proceso jerárquico de análisis



Fuente: Elaboración CRC, con base en ISHIZAKA, Alessio y NEMERY, Philippe. Multi-Criteria Decision Analysis. Methods and Software. 2013. Es importante anotar que el nivel 2 puede descomponerse en varios subniveles dependiendo de la cantidad de subcriterios que compongan el criterio.

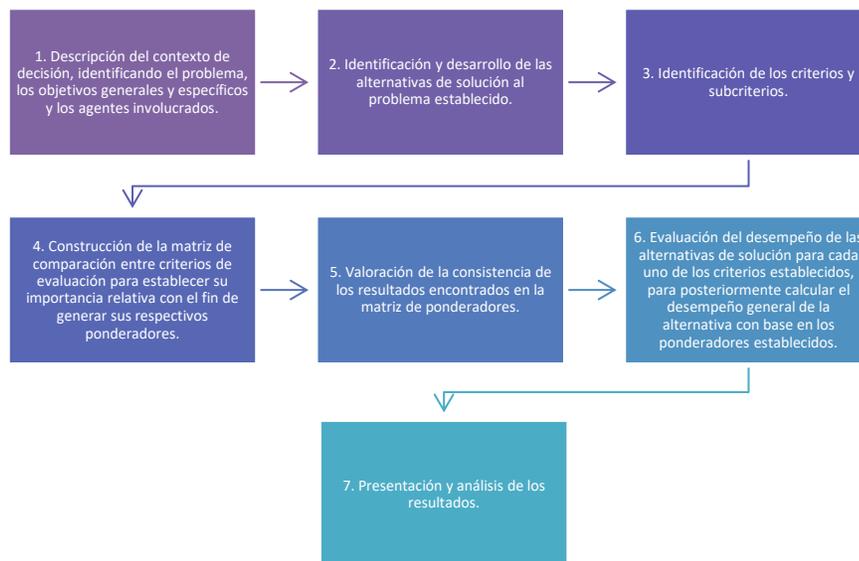
²⁸ DEAN, Marco. Multi-criteria analysis. *En: Advances in Transport Policy and Planning [En Línea].* Vol 6. 2020. Niek Mouter. p. 165-224. ISBN 9780128208212. Disponible en: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2543000920300147>>

²⁹ DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT: LONDON. Communities and Local Government. Multi-criteria analysis: a manual [En Línea]. Londres: 2009., 168 pp. ISBN: 978-1-4098-1023-0. Disponible en: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191506/Multi-crisis_analysis_a_manual.pdf>

La técnica del AHP busca construir, mediante un proceso analítico, una representación de la “curva de utilidad de los criterios y alternativas”³⁰. Esta técnica se basa en las leyes de la psicofísica para establecer escalas de evaluación relativas³¹, a partir de comparaciones directas, segmentando el análisis por pares, para determinar los grados de preferencia mediante un proceso matemático³². Esta técnica, además, permite evaluar las alternativas a la luz de criterios que no tengan ningún grado de preferencia previa al análisis, buscando minimizar sesgos de percepción o prejuizamiento.

De acuerdo con el Departamento para Comunidades y Gobierno Local del Reino Unido³³, la implementación de un análisis multicriterio debe cumplir las siguientes fases:

Gráfico 3. Fases de un análisis multicriterio



Fuente: Elaboración CRC

³⁰ ISHIZAKA, Alessio y NEMERY, Philippe. Multi-Criteria Decision Analysis. Methods and Software: Wiley, 2013. ISBN: 978-1-119-97707-9

³¹ DOLDÁN, Félix. Métodos de decisión basados en criterios cualitativos: una comparación entre los métodos AHP y REMBRANT. 1999. Universidad de la Coruña.

³² SAATY, Thomas L. Relative measurement and its generalization in decision making why pairwise comparisons are central in mathematics for the measurement of intangible factors the analytic hierarchy/network process [en línea]. En: RACSAM - Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Serie A. Matemáticas. RACSAM, septiembre de 2008. vol. 102, no 2. pp 251-318. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF03191825>

³³ DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT: LONDON. Op. Cit., p. 50. DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT: LONDON. Op. Cit., p. 50.

A lo largo de las secciones 2 y 6, así como en el documento de "Formulación del problema y alternativas Regulatorias" publicado el 25 de septiembre de 2023, se abordaron los análisis correspondientes a los puntos 1 y 2 de este procedimiento. En el Anexo 1 del presente documento se explica el desarrollo metodológico de las siguientes fases, bajo la técnica de análisis enunciada. Por otra parte, en la siguiente sección se detalla el análisis de los resultados obtenidos a partir de la aplicación de esta metodología.

7.2 Metodología de evaluación de costos

Para la definición de los costos de cada una de las alternativas propuestas, es pertinente realizar una revisión de los recursos que potencialmente deberían ser destinados tanto por los sujetos regulados con obligación de cumplir lo dispuesto –por la CRC– en materia de tarifas reguladas, como por la Comisión, que se encarga de la definición de estas tarifas. Sobre este particular, la guía metodológica para la elaboración de AIN establece la existencia de 5 tipos de costos. A continuación, se presenta la definición de cada uno de esos tipos de costos y la forma en que los mismos son tenidos en cuenta a la hora de evaluar las alternativas regulatorias formuladas:

1. **De cumplimiento:** Son los costos directos adicionales que se generan a los regulados para cumplir con los requerimientos de la regulación.

Para el presente proyecto, los costos de cumplimiento de los regulados corresponden a aquellos en los que deben incurrir para actualizar anualmente las tarifas reguladas con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de acuerdo con lo establecido en el artículo 13.2.1.4. de la Resolución CRC 6577 de 2022; no obstante, debe resaltarse que dicha actualización debe adelantarse en igual medida bajo cualquiera de las alternativas formuladas, y en ese orden de ideas, no implicarían implementaciones logísticas o recursos adicionales a los que son naturales al Statu Quo.

2. **Financieros:** Son los costos que se originan por la obtención o manejo de recursos financieros de la empresa o la entidad reguladora, casi siempre por la necesidad de incurrir en préstamos.

Para el presente proyecto, los costos financieros corresponden a aquellos en los que la CRC debe incurrir ante la posibilidad de mantener o no el esquema de regulación de tarifa mínima, en ese orden de ideas, no implicarían implementaciones logísticas o recursos adicionales a los que son naturales al Statu Quo.

3. **Indirectos:** Son los costos experimentados por los consumidores o agencias del Gobierno que no están bajo el alcance directo de la regulación.

Para el presente proyecto, se identifican costos para esta categoría únicamente para las alternativas relacionadas con el mercado minorista de envíos masivos, dado que, al fijar una tarifa mínima en el mercado, se genera una reducción del excedente del productor y del excedente del consumidor, que conlleva a una pérdida irrecuperable de eficiencia en el mercado.

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 39 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

En términos prácticos, fijar una tarifa mínima en el mercado minorista de envíos masivos, en teoría, esto puede parecer beneficioso para los vendedores, ya que garantiza que recibirán al menos ese monto por su servicio. Sin embargo, desde la teoría económica, hay algunas consecuencias asociadas con esta práctica.

En primer lugar, la fijación de tarifas mínimas puede conducir a que algunos usuarios de este servicio, que estaban dispuestos a adquirir el producto a un precio más bajo, ahora se vean excluidos debido al precio mínimo. Esto crea una pérdida de eficiencia porque hay transacciones que podrían haberse llevado a cabo a precios más bajos, pero que ahora no suceden.

En segundo lugar, bajo este esquema de tarifa mínima, si los productores estaban dispuestos a aceptar un precio más bajo debido a la competencia, pero ahora se ven obligados a establecer un precio mínimo, sus ingresos pueden reducirse. Esto también contribuye a la ineficiencia del mercado.

4. **De oportunidad:** Se refieren a lo que un agente renuncia cuando hace una elección o toma una decisión.

En la medida que la posible adopción de las alternativas formuladas no comprende para el regulador la renuncia de elementos monetizables diferentes a los costos financieros de adopción e implementación de la medida, los cuales fueron previamente enunciados, no se identifican costos cuantificables dentro de esta categoría.

Ahora bien, para los operadores postales tampoco se presentan costos de oportunidad en la medida que, como se ha expresado a lo largo del documento, el objetivo de este proyecto es revisar y definir la procedencia de mantener o eliminar el esquema de regulación de tarifa mínima. En tal sentido, recae sobre la CRC la carga de calcular y publicar dichas tarifas reguladas de ser el caso de mantener la regulación tarifaria para la distribución de objetos postales masivos.

5. **Macroeconómicos:** Costos que se reflejan en las variables macroeconómicas como el gasto, el empleo, la producción o la productividad.

Las alternativas regulatorias planteadas no afectan en ninguna medida las variables macroeconómicas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que la medida de evaluación de costos se centrará en la cuantificación de los costos indirectos de los agentes del mercado como resultado de la adopción de cada una de las alternativas por evaluar, esto a partir de los insumos cuantitativos con los que cuenta el regulador en relación con los recursos requeridos para implementarlas mencionadas alternativas. La sección 9.3, describe en detalle la metodología de cálculo de los costos indirectos asociados a cada alternativa y presenta un cuadro comparativo con el resultado para cada una. Estos valores son

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 40 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

empleados en la sección 9.4 para calcular la medida de costo-efectividad que determina la mejor alternativa de solución.

8 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS

8.1 Criterios de evaluación para la medición de la efectividad de las alternativas

De acuerdo con la metodología elegida y teniendo en cuenta el problema identificado en el documento de "Formulación del problema y Alternativas Regulatorias", publicado por la Comisión en septiembre de 2023 y referenciado en la sección 5 y 6, se realizaron los ejercicios de construcción de criterios por medio de los cuales se efectuó la evaluación del desempeño de las diferentes temáticas u obligaciones abordadas en este proyecto, con sus respectivas alternativas de solución propuestas. A partir del análisis realizado, se identificó un conjunto de seis (6) criterios, los cuales se definen a continuación:

1. **Equipara las condiciones de competencia de los agentes regulados:** evalúa si la alternativa propuesta ayuda a que las empresas más pequeñas sean más competitivas dentro del mercado.
2. **Mejora en el bienestar de los consumidores:** examina qué tanto la alternativa facilita el acceso de los servicios que componen el mercado relevante al consumidor/impositor, bien sea a través de menores precios o mayor calidad al mismo precio, todo lo cual redundaría en mayores transacciones.
3. **Minimiza las distorsiones de competencia en el mercado relevante:** busca determinar si la alternativa equipara de manera gradual las condiciones de competencia para los agentes que hacen parte de un mismo mercado relevante.
4. **Promoción de la innovación y transformación digital:** evalúa si la alternativa incentiva a las empresas a explorar nuevas condiciones y modelos de negocio que respondan a las nuevas realidades de la industria.
5. **Adaptación del mercado a las nuevas condiciones regulatorias:** evalúa si la alternativa otorga un periodo y herramientas para que los operadores puedan adecuarse a las condiciones del mercado a partir de cambios regulatorios.
6. **Facilidad de control y vigilancia:** evalúa qué tan costoso le resulta al regulador hacerle seguimiento a la alternativa en cuestión, así como a las entidades designadas de vigilar y controlar su cumplimiento.

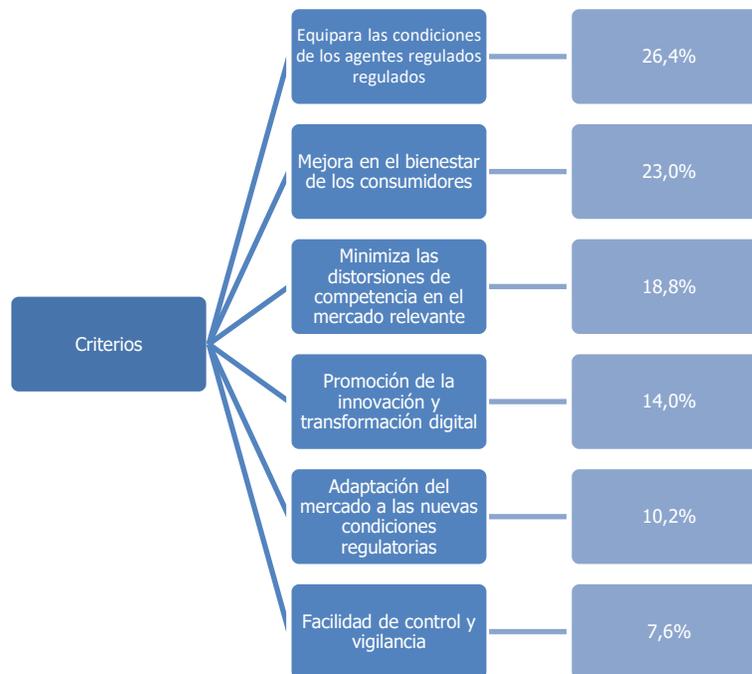
A partir de estos criterios y subcriterios, se elaboró la matriz de importancias relativas con el fin de realizar la construcción del vector de ponderadores necesarios para el proceso de categorización de las opciones de solución. En este sentido, se trabajó con una matriz simétrica inversa en donde se compara cada uno de los seis (6) criterios señalados y cuya matriz es una diagonal con valor 1, representando la intersección de los elementos, por tanto, se les asigna el mismo grado de importancia. Para llevar a

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 41 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

cabo este ejercicio se utilizó la escala propuesta por Saaty³⁴ (ver Anexo 1). La matriz de importancias relativas se muestra en el Anexo 2.

Con el fin de construir los ponderadores y siguiendo la metodología indicada en el Anexo 1.2, a partir de la matriz de importancias relativas se encontraron los pesos para cada uno de los subcriterios antes presentados. Del procedimiento desarrollado se encontró que el criterio de "Equipara las condiciones de los agentes regulados" fue el que tuvo una mayor ponderación con un 26,4%, seguido por el criterio de "Mejora en el bienestar de los consumidores" con un peso del 23,0%; por otro lado, el criterio de "Minimiza las distorsiones de competencia en el mercado relevante" representa el 18,8% y el criterio "Promoción de la innovación y transformación digital" representa el 14,0%. Por último, el criterio de "Adaptación del mercado a las nuevas condiciones regulatorias" obtuvo un peso de 10,2% y el criterio con menor peso es "Facilidad de control y vigilancia" el cual representa el 7,6% faltante de los criterios.

Gráfico 4. Criterios y sus pesos relativos



Fuente: Elaboración CRC

³⁴ SAATY, Thomas L. Relative measurement and its generalization in decision making why pairwise comparisons are central in mathematics for the measurement of intangible factors the analytic hierarchy/network process [en línea]. En: RACSAM - Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Serie A. Matemáticas. RACSAM, septiembre de 2008. vol. 102, no 2. pp 251-318. [Consultado el 22 de noviembre de 2020]. Disponible en: <https://rac.es/ficheros/doc/00576.PDF>.

Adicionalmente, es importante mencionar que para verificar la coherencia de los ponderadores identificados se procedió a calcular la prueba de consistencia establecida por Winston en el año de 1993. Para mayor detalle de la prueba se puede observar el Anexo 1.2, en donde se describe la composición de esta, así como los elementos y la escala empleada para llevarla a cabo. Una vez aplicada, se encontraron resultados consistentes con un puntaje de 0,5%. Se debe tener en cuenta que la metodología de análisis jerárquico (AHP por sus siglas en inglés) permite una inconsistencia máxima del 10%, de forma tal que si $PC < 0.1$, el grado de consistencia se considera satisfactorio. Si por el contrario $PC \geq 0.1$ la matriz se considera inconsistente y los resultados obtenidos del AHP carecen de robustez. Si al hacer la prueba de consistencia se encuentra que la matriz es inconsistente, la metodología sugiere hacer de nuevo una revisión conjunta de las preferencias grupales, o, por el contrario, realizar transformaciones matriciales que permitan calibrar los criterios de forma tal que se cumpla la regla de consistencia (Para mayor detalle ver Anexo 1.2).

8.2 Resultados de la evaluación de efectividad

De acuerdo con lo enunciado en el capítulo 7, se someten a evaluación tres (3) alternativas del mercado minorista de envíos masivos, así:

Tabla 6. Alternativas regulatorias para el mercado minorista de envíos masivos - Efectividad

Alternativas	Detalle de las alternativas
Alternativa 1	Statu Quo- Continuar con la regulación tarifaria del mercado minorista de envíos masivos establecida en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016.
Alternativa 2	Establecer un régimen de libertad tarifaria en el mercado minorista de envíos masivos (mensajería expresa y correo) y por lo tanto, eliminar las tarifas mínimas previstas en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, desde la publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial.
Alternativa 3	Establecer un régimen de libertad tarifaria en el mercado minorista de envíos masivos (mensajería expresa y correo) y por lo tanto, eliminar las tarifas mínimas previstas en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, un año después de finalizada la senda establecida para los envíos masivos a través de mensajería expresa en el ámbito local, a partir de enero de 2026. Adicionalmente, determinar algunos criterios o parámetros que resulten aplicables a este régimen tarifario.

Fuente: Elaboración CRC

Adicionalmente, se someten a evaluación tres (3) alternativas del mercado mayorista de envíos masivos, así:

Tabla 7. Alternativas regulatorias para el mercado de interconexión de envíos masivos - Efectividad

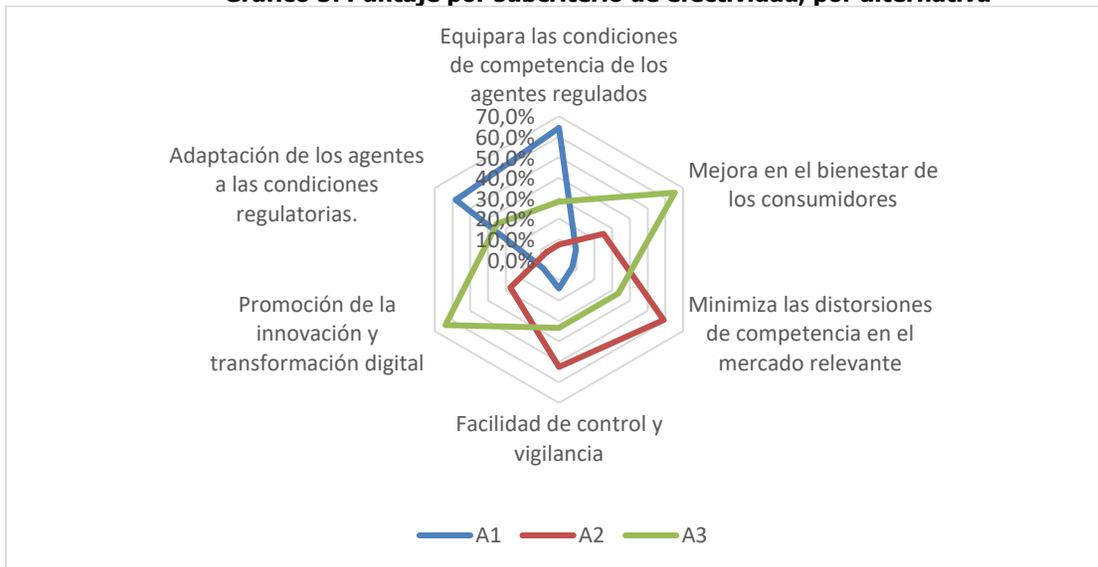
Alternativas	Detalle de las alternativas Interconexión
Alternativa 1	Statu Quo- Continuar con la regulación tarifaria del mercado mayorista de interconexión establecida en el artículo 13.2.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016.
Alternativa 2	Liberar el mercado mayorista de interconexión y por tanto, eliminar las tarifas mínimas establecidas en el artículo 13.2.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, desde la publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial.
Alternativa 3	Liberar el mercado mayorista de envíos masivos (mensajería expresa y correo) y por tanto, eliminar las tarifas mínimas establecidas en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, un año después de finalizada la senda establecida para interconexión de mensajería expresa entre operadores del mismo servicio, esto es, a partir de enero de 2026. Adicionalmente, revisar los criterios o parámetros de la interconexión.

Fuente: Elaboración CRC

Siguiendo la metodología del análisis multicriterio, estas alternativas se evaluaron a la luz de los seis (6) criterios explicados en la Sección 9.1, a partir de la creación de una matriz de importancias relativas por criterio que utiliza la escala de Saaty. Estas matrices se presentan en el Anexo 2.

El resultado de la evaluación de efectividad se observa en el Gráfico 5, en donde se muestra el puntaje obtenido por cada alternativa por subcriterio, el cual se encuentra en una escala entre 0% y 100%, y cumple con la condición de que la suma de todas las alternativas para cada subcriterio es igual a 100%. Seguidamente se expone brevemente el resultado para cada criterio, para las alternativas con mejor desempeño en cada caso.

Gráfico 5. Puntaje por subcriterio de efectividad, por alternativa



Fuente: Elaboración CRC

En primer lugar, se encuentra el criterio de **“Equipara las condiciones de competencia de los agentes regulados”**, la ponderación de este criterio toma en consideración que, la fijación de tarifas mínimas hace que sea más difícil para las empresas de mayor tamaño cobrar precios excesivos, lo que abre la puerta a la entrada de empresas más pequeñas³⁵. En este sentido, las tarifas mínimas pueden ayudar a nivelar el campo de juego entre las empresas más grandes y las más pequeñas. Las tarifas mínimas garantizan que las empresas más pequeñas puedan cobrar un precio mínimo, lo que les ayuda a cubrir sus costos y ser más competitivas. En ese sentido, se favorecen las alternativas que buscan mantener la tarifa mínima; así, la **Alternativa 1** - Statu Quo obtiene un mejor desempeño (64,3%), al considerar no solo conservar la senda sino actualizarla teniendo en cuenta que no se generan costos operativos adicionales. Las alternativas que proponen la eliminación de la senda a corto y mediano plazo presentan una ponderación inferior a las anteriores. Sin embargo, la **Alternativa 3** que plantea la liberación del mercado un año después de acabada la senda establecida tiene una ponderación más alta (28,3%), que la **Alternativa 2** que propone eliminar la senda desde la publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial (7,4%), siendo la senda un mecanismo para que las pequeñas empresas se logren adaptar al mercado y puedan ser más competitivas.

En cuanto al criterio **“Mejora en el bienestar de los consumidores”**, la ponderación de este criterio toma en consideración que, factores como menores precios o mayor calidad al mismo precio facilita el

³⁵ David S. Evans y Michael A. Noel (2023). "The Effect of Minimum Prices on Entry and Competition in Postal Markets". Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w30238>

acceso de los servicios que componen el mercado relevante al consumidor. En ese sentido, se favorecen las alternativas que buscan liberar el mercado promoviendo una mayor competencia entre empresas llevando a precios más bajos, mayor calidad y más innovación; así, la Alternativa 3 que propone eliminar las tarifas mínimas un año después de acabada la senda obtiene un mejor desempeño (65,3%) dado que plantea un periodo de transición para que las empresas se preparen para la liberación del mercado, y de esta manera puedan seguir ofreciendo servicios de calidad a los usuarios, quizá con precios más bajos. Le sigue la Alternativa 2 que propone eliminar la senda desde la publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial con una ponderación del 25,1%. La alternativa que propone mantener la tarifa mínima presenta una ponderación inferior a las anteriores, dado que, si bien pueden seguir ofreciendo servicios con altos niveles de calidad, el esquema de regulación tarifario no permite ofrecer precios más bajos a sus usuarios a pesar de que sean precios eficientes. Es decir, la Alternativa 1 - Statu Quo tiene un puntaje de 9,6%.

Respecto del criterio **“Minimiza las distorsiones de competencia en el mercado relevante”**, la ponderación de este criterio toma en consideración que, la alternativa no genere ventaja competitiva a alguno(s) agentes(s) en el mercado relevante de envíos masivos, ni genere distorsión en la asignación de recursos. En ese sentido, se favorecen las alternativas que buscan liberar el mercado dado que se propende por condiciones homogéneas entre todos los competidores del mercado de envíos masivos. De esta forma, la Alternativa 2 que propone eliminar el esquema tarifario desde la publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial obtiene un mejor desempeño (59,1%) dado que plantea la eliminación de la tarifa mínima haciendo que los agentes regulados (mensajería expresa y correo) tengan las mismas condiciones que los operadores que realizan envíos por medios digitales certificados. Le sigue la Alternativa 3 que propone eliminar las tarifas mínimas un año después de acabada la senda con una ponderación del 33,4%. La alternativa 1 presenta una ponderación inferior a las anteriores, dado que propender por mantener la tarifa mínima no es un instrumento regulatorio que aplique integralmente a todos los agentes del mercado. Es decir, la Alternativa 1 - Statu Quo tiene un puntaje de 7,5%.

Por su parte, el criterio de **“Facilidad de control y vigilancia”** tiene un mejor desempeño en las alternativas que consideran la liberación del mercado (la Alternativa 2: 52,5% y la Alternativa 3: 33,4%); cuya diferencia entre estas alternativas se da únicamente por el tiempo que se mantiene el régimen tarifario y por la inclusión de parámetros o criterios generales en las nuevas condiciones de libertad tarifaria. En desempeño, sigue la alternativa que proponen mantener el esquema tarifario regulación con ponderadores similares, dado que mantener este régimen conlleva a asignar costos tanto al regulador, así como a las entidades designadas de vigilar y controlar su cumplimiento. En este sentido, la alternativa 1 - Statu Quo presenta una ponderación ligeramente inferior de 14,2%.

Sigue el criterio de **“Promoción de la innovación y transformación digital”**, en el cual la mayor ponderación la obtiene la alternativa que conlleve a las empresas a buscar nuevas formas de competir, y propenda por el uso de tecnologías digitales para mejorar sus procesos. En ese sentido, la alternativa con un mayor desempeño es la Alternativa 3 (63,9%) dado que la liberación del mercado con un periodo de transición promueve una mayor competencia entre los agentes del mercado, haciendo que las

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 46 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

empresas mejoren la eficiencia de sus operaciones, reduzcan sus costos y ofrezcan servicios de valor agregado a los consumidores. Le sigue la Alternativa 2 que propone eliminar las tarifas desde la publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial (27,4%). En desempeño, siguen la alternativa que proponen mantener el esquema tarifario regulación, es decir, la Alternativa 1 - Statu Quo que presenta una ponderación ligeramente inferior de 8,7%.

En cuanto al criterio "**Adaptación de los agentes a las condiciones regulatorias**", la alternativa con un mejor desempeño es la que tiene un factor de transición más amplio, y responden a las necesidades de los agentes que hacen parte del mercado, en estos términos, la Alternativa 1 presenta el ponderador más alto con un desempeño del 58,0%, esta alternativa propone periodos de adaptación a las condiciones regulatorias y propenden por mantener el régimen tarifario. Le sigue la Alternativa 3 que plantea finalizar la senda del esquema tarifario planteado en el artículo 13.2.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y dar un año al sector para que se prepare para las nuevas condiciones regulatorias, lo que hace que presente un desempeño de 35,0%. Por último, la Alternativa 2 presenta el menor desempeño en este criterio (7,0%), dado que se establece la liberación del mercado sin tiempo de transición, es decir, eliminar las tarifas desde la publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial.

Tabla 8. Desempeño local y global de las alternativas

Subcriterios	Pesos	Alternativa		
		A1	A2	A3
Promoción de competencia por el lado de la oferta	23,8%	64,3%	7,4%	28,3%
Mejora en el bienestar de los consumidores	20,5%	9,6%	25,1%	65,3%
Remueve la falla de gobierno que distorsiona el mercado	17,2%	7,5%	59,1%	33,4%
Facilidad de control y vigilancia	6,8%	14,2%	52,5%	33,4%
Promoción de la innovación y transformación digital	13,1%	8,7%	27,4%	63,9%
Adaptación de los agentes a las condiciones regulatorias.	9,3%	58,0%	7,0%	35,0%
Desempeño global		28,8%	27,4%	43,8%

Fuente: Elaboración CRC

En resumen, la alternativa con un mejor desempeño global es la **Alternativa 3**: eliminar las tarifas mínimas minoristas del mercado de envíos masivos (mensajería expresa y correo) establecidas en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, un año después de finalizada la senda establecida para los envíos masivos a través de mensajería expresa en el ámbito local, esto es, a partir de enero de 2026, así como incluir criterios o parámetros que deban ser tenidos en cuenta al momento en que los operadores postales –que presten los servicios de Correo o de Mensajería Expresa con el fin de distribuir objetos postales masivos –acuerden libremente las tarifas con sus usuarios.

Ahora bien, dado que mediante el proyecto regulatorio "*Revisión de las metodologías para la actualización de tarifas*" que finalizó con la expedición de la Resolución CRC 6577 de 2022, se realizó

un análisis de competencia con el fin de determinar si el mercado relevante minorista de envíos masivos y el correspondiente mercado mayorista de interconexión para el envío de documentos y paquete debían ser sujeto de regulación ex ante, se aplicó el test de los tres criterios establecidos en el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016. El resultado de este test mostró que existe una falla de gobierno a nivel minorista y mayorista derivada de una distorsión que deviene directamente de la legislación, en este caso del párrafo del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009 y no de la estructura o funcionamiento del mercado; por lo cual, se definió en su momento actualizar las tarifas mínimas para mensajería expresa masiva y establecer tarifas mínimas idénticas para el servicio de correo que tenga como fin la distribución de objetos postales masivos, y su interconexión entre operadores para ambos servicios.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Comisión encuentra procedente extender las medidas regulatorias aplicables al mercado relevante minorista de envíos masivos al correspondiente mercado mayorista de interconexión para el envío de documentos y paquetes. Esto puesto que, el mecanismo para corregir la falla de mercado derivada de la asimetría regulatoria generada por la Ley 1369 de 2009, fue fijar mediante la Resolución CRC 6577 de 2022 una regulación tarifaria para la distribución de objetos postales masivos en ambos mercados, y la eliminación del régimen tarifario en el mercado minorista conlleva también a la eliminación de esta asimetría aguas arriba, propendiendo por la eliminación de una distorsión en la asignación eficiente de los recursos en ambos mercados, generado por el establecimiento de una tarifa mínima y no por la estructura o funcionamiento del mercado.

Así las cosas, **la alternativa ganadora para el mercado de interconexión resulta ser alternativa 3:** eliminar las tarifas mínimas mayoristas del mercado de envíos masivos establecidas en el artículo 13.2.1.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, un año después de finalizada la senda establecida para interconexión de mensajería expresa entre operadores del mismo servicio, esto es, a partir de enero de 2026. Adicionalmente, se actualizarán los criterios o parámetros para la interconexión que deben ser tenidos en cuenta en la interconexión entre operadores.

8.3 Identificación de los costos de las alternativas

De acuerdo con lo expuesto en la Sección 8.2 no se identifican costos de cumplimiento adicionales para los operadores entre las alternativas regulatorias. De manera semejante, no se identifican costos financieros ni de oportunidad para los operadores puesto que la carga de la actualización del esquema tarifario o eliminación de este recae sobre el regulador.

En este sentido los costos que se deben considerar son los indirectos en los que se incurre en cada alternativa regulatoria planteada, dado que, al fijar una tarifa mínima en el mercado, se genera una reducción del excedente del productor y del excedente del consumidor, que conlleva a una pérdida irre recuperable de eficiencia en el mercado.

Ahora bien, es relevante precisar estos tres conceptos fundamentales en economía para entender el ejercicio planteado:

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 48 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

- **Excedente del consumidor** es un concepto económico que se utiliza para medir el beneficio que obtienen los consumidores cuando participan en un mercado y adquieren bienes o servicios. Se calcula como la diferencia entre lo que un consumidor está dispuesto a pagar por un bien o servicio y lo que realmente paga.
- **Excedente del productor** es un concepto clave en economía que se utiliza para medir el beneficio que obtienen los productores cuando participan en un mercado y venden bienes o servicios. Este excedente se calcula como la diferencia entre el precio de mercado al que se vende un bien y el costo de producción.
- **Pérdida irrecuperable de eficiencia** se refiere a la situación en la que un mercado no asigna eficientemente los recursos. Esto puede ocurrir debido a diversas distorsiones, como impuestos, subsidios, monopolios, externalidades negativas, o en este caso particular el establecer una tarifa mínima en el mercado.

En este sentido, cuando hay una pérdida irrecuperable de eficiencia, significa que la asignación de recursos en el mercado no maximiza el excedente total del consumidor y del productor. En otras palabras, existe una oportunidad para mejorar la asignación de recursos de manera que beneficie a la sociedad en su conjunto.

En busca de ilustrar el efecto de tarifa mínima teniendo en cuenta los conceptos plateados, a continuación, se muestran de manera grafica dos escenarios: i) el excedente de consumidor y productor en un mercado no regulado, y ii) el excedente de consumidor y productor en un mercado regulado mediante un esquema de tarifa mínima. En primer lugar, en un mercado que no ha sido sujeto de intervención, el precio se establece de forma natural a través de la interacción entre la oferta y la demanda. El precio de equilibrio es aquel en el que la cantidad demandada es igual a la cantidad ofertada. En este punto, tanto los consumidores como los productores están satisfechos con el intercambio (Ver Ilustración 1-A).

Cuando se introduce una tarifa mínima, el precio ya no se establece de forma natural. Esto reduce la cantidad demandada, ya que algunos consumidores no están dispuestos a pagar el precio mínimo. La reducción de la cantidad demandada también reduce el excedente del consumidor, y el excedente del productor también se reduce, ya que los productores están obligados a vender a un precio inferior al que podrían obtener en un mercado libre. En general, la regulación del mercado reduce el excedente total, que es la suma del excedente del consumidor y del productor. Esta pérdida de excedente se conoce como pérdida irrecuperable de eficiencia (Ver Ilustración 1-B).

- Formato P.1.1. Ingresos y envíos del servicio de mensajería expresa.
- Formato p.1.2. Ingresos y envíos del servicio de correo.

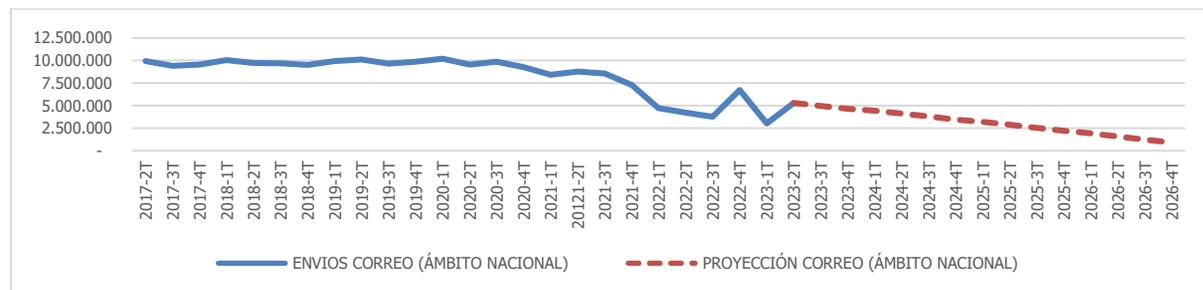
Adicionalmente, se tuvieron en cuenta las tarifas establecidas en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, y su correspondiente metodología de actualización previstas en el artículo 13.2.1.4. de la Resolución CRC 5050 de 2016³⁷.

El cálculo de los costos indirectos para cada una de las alternativas se realizó en tres pasos:

1er paso: corresponde a la proyección de los envíos de objetos postales masivos tanto para el servicio de mensajería expresa como el de correo desagregados por ámbito: nacional y local, y por periodos trimestrales hasta el año 2026. Estas estimaciones se basaron en la metodología utilizada en el modelo de costos del sector postal de la CRC³⁸.

Las proyecciones correspondientes se muestran a continuación:

Gráfico 6. Proyección de envíos de objetos postales masivos para el servicio de correo – ámbito nacional

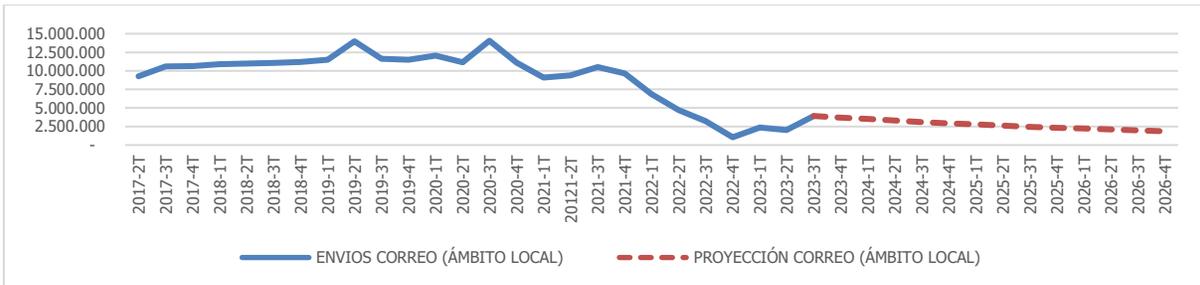


Fuente: Elaboración CRC

³⁷ “La actualización nominal de las tarifas a las que se refiere este capítulo se realizará anualmente, a partir del 1 de enero de 2023, de acuerdo con la variación anual del Índice de Precios al Consumidor a nivel nacional reportada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).” Resolución CRC 5050 de 2016.

³⁸ UNIÓN TEMPORAL UT. Consultoría Modelo de Costos – Sector Postal. Diciembre de 2020.

Gráfico 7. Proyección de envíos de objetos postales masivos para el servicio de correo – ámbito local



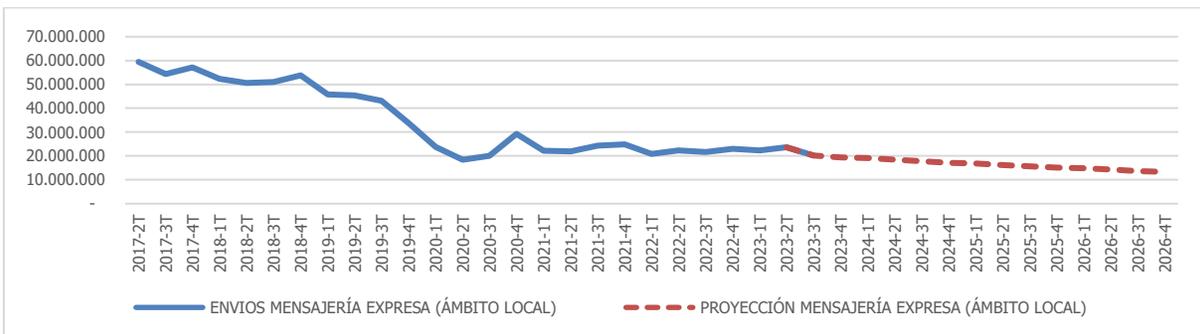
Fuente: Elaboración CRC

Gráfico 8. Proyección de envíos de objetos postales masivos para el servicio de mensajería expresa – ámbito nacional



Fuente: Elaboración CRC

Gráfico 9. Proyección de envíos de objetos postales masivos para el servicio de mensajería expresa – ámbito local



Fuente: Elaboración CRC

2do paso: corresponde al cálculo de las tarifas reguladas hasta el año 2026 y la diferencia de estas tarifas con los costos eficientes del mercado para cada agente, estimados mediante el modelo de costos del sector postal de la CRC, y expuestas en un primer momento en el proyecto regulatorio "Análisis del mercado de envíos masivos"³⁹ que concluyó con la expedición de la Resolución CRC 6577 de 2022 (Ver Gráfico 10).

Gráfico 10. Tarifa mínima minorista LRIC Puro por operador tipo eficiente del modelo de costos (precios constantes ene-2022)



Fuente: Elaboración CRC con base en el modelo de costos del sector postal. *La tarifa actual corresponde a la tarifa mínima vigente para el servicio de mensajería expresa actualizada a enero de 2022 con base en el SMMLV.

Las tarifas reguladas actualizadas toman en cuenta las proyecciones del IPC del último Informe de Política Monetaria del Banco de la República⁴⁰, en este sentido los valores de referencia son:

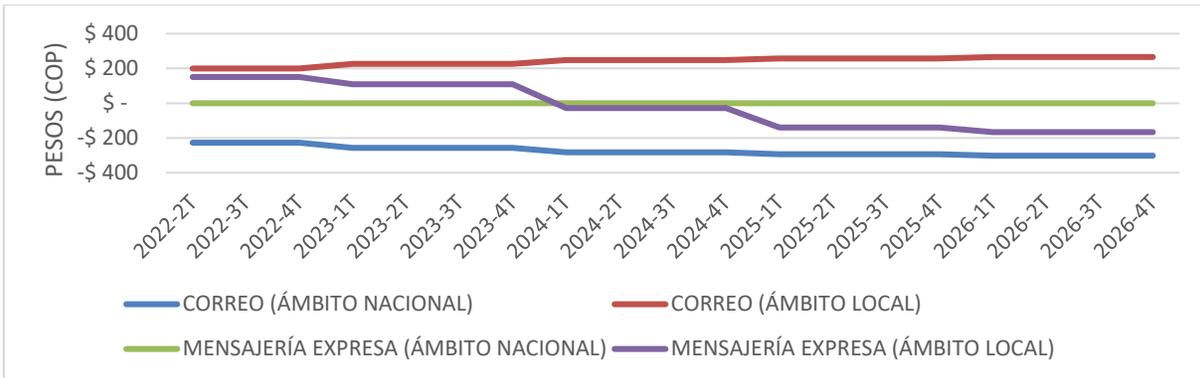
	ene-2023	ene-2024	ene-2025	ene-2026
IPC	13,12%	9,8%	3,9%	3,0%

La diferencia entre las tarifas reguladas y los costos eficientes basados en el modelo de costos para cada uno de los servicios del mercado de envíos masivos, y desagregado por ámbito se muestran a continuación, a excepción del servicio de mensajería expresa para el ámbito nacional, donde la tarifa regulada es igual a costo eficiente:

³⁹ Consultar micrositio del proyecto regulatorio: [2000-59-7 \(crcm.gov.co\)](http://2000-59-7(crcm.gov.co))

⁴⁰ Consultar el informe del Banco de la República en: <https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/informe-politica-monetaria/octubre-2023>

Gráfico 11. Diferencias entre las tarifas reguladas del mercado de envíos masivos y el costo eficiente del modelo de costos postales.



Fuente: Elaboración CRC

3er paso: corresponde al cálculo de la pérdida irrecuperable de eficiencia en el mercado. La literatura económica tradicional señala que la fijación de un precio mínimo (por encima del precio de equilibrio) puede aumentar el precio que tienen que pagar los consumidores por un bien, reducir la cantidad demandada de ese bien hasta un nivel inferior a la cantidad de equilibrio del mercado, reduciendo la suma del excedente del consumidor y del productor, lo cual conduce a una pérdida irrecuperable de eficiencia en el mercado.

En este sentido, la posible adopción de las alternativas formuladas implica mantener o no la regulación de tarifa mínima para los envíos masivos, lo cual puede conllevar a una asignación ineficiente de los recursos en el mercado. Calcular un proxy de esta pérdida irrecuperable de eficiencia resulta ser la metodología adecuada para evaluar estos costos indirectos.

Tomando como periodo de análisis julio de 2022⁴¹ a diciembre de 2026, se realiza el cálculo de la reducción del excedente del consumidor y del excedente del productor mediante el producto entre el número de objetos postales en este periodo, calculados en el paso 1; y la diferencia entre las tarifas reguladas (TR) y los costos eficientes (CE), calculados en el paso 2.

Así mismo, el cálculo de los excedentes puede ser expresado mediante la siguiente fórmula:

$$\sum_t (TR_{a,s,t} - CE_{a,s,t}) * Envíos_{a,s,t}$$

Donde,

- S: servicio postal para envíos masivos (correo o mensajería expresa)

⁴¹ Mes donde entra en vigor la regulación tarifaria de la Resolución CRC 6577 de 2022.

- a : corresponde al ámbito del servicio postal para envíos masivos (nacional o local)
- t : trimestre
- $TR_{a,s,t}$: corresponde a la tarifa regulada estimada para el servicio s , en el ámbito a , en el trimestre t .
- $CE_{a,s,t}$: corresponde al costo eficiente estimado para el servicio s , en el ámbito a , en el trimestre t .
- $Envíos_{a,s,t}$: corresponde al número de envíos estimado para el servicio s , en el ámbito a , en el trimestre t .

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que para estimar la reducción del excedente del consumidor se toma en cuenta los valores positivos que resultan de la diferencia entre las tarifas reguladas (TR) y los costos eficientes (CE), es decir, cuando la $TR > CE$. Mientras que para estimar la reducción del excedente del productor se toma en cuenta los valores negativos que resultan de la diferencia entre las tarifas reguladas (TR) y los costos eficientes (CE), es decir, cuando la $TR < CE$.

Ahora bien, para diferenciar las alternativas propuestas se tienen en cuenta los siguientes parámetros:

- **Alternativa 1:** la tarifa regulada se mantiene hasta el final del periodo analizado, es decir, cuarto trimestre del año 2026.
- **Alternativa 2:** la tarifa regulada se mantiene hasta el segundo (2) trimestre del año 2024, dado que la alternativa propuesta establece liberación del mercado en mayo del 2024, y el trimestre señalado contiene el mes en cuestión.
- **Alternativa 3:** la tarifa regulada se mantiene hasta el cuarto (4) trimestre del año 2025, dado que la alternativa propuesta establece liberación del mercado en diciembre del 2025.

Finalmente, y teniendo en cuenta que, la suma de la reducción del excedente del consumidor y del productor, es un proxy del cálculo de la pérdida de eficiencia en el mercado y en la sociedad, a continuación, se muestra el cálculo de este costo indirecto estimado para cada una de las alternativas planteadas:

Tabla 9. Costos indirectos de las alternativas regulatorias

ALTERNATIVA	REDUCCION DEL EXCEDENTE DEL CONSUMIDOR	REDUCCION DEL EXCEDENTE DEL PRODUCTOR	COSTOS INDIRECTOS
Alternativa 1	36.217.723.339	17.315.450.826	53.533.174.165
Alternativa 2	27.890.638.645	10.379.837.564	38.270.476.209
Alternativa 3	34.058.949.868	15.605.329.464	49.664.279.332

Fuente: Elaboración CRC

8.4 Resultados de la evaluación costo-efectividad

Una vez aplicadas las metodologías de evaluación de costo y efectividad de las cuales tratan las secciones 9.1 a 9.3, y estimado el desempeño de cada una de las alternativas frente a ambas metodologías de evaluación; se presenta en la presente sección los correspondientes análisis de costo – efectividad. En este punto, se considera pertinente recordar que conforme lo establece la Política de Mejora Regulatoria de la CRC, la evaluación del costo-efectividad *"permite establecer una razón entre el costo incremental por unidad incremental de beneficio (i.e. costo marginal/beneficio marginal)"*, de modo que, en la medida que dicha relación sea menor, se debe entender que la misma *"implica la reasignación de recursos de una manera económicamente eficiente"*⁴².

Ahora bien, teniendo en cuenta que se presenta una diferencia importante entre los órdenes de magnitud correspondientes a las cifras de costos presentadas (del orden de miles millones de pesos colombianos) y las de efectividad (menores a la unidad), es necesario realizar un proceso previo de normalización de las cifras de costo anual de las alternativas de las cuales trata la Tabla 10.

Para tal efecto, y teniendo en cuenta que la totalidad de alternativas evaluadas implican la intervención del mercado a través del esquema de tarifa regulada, y la diferenciación de estos escenarios se da por el tiempo que se mantiene dicho régimen, en este sentido, se observa viable normalizar los costos a través de la relación de costos de cada alternativa presentados en la y un costo base indirecto de \$0 COP que representa el escenario de una libre competencia donde no se contempla una pérdida de eficiencia en el mercado. En este sentido, la normalización de los costos indirectos puede ser expresada mediante la siguiente fórmula:

$$\text{Costos indirectos normalizados}_i = \frac{\text{Costos indirectos}_i - \text{Valor Mínimo}}{\text{Valor Máximo} - \text{Valor Mínimo}}$$

Donde,

- i = corresponde a la alternativa correspondiente.
- Costos indirectos $_i$ = corresponde a los costos indirectos estimados de cada una de las alternativas planteadas.
- Valor Mínimo = \$0 COP
- Valor Máximo = \$53 Mil Millones de pesos - COP

Así pues, la Tabla 10 presenta el resultado de la normalización de los costos realizada.

⁴² CRC. Política de Mejora Regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. 2022. Disponible para consulta en el enlace: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/webcrc/noticias/documents/documento-politica-mejora-regulatoria-crc.pdf>

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 56 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Tabla 10. Costos indirectos de las alternativas regulatorias (normalizados)

Alternativas	Detalle de las alternativas	Costos indirectos normalizados
Alternativa 1	Statu Quo- Continuar con la regulación tarifaria del mercado minorista de envíos masivos establecida en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016.	1,000
Alternativa 2	Establecer un régimen de libertad tarifaria en el mercado minorista de envíos masivos (mensajería expresa y correo) y por lo tanto, eliminar las tarifas mínimas previstas en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, desde la publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial.	0,715
Alternativa 3	Establecer un régimen de libertad tarifaria en el mercado minorista de envíos masivos (mensajería expresa y correo) y por lo tanto, eliminar las tarifas mínimas previstas en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, un año después de finalizada la senda establecida para los envíos masivos a través de mensajería expresa en el ámbito local, a partir de enero de 2026. Adicionalmente, determinar algunos criterios o parámetros que resulten aplicables a este régimen tarifario.	0,928

Fuente: Elaboración CRC

Así las cosas, se procede a estimar la relación de costo – efectividad de cada una de las alternativas regulatorias a partir de los costos contenidos en la Tabla 10 y la efectividad presentada en la Tabla 8. Esta relación se presenta en la Tabla 11.

Tabla 11. Costos indirectos de las alternativas regulatorias (normalizados)

Alternativas	Detalle de las alternativas	Efectividad	Costos indirectos normalizados	Costo /efectividad
Alternativa 1	Statu Quo- Continuar con la regulación tarifaria del mercado minorista de envíos masivos establecida en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016.	1,000	0,288	3,472
Alternativa 2	Establecer un régimen de libertad tarifaria en el mercado minorista de envíos masivos (mensajería expresa y correo) y por lo tanto, eliminar las tarifas mínimas previstas en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, desde la publicación del acto administrativo correspondiente en el Diario Oficial.	0,715	0,274	2,609
Alternativa 3	Establecer un régimen de libertad tarifaria en el mercado minorista de envíos masivos (mensajería expresa y correo) y por lo tanto, eliminar las tarifas mínimas previstas en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, un año después de finalizada la senda establecida para los envíos	0,928	0,438	2,118

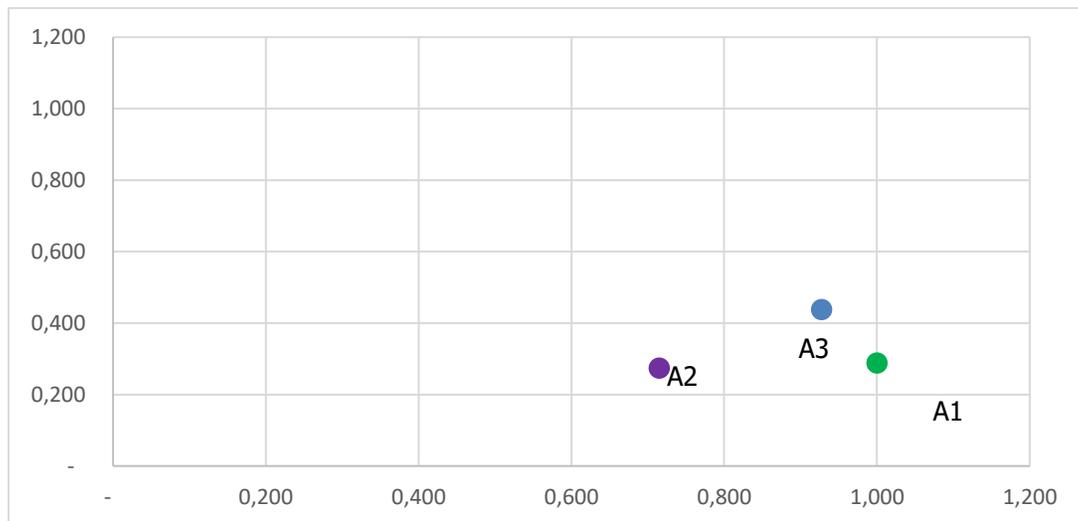
Alternativas	Detalle de las alternativas	Efectividad	Costos indirectos normalizados	Costo /efectividad
	masivos a través de mensajería expresa en el ámbito local, a partir de enero de 2026. Adicionalmente, determinar algunos criterios o parámetros que resulten aplicables a este régimen tarifario.			

Fuente: Elaboración CRC

A partir de lo anterior, se identifica que aquella alternativa que maximiza su efectividad, ante cada unidad monetaria invertida por parte del regulador, es la Alternativa 3, con una relación costo efectividad de: 2,118. La cual es seguida por la Alternativa 2 (2,609) y la Alternativa 1 (3,472).

En el mismo orden de ideas, la relación entre el costo y la efectividad de las alternativas propuestas es presentada en el Gráfico 12, a partir del cual se evidencia que la Alternativa 3, de establecer un régimen de libertad tarifaria en el mercado minorista de envíos masivos (mensajería expresa y correo) un año después de finalizada la senda establecida para los envíos masivos a través de mensajería expresa en el ámbito local a partir de enero de 2026 y determinar algunos criterios o parámetros que resulten aplicables a este régimen tarifario, presenta un índice de efectividad que es superior a los demás; también resulta evidente que los costos asociados a esta alternativa son menores a la Alternativa 1 – Statu Quo.

Gráfico 12. Resultado de la Evaluación Costo - Efectividad de las alternativas.



Fuente: Elaboración CRC

En resumen, como resultado de la evaluación costo – efectividad realizada, esta Comisión identifica que aquella alternativa que mejor desempeño presenta tanto a nivel de efectividad, y que maximiza dicha efectividad ante los costos que son requeridos para su adopción, y que por tanto se constituye como la alternativa que debe ser implementada con el ánimo que los operadores de envíos masivos locales lleguen al final de la senda, y en general los operadores postales cuenten con un tiempo para prepararse para la liberación del mercado. De esta forma, se dará paso a la libre competencia para los mercados minorista de envíos masivos y el mercado mayorista de interconexión de envíos masivos, complementando por criterios o parámetros que resulten aplicables a este nuevo régimen tarifario.

9 PROPUESTA REGULATORIA

En esta sección se presenta la propuesta regulatoria para eliminar el esquema de regulación de tarifa mínima a los servicios de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos y su interconexión entre operadores. Esta propuesta ha sido definida con base en la determinación y análisis de alternativas evaluados en este documento.

Como resultado de este análisis, la propuesta a implementar corresponde a la siguiente:

- Establecer el régimen de libertad tarifaria en el mercado de envíos masivos (mensajería expresa y correo) a partir de enero de 2026, y determinar algunos criterios o parámetros que resulten aplicables a ese régimen tarifario. De esta manera, un año después de finalizada la senda establecida en el artículo 13.2.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 dejarían de aplicarse las tarifas mínimas y los operadores postales que presten los servicios de correo o de mensajería expresa con el fin de distribuir objetos postales masivos podrán acordar libremente –con sus usuarios– las tarifas por la prestación de estos servicios.

Adicionalmente, la CRC incluirá criterios o parámetros que guiarán a las partes en la negociación que se surta para determinar la tarifa aplicable, privilegiando su voluntad. Estos criterios son: (i) orientación a costos, (ii) buena fe y (iii) libre y leal competencia.

- Eliminar las tarifas mínimas mayoristas del mercado de interconexión establecidas en el artículo 13.2.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 desde enero de 2026. De esta manera, desde el año después de la finalización de la senda, dejarán de aplicarse las tarifas mínimas previstas en el artículo 13.2.1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, por lo que, la tarifa de interconexión para la prestación de los servicios de correo o de mensajería expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos podrá ser libremente acordada por los proveedores de estos servicios.

En aras de privilegiar esa libre negociación en el mercado mayorista, la CRC actualizará los criterios de la interconexión postal definidos en el artículo 4.5.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, para incluir los siguientes: (i) buena fe y (ii) libre y leal competencia

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 59 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Atendiendo los criterios de simplificación normativa para resolver el problema identificado con sus causas y consecuencias asociadas, se determinó la pertinencia y viabilidad de subrogar el artículo 4.5.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, así como el Capítulo II del Título XIII de la Resolución CRC 5050 de 2016.

ARTÍCULO 1. Subrogar el artículo 4.5.1.2. del Capítulo 5 de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 4.5.1.2. CRITERIOS GENERALES PARA INTERCONEXIÓN POSTAL. *En la interconexión entre operadores para la prestación de servicios postales se deberán observar los siguientes criterios:*

4.5.1.2.1. ORIENTACIÓN A COSTOS. *Las tarifas de interconexión deberán estar orientadas a costos eficientes más utilidad razonable.*

4.5.1.2.2. TRATO NO DISCRIMINATORIO. *Los operadores de servicios postales deberán ofrecer a cualquier otro operador de servicios postales condiciones legales, técnicas, operativas y económicas no menos favorables a las ofrecidas a sus matrices, filiales, subsidiarias o a sí mismos, o a cualquier otro operador de servicios postales en condiciones no discriminatorias. Se deberán fijar iguales o similares tarifas por la interconexión, cuando de por medio se presentan condiciones similares del operador a interconectar.*

4.5.1.2.3. PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA. *La totalidad de las condiciones legales, técnicas, operativas y económicas bajo las cuales los operadores postales prestarán la interconexión postal serán públicas.*

4.5.1.2.4. BUENA FE. *Los operadores de servicios postales tienen el derecho y la correspondiente obligación de adelantar de buena fe la celebración y ejecución de los acuerdos referidos a las tarifas de interconexión para la prestación de los servicios de Correo o de Mensajería Expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos*

Se tendrá como indicio en contra de la buena fe, la demora injustificada y la obstrucción de las negociaciones tendientes a lograr acuerdos mencionados, así como el entorpecimiento, por acción o por omisión, de su celebración y de su ejecución.

4.5.1.2.5. LIBRE Y LEAL COMPETENCIA: *Siempre se deberá promover escenarios de libre y leal competencia que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad.*

ARTÍCULO 2. Subrogar el Capítulo II de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:

CAPÍTULO 2.

RÉGIMEN DE LIBERTAD TARIFARIA ~~ULACIÓN~~ TARIFARIA PARA LA DISTRIBUCIÓN DE OBJETOS POSTALES MASIVOS

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 60 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

SECCIÓN 1

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 13.2.1.1. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN. El presente capítulo tiene por objeto establecer criterios o parámetros que guíen los acuerdos o negociaciones sobre las tarifas ~~mínimas~~ minoristas y de interconexión entre operadores postales para la prestación de los servicios postales de Correo y Mensajería Expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos.

~~Para efectos de la presente sección, se entiende como ámbito local todo aquel envío o interconexión cuyo municipio de destino corresponde con el mismo municipio de origen o pertenece a la misma área metropolitana. Las áreas metropolitanas de Colombia que los operadores postales que presten los servicios de Mensajería Expresa o de Correo deben utilizar en la prestación de sus servicios con el fin de distribuir objetos postales masivos o realizar su interconexión en el ámbito local son las reconocidas oficialmente por el DANE, que se encuentran disponibles en el Geovisor de Consulta de Codificación de la División Político-Administrativa de Colombia (Divipola).~~

ARTÍCULO 13.2.1.2. CRITERIOS APLICABLES A LA NEGOCIACIÓN DE TARIFAS MINORISTAS. ~~TARIFA MÍNIMA MINORISTA PARA LOS ENVÍOS MASIVOS QUE SE REALICEN A TRAVÉS DE SERVICIOS POSTALES.~~ Los operadores postales que presten los servicios de Correo o de Mensajería Expresa con el fin de distribuir objetos postales masivos podrán acordar libremente con sus usuarios las tarifas por la prestación de dichos servicios, para lo cual deberán tener en cuenta los siguientes criterios:

13.2.1.2.1. ORIENTACIÓN A COSTOS. Las tarifas de estos servicios deberán estar orientadas a costos eficientes más utilidad razonable.

13.2.1.2.2. BUENA FE. Los operadores de servicios postales tienen el derecho y la correspondiente obligación de adelantar de buena fe la celebración y ejecución de los acuerdos referidos a las tarifas de los servicios de Correo o de Mensajería Expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos. Se tendrá como indicio en contra de la buena fe, la demora injustificada y la obstrucción de las negociaciones tendientes a lograr los acuerdos mencionados, así como el entorpecimiento, por acción o por omisión, de su celebración y de su ejecución.

13.2.1.2.3. LIBRE Y LEAL COMPETENCIA: Siempre se deberán promover escenarios de libre y leal competencia que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad.

~~No obstante, en ningún caso la tarifa cobrada por el operador postal deberá ser inferior a las tarifas mínimas que se establecen a continuación:~~

~~**13.2.1.2.1. Tarifa mínima minorista para los envíos masivos que se realicen a través del servicio de correo.** La tarifa mínima por envío aplicable a los usuarios del servicio de Correo, según el ámbito geográfico que aplique, será la siguiente:~~

Tipo de ámbito	Tarifa mínima correo masivo (pesos constantes de enero 2022)
Ámbito local	\$555
Ámbito nacional	\$838

13.2.1.2.2. Tarifa mínima minorista para los envíos masivos que se realicen a través del servicio de mensajería expresa. La tarifa mínima por envío aplicable a los usuarios del servicio de Mensajería Expresa será la siguiente, según el ámbito geográfico que aplique:

13.2.1.2.2.1. Ámbito local. La tarifa mínima por envío aplicable a los usuarios del servicio de Mensajería Expresa para el ámbito local será de acuerdo con la siguiente senda decreciente:

Tarifa mínima mensajería expresa (pesos constantes de enero 2022)	jul-2022	ene-2023	ene-2024	ene-2025
Minorista ámbito local	\$706	\$652	\$602	\$555

13.2.1.2.2.2. Ámbito nacional. La tarifa mínima por envío aplicable a los usuarios del servicio de Mensajería Expresa para el ámbito nacional es:

Tipo de ámbito	Tarifa mínima mensajería expresa masiva (pesos constantes de enero 2022)
Ámbito nacional	\$838

PARÁGRAFO. Para la tarifa del ámbito internacional de salida, la tarifa aplicable a los usuarios del servicio de Correo o de Mensajería Expresa es el valor correspondiente al trayecto que debe cursar el objeto postal al interior del país y adicionar el respectivo costo de logística y despacho internacional asociado al país de destino.

ARTÍCULO 13.2.1.3. CRITERIOS APPLICABLES A LA NEGOCIACIÓN DE LAS TARIFAS MÍNIMA PARA LA INTERCONEXIÓN ENTRE OPERADORES DE SERVICIOS POSTALES CON EL FIN DE DISTRIBUIR OBJETOS POSTALES MASIVOS. Los operadores de servicios postales que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos, podrán establecer de mutuo acuerdo las tarifas de interconexión, siempre y cuando tales acuerdos se ajusten a los criterios establecidos en el artículo 4.5.1.2. de la presente resolución. Para acordar libremente las tarifas, los operadores de servicios postales que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos, deberán tener en cuenta los criterios establecidos en el artículo 4.5.1.2. de la presente resolución.

PARÁGRAFO. Con el fin de promover la celebración de acuerdos entre las partes, la CRC podrá poner a disposición de los operadores de servicios postales mencionados en el presente artículo, lineamientos metodológicos no vinculantes a efectos de facilitar las negociaciones entre las partes.

La tarifa de interconexión para la prestación de los servicios de Correo o de Mensajería Expresa que tengan como fin la distribución de objetos postales masivos podrá ser libremente acordada por los proveedores de dichos servicios postales. No obstante, en ningún caso la tarifa cobrada por el operador postal deberá ser inferior a las tarifas mínimas que se establecen a continuación:

13.2.1.3.1. Tarifa mínima para la interconexión cuando el operador interconectante corresponde al operador postal oficial. La tarifa mínima de interconexión que deberá ser reconocida cuando el operador interconectante corresponde al Operador Postal Oficial será la siguiente:

<i>Tipo de ámbito</i>	<i>Tarifa mínima (pesos constantes de enero 2022)</i>
<i>Ámbito local</i>	<i>\$427</i>
<i>Ámbito nacional</i>	<i>\$616</i>

13.2.1.3.2. Tarifa mínima para la interconexión cuando el operador interconectante corresponde a un operador de mensajería expresa. La tarifa mínima de interconexión que deberá ser reconocida cuando el operador interconectante corresponde a un operador de mensajería expresa será la siguiente:

13.2.1.3.2.1. Ámbito local. La tarifa mínima por envío aplicable a la interconexión cuando el operador interconectante corresponde a un operador de mensajería expresa para el ámbito local será de acuerdo con la siguiente senda decreciente:

<i>Tarifa mínima mensajería expresa (pesos constantes de enero 2022)</i>	<i>jul-2022</i>	<i>ene-2023</i>	<i>ene-2024</i>	<i>ene-2025</i>
<i>Interconexión ámbito local</i>	<i>\$594</i>	<i>\$532</i>	<i>\$476</i>	<i>\$427</i>

13.2.1.3.2.2. Ámbito nacional. La tarifa mínima por envío aplicable a la interconexión cuando el operador interconectante corresponde a un operador de mensajería expresa para el ámbito nacional será la siguiente:

<i>Tipo de ámbito</i>	<i>Tarifa mínima (pesos constantes de enero 2022)</i>
<i>Ámbito nacional</i>	<i>\$616</i>

ARTÍCULO 13.2.1.4. ACTUALIZACIÓN TARIFARIA. La actualización nominal de las tarifas a las que se refiere este capítulo se realizará anualmente, a partir del 1 de enero de 2023, de acuerdo con la variación anual del Índice de Precios al Consumidor a nivel nacional reportada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

ARTÍCULO 3. TRANSICIÓN. Los contratos o convenios de Correo y de Mensajería Expresa que hayan sido suscritos con el fin de distribuir objetos postales masivos y que se encuentren vigentes al momento de la entrada en vigor de la presente resolución, podrán seguir aplicando las tarifas mínimas allí pactadas hasta la fecha definida para la terminación, liquidación o renovación de dicho contrato o convenio.

ARTÍCULO 4. VIGENCIAS. Las disposiciones previstas en la presente Resolución empezarán a regir a partir del 1 de enero de 2026.

10 PARTICIPACIÓN DEL SECTOR

Atendiendo al procedimiento establecido en el artículo 2.2.13.3.2 del Decreto 1078 de 2015, se publica el proyecto de resolución *"Por medio de la cual se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 146 de la Ley 2994 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"*, junto con el presente documento soporte, los cuales son sometidos a consideración de los agentes interesados entre el 29 de diciembre de 2023 y el 26 de enero de 2024. Los comentarios a la propuesta regulatoria serán recibidos a través del correo electrónico: enviosmasivos@crcom.gov.co o en las oficinas de la CRC ubicadas en la Calle 59A Bis No. 5 – 53 Piso 9, Edificio Link Siete Sesenta, de la ciudad de Bogotá D.C.

11 BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Política de Mejora Regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. 2022. Disponible para consulta en el enlace: <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/webcrc/noticias/documents/documento-politica-mejora-regulatoria-crc.pdf>
- David S. Evans y Michael A. Noel (2023). "The Effect of Minimum Prices on Entry and Competition in Postal Markets". Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w30238>
- DEAN, Marco. Multi-criteria analysis. En: *Advances in Transport Policy and Planning* [En Línea]. Vol 6. 2020. Niek Mouter. p. 165-224. ISBN 9780128208212. Disponible en: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2543000920300147>>
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT: LONDON. *Communities and Local Government. Multi-criteria analysis: a manual* [En Línea]. Londres: 2009., 168 pp. ISBN: 978-1-4098-1023-0. Disponible en:

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 64 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191506/Mult-crisis_analysis_a_manual.pdf

- DOLDÁN, Félix. Métodos de decisión basados en criterios cualitativos: una comparación entre los métodos AHP y REMBRANT. 1999. Universidad de la Coruña.
- ISHIZAKA, Alessio y NEMERY, Philippe. Multi-Criteria Decision Analysis. Methods and Software: Wiley, 2013. ISBN: 978-1-119-97707-9
- SAATY, Thomas L. Relative measurement and its generalization in decision making why pairwise comparisons are central in mathematics for the measurement of intangible factors the analytic hierarchy/network process [en línea]. En: RACSAM – Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Serie A. Matemáticas. RACSAM, septiembre de 2008. vol. 102, no 2. pp 251-318. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF03191825>

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 65 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

12 ANEXOS

Anexo 1. Metodología: Análisis multicriterio mediante proceso de análisis jerárquico

- **ANEXO 1.1. Identificación de criterios y subcriterios**

En la identificación de los criterios y subcriterios de evaluación deben considerarse las diferentes “consecuencias” y externalidades esperadas, a partir de la aplicación de cada una de las alternativas⁴³. Para esta identificación, en el desarrollo de este proyecto se consideraron diferentes fuentes de información como las tarifas y la tendencia que las mismas han tenido mediante la aplicación del IAT vigente, así como los comentarios recibidos al documento de “Alternativas Regulatorias”, referenciados en la sección 6.

Con base en estos análisis, se determinaron siete (7) criterios de evaluación. Cabe resaltar que, en línea con lo observado por el Departamento para Comunidades y Gobierno Local del Reino Unido⁴⁴, se comprobó que los conjuntos de criterios y subcriterios planteados cumplieran las siguientes características:

1. **Complejidad:** Los criterios más importantes están incluidos, es decir, que capturan los aspectos más relevantes al momento de evaluar el objetivo.
2. **Redundancia:** Se verificó que no existieran criterios innecesarios o que evaluaran aspectos duplicados.
3. **Operabilidad:** Cada alternativa propuesta puede ser evaluada frente a cada criterio.
4. **Independencia mutua de las preferencias:** La valoración de una alternativa frente a un criterio es independiente de la valoración que tenga frente a los demás criterios.
5. **Doble contabilidad:** Evitar cuantificar los mismos impactos en más de un criterio.
6. **Tamaño:** Si bien lo ideal es que el conjunto de criterios cumpla con la característica de completitud, a mayor número de criterios, mayor el análisis y más confusa su interpretación, por lo que se propende por un análisis parsimonioso (es decir, un ejercicio que permita realizar el análisis más completo posible, minimizando la cantidad de criterios a evaluar).
7. **Impactos en el tiempo:** Se busca considerar los impactos a corto, mediano y largo plazo.

- **ANEXO 1.2. Importancia relativa de los criterios**

Una vez determinados los criterios y subcriterios relevantes para el análisis de las alternativas, se procedió a realizar una matriz de comparación para determinar su importancia relativa. De acuerdo con la metodología AHP de Saaty, esta matriz se construye a partir de comparaciones por pares de los

⁴³ DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT: LONDON. Op. Cit., p. 55.

⁴⁴ DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT: LONDON. Op. Cit., p. 35.

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 66 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

diferentes criterios⁴⁵, con base en una escala propuesta por el mismo autor, que responde al grado de importancia de cada criterio frente al objetivo que se busca cumplir (ver Tabla). Esta importancia se estableció a partir de las consecuencias y externalidades esperadas, a las que hace referencia el Anexo 1.1.

Tabla 1. Escala fundamental de Saaty

Pregunta: ¿Cuál es la importancia relativa del criterio X frente al criterio Y?		
Importancia relativa	Valor	Interpretación
Igual importancia	1	Al comparar un elemento con otro, no hay diferencia
Importancia moderada	3	Al comparar un elemento con otro, el primero es ligeramente más importante o preferido que el segundo
Importancia fuerte	5	Al comparar un elemento con otro, el primero se considera más importante o preferido que el segundo
Importancia muy fuerte	7	Al comparar un elemento con otro, el primero se considera mucho más importante o preferido que el segundo
Extrema importancia	9	Al comparar un elemento con otro, el primero se considera absoluta o extremadamente más importante que el segundo
Valores recíprocos de comparación 1/3, 1/5, 1/7, 1/9		
Valores intermedios: 2,4,6,8,1/2, 1/4, 1/6, 1/8		

Fuente: SAATY, Thomas L. 2008

⁴⁵ De acuerdo con la literatura, la comparación por pares es ampliamente utilizada en la rama de la psicología, pues para la mente humana resulta más sencillo y preciso expresar preferencias entre dos alternativas que hacerlo de forma simultánea entre muchas alternativas. ISHIZAKA, Alessio y NEMERY, Philippe. Op. Cit., p. 17.

A manera de ejemplo, se presenta la evaluación relativa de cuatro (4) criterios:

Tabla 2. Ejemplo. Puntajes asignados en evaluación relativa de criterios

	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio 4
Criterio 1	1	$C_{1,2} = 5,00$	7,00	9,00
Criterio 2	0,20	1	3,00	5,00
Criterio 3	0,14	0,33	1	3,00
Criterio 4	0,11	0,20	0,33	1

Fuente: Elaboración CRC

Para normalizar la matriz se divide cada celda sobre el total de la suma de su respectiva columna de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$PRC_{i,j} = \frac{C_{i,j}}{\sum_{i=1}^n C_{i,j}}$$

Donde:

$PRC_{i,j}$: Porcentaje relativo del criterio i y sobre el criterio j

$C_{i,j}$: Puntaje obtenido del criterio i sobre el criterio j según la escala de Saaty

$\sum_{i=1}^n C_{i,j}$: Sumatoria de los puntajes de obtenidos en el criterio de la columna j

n = el número de criterios

Tabla 3. Estructura de matriz de comparación de criterios

	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio n
Criterio 1	$C_{1,1}$	$C_{1,2}$	$C_{1,3}$	$C_{1,n}$
Criterio 2	$C_{2,1}$	$C_{2,2}$	$C_{2,3}$	$C_{2,n}$
Criterio 3	$C_{3,1}$	$C_{3,2}$	$C_{3,3}$	$C_{3,n}$
Criterio n	$C_{n,1}$	$C_{n,2}$	$C_{n,3}$	$C_{n,n}$
	$\sum_{i=1}^n C_{i,1}$	$\sum_{i=1}^n C_{i,2}$	$\sum_{i=1}^n C_{i,3}$	$\sum_{i=1}^n C_{i,n}$

Fuente: Elaboración CRC

Tabla 4 Ejemplo: Cálculo de sumatoria de puntajes de criterios

	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio 4
Criterio 1	1	$C_{1,2} = 5,00$	7,00	9,00
Criterio 2	0,20	1	3,00	5,00
Criterio 3	0,14	0,33	1	3,00
Criterio 4	0,11	0,20	0,33	1
	1,45	$\sum_{i=1}^n C_{i,2} = 6,53$	11,33	18,00

Fuente: Elaboración CRC

Tabla 5. Ejemplo: Cálculo del porcentaje relativo de criterios

	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio n
Criterio 1	$PRC_{1,1}$	$PRC_{1,2} = \frac{c_{1,2}}{\sum_{i=1}^n c_{i,2}} = \frac{5}{6,53} = 76,53\%$	$PRC_{1,3}$	$PRC_{1,n}$
Criterio 2	$PRC_{2,1}$	$PRC_{2,2}$	$PRC_{2,3}$	$PRC_{2,n}$
Criterio 3	$PRC_{3,1}$	$PRC_{3,2}$	$PRC_{3,3}$	$PRC_{3,n}$
Criterio n	$PRC_{n,1}$	$PRC_{n,2}$	$PRC_{n,3}$	$PRC_{n,n}$

Fuente: Elaboración CRC

Después del cálculo de los porcentajes para cada una de las alternativas, se establecen los promedios aritméticos en cada una de las filas de la matriz, dando como resultado el ponderador de los criterios respectivos, así:

$$w_i = \frac{\sum_{j=1}^n PRC_{i,j}}{n}$$

Donde:

w_i : ponderador del criterio i

$\sum_{j=1}^n PRC_{i,j}$: sumatoria del porcentaje relativo para el criterio i

Tabla 6. Matriz de criterios normalizada y cálculo de ponderador

	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio n	w_i
Criterio 1	$PRC_{1,1}$	$PRC_{1,2}$	$PRC_{1,3}$	$PRC_{1,n}$	$w_1 = \frac{\sum_{j=1}^n PRC_{1,j}}{n}$
Criterio 2	$PRC_{2,1}$	$PRC_{2,2}$	$PRC_{2,3}$	$PRC_{2,n}$	w_2
Criterio 3	$PRC_{3,1}$	$PRC_{3,2}$	$PRC_{3,3}$	$PRC_{3,n}$	w_3
Criterio n	$PRC_{n,1}$	$PRC_{n,2}$	$PRC_{n,3}$	$PRC_{n,n}$	w_n

Fuente: Elaboración CRC

Tabla 7. Ejemplo. Cálculo de ponderadores de criterios

	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio n	w_i
Criterio 1	68,78%	76,53%	61,76%	50,00%	$w_1 = \frac{257,07\%}{4} = 64,27\%$
Criterio 2	13,76%	15,31%	26,47%	27,78%	$w_2 = 20,83\%$
Criterio 3	9,83%	5,10%	8,82%	16,67%	$w_3 = 10,10\%$
Criterio n	7,64%	3,06%	2,94%	5,56%	$w_n = 4,80\%$

Fuente: Elaboración CRC

De esta forma, se obtiene el ponderador w de cada uno de los criterios. En el ejemplo, el criterio 1 tiene, por ejemplo, un peso de 64,27%, mientras que el criterio 4 tiene un peso de 4,8%.

Para verificar que la evaluación de criterios es consistente, y que el cálculo de los ponderadores es adecuado, se debe realizar una prueba de consistencia. Nótese, por ejemplo, que la asignación de puntajes en la escala de criterios indica a simple vista que el criterio más importante es el criterio 1, seguido del 2, luego el 3, y finalmente el criterio 4 es el menos importante.

Para verificar esta consistencia de manera objetiva, primero se calcula el valor de referencia λ , equivalente a

$$\lambda = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{\sum_{j=1}^n PRC_{ij} * w_j}{w_i}$$

En el ejemplo, este valor es igual a $\lambda = 4,1740$. Con este valor, se calcula el índice de consistencia, equivalente a

$$IC = \frac{\lambda - n}{n - 1}$$

Esta toma un valor de $IC = \frac{4,1740-4}{4-1} = 0,058$. Se calcula el valor de referencia de la prueba de consistencia PR :

$$PC = \frac{IC}{IR}$$

Donde IR corresponde al "Random Index"; parámetro que depende del número de criterios, y que determina el tamaño de la matriz, de acuerdo con la siguiente tabla:

Tabla 8. Random Index según número de criterios

Número de criterios	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Random Index	0	0	0,58	0,9	1,12	1,24	1,32	1,41	1,45	1,49

Fuente: Elaboración CRC con base en Saaty (2008).

Si el valor PC de es menor a 0,1, la asignación de puntajes y resultante asignación de pesos es consistente.

En el ejemplo, la asignación de pesos a los cuatro criterios es consistente, al ser PC menor a 0,1

$$PC = \frac{0,058}{0,9} = 0,06 < 0,1 \rightarrow \text{Consistente}$$

Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 71 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Anexo 2. Matriz de importancias relativas

Tabla 1. Matriz normalizada de comparación de criterios.

Criterios	Promoción de competencia por el lado de la oferta	Mejora en el bienestar de los consumidores	Remueve la falla de gobierno que distorsiona el mercado	Facilidad de control y vigilancia	Promoción de la innovación y transformación digital	Adaptación del mercado a las nuevas condiciones regulatorias.	Fomentar la entrada de nuevos agentes al mercado	PONDERADOR DE LOS CRITERIOS
Promoción de competencia por el lado de la oferta	26,3%	23,8%	29,8%	26,0%	26,9%	25,4%	26,4%	26,3%
Mejora en el bienestar de los consumidores	26,3%	23,8%	25,5%	19,5%	22,4%	20,3%	23,0%	26,3%
Remueve la falla de gobierno que distorsiona el mercado	15,8%	16,7%	17,9%	19,5%	22,4%	20,3%	18,8%	15,8%
Facilidad de control y vigilancia	7,9%	9,5%	7,1%	7,8%	6,7%	6,8%	7,6%	7,9%
Promoción de la innovación y transformación digital	13,2%	14,3%	10,7%	15,6%	13,5%	16,9%	14,0%	13,2%
Adaptación del mercado a las nuevas condiciones regulatorias.	10,5%	11,9%	8,9%	11,7%	8,1%	10,2%	10,2%	10,5%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración CRC.

Al aplicar la prueba de consistencia, de acuerdo con la metodología descrita en el Anexo 1, se obtiene un valor de 0,09, inferior a 0,1, y se comprueba que la elección de los puntajes de los criterios y el consecuente cálculo del peso de cada criterio es consistente.

Lambda max	6,040	Índice de consistencia	0,01	R.I.	1,24	Prueba de Consistencia	0,6%	Consistente
-------------------	-------	-------------------------------	------	-------------	------	-------------------------------	------	--------------------

Anexo 3. Análisis de mercado de envíos masivos

En este anexo se presenta la revisión y análisis del comportamiento de las tarifas de envíos masivos de mensajería expresa y de correo para los ámbitos local y nacional tanto para el mercado minorista como para el mercado mayorista de interconexión. Para el mercado minorista, el análisis se basa en las tarifas promedio en el mercado de acuerdo con los distintos rangos de peso de los objetos postales movilizados, mientras que el análisis en el mercado mayorista se realiza a partir de las tarifas reportadas por los operadores en el marco de los acuerdos de interconexión para la distribución de objetos postales masivos.

1. Mercado minorista de envíos masivos

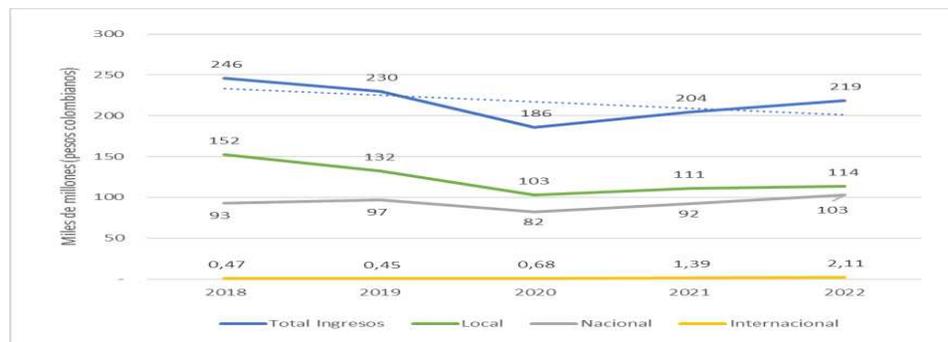
1.1 Ingresos y tráfico

1.1.1 Mensajería expresa

Ingresos

Los ingresos del mercado de envíos masivos, movilizados por los operadores de mensajería expresa, muestran una tendencia decreciente pasando de 246 mil millones en 2018 a 219 mil millones en 2022, lo que representa una disminución del 11% en 4 años. Para 2022, el 99% de los ingresos por envíos masivos correspondieron a envíos en el ámbito local y nacional, mientras que el 1% correspondió a envíos de entrada y salida internacionales. De estos, los ingresos por envíos en el ámbito local representan el 52,06% y los ingresos por envíos en el ámbito nacional representan el 46,97%, el restante 0,97% corresponde al ámbito internacional.

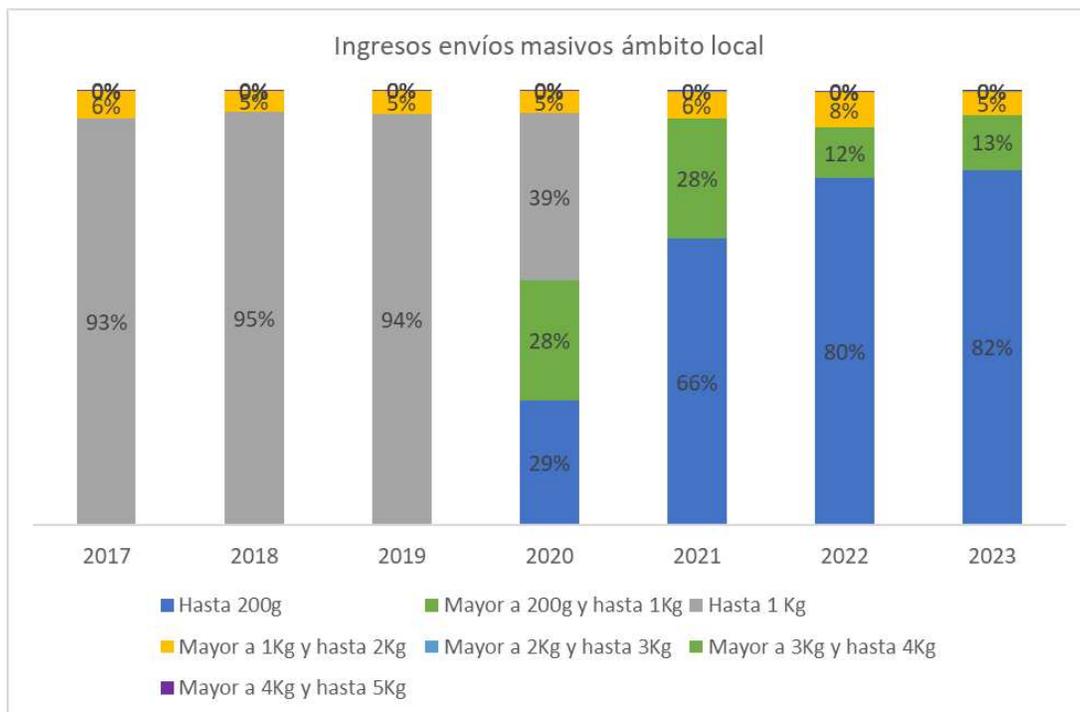
Gráfico 1. Ingresos de mensajería expresa – Envíos masivos



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

Al discriminar los ingresos de mensajería expresa por peso de los envíos, encontramos que el 94,4% de los ingresos en el ámbito local y el 96,51% en el ámbito nacional provienen de envíos con peso de hasta de 1 kilogramo, para 2023⁴⁶. En particular, el 81,77% de los ingresos en el ámbito local y el 75,88% en el ámbito nacional provienen de envíos con un peso de hasta 200 gramos. (Ver Gráfica 2 y Gráfica 3 siguientes).

Gráfico 2. Distribución Ingresos de mensajería expresa de ámbito local por peso - Envíos masivos



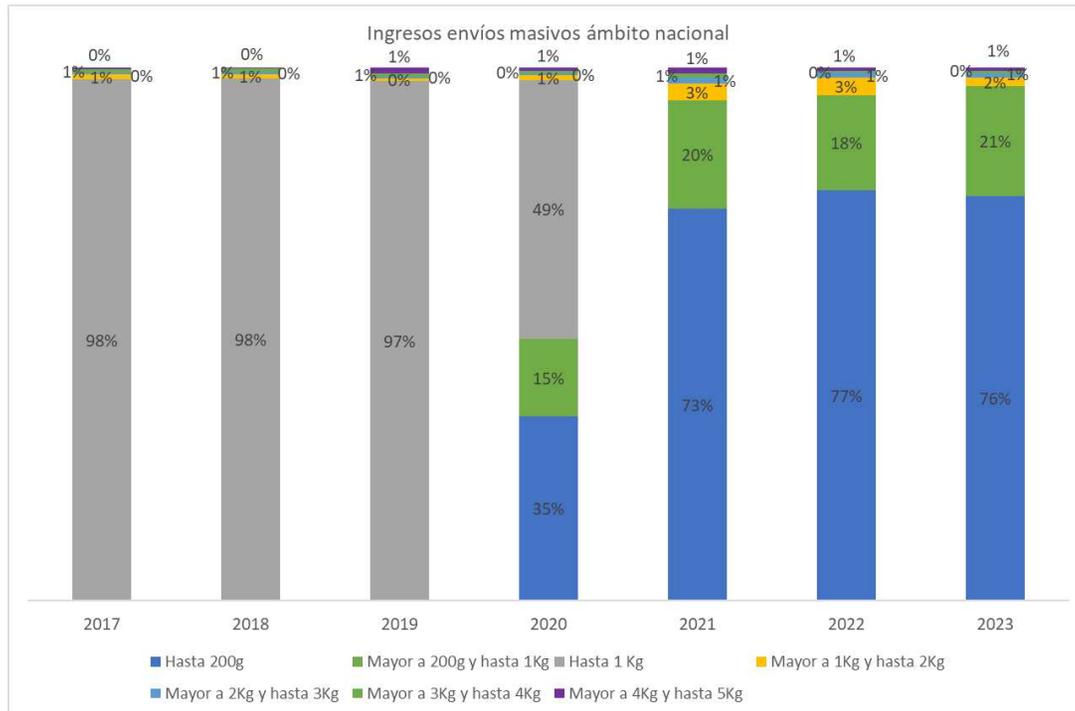
Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata⁴⁷⁴⁸

⁴⁶ La información para el año 2023 disponible en Postdata incluye hasta el segundo trimestre del año

⁴⁷ A partir del 3er trimestre de 2020, el rango de peso de *Hasta 1 Kg* se discriminó en *Hasta 200g* y *Mayor a 200g y hasta 1 Kg*.

⁴⁸ La información para el año 2023 disponible en Postdata incluye hasta el segundo trimestre del año.

Gráfico 3. Distribución Ingresos de mensajería expresa de ámbito nacional por peso - Envíos masivos



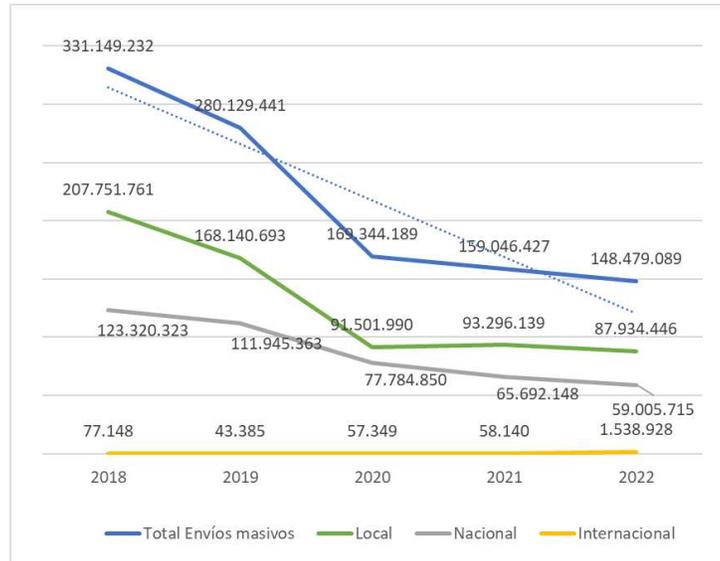
Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata⁴⁹

Tráfico

En relación con los volúmenes de envíos masivos de mensajería expresa, encontramos que el número de objetos postales masivos ha disminuido un 55% en los últimos 4 años pasando de 331 millones de piezas a 148 millones de piezas movilizadas (ver Gráfica 4), evidenciando una tendencia decreciente de largo plazo, la cual se aceleró de manera significativa en 2020. Para 2022, el 59,22% de los envíos corresponden a envíos de ámbito local, el 39,74% de ámbito nacional y el 1,04% de ámbito internacional.

⁴⁹ A partir del 3er trimestre de 2020, el rango de peso de *Hasta 1 Kg* se discriminó en *Hasta 200g* y *Mayor a 200g y hasta 1 Kg*.

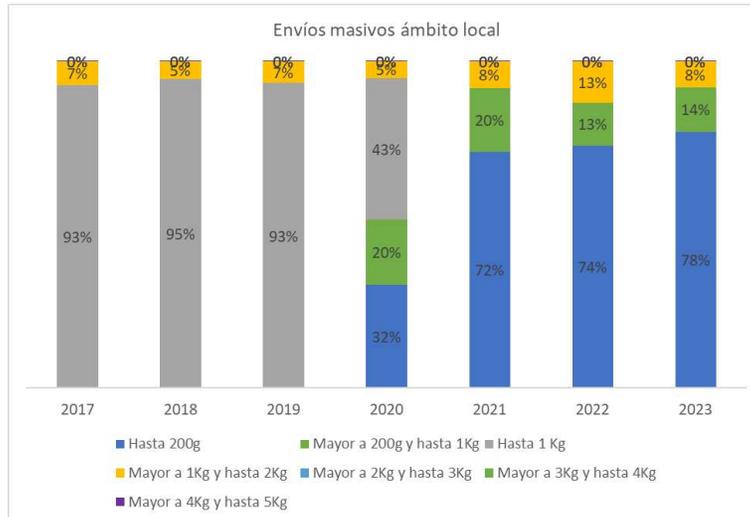
Gráfico 4. Envíos masivos de mensajería expresa



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

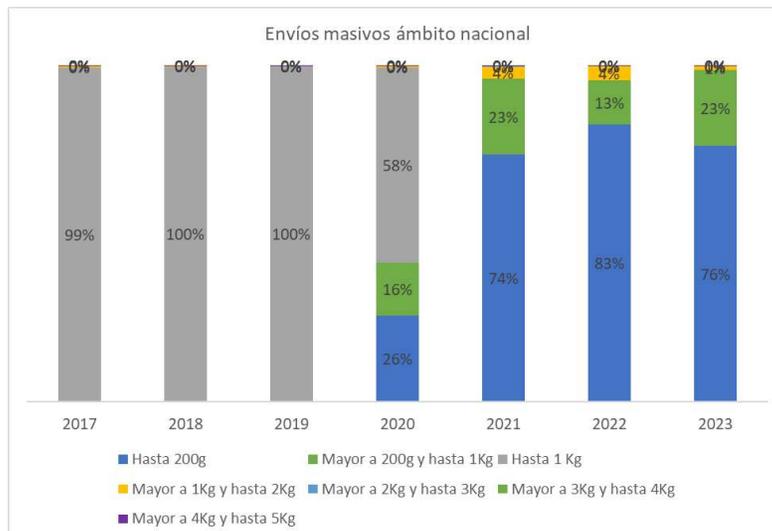
Al analizar los volúmenes movilizados por los operadores de mensajería expresa de acuerdo con el peso de los objetos postales, encontramos que el 92,07% en el ámbito local y el 98,73% de envíos en el ámbito nacional corresponden a envíos de hasta 1 kilogramo de peso para 2023. Los envíos hasta 2 kilogramos de peso agrupan el 99,96% del total de envíos en el ámbito local y el 99,87% en el ámbito nacional, por lo tanto, los envíos por encima de 2 Kg no alcanzan el 1%. En particular, el 78,46% de los envíos en el ámbito local y el 76,05% en el ámbito nacional corresponden a envíos con peso hasta 200 gr, lo que muestra que el mercado de envíos masivos se caracteriza por envíos de bajo peso.

Gráfico 5. Distribución Envíos masivos de mensajería expresa de ámbito local por peso



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata⁵⁰

Gráfico 6. Distribución Envíos masivos de mensajería expresa de ámbito nacional por peso



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata⁵¹

⁵⁰ A partir del 3er trimestre de 2020, el rango de peso de *Hasta 1 Kg* se discriminó en *Hasta 200g* y *Mayor a 200g y hasta 1 Kg*.

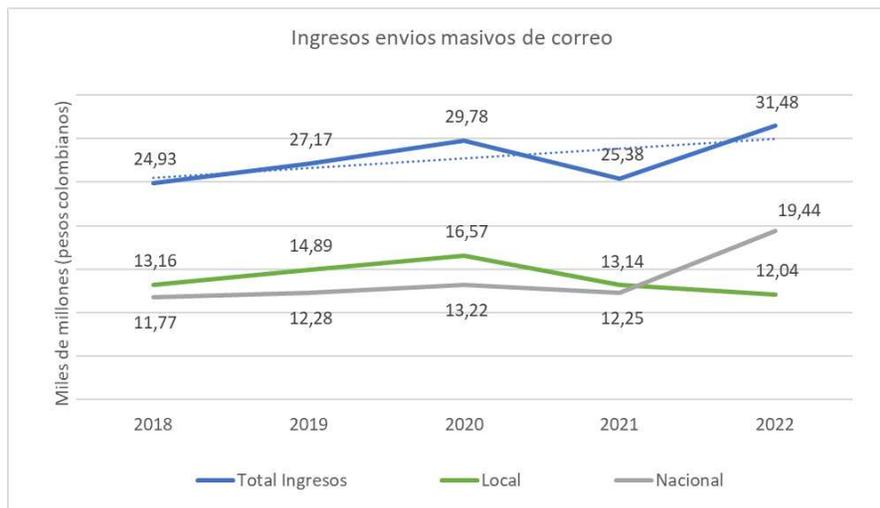
⁵¹ A partir del 3er trimestre de 2020, el rango de peso de *Hasta 1 Kg* se discriminó en *Hasta 200g* y *Mayor a 200g y hasta 1 Kg*.

1.1.2 Correo

Ingresos

Los ingresos de envíos masivos movilizados por el Operador Postal Oficial (OPO) o Concesionario de Correo muestran una tendencia ligeramente creciente pasando de 24,93 mil millones de pesos en 2018 a 31,48 mil millones de pesos en 2022, lo que representa un aumento del 26,28% en 4 años, impulsado por el crecimiento de los ingresos en el ámbito nacional de 58,7% en 2022. Para 2022, los ingresos por envíos masivos correspondientes a envíos en el ámbito local representan el 38,24% y los ingresos por envíos en el ámbito nacional representan el 61,76% restante.

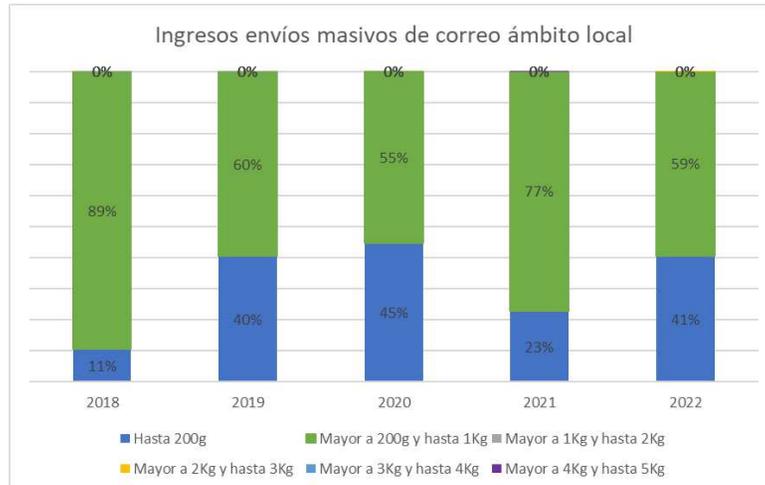
Gráfico 7. Ingresos de correo – Envíos masivos



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

Al discriminar los ingresos de correo de acuerdo con el peso de los envíos masivos, encontramos que, en el ámbito local el 99,98% de los ingresos se concentran en envíos de hasta 1 kg de peso. En particular, para 2022, el 59,39% de los ingresos corresponden a envíos con peso Mayor a 200g y hasta 1 Kg, mientras que el 40,59% corresponde a envíos con un peso de hasta 200 gramos. Prácticamente no se cursa ningún envío con peso superior a 1 Kg.

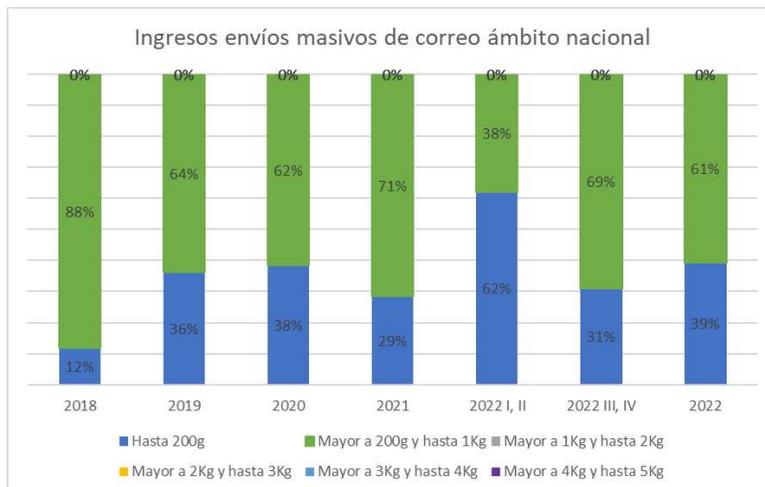
Gráfico 8. Distribución Ingresos de correo de ámbito local por peso - Envíos masivos



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

Por su parte, en el ámbito nacional, vemos que el 100% de los ingresos corresponden a envíos con peso hasta 1 Kg, en el período de análisis. Es decir, no se reportan ingresos por envíos con peso superior a 1 Kg. Para 2022, los ingresos por envíos con peso hasta 200 gramos representan el 39,23%, mientras que el restante 60,77% corresponde a envíos mayores a 200g y hasta 1 Kg de peso.

Gráfico 9. Distribución Ingresos de correo de ámbito nacional por peso - Envíos masivos

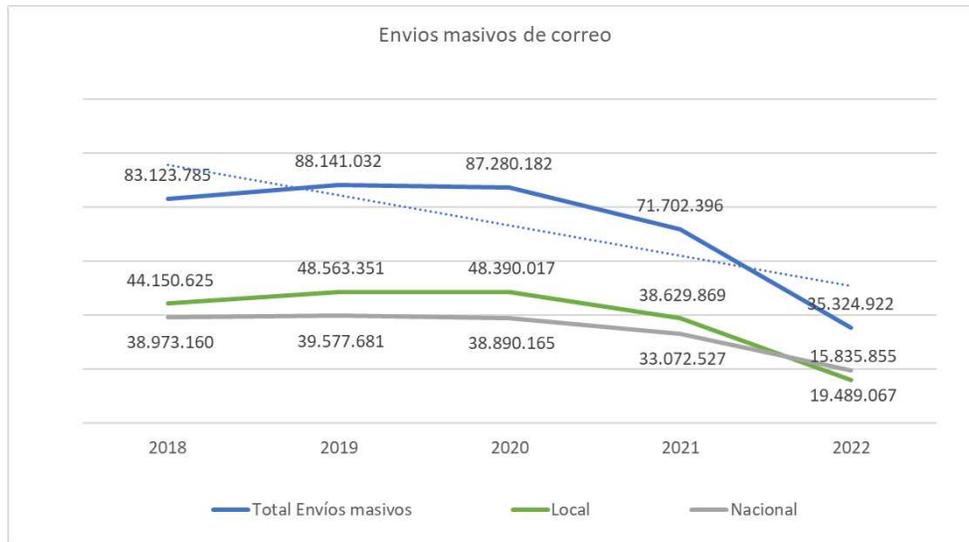


Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

Tráfico

En cuanto al volumen de envíos masivos de correo, el número de objetos postales masivos movilizados por el Operador Postal Oficial (OPO) ha disminuido un 57,5% en los últimos 4 años pasando de 83 millones de piezas a 35 millones de piezas movilizadas, evidenciando, de manera similar a lo observado en el caso de la mensajería expresa, una tendencia decreciente de largo plazo. Para 2022, el 48,63% de los envíos corresponden a envíos de ámbito local, y el restante 55,17% a envíos de ámbito nacional.

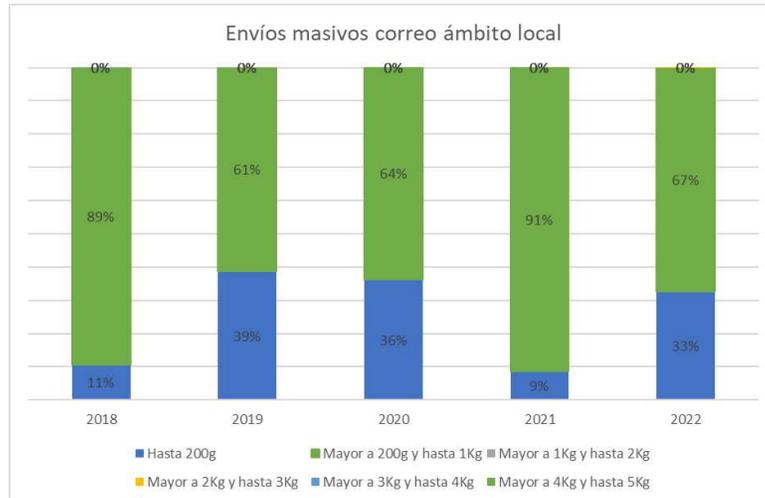
Gráfico 10. Envíos masivos de correo



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

Al analizar los volúmenes movilizados por el OPO de acuerdo con el peso de los objetos postales, encontramos que el 99,99% de los envíos en el ámbito local corresponden a envíos de hasta 1 kilogramo de peso para 2022. En particular, el 67,37% de los ingresos corresponden a envíos con peso Mayor a 200g y hasta 1 Kg, mientras que el 32,62% corresponde a envíos con un peso de hasta 200 gramos. Prácticamente no se cursa ningún envío con peso superior a 1 Kg.

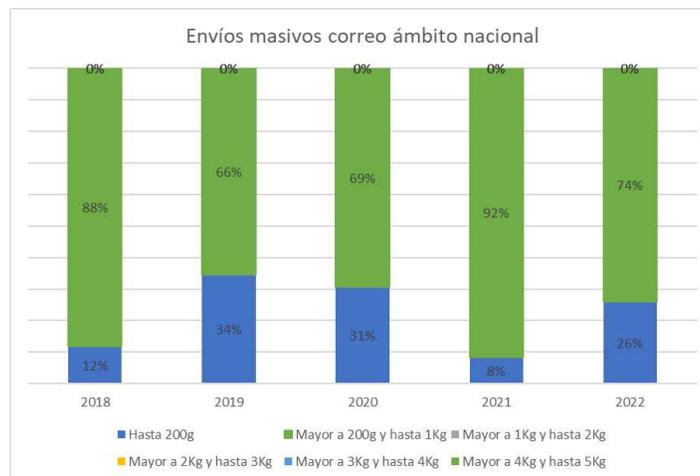
Gráfico 11. Distribución Envíos masivos de correo de ámbito local por peso



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

Por su parte, en el ámbito nacional, vemos que el 100% de los envíos corresponden a envíos con peso hasta 1 Kg. Es decir, no se reporta ningún envío con peso superior a 1 Kg. Para 2022, los envíos con peso hasta 200 gramos representan el 25,95%, mientras que el restante 74,05% corresponde a envíos mayores a 200g y hasta 1 Kg de peso.

Gráfico 12. Distribución Envíos masivos de correo de ámbito nacional por peso



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

1.2 Tarifas Minoristas

1.2.1 Mensajería expresa

Desde 2010, las tarifas para los envíos masivos del servicio de mensajería expresa están sujetas a un piso regulatorio establecido por la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Con el fin de determinar el comportamiento de las tarifas para envíos masivos de los operadores de mensajería expresa han venido aplicando en el mercado, se analizará que tanto se acerca la tarifa promedio⁵² para los envíos masivos para distintos rangos de peso, a la tarifa mínima regulada. Dicho análisis se realiza discriminando las tarifas para el ámbito local de las tarifas para el ámbito nacional considerando que, a partir de julio de 2022, la CRC adoptó dos valores para tarifa mínima discriminando de acuerdo con el ámbito de prestación del servicio: local o nacional.

Tarifas Promedio Ámbito local

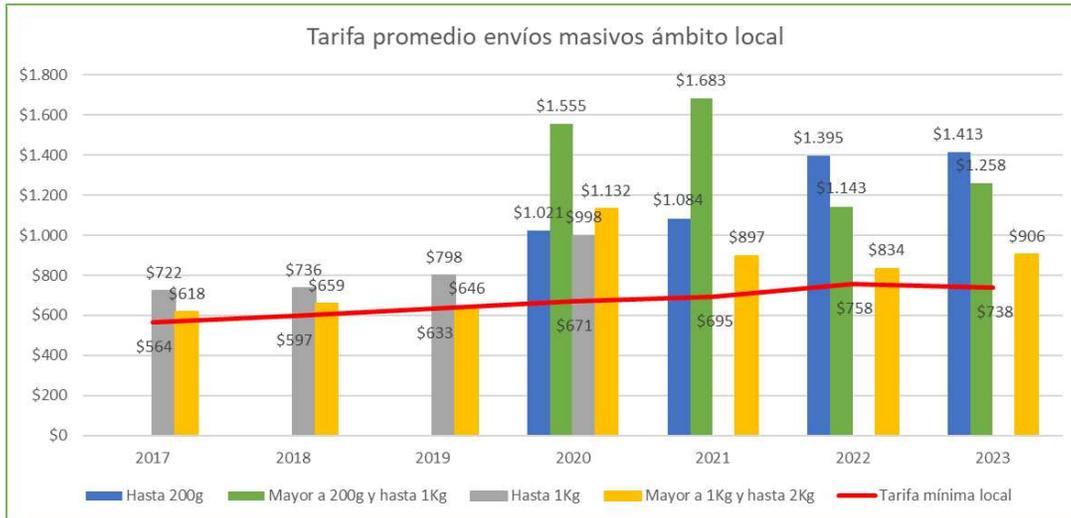
En el ámbito local, encontramos que hasta 2019 las tarifas promedio de envíos masivos para los rangos de pesos hasta 2 Kg, los cuales representan el 99,96% de los envíos de ámbito local, estaban muy cerca de la tarifa mínima, llegando a estar solo 2% por encima del piso regulatorio en el caso de envíos mayores a 1 Kg y hasta 2 Kg, en dicho año. Sin embargo, a partir de 2020, se evidencia un distanciamiento progresivo de las tarifas promedio respecto de la tarifa mínima regulada. En esta medida, en 2023, encontramos que (ver Gráfico 13 y 14):

- ✓ En el rango de peso de Hasta 200 gramos, el cual representa el 78,46% del total de envíos masivos en el ámbito local, la tarifa promedio en el mercado llega a ser 1,91 veces mayor que la tarifa mínima.
- ✓ En el siguiente rango de peso, Mayor de 200 gr y hasta 1 Kg, el cual constituye el 13,61% de los envíos en el ámbito local, la tarifa promedio es 1,7 veces la tarifa mínima.
- ✓ En el rango de peso Mayor a 1 Kg y hasta 2 Kg, el cual representa el 7,90% de los envíos en el ámbito local, la tarifa promedio es 1.23 veces la tarifa mínima. Siendo este rango de peso donde la tarifa promedio se acerca más al piso regulatorio.

Es importante anotar, que el comportamiento de las tarifas en relación con el peso del envío pareciera ser contrario a la lógica económica en la medida que las tarifas promedio en lugar de aumentar en función directa al peso del envío, se encuentra que las mismas disminuyen: la tarifa promedio del menor rango de peso (Hasta 200 g) es mayor que la tarifa promedio del siguiente rango de peso (Mayor de 200 g y hasta 1 Kg), y esta tarifa promedio es a su vez mayor que la del siguiente rango de peso (Mayor de 1 Kg y hasta 2 Kg).

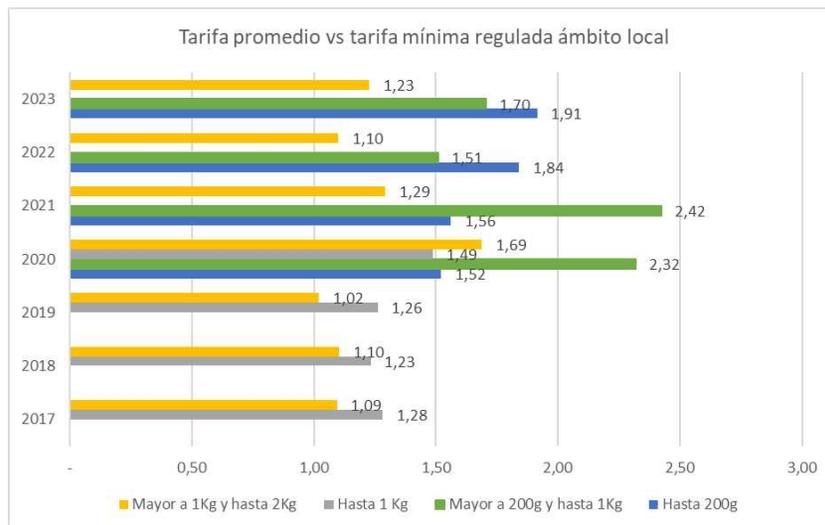
⁵² La tarifa promedio se obtiene de dividir el total de ingresos por envíos masivos sobre el total de envíos masivos para los distintos rangos de peso (hasta 200 gr, mayor de 200 gr y hasta 1 kg, mayor de 1 kg y hasta 2 kg, mayor de 2 kg y hasta 3 kg, mayor de 3 kg y hasta 4 kg y mayor de 4 kg y hasta 5 kg), discriminadas para el ámbito local y el ámbito nacional.

Gráfico 13. Tarifas promedio envíos masivos – Ámbito local (rangos de peso hasta 2 Kg)



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

Gráfico 14. Tarifas promedio envíos masivos vs. Tarifa mínima regulada (rangos de peso hasta 2 Kg)



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

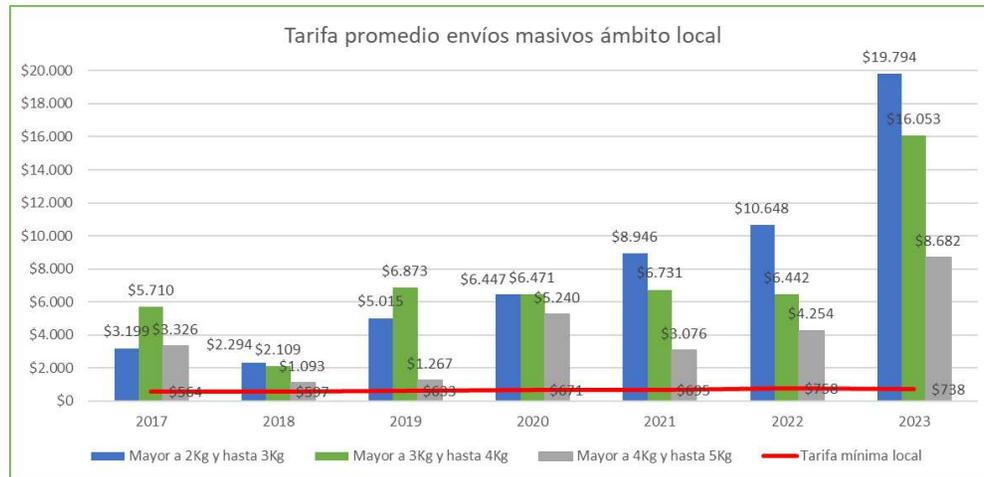
Por su parte, para los rangos de peso mayores a 2 Kg y hasta 5 Kg, los cuales reúnen el 0,04% de los envíos en el ámbito local, las tarifas promedio se ubican en niveles muy por encima del piso regulatorio, siendo varias veces la tarifa mínima. Sin embargo, al igual que en los rangos de peso hasta 2 Kg, a partir de 2020 se evidencia un distanciamiento progresivo de las tarifas promedio respecto del piso regulatorio. En particular se observa lo siguiente (Ver Gráfico 15 y 16):

- ✓ Para el rango de peso Mayor a 2 Kg y hasta 3 Kg, en 2018, la tarifa promedio era 3,84 veces la tarifa mínima regulada. Cinco (5) años después, en 2023, la tarifa promedio es 26,82 veces la tarifa mínima regulada.
- ✓ Para el rango de peso Mayor a 3 Kg y hasta 4 Kg, en 2018, la tarifa promedio era 3,53 veces la tarifa mínima regulada. Para 2023, la tarifa promedio es 21,75 veces la tarifa mínima regulada.
- ✓ Para el rango de peso Mayor a 4 y hasta 5 Kg, en 2018, la tarifa promedio era 1,83 veces la tarifa mínima regulada. En 2023, la tarifa promedio del rango de peso es 11,76 veces mayor que la tarifa mínima regulada.

En este sentido, en la actualidad, la tarifa mínima regulado no parece estar siendo utilizada por los operadores como referencia para la determinación de los precios de los envíos para los rangos de peso mayores a 2 Kg.

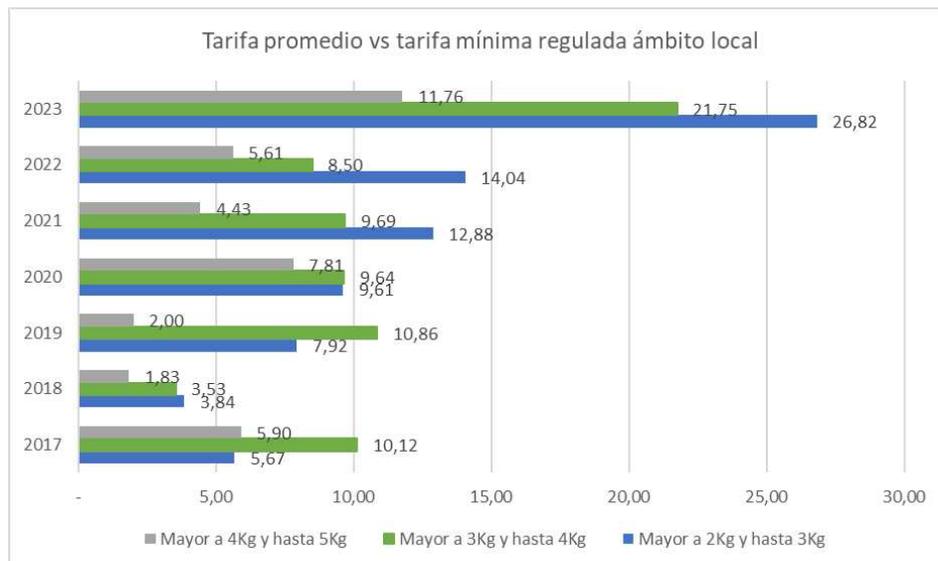
Al igual que en los rangos de pesos inferiores (hasta 2 Kg), para los rangos de peso mayores a 2 Kg y hasta 5 Kg, también se evidencia el mismo comportamiento de las tarifas en relación con el peso del envío, el cual como se anotó, pareciera ser contrario a la lógica económica en la medida que las tarifas en lugar de aumentar en función directa al peso del envío, están disminuyendo: la tarifa promedio del rango de peso mayor de 2 Kg y hasta 3 Kg es mayor que la tarifa de peso del siguiente rango de peso (mayor de 3 Kg y hasta 4 Kg), y esta tarifa promedio es a su vez mayor que la del siguiente rango de peso, Mayor de 4 Kg y hasta 5 Kg.

**Gráfico 15. Tarifas promedio envíos masivos – Ámbito local
(rangos de peso mayor a 2 Kg y hasta 5 Kg)**



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

**Gráfico 16. Tarifas promedio envíos masivos vs. Tarifa mínima regulada –
Ámbito local (rangos de peso mayor a 2 Kg y hasta 5 Kg)**



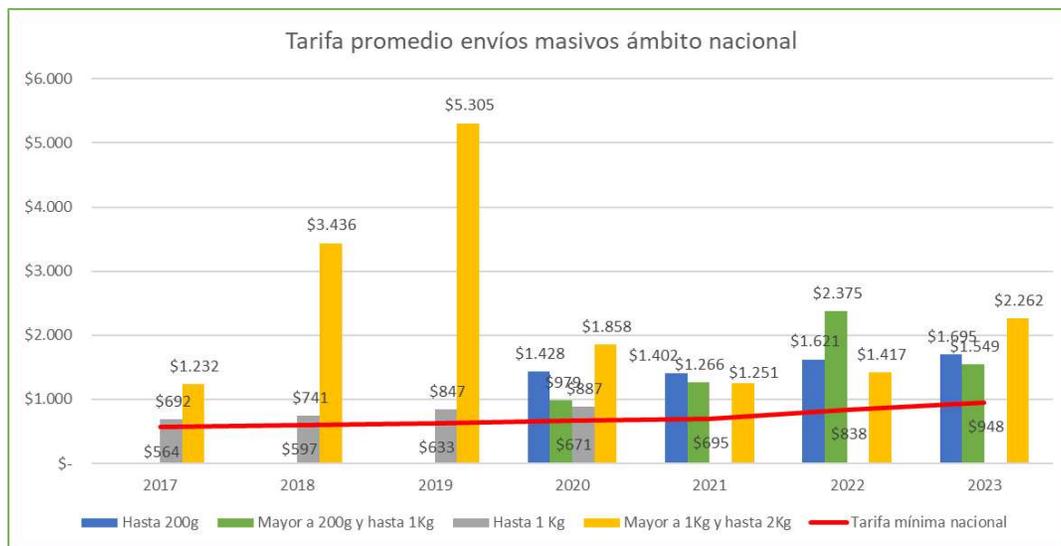
Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

Tarifas Promedio Ámbito Nacional

En el ámbito nacional, encontramos que, hasta antes de 2020, la tarifa promedio en el rango de peso hasta 1 Kg era bastante cercana a la tarifa mínima regulada (entre 1,23 y 1,34 veces), mientras que la tarifa promedio en el rango de peso Mayor a 1Kg y hasta 2 Kg se estaba distanciando progresivamente del piso regulatorio pasando de 2,18 veces en 2017 a 8,38 veces en 2019. Sin embargo, a partir de 2020, este comportamiento se revierte y las tarifas promedio para todos los rangos de peso hasta 2 Kg, muestran un comportamiento similar respecto de la tarifa mínima regulada. En esta medida, en 2023, encontramos que (ver Gráfico 17 y 18):

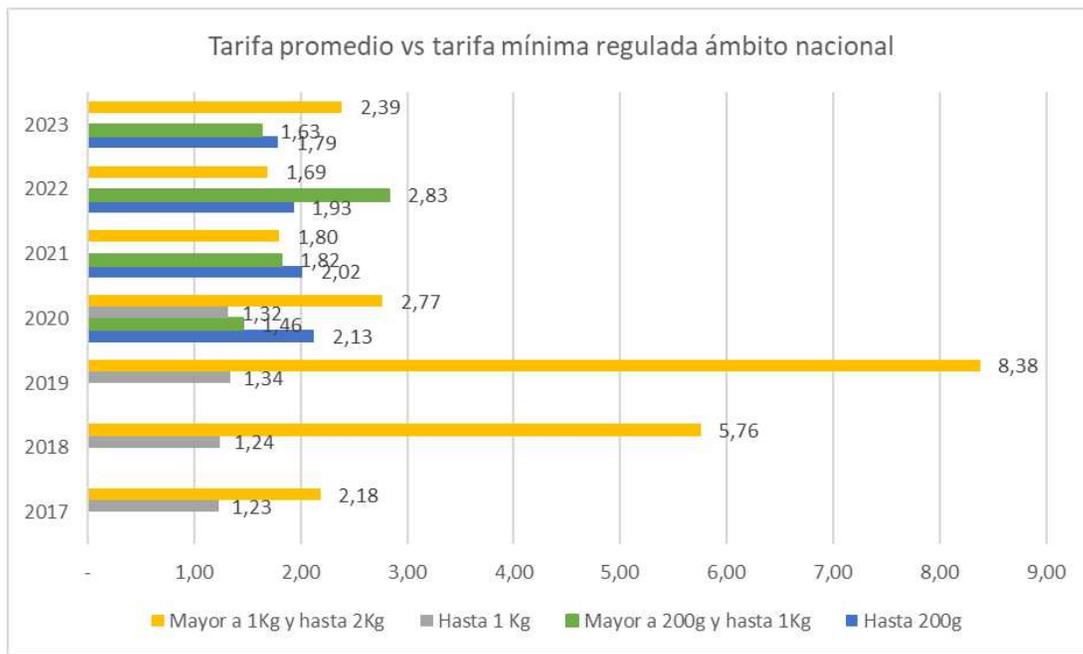
- ✓ En el rango de peso de Hasta 200 gramos, el cual representa el 76,05% del total de envíos masivos en el ámbito nacional, la tarifa promedio en el mercado llega a ser 1,79 veces mayor que la tarifa mínima regulada nacional.
- ✓ En el siguiente rango de peso, Mayor de 200 gr y hasta 1 Kg, el cual constituye el 22,68% de los envíos en el ámbito nacional, la tarifa promedio es 1,63 veces la tarifa mínima. Siendo este rango de peso donde la tarifa promedio se acerca más al piso regulatorio.
- ✓ En el rango de peso Mayor a 1 Kg y hasta 2 Kg, el cual representa el 1,14% de los envíos en el ámbito nacional, la tarifa promedio es 2,39 veces la tarifa mínima.

Gráfico 17. Tarifas promedio envíos masivos ME – Ámbito nacional (rangos de peso hasta 2 Kg)



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

Gráfico 18. Tarifas promedio envíos masivos ME vs. Tarifa mínima regulada ME – Ámbito nacional (rangos de peso hasta 2 Kg)



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

Por otra parte, para los rangos de peso mayores a 2 Kg y hasta 5 Kg, los cuales reúnen el 0,13% de los envíos en el ámbito nacional, las tarifas promedio se ubican en niveles muy por encima del piso regulatorios, siendo varias veces la tarifa mínima. En particular, para 2023, se observa lo siguiente (Ver Gráfico 19 y 29):

- ✓ Para el rango de peso Mayor a 2 Kg y hasta 3 Kg, la tarifa promedio es 27,55 veces la tarifa mínima regulada nacional.
- ✓ Para el rango de peso Mayor a 3 Kg y hasta 4 Kg, la tarifa promedio es 28,95 veces la tarifa mínima regulada nacional
- ✓ Para el rango de peso Mayor a 4 y hasta 5 Kg, la tarifa promedio del rango de peso es 26,89 veces mayor que la tarifa mínima regulada nacional.

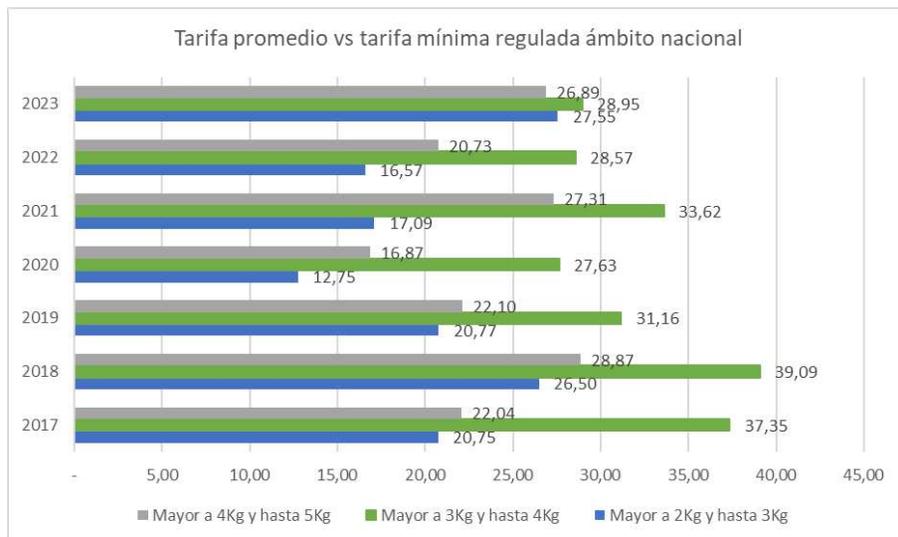
En este sentido, en la actualidad, al igual que en el ámbito local, la tarifa mínima regulada no parece estar siendo utilizada por los operadores como referencia para la determinación de los precios de los envíos para los rangos de peso mayores a 2 Kg en el ámbito nacional.

Gráfico 19. Tarifas promedio envíos masivos ME – Ámbito nacional (rangos de peso mayor a 2 Kg y hasta 5 Kg)



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

Gráfico 20. Tarifas promedio envíos masivos ME vs. Tarifa mínima regulada – Ámbito nacional (rangos de peso mayor a 2 Kg y hasta 5 Kg)



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

1.2.2 Correo

Desde julio de 2022, las tarifas para los envíos masivos del servicio de correo están sujetas a un piso regulatorio establecido por la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Con el fin de determinar el comportamiento de las tarifas para envíos masivos del OPO, se analizará que tanto se acerca la tarifa promedio⁵³ para los envíos masivos para distintos rangos de peso, a la tarifa mínima regulada para el servicio de correo a partir de julio de 2022 y antes de esto se comparará con la tarifa mínima regulada para el envío de objetos postales masivos para el servicio de mensajería expresa. Dicho análisis se realiza discriminando las tarifas para el ámbito local de las tarifas para el ámbito nacional considerando que, a partir de julio de 2022, la CRC adoptó dos valores para tarifa mínima, de acuerdo con el ámbito de prestación del servicio: local o nacional.

Tarifas Promedio Ámbito Local

En el ámbito local, encontramos que hasta 2020, las tarifas promedio de envíos masivos de correo para los rangos de pesos hasta 2 Kg estaban por debajo de la tarifa mínima de mensajería expresa masiva, oscilando alrededor de un 50% de dicho valor. Sin embargo, a partir de 2021, se evidencia un aumento en las tarifas promedio para los rangos de peso hasta 200 g y Mayor de 1 Kg y hasta 2 Kg, que llevan las tarifas por encima del piso regulatorio vigente para mensajería expresa. A partir de julio de 2022, momento en que empieza a aplicar la tarifa mínima para el servicio de correo masivo, las tarifas promedio se incrementan de manera significativa por encima del piso regulatorio vigente. En particular, en el segundo semestre de 2022 se observa lo siguiente (ver Gráfico 21 y 22):

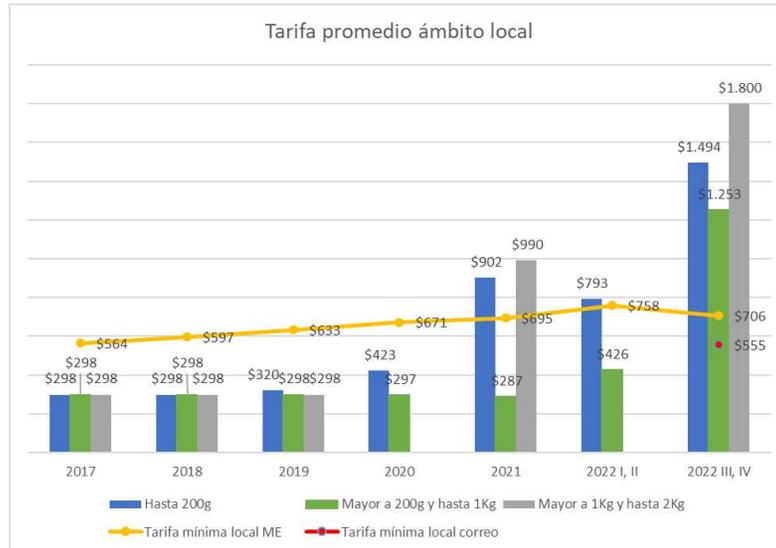
- ✓ En el rango de peso de Hasta 200 gramos, el cual representa el 32,62% del total de envíos masivos de correo en el ámbito local, la tarifa promedio pasó de \$793 a \$1.494, lo que representa un incremento de 88%. Dicha tarifa es 2,69 veces mayor que la tarifa mínima regulada de correo (\$555).
- ✓ En el siguiente rango de peso, Mayor de 200 gr y hasta 1 Kg, el cual constituye el 67,37% de los envíos en el ámbito local, la tarifa promedio pasó de \$426 a \$1.253, lo que representa un incremento de 194%. Dicha tarifa es 2,26 veces la tarifa mínima regulada de correo.
- ✓ En el rango de peso Mayor a 1 Kg y hasta 2 Kg, el cual representa el 0,01% de los envíos en el ámbito local, la tarifa promedio (\$1.800) es 3,24 veces la tarifa mínima regulada de correo.

Al igual que ocurre en el servicio de mensajería expresa, es notorio que el comportamiento de las tarifas promedio en relación con el peso del envío no es totalmente consistente con la lógica económica en la medida que la tarifa promedio en el menor rango de peso (Hasta 200g) es mayor que la tarifa promedio para el siguiente rango de peso (Mayor de 200 g y hasta 1 Kg).

⁵³⁵³ La tarifa promedio se obtiene de dividir el total de ingresos por envíos masivos de correo sobre el total de envíos masivos para los distintos rangos de peso (hasta 200 gr, mayor de 200 gr y hasta 1 kg, mayor de 1 kg y hasta 2 kg), discriminadas para el ámbito local y el ámbito nacional.

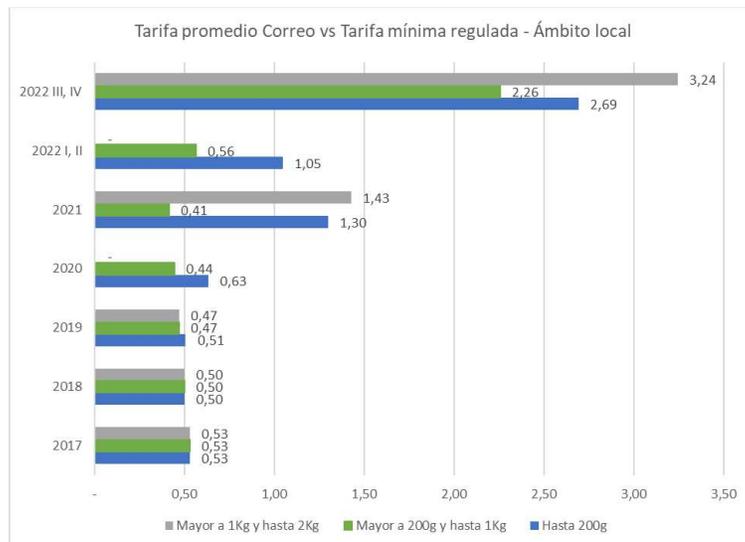
Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 89 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Gráfico 21. Tarifas promedio envíos masivos Correo – Ámbito local (rangos de peso hasta 2 Kg)



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

Gráfico 22. Tarifas promedio envíos masivos Correo vs. Tarifa mínima regulada ME y Correo – Ámbito local (rangos de peso hasta 2 Kg)



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

Tarifas Promedio Ámbito Nacional

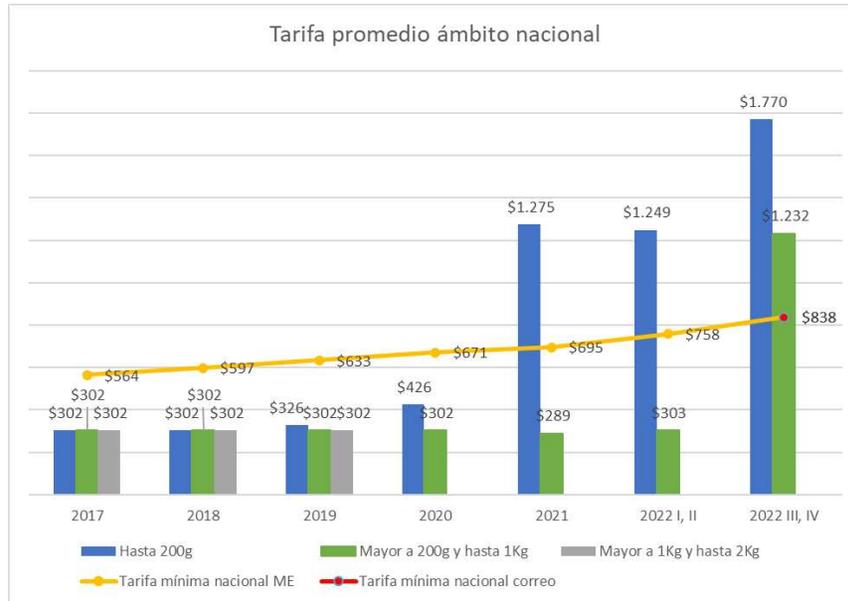
De manera similar que en el ámbito local, en el ámbito nacional, encontramos que hasta 2020, las tarifas promedio de envíos masivos de correo para los rangos de pesos hasta 1 Kg estaban por debajo de la tarifa mínima de mensajería expresa masiva, con valores que oscilaban alrededor de un 50% de dicho valor. Sin embargo, a partir de 2021, se evidencia un aumento en la tarifa promedio para el menor rango de peso (hasta 200 g), que lleva la tarifa promedio por encima del piso regulatorio vigente para mensajería expresa. A partir de julio de 2022, momento en que empieza a aplicar la tarifa mínima para el servicio de correo masivo, las tarifas promedio de los dos rangos de peso se ajustan por encima del piso regulatorio vigente. En particular, en el segundo semestre de 2022 se observa lo siguiente (ver Gráfico 23 y 24):

- ✓ En el rango de peso de Hasta 200 gramos, el cual representa el 25,95% del total de envíos masivos de correo en el ámbito nacional, la tarifa promedio pasó de \$1.249 a \$1.770, lo que representa un incremento de 42%. Dicha tarifa es 2,11 veces mayor que la tarifa mínima regulada de correo (\$555).
- ✓ En el siguiente rango de peso, Mayor de 200 gr y hasta 1 Kg, el cual constituye el 74,05% de los envíos en el ámbito nacional, la tarifa promedio pasó de \$303 a \$1.232, lo que representa un incremento de 306%. Dicha tarifa es 1,47 veces la tarifa mínima regulada de correo.

Al igual que ocurre en el ámbito local, es notorio que el comportamiento de las tarifas promedio en relación con el peso del envío en el ámbito nacional no es totalmente consistente con la lógica económica en la medida que la tarifa promedio en el menor rango de peso (Hasta 200g) es mayor que la tarifa promedio para el siguiente rango de peso (Mayor de 200 g y hasta 1 Kg).

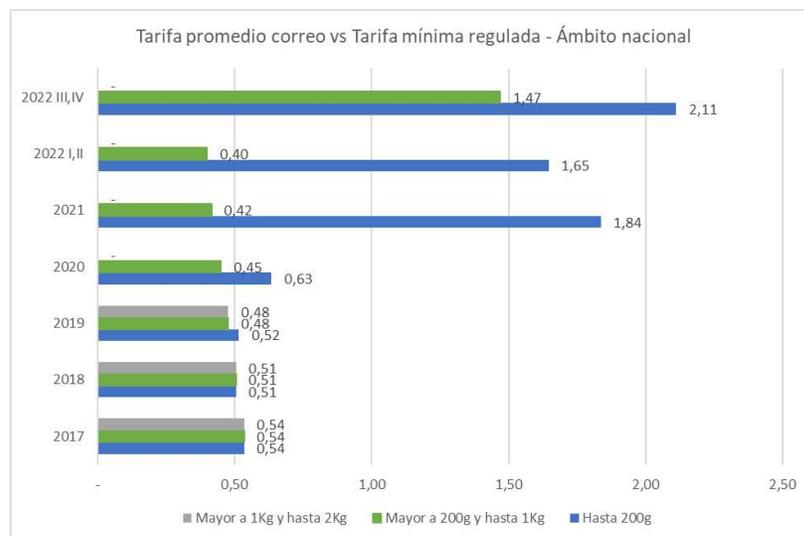
Documento soporte - Revisión del régimen tarifario del mercado de envíos masivos	Cód. Proyecto: 2000-38-3-16	Página 91 de 100	
	Actualizado: 29/12/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Gráfico 23. Tarifas promedio envíos masivos Correo – Ámbito nacional (rangos de peso hasta 2 Kg)



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

Gráfico 24. Tarifas promedio envíos masivos Correo vs. Tarifa mínima regulada ME y Correo – Ámbito nacional (rangos de peso hasta 2 Kg)



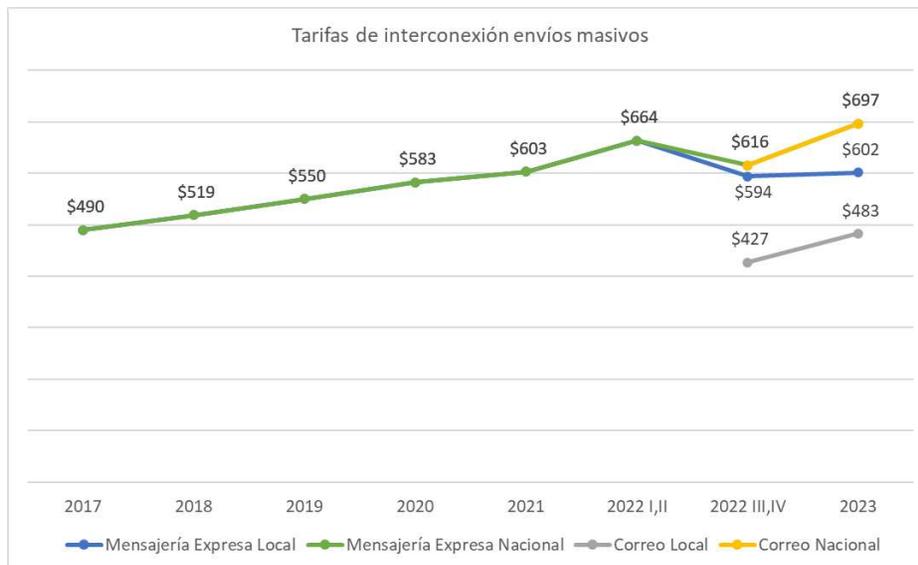
Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata

2 Mercado mayorista de interconexión de envíos masivos

2.1 Tarifas de interconexión

En relación con las tarifas de interconexión, la tarifa mínima por el envío de objetos postales masivos de mensajería expresa se encuentra regulada desde 2010. Dicha tarifa aplicaba tanto para los envíos de ámbito local como para los envíos de ámbito nacional. Por su parte la tarifa de interconexión a ser reconocida al OPO por la distribución de objetos postales masivos empezó a regir desde julio de 2022. A partir de esta fecha, se definieron tarifas distintas para el ámbito local y para el ámbito nacional. A continuación, se puede observar la evolución de la tarifa mínima regulada de interconexión para los envíos masivos, a ser reconocida tanto a los operadores de mensajería expresa como al operador de correo.

Gráfico 25. Evolución tarifas mínima de interconexión – Envíos masivos



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en Postdata⁵⁴

Los operadores de mensajería expresa y el OPO pueden negociar libremente la tarifa de interconexión para la distribución de objetos postales masivos que se debe reconocer al operador interconectante, sin que dichas tarifas resuten, en ningún caso, inferiores a la tarifa mínima regulada. En este sentido,

⁵⁴ <https://www.postdata.gov.co/dataset/valores-regulados-de-los-servicios-postales>. Consulta realizada el 10 de noviembre de 2023

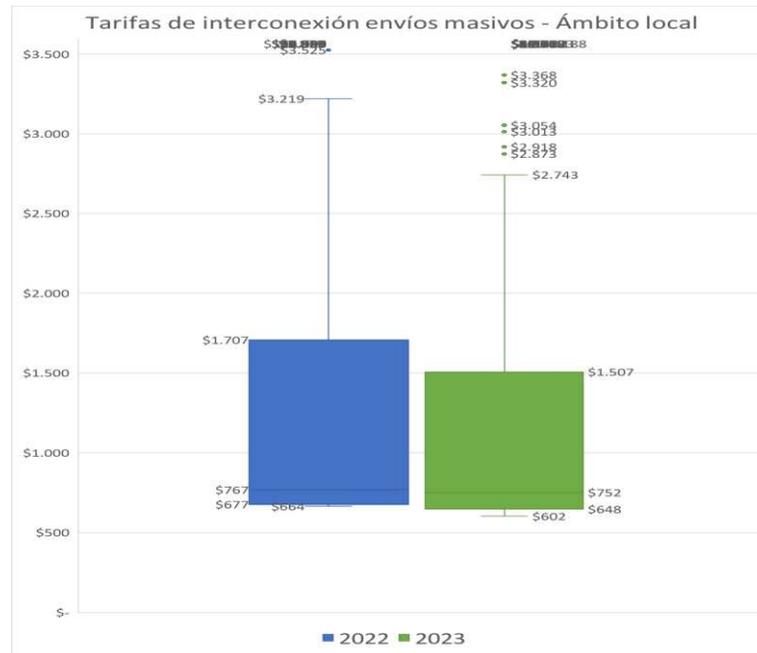
resulta relevante analizar las tarifas que han sido acordadas en el marco de los acuerdos de interconexión realizados por los operadores de mensajería expresa y correo, para la distribución de objetos postales masivos.

Ámbito local

En julio de 2022 la tarifa mínima de interconexión para los operadores de mensajería expresa, en el ámbito local, pasó de \$664 pesos en el primer semestre del año a \$594 pesos en el segundo semestre. El análisis de las tarifas negociadas en el marco de los acuerdos de interconexión entre operadores postales, durante el segundo semestre de 2022, reflejan que la tarifa más usualmente pactada entre los operadores corresponde a la tarifa mínima regulada de interconexión vigente en el primer semestre de 2022. En particular se observa lo siguiente:

- ✓ De los 150 acuerdos de interconexión que reportaron haber movilizado objetos postales masivos en el segundo semestre de 2022, el 12% de los acuerdos, los cuales movilizaron el 20% de los envíos masivos, fijaron tarifas equivalentes a la tarifa mínima vigente en el período anterior (primer semestre de 2022), correspondiente a \$664 pesos.
- ✓ En ningún acuerdo de interconexión se pactó la tarifa mínima regulada de interconexión vigente para el segundo semestre del año. Es decir, la disminución de la tarifa mínima que se produjo en julio de 2022 no se transfirió a los acuerdos de interconexión.
- ✓ 75% de los acuerdos (primeros tres cuartiles), manejan tarifas de interconexión en el ámbito local que oscilan entre un 1,12 veces y un 2,87 veces la tarifa de interconexión mínima regulada para 2022 (\$594) (Ver Gráfico 26).
- ✓ El OPO no reporta acuerdos de interconexión con otros operadores, en los que actúe como interconectante, es decir, como operador que recibe del operador postal interconectado objetos postales para ser entregados al destinatario.

Gráfico 26. Tarifas acuerdos de interconexión - Ámbito Local



Fuente: Elaboración propia a partir de formato P.1.3

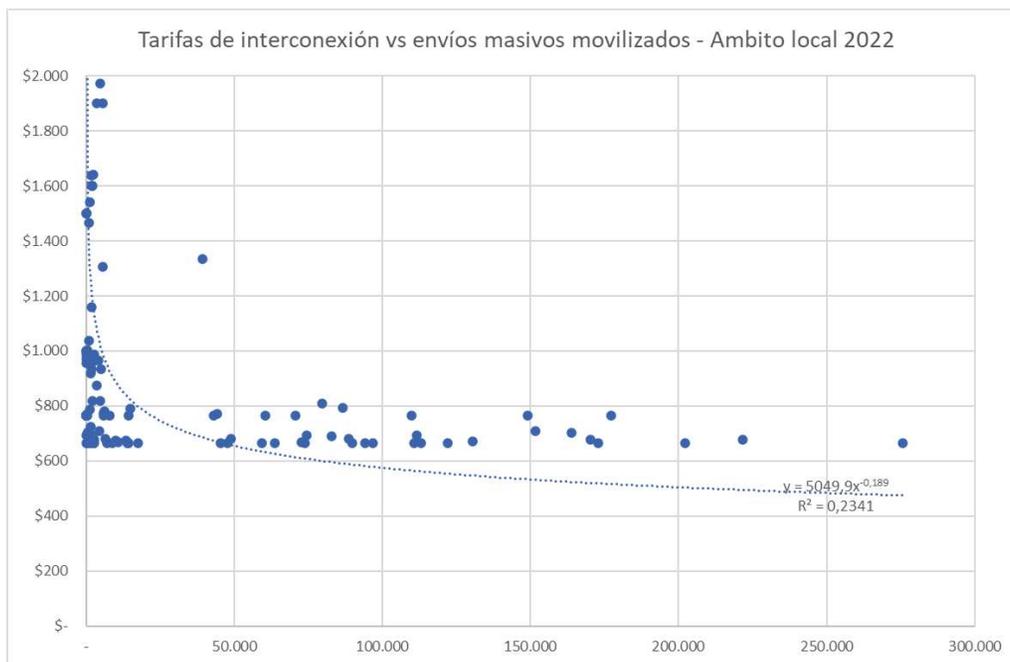
Por su parte, en los primeros tres (3) trimestres de 2023, el comportamiento de las tarifas de interconexión es similar al observado en 2022. En este sentido se observa que:

- ✓ De los 164 acuerdos de interconexión que reportaron haber movilizado objetos postales masivos en dicho período, 21 (13%) pactaron tarifas en el ámbito local iguales a la tarifa mínima de interconexión vigente para el primer semestre de 2022 (\$664 pesos). A través de estos acuerdos de interconexión se movilizaron el 5% de los envíos masivos de ámbito local que hicieron uso de una interconexión.
- ✓ 13 acuerdos (8%) adoptaron la tarifa mínima regulada vigente para 2023 (\$602 pesos), movilizandoo el 6,64% de los envíos masivos de ámbito local que hicieron uso de la interconexión de redes.
- ✓ 75% de los acuerdos (primeros tres cuartiles) adoptaron tarifas que oscilan entre 1 vez y 2.50 veces la tarifa mínima de interconexión vigente para dicho año (\$602).

- ✓ El OPO no reporta acuerdos de interconexión con otros operadores, en los que actúe como interconectante, es decir, como operador que recibe del operador postal interconectado objetos postales para ser entregados al destinatario.

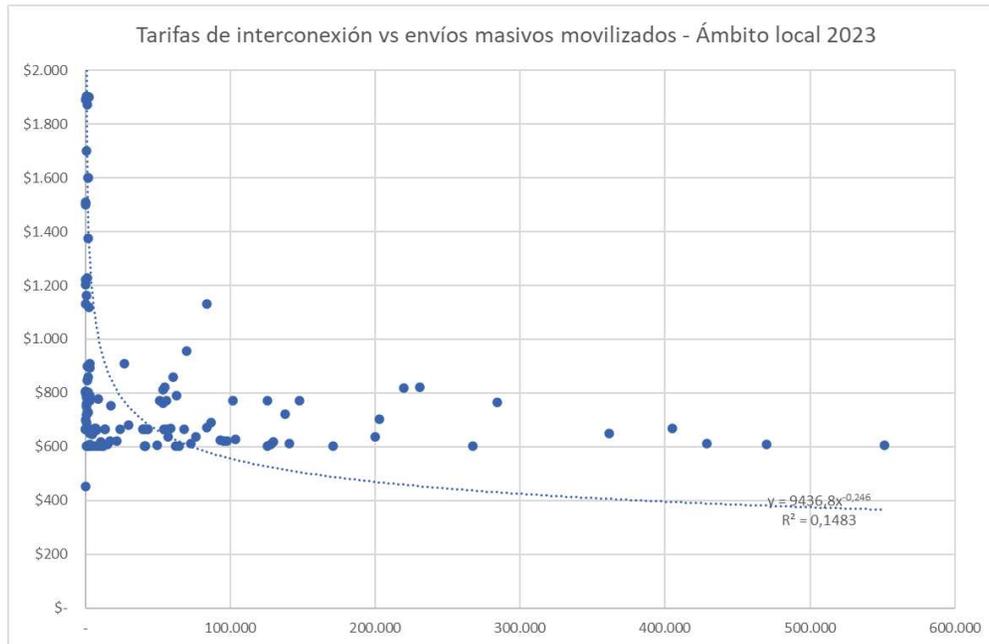
Por otra parte, si se analizan las tarifas de interconexión pactadas respecto al número de objetos postales movilizados (ver Gráficos 27 y 28), se observa que bien existe una relación entre la tarifa pactada y el número de envíos masivos, el volumen de objetos postales no explica de manera significativa las tarifas pactadas en los acuerdos de interconexión. Así mismo se observa, que la tarifa mínima de interconexión regulada constituye una cota inferior de referencia en el mercado.

Gráfico 27. Tarifas acuerdos de interconexión vs número de envíos masivos movilizados - Ámbito Local (2022 Trimestres III y IV)



Fuente: Elaboración propia a partir de formato P.1.3

Gráfico 28. Tarifas acuerdos de interconexión vs número de envíos masivos movilizados - Ámbito Local (2023 Trimestres I, II y III)



Fuente: Elaboración propia a partir de formato P.1.3

Ámbito nacional

En el ámbito nacional, en julio de 2022 la tarifa mínima de interconexión para los operadores de mensajería expresa, pasó de \$664 pesos en el primer semestre del año a \$616 pesos en el segundo semestre. Del análisis de las tarifas negociadas en el marco de los acuerdos de interconexión entre operadores postales, durante el segundo semestre de 2022, se puede anotar lo siguiente (Ver Gráfico 29):

- ✓ De los 162 acuerdos de interconexión que reportaron haber movilizado objetos postales masivos en el segundo semestre de 2022, el 10% de los acuerdos, adoptaron tarifas equivalentes a la tarifa mínima vigente en el período anterior (primer semestre de 2022), correspondiente a \$664 pesos.
- ✓ De los 162 acuerdos de interconexión, 10% de los acuerdos, fijaron una tarifa de \$765 pesos, es decir, 1.24 veces la tarifa mínima de interconexión vigente para el segundo semestre de 2022 (\$616).

- ✓ En ningún acuerdo de interconexión se pactó la tarifa mínima regulada de interconexión vigente para el segundo semestre del año (\$616). Es decir, la disminución de la tarifa mínima que se produjo en julio de 2022 no se transfirió a los acuerdos de interconexión.
- ✓ 75% de los acuerdos (primeros tres cuartiles), manejan tarifas de interconexión en el ámbito nacional que oscilan entre 1,08 veces y 4,18 veces la tarifa de interconexión mínima regulada para 2022 (\$616) (Ver Gráfico 29).
- ✓ El OPO no reporta acuerdos de interconexión con otros operadores, en los que actúe como interconectante, es decir, como operador que recibe del operador postal interconectado objetos postales para ser entregados al destinatario.

Gráfico 29. Tarifas acuerdos de interconexión – Ámbito nacional



Fuente: Elaboración propia a partir de formato P.1.3

Por su parte, en los primeros tres (3) trimestres de 2023, el comportamiento de las tarifas de interconexión es similar al observado en 2022. En este sentido se observa que:

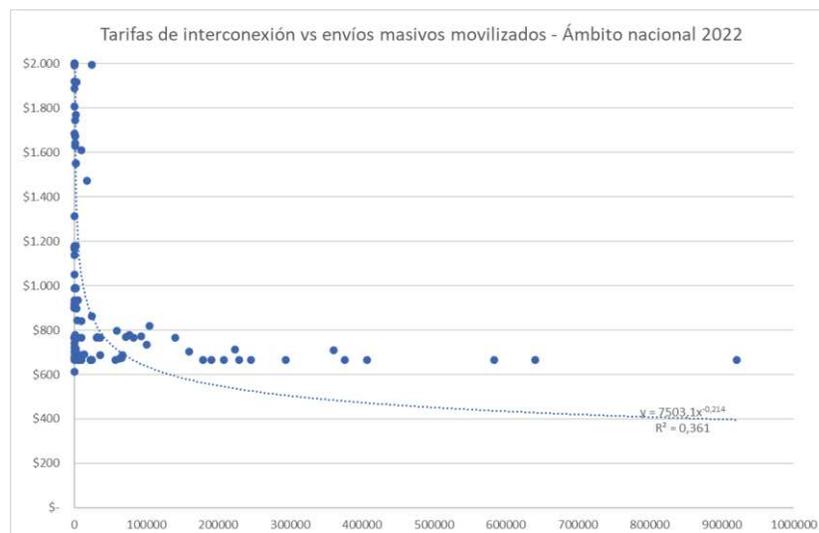
- ✓ De los 235 acuerdos de interconexión que reportaron haber movilizado objetos postales masivos en dicho período, 11 (4,68%) manejan tarifas en el ámbito local iguales a la tarifa mínima de

interconexión vigente para el primer semestre de 2022 (\$664 pesos). A través de estos acuerdos de interconexión se movilizaron el 48% de los envíos masivos de ámbito local que hicieron uso de una interconexión.

- ✓ 19 acuerdos (8,1%) adoptaron la tarifa mínima regulada vigente para 2023 (\$697 pesos), movilizándolo el 8,3% de los envíos masivos de ámbito local que hicieron uso de la interconexión de redes.
- ✓ 75% de los acuerdos (primeros tres cuartiles) adoptaron tarifas que oscilan entre 0,95 vez y 5,43 veces la tarifa mínima de interconexión vigente para dicho año (\$697).
- ✓ El OPO no reporta acuerdos de interconexión con otros operadores, en los que actúe como interconectante, es decir, como operador que recibe del operador postal interconectado objetos postales para ser entregados al destinatario.

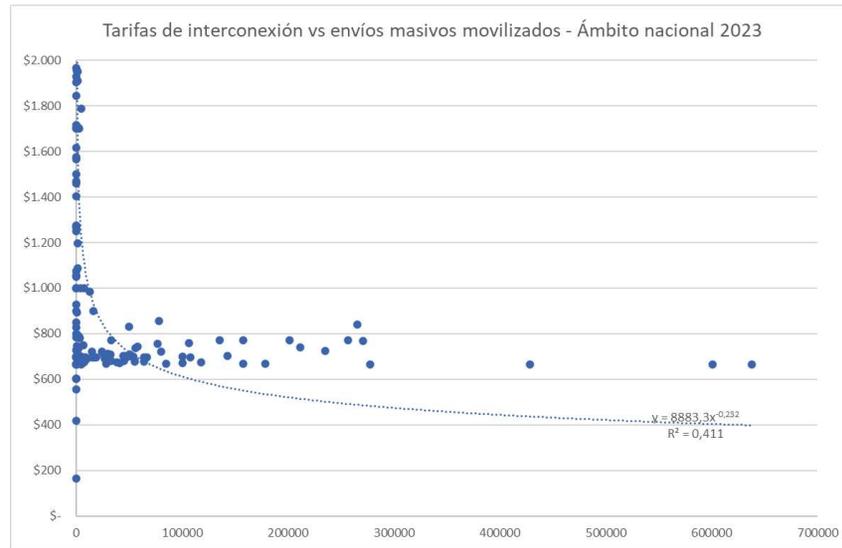
Por otra parte, al analizar las tarifas de interconexión pactadas respecto al número de objetos postales movilizados (ver Gráfico 30 y 31), se evidencia una relación entre la tarifa pactada y el volumen de envíos masivos, de manera que, las tarifas pactadas en los acuerdos de interconexión en el ámbito nacional se explican en buena parte en función de los volúmenes movilizados. Así mismo se observa, que la tarifa mínima de interconexión regulada constituye una cota inferior de referencia en el mercado.

Gráfico 30. Tarifas acuerdos de interconexión vs número de envíos masivos movilizados - Ámbito Nacional (2022 Trimestres III y IV)



Fuente: Elaboración propia a partir de formato P.1.3

Gráfico 31. Tarifas acuerdos de interconexión vs número de envíos masivos movilizados - Ámbito Nacional (2023 Trimestres I, II y III)



Fuente: Elaboración propia a partir de formato P.1.3