

# REGULACION Y COMPETENCIA EN EL SECTOR POSTAL

**Giannina Córdoba Corrales**  
**Eduardo Vargas Irola**  
**Ana Victoria Velázquez González**

## CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	3
I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS.....	6
<b>A. NORMAS DE COMPETENCIA VRS. REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS</b> .....	6
1. REGULACIÓN Y POLÍTICA DE COMPETENCIA COMO ALTERNATIVAS.....	6
2. COMPETENCIA COMO COMPLEMENTO DE LA REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS .....	8
<b>B. SECTORES EXCLUIDOS DE LA NORMATIVA DE COMPETENCIA</b> .....	9
1. MONOPOLIOS DEL ESTADO.....	10
2. CONCESIONARIO DE SERVICIOS PÚBLICO EN VIRTUD DE UNA LEY .....	12
3. AGENTES QUE REALIZAN ACTOS AUTORIZADOS POR LEY ESPECIAL.....	13
II. SOBRE LOS SERVICIOS POSTALES .....	14
<b>A. GENERALIDADES DE LOS SERVICIOS POSTALES</b> .....	14
<b>B. REGULACIÓN ECONÓMICA EN EL SECTOR POSTAL</b> .....	17
III. MARCO LEGAL DEL SECTOR POSTAL .....	20
<b>A. ANTECEDENTES DEL MARCO JURÍDICO REGULATORIO ACTUAL.</b> .....	20
<b>B. SOBRE EL SERVICIO POSTAL EXCLUIDO DE LA NORMATIVA DE COMPETENCIA</b> .....	23
1. DEFINICIÓN DEL SERVICIO SOCIAL DE COMUNICACIÓN POSTAL.....	23
2. REGULACIÓN DEL SERVICIO SOCIAL DE COMUNICACIÓN POSTAL .....	31
<b>C. SOBRE CORREOS DE COSTA RICA S.A.</b> .....	36
1. HISTORIA DE CORREOS DE COSTA RICA S.A. ....	36
2. NATURALEZA JURÍDICA Y ESTRUCTURA DE CORREOS DE COSTA RICA.....	37
IV. CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR POSTAL EN COSTA RICA.....	41
<b>A. IDENTIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS POSTALES QUE SE OFRECEN.</b> .....	41
<b>B. EMPRESAS QUE OFRECEN SERVICIOS POSTALES</b> .....	41
1. SERVICIOS POSTALES PRESTADOS POR CORREOS DE COSTA RICA S.A. ....	42
2. OTROS PRESTADORES DE SERVICIOS POSTALES .....	46
<b>C. SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SPU</b> .....	49
<b>D. EL SPU EN COSTA RICA: FINANCIAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD.</b> .....	58
V. LIMITACIONES LEGALES O ESTRUCTURALES DEL SECTOR POSTAL COSTARRICENSE.....	68
<b>A. POSICIÓN DE CORREOS DE COSTA RICA S.A.</b> .....	68
<b>B. POSICIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</b> .....	70
VI. EL SECTOR POSTAL: CONTEXTO INTERNACIONAL .....	75
<b>A. ESPAÑA</b> .....	78

<b>B. REINO UNIDO</b> .....	82
<b>C. ALEMANIA</b> .....	90
<b>D. SOBRE EL FINANCIAMIENTO EN LA UE DEL SERVICIO UNIVERSAL</b> .....	96
<b>E. SITUACIÓN DE OTROS PAÍSES</b> .....	98
<b>F. MEJORES PRÁCTICAS Y TENDENCIAS A NIVEL INTERNACIONAL</b> .....	100
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	103
VIII. BIBLIOGRAFÍA .....	108

### INDICE DE FIGURAS

Figura 1. Cadena de Valor de los Servicios Postales .....	16
Figura 2. Situación de Competencia Perfecta sin Fijación de Tarifas.....	66
Figura 3. Situación Actual del Sector Postal con Fijación de Tarifas .....	67

### INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Comportamiento de Volúmenes Postales de Correos de Costa Rica .....	51
Gráfico 2. Canon Aprobado por ARESEP para los Servicios Postales. 2014-2016.....	59
Gráfico 3. Ingresos por Servicios Regulados y no Regulados de Correos de Costa Rica 2013-2017. 63	
Gráfico 4. España. Volúmenes Postales de la Empresa Correos. 2011-2016.....	79
Gráfico 5. España. Evolución del Número de Operadores Postales. 2011-2016 .....	80
Gráfico 6. Reino Unido. Evolución de los Volúmenes Postales. 2012-2017 .....	85
Gráfico 7. Alemania: Evolución de los ingresos por Envío de Cartas Bajo Licencia. ....	93
Gráfico 8. Alemania. Evolución de los Volúmenes Postales. ....	95

### INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Canon Aprobado por la ARESEP y Monto Pagado. 2014-2016.....	35
Tabla 2. Principales Competidores de Correos de Costa Rica S.A. en la Franja de .....	46
Tabla 3. Plazos en la Entrega de Correspondencia Ordinaria. ....	50
Tabla 4. Volúmenes Postales por Servicio Regulado y no Regulado. 2013-2016 .....	53
Tabla 5. Detalle del Cálculo del Canon de Servicio Social Postal. 2014-2018 .....	60
Tabla 6. Plazos en la Entrega de Correspondencia Ordinaria .....	61
Tabla 7. Alcance del Servicio Universal en el Reino Unido .....	84
Tabla 8. Principales Cambios Regulatorios en el Sector Postal del Reino Unido .....	89
Tabla 9. Alcance del Servicio Universal en Alemania. ....	90
Tabla 10. Resumen de Situación del Servicio Postal en Diferentes Países. ....	99

### SIGLAS Y ABREVIATURAS

**SPU:** Servicio Postal Universal.

**PSU:** Proveedor de Servicio Universal.

**OSU:** Obligación de Servicio Universal.

**UPU:** Unión Postal Universal.

## PRESENTACIÓN

*Desde el año 2009, Costa Rica ha venido realizando acciones a fin de adherirse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE). Estas acciones se han intensificado en años recientes, especialmente a partir de mayo del año 2013 cuando el Consejo de Ministros de dicha organización acordó revisar la situación de Costa Rica con el fin de tomar una decisión a efectos de iniciar discusiones para la adhesión del país.*

*La OCDE es un foro en el que los gobiernos trabajan conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes de los países. Su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas. Asimismo, produce indicadores sociales, económicos y ambientales que sirven como herramientas para la toma de decisiones e identifica las mejores prácticas gubernamentales en áreas como el crecimiento económico balanceado y sostenible, el empleo y la educación; el comercio y la inversión; la innovación; la transparencia fiscal; la gobernanza pública y la lucha contra la corrupción, entre otras.*

*Además de los beneficios que traerían para el país el conocimiento y la capacidad analítica de la organización, se considera también el potencial que ofrece para profundizar las relaciones comerciales de Costa Rica con las economías más avanzadas de Europa, Asia y América.*

*Para prepararse para ser invitados a ingresar a la OCDE, en conjunto con la secretaria de ese organismo, el país elaboró un plan de acción en una serie de áreas temáticas estratégicas dentro de las cuales se encuentra el tema de política de competencia. El plan abarca tres áreas de trabajo principales:*

- a) La participación del país en el Comité de Competencia de la organización, lo que permite compartir experiencias en la discusión y análisis, entre pares, de las mejores prácticas en la aplicación del Derecho de Competencia a nivel internacional.*
- b) La adopción de instrumentos jurídicos de la organización.*
- c) La realización de estudios y revisión de políticas públicas, con el objetivo de apoyar al país en el mejoramiento y acercamiento de las políticas nacionales a las mejores prácticas de la organización.*

*El presente estudio tiene como fin atender lo dispuesto en el instrumento jurídico C (79)155/FINAL que se refiere a la “Recomendación del Consejo en Política de Competencia y Sectores Excepcionados o Regulados” en el cual se sugiere a los gobiernos de los países miembros:*

- 1. Realizar, con la participación de las autoridades de competencia, revisiones de los regímenes regulatorios y de las exenciones de las leyes de prácticas comerciales restrictivas para considerar:*

- A) Si las razones iniciales o circunstancias que dieron lugar a reglamentación, o aspectos particulares de las mismas, siguen siendo válidas en las condiciones contemporáneas;*
- B) la medida en que esos regímenes reglamentarios o aspectos particulares de los mismos han alcanzado sus objetivos, y los verdaderos costos sociales, económicos y administrativos, en comparación con los beneficios, de alcanzar esos objetivos por medio de la reglamentación;*
- C) si los mismos objetivos podrían efectivamente alcanzarse en condiciones contemporáneas mediante la operación de la competencia sometida a control bajo las leyes de prácticas comerciales restrictivas o por formas de intervención gubernamental que restrinjan la competencia en menor grado;*
- 2. Al llevar a cabo los exámenes mencionados en el párrafo 1 supra, se tendrá en cuenta la experiencia de otros países en los que se hayan alcanzado políticas específicas en relación con los sectores regulados con una reducción de la regulación o con una aplicación más amplia de las políticas de competencia.*
- 3. Cuando los exámenes mencionados en el párrafo 1 indiquen que la reglamentación sigue siendo deseable para lograr políticas públicas o cuando se trata de empresas públicas, considerar si una mayor competencia y una mayor aplicación de leyes de prácticas comerciales restrictivas, coherentes con los objetivos de la política reguladora, serían útiles en el alivio de los efectos adversos que pueden resultar de la regulación extensa. Más específicamente, deben:*
- A) Conciliar, en la medida de lo posible, los regímenes reglamentarios existentes con su política de competencia y las leyes de prácticas comerciales restrictivas;*
- B) Asegurar que las exenciones explícitas o implícitas de las leyes de prácticas comerciales restrictivas no sean más amplias de lo necesario para alcanzar los objetivos de interés público de los esquemas reguladores;*
- C) Exento de la aplicación de las leyes de competencia únicamente aquellas actividades restrictivas de las empresas de las industrias reguladas que sean necesarias o expresamente aprobadas por las autoridades competentes como deseables o necesarias para lograr los propósitos del régimen regulador;*
- 4. Conceder a las autoridades de competencia poderes adecuados para impugnar prácticas abusivas, incluidas las discriminaciones injustas y las denegaciones de trato, por monopolios o cárteles aprobados por las autoridades competentes, en particular cuando tales comportamientos superen los fines para los que se adoptó el régimen reglamentario;*
- 5. Hacer esfuerzos para detectar acuerdos no-archivados o no aprobados que, aunque legales si han sido notificados o aprobados por las autoridades competentes, no han sido notificados y aprobados; y tratar dichos acuerdos con arreglo a normas de prácticas comerciales restrictivas apropiadas;*
- 6. Proporcionar los medios adecuados de consulta y coordinación de las acciones entre las autoridades reguladoras y las autoridades de competencia para que éstas puedan tener un*

*impacto positivo en la formulación y aplicación de esquemas y políticas reguladoras en relación con las cuestiones;*

*Según se señala en esta recomendación, los sectores económicos regulados por las autoridades públicas y que están total o parcialmente eximidos de las prácticas comerciales restrictivas representan una proporción significativa de la producción nacional de los países miembros, por lo que éstos han empezado a reexaminar la necesidad particular de determinados Reglamentos o exenciones y, cuando sea factible, confiar más en la competencia y en la aplicación de las leyes de prácticas comerciales restrictivas. Lo anterior por cuanto consideran que la regulación debe desplazar las leyes sobre la competencia o las prácticas empresariales restrictivas sólo en la medida necesaria para lograr objetivos de política pública que no pueden obtenerse únicamente mediante la competencia.*

*Así el estudio que a continuación se presenta pretende hacer un análisis de cada uno de los puntos antes enumerados en relación con el sector postal costarricense. De tal forma que se presenta un análisis de la normativa que rige al sector, una delimitación del servicio que se encuentra exceptuado o regulado, una descripción de su estructura de mercado y una comparación con la forma en que otros países han estructurado el sector bajo estudio.*

*Todo ello con el único fin de brindar herramientas a las autoridades públicas, con el objetivo de tomar decisiones que puedan llevar a mejorar la regulación y si es del caso, eliminarla total o parcialmente a fin de que los beneficios de la competencia puedan llegar a los consumidores.*

## I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS

### A. NORMAS DE COMPETENCIA VRS. REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.

El objetivo de este apartado es destacar la relación que existe entre las actividades de regulación de los servicios públicos y de los monopolios del Estado y las actividades relacionadas con la promoción y la defensa de la competencia en los mercados. Dichas relaciones pueden ser de distintos tipos, presentándose situaciones en las cuales la regulación y la defensa de la competencia son alternativas para resolver un problema, y situaciones en las cuales son actividades complementarias.

#### 1. REGULACIÓN Y POLÍTICA DE COMPETENCIA COMO ALTERNATIVAS

El ejercicio del poder monopolístico es sin duda uno de los mayores problemas para el funcionamiento eficiente de un mercado. Si en un mercado opera una única empresa que puede decidir libremente los precios y las condiciones de oferta de su producto o servicio, la lógica de maximización de sus propios beneficios la llevará casi con seguridad a elegir precios más elevados, una menor calidad y/o variedad y cantidades más pequeñas de las que serían socialmente óptimas.

Existen dos tipos básicos de intervención pública para resolver el problema generado por la existencia de poder monopolístico en los mercados: a) la regulación directa de precios, cantidades y otras variables relacionadas con la provisión del bien o servicio de que se trate y b) la regulación indirecta a través de las normas de protección y defensa de la competencia.

La regulación directa le permite al Estado intentar resolver el problema reemplazando al sector privado en la toma de decisiones; si un monopolista privado tiene incentivos para cobrar precios más altos y menores cantidades que lo eficiente, un regulador pretende en cambio, inducir un equilibrio de mercado con precios menores y cantidades mayores.

Cuando se aplican normas de promoción y defensa de la competencia, se trata de que las empresas, ante la presencia de un mayor número de competidores, no encuentren conveniente fijar precios elevados ni proveer bienes de baja calidad por temor a que los consumidores las reemplacen por otras empresas que ofrecen el mismo bien o servicio a un precio más bajo o con una calidad mayor.

Ambos tipos de intervención pública tienen ventajas y desventajas para controlar el poder de mercado. La ventaja de regulación directa es que resuelve el problema de raíz, ya que la cantidad, la calidad y el precio que la autoridad fija son los que el Estado considera adecuados. La mayor desventaja de este tipo de regulación, sin embargo, es su costo, puesto que exige la creación de estructuras jurídicas específicas dentro del propio Estado que deben operar con un criterio que, en cierto sentido, es artificial, puesto que no deben propender a la maximización de los beneficios de la empresa que regulan sino a la maximización de los beneficios sociales agregados. En algunos casos esto último puede implicar que las empresas reguladas tengan pérdidas, y que dichas pérdidas

deban ser subsidiadas por los contribuyentes, o bien, que por la consideración a los costos para la fijación de tarifas, las empresas no se vean incentivadas a innovar y a ser más eficientes, es decir, que la regulación no refleje beneficios reales para los usuarios.

La regulación indirecta a través de normas de promoción y defensa de la competencia, en cambio, permite el ahorro de los costos asociados con la regulación directa, al no requerir la creación de empresas públicas ni de agencias regulatorias específicas, ni genera la necesidad de subsidiar actividades para lograr precios bajos, ni pretende que las empresas tomen decisiones contrarias a su interés particular. Lo que hace es simplemente crear un ambiente propicio para que existan varios proveedores de los distintos bienes y servicios, para que dichos proveedores no se pongan de acuerdo entre sí acerca de los precios que van a cobrar o de otras variables competitivas relevantes, y para que tampoco intenten excluir del mercado a otras empresas o impedirle su acceso al mismo.

La pregunta que surge entonces es, ¿en qué casos resulta más conveniente utilizar una regulación directa, y en qué casos es preferible no regular y utilizar en cambio una política de promoción y defensa de la competencia? Un elemento básico a tener en cuenta para responder dicha pregunta es la posibilidad de que en el mercado bajo análisis exista competencia. En un mercado con características de monopolio natural<sup>1</sup> es, en general, preferible el uso de la regulación directa o de la creación de empresas públicas. Pero si no es este el caso las políticas de promoción y defensa de la competencia pueden operar como herramientas para ayudar a que dicha competencia resulte más efectiva para evitar los excesos derivados de la posible existencia de poder monopólico.

De tal forma que la característica de monopolio natural de los servicios públicos es la que justifica en la mayoría de los casos la existencia de una regulación directa de los precios en la mayoría de los países del mundo. No obstante, aún en estos mercados, puede haber sectores que sí puedan ser competitivos. Es decir, aunque se esté en presencia de un monopolio natural, aquellas actividades que admitan varios operadores deberían regirse por los principios de la libre competencia.

Finalmente, la opción entre regulación y defensa de la competencia, puede depender de factores distintos de la existencia o no de monopolios naturales. Puede ser que el Estado prefiera regular los precios y las características de los bienes y servicios por razones ligadas con el impacto que tienen sobre la economía, o con la necesidad prioritaria que ciertos bienes tienen para amplios sectores de la población. En esas circunstancias, la alternativa a la regulación puede ser la existencia de un sistema de impuestos (que disuadan la oferta de productos que se quieren combatir) y subsidios (que favorezcan la oferta de bienes o servicios cuya provisión se quiere fomentar).

---

<sup>1</sup> Se define el monopolio natural como un mercado en el cual es más eficiente, desde el punto de vista de los costos de proveer el bien o servicio bajo análisis, que exista una sola empresa.



## 2. COMPETENCIA COMO COMPLEMENTO DE LA REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Si bien la regulación y la competencia son básicamente formas alternativas de resolver los problemas generados por el ejercicio del poder monopólico en los mercados, la competencia también puede verse como un elemento complementario de la regulación de ciertos sectores e industrias. Las formas en las cuales la competencia puede formar parte de un esquema regulatorio son variadas. Una posibilidad es permitir que en ciertas actividades reguladas exista concurrencia de varias empresas, que si bien se encuentran limitadas para competir en las variables determinadas por el regulador (por ejemplo, el precio) sí pueden hacerlo en otras que permanecen desreguladas (por ejemplo, la localización, los servicios de posventa, etc.).

Otra posibilidad es permitir que exista *“competencia por comparación”*, es decir, que distintos segmentos de la misma actividad estén abastecidos por distintos monopolistas, pero que todos ellos sean regulados de la misma manera. Tiene su mayor importancia cuando se trata de actividades organizadas con base a *“monopolios locales”*. Si existen distintas empresas que tienen la concesión del mismo servicio en áreas diferentes, o en rutas diferentes dentro de la misma área, pero todas ellas se hallan sujetas a la misma regulación, entonces la autoridad reguladora puede comparar el desempeño relativo de dichas empresas y establecer un sistema de premios y castigos que favorezca a las empresas más eficientes y penalice a las menos eficientes.

Por último, puede existir también *“competencia por el monopolio”*, es decir, mecanismos por los cuales la regulación le adjudica el monopolio a una empresa después de pasar por un proceso en el cual compite con otras compañías interesadas. En este caso se ha determinado que la prestación del servicio resulta más conveniente que esté en manos de una sola empresa, por ello es importante que la competencia se desarrolle en el proceso anterior de selección, para que existan amplias posibilidades de participación. La *“competencia por el monopolio”* se produce esporádicamente cada vez que la Administración decide licitar una concesión de un servicio público. Para que dicha competencia por el monopolio sea más efectiva, es importante que la misma busque replicar del modo más cercano posible lo que sería una competencia real por la captación de los clientes. Uno de los métodos para lograr eso es que quien se presente a la licitación no compita con base al monto que deberá pagar al concedente por adquirir el derecho de concesión, sino por el monto que le cobrará a los usuarios por el servicio público que preste. A través de mecanismos como esos, quien gana el derecho a prestar un servicio público es aquél que ofrece la menor tarifa al público por el mismo servicio, y dicha oferta, si se produce en condiciones de competencia efectiva, hace que el que gane la licitación sea en general la empresa capaz de prestar el servicio al menor costo.

## B. SECTORES EXCLUIDOS DE LA NORMATIVA DE COMPETENCIA

La Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, N°7472, estableció en su origen, esto es en el año 1994 en el que fue emitida, el ámbito de aplicación del capítulo tercero de la norma, que se refiere a Promoción de la Competencia, como el siguiente:

### ***“Artículo 9.- Campo de aplicación***

*La normativa de este capítulo se aplica a todos los agentes económicos, con las salvedades y las previsiones indicadas en este capítulo.*

*Se exceptúan de la aplicación de la normativa de este título:*

***a) Los agentes prestadores de servicios públicos en virtud de una concesión, en los términos que señalen las leyes para celebrar las actividades necesarias para prestar esos servicios, de acuerdo con las limitaciones establecidas en la concesión y en las regulaciones especiales.***

***b) Los monopolios del Estado creados por ley, mientras subsistan por leyes especiales para celebrar las actividades expresamente autorizadas en ellas, en áreas como: seguros, depósitos bancarios en cuenta corriente, o a la vista, destilación de alcohol, y comercialización para consumo interno, distribución de combustibles y los servicios telefónicos, de telecomunicaciones, de distribución eléctrica y de agua.” (Lo resaltado es nuestro)***

El que un agente económico esté excluido de la normativa de competencia, en los términos del artículo 9 antes citado, significa que no podrían ser sancionados por prácticas monopolísticas absolutas y/o relativas establecidas en los artículos 11 y 12 de la ley, ni estarían obligados a cumplir con el trámite de notificación obligatoria previa de concentraciones. Esta aclaración resulta importante porque se ha malentendido que el estar sometido a la normativa de competencia, significa el estar sometido a competencia aun cuando una norma o regulación especial haya eliminado esa posibilidad.

Con la apertura de los mercados de: depósitos bancarios en cuenta corriente o a la vista a mediados de los 90's, y los servicios de seguros y de telecomunicaciones en el año 2008, el texto del artículo 9 fue modificado de la siguiente forma:

### ***“Artículo 9.- Campo de aplicación***

*La normativa de este capítulo se aplica a todos los agentes económicos, con las salvedades y las previsiones indicadas en este capítulo.*

*Se exceptúan de la aplicación de la normativa de este título:*

***a) Los agentes prestadores de servicios públicos en virtud de una concesión, en los términos que señalen las leyes para celebrar las actividades necesarias para prestar esos servicios, de acuerdo con las limitaciones establecidas en la concesión y en las regulaciones especiales.***

***b) Los monopolios del Estado creados por ley, mientras subsistan por leyes especiales para celebrar las actividades expresamente autorizadas en ellas.” (Lo resaltado es nuestro)***  
(Así reformado por el artículo 73 de la ley N° 8642 del 4 de junio de 2008).

En el año 2012 con la reforma implementada mediante la Ley N° 9072, se hizo un esfuerzo por convencer a los señores diputados de la necesidad de ampliar el ámbito de aplicación de la normativa, que pasó a ser:

***“Artículo 9.- Campo de aplicación.***

***La normativa de este capítulo se aplica a todos los agentes económicos, a excepción de los concesionarios de servicios públicos en virtud de una ley, de aquellos que ejecuten actos debidamente autorizados en leyes especiales y de los monopolios del Estado, todos ellos en los términos y las condiciones que establezca su normativa.” (Lo resaltado es nuestro)***  
(Reformado por el artículo 1° de la Ley N° 9072 del 20 de setiembre de 2012 publicada al Alcance N. 148 de La Gaceta N. 193 de 5 de octubre de 2012.)

Así, en la actualidad resultan ser tres categorías de agentes económicos los que están exceptuados de la aplicación de la normativa de competencia en los términos del artículo 9 antes citado, los que se analizan a continuación con mayor detalle. Adicionalmente, es necesario indicar que el artículo 72 de la Ley N° 7472 establece en su párrafo final que *“La presente Ley no será aplicable a las municipalidades tanto en su régimen interno, como en sus relaciones con terceros.”* De tal forma que los gobiernos locales se encuentran exceptuados no sólo de la normativa de competencia sino de la referente a la protección de los derechos de los consumidores.

Es importante aclarar que tal como lo establece la norma, la interpretación de la Comisión para Promover la Competencia en relación con la norma antes citada es siempre restrictiva, esto significa, por ejemplo, que un monopolio del Estado se encuentra excluido de la normativa de competencia única y exclusivamente en los bienes o servicios en los cuales una ley le otorga ese carácter. Así, a lo largo de su historia, ha investigado y/o sancionado a: empresas dedicadas al transporte aéreo de pasajeros en su relación con las agencias de viajes, a compañías de electrificación rural respecto a la negativa de acceso a su red de posteo, a la Fábrica Nacional de Licores en relación con la comercialización de bebidas alcohólicas, entre otros.

## 1. MONOPOLIOS DEL ESTADO

Si bien desde su origen la Ley cita como monopolios del Estado varios mercados, lo cierto es que la legislación costarricense sólo establece claramente como monopolios a algunos de estos, tal es el

caso de la destilación de alcohol<sup>2</sup> y la comercialización de combustibles<sup>3</sup>. Otros son más bien concesionarios que resultaron exclusivos, ya sea porque la normativa o la realidad así lo han determinado. Sirva como ejemplo el caso del Instituto Costarricense de Electricidad que, de acuerdo con el voto de la Sala Constitucional, ante una consulta de la Asamblea Legislativa indicó:

**“3) EL ICE ES UN CONCESIONARIO Y NO FUE CONSTITUIDO COMO UN MONOPOLIO DE DERECHO.** *El ICE no fue constituido constitucional o legalmente -formalmente- como monopolio de derecho. En cuanto a su régimen constitucional no se trata de una de las instituciones autónomas creadas o reguladas por la Constitución como el caso de la CCSS, el PANI y los Bancos Comerciales del Estado. En cuanto a su régimen legal, debe resaltarse que a través un decreto de facto o Decreto-Ley, esto es, un acto con valor de ley de carácter pre-constitucional dictado por la Junta Fundadora de la Segunda República, se creó el ICE (Decreto-Ley Nº. 449 de 8 de abril de 1949). De la lectura de las normas legales que conforman el régimen infra constitucional del ICE, se desprende que esa institución posee una concesión legislativa especial. Lo anterior no supone que se haya dispuesto por ley la creación de un monopolio de derecho. Sobre el particular, cabe resaltar que de conformidad con el artículo 46 constitucional la regla de la constitución económica es la libertad de empresa y la libre competencia, por lo que la excepción calificada es la creación de monopolios. En efecto, de conformidad con dicha norma, es de interés público la acción del Estado encaminada a impedir toda práctica o tendencia monopolizadora y para establecer nuevos monopolios a favor del Estado o de las Municipalidades, se requiere la aprobación por parte de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa, lo que no se dio en el caso concreto del ICE. El conjunto de leyes que le conceden una concesión al ICE no establecen, expresamente, un monopolio de derecho. (...)*” Sala Constitucional, Sentencia 04569 del 26 de marzo de 2008.

---

<sup>2</sup> La Fábrica Nacional de Licores (FANAL) ostenta el monopolio en la producción, elaboración y comercialización de alcohol etílico para fines licoreros, según lo establece el artículo 443 del Código Fiscal de 1850, en cuanto dispone:

*“Artículo 443- **Son artículos estancados, el aguardiente, el alcohol y toda bebida alcohólica preparada en el país,** cualquiera que sea el procedimiento usado para obtenerla y el nombre con que se le designe. De lo anterior se exceptúan la cerveza, los vinos elaborados mediante fermentación natural de frutas cuyo contenido alcohólico no exceda de un doce por ciento (12%), y las preparaciones alcohólicas mezcladas con sustancias alimenticias como huevo, leche, azúcar y maicena, siempre que estos productos estén sometidos a una reglamentación especial. El Ministerio de Economía, Industria y Comercio regulará la elaboración de alcohol y será el organismo responsable de emitir las políticas de desarrollo de esta actividad, de conformidad con el siguiente esquema sectorial:*

*a) La producción y el uso de alcohol etílico para fines licoreros e industriales y la elaboración de rones crudos para el consumo nacional y para la exportación, corresponderán a la Fábrica Nacional de Licores, la cual regulará esta actividad de acuerdo con la legislación vigente.” (Lo resaltado es nuestro)*

<sup>3</sup> La Ley que establece el monopolio a favor del Estado para la importación, refinación y distribución de petróleo, combustibles, asfaltos y naftas, Nº7356 establece:

*“ARTÍCULO 1.- La importación, refinación y distribución al mayoreo de petróleo crudo y sus derivados, que comprenden combustibles, asfaltos y naftas, para satisfacer la demanda nacional, son monopolio del Estado.*

*ARTÍCULO 2.- El Estado concede la administración de ese monopolio a la empresa pública Refinadora Costarricense de Petróleo Sociedad Anónima (RECOPE S.A.), para el desempeño de las actividades descritas en el artículo anterior, en tanto su capital accionario pertenezca en su totalidad al Estado.”*

## 2. CONCESIONARIO DE SERVICIOS PÚBLICO EN VIRTUD DE UNA LEY

Una concesión es el otorgamiento del derecho de explotación, por un período determinado, de bienes y servicios por parte de una Administración Pública a una empresa, que puede ser pública o privada. Por su parte, el servicio público se refiere a las prestaciones o servicios de interés comunitario o esencial para la satisfacción de necesidades colectivas, brindados por el Estado o por medio de particulares mediante la figura de ley, permiso o concesión (gestión directa e indirecta), cuyas características, en general son:

1. Principio de la licitación (libre concurrencia, igualdad de participación, publicidad, eficiencia).
2. No otorga derechos subjetivos sobre el servicio público (la titularidad siempre es el Estado), sólo se reconoce el derecho subjetivo a ejercer la actividad de conformidad con los términos concesionados.
3. No opera el silencio positivo, se requiere de acto administrativo expreso de la Administración concedente.
4. La potestad tarifaria es intrínseca.

El artículo 5<sup>4</sup> de la Ley de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, N° 7593, establece el conjunto de servicios que regula dicha institución, sin embargo, dicho listado no es completo por cuanto otras normas y desarrollos jurisprudenciales, han ido agregando otros servicios a dicha lista. Es importante señalar que luego de la reforma del año 2012, la excepción de los concesionarios de servicios públicos se restringe exclusivamente a aquellos a los cuales una ley les otorga tal característica, tal como es el caso del ICE antes expuesto. Lo anterior se desprende claramente de la discusión del proyecto en el seno de la Asamblea Legislativa, tanto en Plenario como en la

---

<sup>4</sup> “**Artículo 5. Funciones.** En los servicios públicos definidos en este artículo, la Autoridad Reguladora fijará precios y tarifas; además, velará por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima, según el artículo 25 de esta ley. Los servicios públicos antes mencionados son:

- a) Suministro de energía eléctrica en las etapas de generación, transmisión, distribución y comercialización.
  - b) Los servicios de telecomunicaciones cuya regulación esté autorizada por ley.
  - c) Suministro del servicio de acueducto y alcantarillado, incluso el agua potable, la recolección, el tratamiento y la evacuación de las aguas negras, las aguas residuales y pluviales, así como la instalación, la operación y el mantenimiento del servicio de hidrantes.
  - d) Suministro de combustibles derivados de hidrocarburos, dentro de los que se incluyen: 1) los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados a abastecer la demanda nacional en planteles de distribución y 2) los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados al consumidor final. La Autoridad Reguladora deberá fijar las tarifas del transporte que se emplea para el abastecimiento nacional.
  - e) Riego y avenamiento, cuando el servicio se presta por medio de una empresa pública o por concesión o permiso.
  - f) Cualquier medio de transporte público remunerado de personas, salvo el aéreo.
  - g) Los servicios marítimos y aéreos en los puertos nacionales.
  - h) Transporte de carga por ferrocarril.
  - i) Recolección y tratamiento de desechos sólidos e industriales.
- (...)”

Comisión de Asuntos Económicos –a través de una moción vía artículo 154 del Reglamento de dicha institución que llevó nuevamente el proyecto a esa instancia.

Por su parte, la COPROCOM así lo ha manifestado en diversas resoluciones, tal como el Voto N° 05-2015 de las dieciocho horas con cincuenta minutos del veintisiete de enero del dos mil quince, que señaló:

*“El representante legal de la empresa investigada señala que de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, se encuentra exentos de la aplicación de la normativa de competencia. Lo anterior, al indicar que su condición es de concesionario de servicio público en virtud de una ley, ya que en el artículo 1 de la Ley Reguladora de Transporte Remunerado de Personas Vehículos Automotores se establece la figura del concesionario y se dispone que el transporte remunerado de personas en vehículos automotores colectivos es un servicio público regulado, controlado y vigilado por el Ministerio de Obras públicas y Transporte.*

*Así las cosas, se le reitera a la empresa sancionada que la reforma realizada a la Ley N°7472, a través de la Ley N°9072, vigente a partir del 5 de octubre de 2012, varió las excepciones a la normativa de competencia vigente, **de manera que si bien antes estaban excluidos “los agentes prestadores de servicios públicos en virtud de una concesión” con la reforma sólo quedaron excluidos, en el tema que nos atañe, “los concesionarios de servicios públicos en virtud de una ley” . Por lo anterior, el legislador deja claro que hay una diferenciación entre el agente prestador del servicio público en virtud de una concesión y aquel que adquiere tal condición en virtud de una ley.”** (Lo resaltado es nuestro)*

### 3. AGENTES QUE REALIZAN ACTOS AUTORIZADOS POR LEY ESPECIAL

Leyes especiales permiten que algunos sectores puedan realizar actos, convenios o acuerdos que constituyen prácticas anticompetitivas en los términos de la Ley N°7472, no obstante, dada la jerarquía de las normas, no resultan sancionables por la Comisión para Promover la Competencia dado la autorización legal que ostentan para su realización. Tales son los casos de las Conferencias Marítimas, la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar, CONARROZ, entre otras.

En otros casos, como el de los colegios profesionales, han sido sentencias de la Sala Constitucional los que han dispuesto su exclusión de la aplicación del capítulo de Competencia de la Ley N° 7472. La Comisión para Promover la Competencia ha manifestado reiteradamente su posición consistente con las mejores prácticas y estándares internacionales en cuanto a la eliminación de todas las exenciones a la ley de competencia, tanto en términos de sectores como en cuanto al tipo de personas que llevan a cabo la actividad (tales como monopolios legales, gobiernos municipales, cooperativas, asociaciones empresariales, asociaciones profesionales, entre otras).

## II. SOBRE LOS SERVICIOS POSTALES

### A. GENERALIDADES DE LOS SERVICIOS POSTALES

Los servicios postales son una forma particular de transporte o servicio de comunicación para entregar bienes e información de un punto a otro. Los operadores postales compiten con una variedad de empresas que ofrecen otros servicios de entrega o comunicaciones, incluidos, los servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, los servicios postales difieren de otros servicios de entrega física en que, debido al volumen y la naturaleza de las cartas y otros bienes entregados a través del correo, pueden aprovechar de manera significativa las economías de escala<sup>5</sup> y el alcance<sup>6</sup> en la entrega (OCDE, 1999).

El negocio principal de los servicios postales consiste en la entrega de productos direccionados, para los cuales la naturaleza y el volumen son suficientes para soportar entregas **regulares, programadas y densas** en una región determinada. Generalmente, dentro de lo que se conoce como sector postal hay mercados importantes que están estrechamente relacionados y que no necesariamente se circunscriben al negocio principal del sector, entre éstos:

1. Correo urgente. Se distingue del servicio postal por la rapidez con la que se entrega el servicio. Esta característica es lo que hace que el volumen transado diariamente, sea insuficiente para admitir una red de entrega densa.
2. Servicios de paquetería. Este tipo de servicios también suele distinguirse del correo ordinario por el hecho de que, como la mayoría de los hogares no reciben paquetes regularmente, no hay suficiente tráfico para mantener la entrega regular y densa.
3. Servicios de correo postal sin dirección (como la entrega de periódicos de puerta a puerta o correo de publicidad directa). Si bien en el caso de estos servicios, las entregas pueden ser de igual forma regulares, programadas y densas, se dice que están estrechamente relacionados con el servicio postal, pero puede distinguirse en función del grado de clasificación y manejo requerido.

Como se indicó al inicio, los servicios postales son una forma de servicio de entrega de productos de diversos tipos. La mayoría de estos productos tienen una dirección y destinatario específicos que no pueden ser sustituidos. La identidad y la naturaleza de posibles sustitutos de un servicio postal particular entre destinatarios, depende de una serie de factores que incluyen:

1. El carácter de los productos que se entregarán, esto es:

---

<sup>5</sup> Se entiende por economías de escala los ahorros en los costos medio unitarios que se originan por el aumento de escala en el volumen de producción.

<sup>6</sup> Economías de alcance se definen como los ahorros en los costos medios unitarios que se originan al aumentar la gama de productos que se fabrican o se distribuyen.

- a. Si la información puede ser entregada electrónicamente o si debe entregarse en forma física;
  - b. El peso y el tamaño; y
  - c. Si requieren una manipulación especial o una entrega particularmente rápida.
2. La identidad de los puntos de inicio y fin de la entrega (y si existen rutas de comunicación alternativas que conectan estos puntos, como una red de telecomunicaciones, el volumen de correo sobre la ruta y sobre rutas vecinas);
  3. La naturaleza de las demandas en la entrega por parte del productor de correo, ya que si éste produce un volumen muy grande de artículos de correo tiene más probabilidades de beneficiarse de economías de escala.
  4. Factores regulatorios que restringen o impiden que los competidores ofrezcan servicios postales.

Las telecomunicaciones, recientemente se han visto como sustitutos de los servicios postales tradicionales, no obstante, es importante indicar que no necesariamente son sustitutos perfectos. Los operadores postales pueden beneficiarse del auge de las nuevas tecnologías de la información como complemento de los servicios tradicionales de correo. Ambos tienen ventajas y desventajas que se muestran en la Tabla 1.

**Tabla 1. Comparación entre el correo físico y el correo electrónico**

	<b>Correo físico</b>	<b>Correo electrónico</b>
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se puede leer en cualquier lugar y es fácil de escanear;</li> <li>• Fiabilidad razonable contra el fraude y la suplantación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrega más rápida;</li> <li>• Bajo costo incremental por unidad;</li> <li>• Independiente de la ubicación física del remitente;</li> </ul>
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrega es más lenta;</li> <li>• Costo unitario puede ser más elevado;</li> <li>• El remitente debe conocer con exactitud la ubicación física del destinatario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debe tener acceso a internet.</li> <li>• Mayores costos iniciales de operación;</li> <li>• Usualmente desconocido por las personas mayores;</li> <li>• Posiblemente menos seguro contra el fraude y la suplantación.</li> </ul>

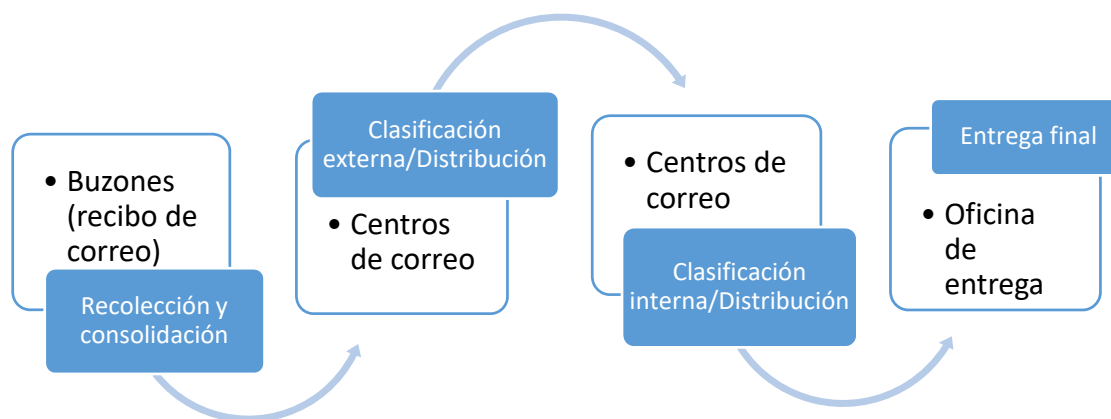
*Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (1999)*

Las telecomunicaciones pueden entonces convertirse en un sustituto parcial, por ejemplo, para minimizar la distancia física de los servicios postales. Razón por la cual, muchos operadores postales ofrecen un servicio “híbrido” mediante el cual la correspondencia tradicional se envía electrónicamente para su impresión, con el fin de minimizar los cargos postales y los plazos de entrega.



Resulta entonces de vital importancia, identificar las etapas que conforman el mercado de los servicios postales, desde la recolección del correo, hasta la entrega de éste a sus respectivos destinatarios. A lo largo de la cadena postal, podemos identificar varias actividades distintas que generalmente se combinan para proporcionar los servicios postales (UPU, 2004).

*Figura 1. Cadena de Valor de los Servicios Postales<sup>7</sup>*



**Recolección y consolidación:** Recolección de artículos de buzones, oficinas postales o locales de correo y llevado a las oficinas de clasificación inicial. Separación entre diferentes flujos postales, por ejemplo, paquetes, cartas estándar, cartas de primera y segunda clase, etc.

- **Clasificación externa:** la clasificación inicial de los artículos de correo en paquetes para entregar a la oficina de clasificación posterior.
- **Transporte:** La entrega de correo desde la oficina de clasificación primaria a la oficina de clasificación final.
- **Clasificación interna:** La clasificación de los artículos de correo para la entrega final.
- **Entrega final:** La entrega puerta a puerta de envíos postales.

Esta es la estructura básica de la cadena de valor de los servicios postales, sin embargo, según estudios realizados por OCDE (2004), señalan que con el paso del tiempo y la evolución del mercado de estos servicios, dicha estructura ha variado llegando a presentarse distintas formas en la cadena de valor, por ejemplo, las nuevas cadenas “ampliadas” reconocen que en la mayoría de los artículos postales, ya se han realizado varias actividades antes de que éstos se entreguen al operador postal o se recojan en las instalaciones del cliente.

<sup>7</sup> NERA, 2004.

## B. REGULACIÓN ECONÓMICA EN EL SECTOR POSTAL

Para entender la necesidad de regulación en este sector, debemos comprender la naturaleza del problema que la regulación pretende resolver. La principal justificación para la regulación económica de una industria es la presencia de algún tipo de falla en el mercado. Las formas más comunes de falla del mercado surgen de la existencia del monopolio natural, la presencia de bienes públicos o externalidades (OCDE 1999).

En el caso del sector postal, la principal preocupación es la posibilidad de que éste sea un monopolio natural, es decir, que la estructura de costos de la industria presenta rendimientos crecientes a escala. Sin embargo, incluso si el sector postal fuese un monopolio natural, esto podría justificar ciertas formas de regulación. La regulación económica está justificada, en casos donde el poder de mercado persistente no se erosionará a través de la competencia.

El componente de monopolio natural de un sector, muchas veces tiene un alcance limitado y es incluso más pequeño que toda la industria, de ahí que se reconozca que la presencia de dicho componente en un segmento de una industria, no necesariamente implica la ausencia de competencia en todos los segmentos relacionados, ya sea vertical u horizontalmente. La cuestión a examinar es si todos o algunos segmentos del sector postal exhiben rendimientos crecientes a escala, para estimar los pros y los contras de los diferentes enfoques regulatorios.

Con respecto al sector postal propiamente, la cadena de producción descrita en la figura 1 se dividió en cinco segmentos separados: recolección, clasificación externa, transporte, clasificación interna y entrega final. Una gran cantidad de estudios económicos han buscado estimar la magnitud de las economías de escala en cada una de estas actividades. Por ejemplo, el grupo consultor NERA realizó una revisión de estos estudios en 1996 para la OCDE, determinando que las principales preocupaciones relacionadas con las economías de escala en el sector postal se centran en la entrega final.

La naturaleza de las economías de escala en este segmento, se relacionan tanto con el efecto del volumen del correo, como con la densidad de puntos de entrega de éste, el área de entrega y el número de ítems de correo por punto de entrega. Cuando los volúmenes de correo son muy bajos, la densidad de los puntos de entrega en el área de entrega será baja y por ende las economías de escala serán más débiles.

Con respecto a la recolección, los costos surgen de los costos asociados a la recolección de correo en un punto específico para estos fines y de los costos de transporte entre los puntos de recolección. Por lo que algunos estudios han sugerido la posibilidad de que exista algún grado de economías de escala en este segmento.

El segmento de clasificación (externa e interna) se lleva a cabo tanto manualmente como por clasificadores automáticos que utilizan códigos de barras o lectores de caracteres ópticos. La evidencia econométrica sobre las economías de escala en la clasificación es mixta. Aunque el auge

de la automatización en la clasificación ha aumentado las economías de escala en esta etapa, la capacidad de las máquinas clasificadoras automáticas es tal que las economías pueden agotarse en volúmenes mucho menores que el tamaño de todo el mercado.

En el transporte, la evidencia sugiere que el transporte masivo de correo no implica economías de escala sustanciales. El transporte a distancia no suele ser un monopolio natural. El operador de correos canadiense Canadá Post, por ejemplo, depende completamente de proveedores competitivos de transporte, incluidas líneas aéreas, camiones, barcos y ferrocarriles para el transporte de larga distancia..

Esto explica en parte, el porqué de las reformas postales que se han estado presentando en el mundo. Para los países suscritos al convenio de la UPU, es relevante determinar cuál esquema regulatorio generará menores distorsiones a un mercado en constante cambio y a su vez cómo lograr darle sostenibilidad al SPU, sin imponer barreras innecesarias a la competencia, en detrimento también de los PSU.

En la mayoría de países de la OCDE, los PSU son propiedad de los respectivos Estados. Generalmente presentan una fuerte verticalización de sus cadenas operativas, con una amplia infraestructura instalada en virtud del mandato de universalización del acceso a los servicios postales. Para financiar el costo de esa infraestructura, tales operadores normalmente cuentan con algún nivel de servicios reservados (monopolio), como compensación económica para financiar el déficit en la prestación del servicio universal en ciertas áreas geográficas no rentables, inclusive en los países industrializados de América del Norte, Europa y Asia.

Como consecuencia de ese fenómeno se presenta en ocasiones un desequilibrio económico-financiero del operador oficial (proveedor del servicio universal), pues los operadores privados enfocan su actuación en los mercados más rentables, donde el operador oficial obtendría resultados positivos para compensar la prestación de los servicios en regiones del país donde el servicio es estructuralmente deficitario, pero que a pesar de eso deben ser prestados por su carácter universal (descreme del mercado). Por otra parte, también se presenta un problema con el usuario, quien puede llegar a recibir servicios de mala calidad en virtud de la debilidad del operador oficial.

El límite entre el segmento de monopolio y el segmento competitivo puede definirse de varias maneras, generalmente se basa en un límite de precio, un límite de peso o ambos. En algunos casos, este límite también depende del contenido del correo. El monopolio o área reservada a veces es aplicado por la autoridad reguladora y en ocasiones (como en Canadá y los EEUU) por el titular tradicional postal.

La razón principal para la protección de ciertas áreas de los servicios postales, de la competencia, es la necesidad de preservar la subvención cruzada interna utilizada para financiar obligaciones de servicio universal (OSU). La más importante de estas obligaciones no comerciales es la obligación de mantener la calidad del servicio en rutas de envío de bajo costo o bajo volumen no rentables cuando otras preocupaciones (como la obligación de mantener precios geográficamente uniformes) limitan la capacidad de aumentar los precios.

La presencia de obligaciones no comerciales no debe dar lugar a restricciones de la competencia. Donde sea necesario, tales obligaciones pueden ser financiadas desde fuera de la industria, o de una manera competitiva neutral. Tanto Suecia como Nueva Zelanda, que no mantienen restricciones a la competencia en absoluto en este sector, han considerado que los costos impuestos como resultado de los requisitos del servicio universal no son una amenaza para la rentabilidad del titular y pueden ser asumidos por el titular, sin la necesidad de establecer un mecanismo explícito.

El sector postal atraviesa actualmente por un momento de transformación estructural; a lo largo de su historia, ha conseguido incorporar a sus procesos operativos y a los servicios ofrecidos, los avances tecnológicos que, en vez de representar una sentencia de obsolescencia de los servicios de correos, han abierto la opción a las administraciones postales para aumentar la eficiencia, lanzar nuevos servicios y ampliar el acceso a éstos.

Por esa razón, los servicios postales pueden ser considerados como una importante infraestructura para la concretización del derecho a la comunicación, no sólo por la naturaleza de su servicio en sí, sino también porque representa un eslabón para el acceso a recientes innovaciones de los servicios de comunicaciones, por parte de sectores de la población que aún no cuentan con acceso a servicios más sofisticados, como el fax e Internet.

Es entonces cuando toma relevancia el papel del Estado para redefinir las reglas de juego y su participación en el sector postal, ya que se requiere definir un marco de regulación que armonice las vertientes públicas, sociales y empresariales de los servicios postales. El primer resultado del desfase entre la situación de derecho y la situación de hecho en el sector postal, es el surgimiento constante de nuevos operadores que pasan a actuar de forma desordenada, sin la existencia de un reglamento mínimo, capaz de por lo menos definir derechos y deberes del Estado, ciudadano, cliente, operador oficial y operadores privados. (UPU, 2004)

El SPU representa uno de los pilares principales de la sociedad para garantizar el derecho a la comunicación y por ende se encuentra entre las obligaciones del Estado. Aun cuando el principio del SPU ha estado presente desde tiempos inmemoriales, formando parte de la razón de ser de los correos, no será hasta la última década del siglo pasado que las circunstancias ligadas especialmente a la globalización y a los cambios radicales en el entorno postal, que ya se ha mencionado en particular para el caso de Europa, que los Gobiernos empiezan a sentir una mayor necesidad de definir claramente las condiciones y las características del SPU.

Por lo tanto, una de las principales tareas que corresponderá al Estado es la de definir todos los principales aspectos referentes a la prestación del SPU, como facilidades de acceso, cubrimiento geográfico y poblacional, calidad y precio. Es de gran importancia que todo proceso de discusión relativo al tema de la universalización, se vea justificado como una necesidad de cumplir los compromisos ineludibles del Estado y en los cuales la competencia no va a excluirse del proceso, ya que en realidad, ambos conceptos no se excluyen mutuamente y al contrario pueden coexistir en un mismo modelo.

### III. MARCO LEGAL DEL SECTOR POSTAL

#### A. ANTECEDENTES DEL MARCO JURÍDICO REGULATORIO ACTUAL.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, el sector postal en Costa Rica encuentra actualmente su fuente normativa en la Ley de Correos Número 7768 del 24 de abril de 1998 (vigente desde el 29 de agosto de 1998), mediante la cual se declara *“de interés público la actividad postal, que deberá prestarse asegurando el secreto postal, la inviolabilidad de la correspondencia, la libertad de acceso y las normas aduaneras vigentes”* y se establece a su vez que el Estado regulará dicha actividad de acuerdo a esa ley. (Artículo 1 *Ibídem*).

Con ese marco legal, se crea concomitantemente la empresa pública Correos de Costa Rica S.A., la cual *“será el correo oficial de la República y asumirá las obligaciones y los derechos inherentes a este carácter”*. (Artículo 2 *Ibídem*).

Interesa destacar que, en cuanto a las normas aplicables, Correos de Costa Rica S.A. (en lo sucesivo Correos de Costa Rica) se regirá, además de su ley, por su Reglamento, esto es, el Decreto Ejecutivo Número 27238-G del 18 de agosto de 1998, el Código de Comercio, el Código Civil, el Código de Trabajo y las normas conexas. A su vez se establece por mandato legal que, *“Todos los servicios postales que operen en el país estarán sujetos a los convenios internacionales postales y de telecomunicaciones ratificados por Costa Rica, las disposiciones de esta ley, las leyes conexas y los reglamentos que se dicten sobre esta materia.”* (Artículo 3 *Ibídem*).

En cuanto a los antecedentes que sirven de sustento técnico-jurídico e histórico para la promulgación de la referida Ley de Correos ---sobre la que se asienta la regulación del sector postal en el país--- valga citar por su importancia teórica, lo manifestado por la Procuraduría General de la República a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, dentro del trámite de una acción de inconstitucionalidad promovida por la empresa Diretel Sociedad Anónima Laboral, contra los artículos 5 y 32 del citado Reglamento a la Ley de Correos y otros. Sobre el particular, dicho órgano asesor consultivo le indicó en lo conducente a la Sala Constitucional lo siguiente:

*“(…) La promulgación de la Ley de Correos (nº 7768, del 24 de abril de 1998), coincide con un momento de profunda reflexión a nivel mundial, particularmente en los países de la Europa continental, acerca de la trascendencia económica y social del sector postal, como así se deja sentado desde el mismo considerando 20 de la Directiva Postal del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, al señalar:*

*"Considerando que está demostrada la importancia del establecimiento del mercado interior en el sector postal para la cohesión económica y social de la Comunidad, ya que los servicios postales constituyen un instrumento esencial para la comunicación y el comercio;". (Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la*

*Comunidad y la mejora de la calidad del servicio (Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 15 de 21.01.1998, p. 14), localizable también en <http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>).).*

*El referido proceso de integración europea, sumado al ritmo vertiginoso de la innovación tecnológica con la entrada en la era digital --que lejos de ocasionar el periclitarse del servicio postal tradicional con la aparición del correo electrónico, generó su repunte con la aparición de nuevos servicios de valor agregado y el aumento de los envíos de paquetería derivado a su vez del acrecentamiento en el volumen de los negocios gracias al auge del comercio electrónico y de la Internet-- y finalmente, la globalización económica --cuyos efectos son inevitables en un sector tan ligado al transporte y a la internacionalización de mercancías como es el postal-- trajo como consecuencia la liberalización del sector postal incluso en aquellos países en que se encontraba organizado como un monopolio público bajo el esquema del servicio público. (Sobre este tema se puede consultar la obra de DOMINGO GUTIÉRREZ, Sara Elsa. La liberalización del sector postal: servicio universal y libre competencia. /En Revista Aragonesa de Administración Pública. (2005), nº 26, p.195 a 246.).*

*En esta coyuntura es que surge, como dijimos antes, la Ley de Correos, en un intento poco afortunado del legislador costarricense de regular el sector postal a tono con la dinámica mundial de crear un escenario de competencia en aquél, pero sin descuidar los elementos de vertebración social y territorial presentes en la figura clásica del servicio público y que se recogen en la nueva fórmula --que dicho sea de paso, la Unión Postal Universal ha hecho suya a raíz de los acuerdos adoptados en los Congresos de Pekín de 1999 y en el de Bucarest del 2004, suscritos por el Gobierno costarricense pero que todavía no han sido ratificados-- del Servicio Postal Universal.*

*(...)*

*Ese modelo es el que precisamente se trata de establecer con los numerales 6 y 10 de la Ley de Correos. Partiendo de la consideración que realiza el artículo 10 de la Ley de Correos, que declara de interés público la actividad postal y encomienda su regulación al Estado, el legislador reserva de forma exclusiva en el primer artículo citado, como veremos de seguido, la prestación de los servicios sociales de comunicación postal a favor de Correos de Costa Rica S.A., a los que le otorga la categoría de servicio público como título competencial que justifica la titularidad jurídica plena del Poder público con exclusión del sector privado sobre esa franja del servicio.*

*(...)*

*Esta reserva se realiza por el legislador, según indicamos antes, para asegurarle a Correos de Costa Rica S.A. los ingresos con los que pueda hacer frente a los costos de prestar en todo el territorio nacional el servicio social postal y así poder alcanzar los objetivos que le encomienda el artículo 4 de la Ley de Correos de garantizar: "la eficacia, eficiencia, calidad, seguridad y oportunidad de sus servicios"; "la cobertura nacional de sus servicios, según criterios de servicio social y desarrollo económico regionalmente equilibrado" y "la mayor eficiencia en el*

*uso de sus recursos humanos, materiales y financieros, en forma compatible con los objetivos de servicio social eficaz y oportuno" (incisos a, c y d).*

*Ya que como así lo pone de manifiesto el inciso b) del mismo artículo 4, al encargarle, a su vez, a la empresa estatal el "Participar en el mercado de los servicios postales y financieros afines"; y el último párrafo del artículo 10 ius ibídem, existen otros servicios postales "distintos" al servicio social de comunicación postal, que al no haber sido configurados como servicio público, quedan sujetos a un régimen de competencia. (...)*

*En efecto, el artículo 10 de cita establece con claridad meridiana, que la reserva a favor del Estado del servicio social postal, no comporta necesariamente gestión pública directa a cargo de Correos de Costa Rica S.A. y ni siquiera exclusividad de un solo gestor. De ahí que dicho numeral establezca que el Estado podrá, por medio del Ministerio de Gobernación y Policía, otorgar concesiones a los particulares para que puedan operar en esa franja del servicio de correos.*

*Y, según se explicó líneas atrás, al buscarse por el legislador, que la franja reservada del servicio postal sirva a Correos de Costa Rica S.A. para que a través de su gestión, en principio exclusiva, pueda mantener su equilibrio financiero en la consecución de los objetivos relacionados con la cobertura nacional del servicio y el desarrollo económico equilibrado de la población, es que el párrafo tercero del artículo 10 contempla que los ingresos resultantes del canon por las eventuales concesiones que se otorguen, serán depositados a la orden de Correos de Costa Rica con el fin de financiar, prioritariamente, la prestación del servicio postal social en las áreas rurales del país. (...)" (Folios del 171 al 179).*

De lo expuesto por la Procuraduría, resulta claro el contexto y antecedentes que enmarcan el surgimiento de la actual ley de correos y su respectivo reglamento, destacándose la noción de servicio público presente desde ya en el referido artículo 6 de dicho marco legal.

Por otra parte, cabe destacar en el presente acápite que, el marco jurídico regulatorio en el sector bajo investigación, se ve integrado a su vez, por la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), N° 7593 del 9 de agosto de 1996, así como también, por lo dispuesto en el Convenio de la Unión Postal Universal (UPU), debidamente ratificado por Costa Rica.

En torno a dicho instrumento internacional, valga señalar por su importancia práctica y jurídica, lo indicado al efecto por Correos de Costa Rica:

*"(...) La Unión Postal Universal (Union postale universelle, UPU) es un organismo especializado de las Naciones Unidas. Tiene como objetivo afianzar la organización y mejorar los servicios postales, participar en la asistencia técnica postal que soliciten los países miembros y fomentar la colaboración internacional en materia postal. La UPU fija tarifas, límites máximos y mínimos de peso y tamaño, así como las condiciones de aceptación de la correspondencia, establece reglamentos aplicables a ésta, y a objetos cuyo transporte requiere preocupación especial, como sustancias infecciosas y radiactivas. Su lengua oficial es el francés y su sede*

*se encuentra en la ciudad de Berna, Suiza. Actualmente cuenta con 191 países miembros.*

*(...)*

*Según un principio generalmente admitido por la doctrina y los tribunales, el derecho creado por un tratado prevalece sobre el derecho interno de los Estados contratantes. Por tanto, cuando las Actas de la UPU han reglamentado la materia, esta reglamentación prevalece sobre la de las leyes internas que puedan hallarse en contradicción con ella.*

*Mientras un país no se haya retirado efectivamente de la UPU (...) su legislación nacional no puede derogar las disposiciones obligatorias de las Actas de la UPU a las que ha adherido el país. (...)*" (Folio 102).

De ese instrumento internacional, posteriormente nos referiremos a lo previsto en cuanto a la conceptualización que allí se dispone de la correspondencia "LC", según remisión expresa del artículo 6 de la Ley de Correos. Asimismo, se hará alusión infra, a lo establecido en la citada ley de la Aresep, en cuanto al tema de la fijación tarifaria que al respecto le corresponde a esa Autoridad determinar, en cuanto a la prestación del servicio público establecido en el referido artículo 6 ibídem, así como también, a otros aspectos de su competencia que se involucran con el tema analizado.

## **B. SOBRE EL SERVICIO POSTAL EXCLUIDO DE LA NORMATIVA DE COMPETENCIA**

### **1. DEFINICIÓN DEL SERVICIO SOCIAL DE COMUNICACIÓN POSTAL.**

Como se ha señalado precedentemente, la investigación que nos ocupa, tiene como fin primordial determinar si las razones que en un momento histórico determinado llevaron al legislador a establecer una regulación particular en el sector postal, continúan presentes en la actualidad y por lo tanto justifican su existencia e implementación práctica, de tal suerte que un segmento o porción de mercado de ese sector, escape de la esfera de competencia de la COPROCOM, de conformidad con el ámbito de sectores excluidos, según se colige de lo previsto en el numeral 9 de la Ley N° 7472.

Sobre el particular, dicho numeral establece en cuanto al campo de aplicación de la normativa de competencia, que la misma *"(...) se aplica a todos los agentes económicos, a excepción de los concesionarios de servicios públicos en virtud de una ley, de aquellos que ejecuten actos debidamente autorizados en leyes especiales y de los monopolios del Estado, todos ellos en los términos y las condiciones que establezca su normativa"*.

Lo anteriormente expuesto adquiere especial relevancia en nuestro estudio, en virtud de que en la Ley de Correos se estableció y declaró como servicio público el servicio social de comunicación postal, y se determinó que estaría a cargo de Correos de Costa Rica. Sobre el particular, dispone el artículo 6 de dicha ley lo siguiente:



**“ARTÍCULO 6.- Servicio social postal.**

*Será obligación del Estado, prestar en todo el territorio nacional por medio de Correos de Costa Rica el servicio social de comunicación postal declarado servicio público, en virtud de esta ley y regulado por la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N° 7593, de 9 de agosto de 1996. Este servicio comprenderá, únicamente, las cartas clasificadas como correspondencia "LC" según el convenio de la Unión Postal Universal.”*

Es precisamente la declaración de servicio público contenida en esta ley, unida a la determinación de que la empresa estatal sea la encargada por ley de su prestación, que conlleva al tema de discusión de fondo, en el sentido de que la prestación de tal servicio público escapa del ámbito de aplicación de la ley de competencia.

Ya dentro del apartado precedente, se expuso con detalle y amplitud los antecedentes histórico-jurídicos y sociales que conllevan a tal creación legislativa. Su justificación y vigencia actual, es lo que, de alguna manera, se intentará al menos redimensionar en este informe desde la óptica del Derecho de Competencia que nos concierne.

Resulta fundamental a continuación el esclarecimiento de lo que en síntesis debe entenderse por “servicio social de comunicación postal”, toda vez que ello, según se indicó supra, como servicio público ofrecido por concesionario en virtud de una ley, escapa del ámbito de aplicación de la normativa de competencia.

De acuerdo con el propio texto de ese numeral, dicho servicio “comprenderá, únicamente, las cartas clasificadas como correspondencia "LC" según el convenio de la Unión Postal Universal”. Valga indicar que en el artículo 5 del Reglamento a la Ley de Correos se establecen como definiciones atinentes a lo expuesto y que permiten una mayor delimitación conceptual de ello, las siguientes:

**“Artículo 5°—Definiciones.**

*Para los efectos del presente reglamento se entenderá por:*

*(...)*

*SERVICIO SOCIAL DE COMUNICACIÓN POSTAL: Las cartas calificadas como correspondencia "LC" según el Convenio de la Unión Postal Universal.*

*CARTA: Todo envío cerrado cuyo contenido no se indique ni pueda conocerse y todo escrito que, aunque circule al descubierto, tenga carácter actual y personal, con un peso límite de dos kilogramos. Tendrán la consideración de carta los envíos que contengan recibos, facturas, documentos de negocio, estados financieros y cualquier otro mensaje que no sean idénticos.*

*(...)*

*CONCESIONARIO: Toda persona física o jurídica, nacional o extranjera, a quien el Ministerio de Gobernación y Policía, ha otorgado una concesión para la prestación del **servicio social de comunicación postal, entendido éste como las cartas clasificadas correspondencia "LC" según el Convenio de la UPU y la definición de carta que líneas atrás se realizó. (...)***. (El resaltado es nuestro).

Por su relación con el tópico descrito, se agrega que, en cuanto a la lista de servicios que debe brindar Correos de Costa Rica atendiendo el referido convenio que el país suscribió con la Unión Postal Universal (UPU), dicha empresa estatal expresamente señaló al efecto:

*“(...) Los países firmantes del Convenio de la Unión Postal Universal (UPU) se asegurarán que sus Operadores Designados (OD) se ocupen de la admisión, el tratamiento, el transporte y la distribución de los envíos de correspondencia; **los envíos de correspondencia incluyen:***

**Los envíos prioritarios y no prioritarios de hasta 2 kilogramos, las cartas, las tarjetas postales, los impresos y los pequeños paquetes de hasta 2 kilogramos.**

**Los envíos para personas no videntes de hasta 7 kilogramos, las sacas especiales que contienen diarios, publicaciones periódicas, libros y documentos impresos similares, consignados a la dirección del mismo destinatario y con el mismo destino, denominadas "sacas M" de hasta 30 kilogramos. (...)**”. (Folio 110. El resaltado es nuestro).

Como parte del análisis del artículo 6 ya citado, se le requirió a Correos de Costa Rica que señalara los motivos que explican la existencia concreta de dicho numeral. Sobre el particular, esa empresa indicó que ello se colige de los considerandos del correspondiente Pacto Constitutivo de esa compañía, del cual resulta fundamental citar el siguiente:

*“(...) 1- Que la obligación del Estado, es prestar el servicio social de comunicación postal en todo el territorio nacional, garantizando la libertad de comunicación escrita entre los sujetos y resguardando el derecho a la intimidad de los individuos y la inviolabilidad de los documentos privados. (...)*”. (Folio 106).

En relación a esa misma disposición legal, se le consultó a la empresa estatal su opinión, en torno a la existencia o no, de una eventual situación de monopolio producto de ella y en favor de Correos de Costa Rica. Al respecto, dicha compañía esgrimió:

*“(...) El artículo 6 de la Ley 7768 no crea un monopolio a favor de Correos de Costa Rica, ya que de acuerdo con la misma Ley, artículo 10.- Concesiones el Ministerio de Gobernación y Policía, podrá otorgar concesiones a personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras para prestar los servicios sociales de comunicación postal. Se indica que serán por cinco años y podrán ser renovadas, que deben pagar un canon anual fijado por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, ese canon debe ser depositado a nombre de Correos de Costa Rica para que éste los utilice para financiar la prestación del servicio postal social en las áreas rurales del país.*

*Hasta el momento no se han dado concesiones y se desconoce el porqué, ya que existen empresas que sin tener la concesión están prestando el servicio como tal, situación que se ha denunciado por parte de Correos de Costa Rica ante la ARESEP, aportando pruebas y demás y no han sido sancionadas. (...)*”. (Folio 107).

Señálese desde ya que este último tópico indicado por la empresa Estatal ---en cuanto a lo no existencia de concesiones a empresas particulares para la prestación del servicio social de comunicación postal--- será abordado en líneas posteriores, cuando se analice el tema de la participación de la Aresep y del Ministerio de Gobernación y Policía en ese aspecto específico.

La delimitación del servicio social de comunicación postal adquiere gran relevancia, desde el momento en que implica una acotación del ámbito de la libre iniciativa privada, al haber sido catalogado por el legislador como un servicio público que el Estado debe asumir obligatoriamente.

El servicio público regulado es entonces, el social de comunicación postal, que comprende las cartas clasificadas como correspondencia "LC" por el Convenio de la UPU, según el cual, son aquellas cartas y tarjetas postales con un límite de peso de 2 kilogramos (dentro de los cuales están incluidos los recibos, según normativa internacional ratificada por ley de la República).

A mayor abundamiento, por la importancia que implica el concepto "LC" en la definición del servicio público bajo estudio, se estima oportuno exponer, el desarrollo teórico llevado a cabo por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en su resolución número 000518-F-S1-2014, de las 9 horas con 4 minutos del 10 de abril del 2014, que en lo conducente señaló al efecto:

***"(...) En primer término, corresponde aclarar el concepto LC. Para ello, es cierto que no hay una norma expresa en el ordenamiento jurídico costarricense, que aclare el significado de esa nomenclatura. El precepto 3 de la Ley 7768, dice que todos los servicios postales que operen en el país estarán sujetos a los convenios internacionales postales y de telecomunicaciones ratificados por Costa Rica. De esta forma, resulta aplicable el Convenio Postal Universal (Ley 6488); empero, este instrumento tampoco define de forma diáfana el término en estudio. Lo único que existe es una aproximación a la noción "LC", en los cardinales 61 y 71 de dicho instrumento. De ellos se desprende que hay dos tipos de correspondencias: "LC" y "AO". Pero es el canon 71 del Convenio, el que viene a mencionar el término "LC" con mayor precisión, pues dice que para efectos de cobro de tarifas se considerarán LC, las "cartas, aerogramas, tarjetas postales, giros postales, giros de reembolso, giros de depósito, efectos a cobrar, cartas con valor declarado, avisos de pago, avisos de inscripción y avisos de recibo..."; y "AO" serán todos los envíos que no sean "LC". Esa es la única cita que se encuentra de la nomenclatura usada por la UPU, por lo que debe entenderse que es en ese listado, que se encuentran los ejemplos de correspondencia LC existentes. Por otro lado, quedó acreditado según el testimonio del señor (...) y de las impresiones web aportadas, que en términos generales, "LC" es una abreviación o nomenclatura "de cartas y tarjetas postales" utilizada por la UPU desde hace varios años, pero que se refiere en general para designar las correspondencias postales como: aerogramas, cartas, tarjetas postales, mandatos de correos, mandatos de reembolso, valores a cubrir, cartas y cajas con valor declarado, aviso de pago, aviso de inscripción y aviso de recepción (esto se repite, según el ordinal 71 del Convenio citado líneas arriba).***

*(...)*

**La finalidad de la norma y el espíritu de la ley, no era limitar el servicio al término carta en sentido restringido, sino extenderlo y concebirlo como correspondencia dentro de las denominadas “LC”, dentro de las cuales no existe un listado taxativo, aunque sí son citadas con precisión en el ordinal 71 del Convenio de la UPU. Bajo estos parámetros, es que fue redactado el ordinal 5 del Decreto no. 27238-G (...) cuando establece que son cartas los envíos que contengan recibos, facturas, documentos de negocio, estados financieros y cualquier otros mensajes que no sean idénticos. Esta definición no solo se ajusta a la finalidad de la norma 7768, sino también a las del Convenio de la UPU y al término “correspondencia”. Se insiste, la palabra “carta” del ordinal 6 de la Ley de Correos, no podría ser limitada a un sobre cerrado, no solo porque se estaría desnaturalizando el servicio de comunicación postal, sino también, porque se estaría despojando a Correos, de la prestación de un servicio que ha sido entendido a lo largo de los años como de “correspondencia LC” y no solamente para cartas en sobres cerrados o tarjetas postales. En este punto, el testigo perito, (...) aportado por Correos de Costa Rica, resulta fundamental a fin de entender no solo la naturaleza del servicio postal que brinda esa institución, sino también el término carta y “LC” utilizados por el legislador en la Ley de Correos. En su deposición, el señor (...) dijo: “...dentro de esos servicios básicos postales, están los envíos de correspondencia, y los envíos de correspondencia se constituyen por las cartas, las tarjetas postales, los impresos, las publicaciones, los pequeños paquetes, los ecogramas... la carta en sí, es cualquier envío de correspondencia que tenga, en un soporte físico cualquiera, que tenga carácter actual y personal ¿Y que significa que tenga carácter actual y personal?. Bueno, pues que sea emitida por un remitente... dirigida un destinatario a una dirección determinada y que haya un vínculo en el contenido entre quien la envía y quien la recibe. Entonces, de tal manera que el concepto de carta, es bastante amplio porque es cualquier correspondencia que tenga carácter actual y personal; y dentro de estas están las comunicaciones personales, también pueden estar las comunicaciones de negocios... Las cartas son cualquier comunicación escrita en cualquier medio de soporte que tenga carácter actual y personal... puede estar la carta en sobre cerrado o puede estar al descubierto, que esa es otra característica también, que olvidé mencionar, que a la hora de hablar de carta no significa necesariamente que esté en sobre cerrado, puede ser al descubierto, lo que vale es que tenga el carácter de actual y personal... El concepto de carta, es tan viejo como la escritura misma, lo que pasa es que las actividades a las que la humanidad se ha venido dedicando han ido evolucionando, entonces, en la mente de las personas que no están acostumbradas a tratar con el ámbito postal, la terminología de carta queda como un resabio de una comunicación de individuo a individuo, cuando en realidad el concepto de carta es tan amplio como lo acabo de describir, como lo indica la terminología postal de la Unión Postal Universal y como lo indica también otros referentes que acabo de citar, de que se trata de cualquier comunicación escrita, que tenga carácter de correspondencia actual y personal... El recibo es correspondencia actual y personal, entonces si partimos de eso, puede perfectamente encajar en el concepto de Carta...”**

(...)

El concepto de carta no es definido en el ordenamiento jurídico costarricense; salvo el Reglamento cuestionado, no existe norma que indique qué debe entenderse por carta. Por esta razón, es que el testimonio del señor (...) resulta de vital importancia, máxime que la contraparte no ha presentado alguna otra probanza de mayor o igual linaje que desacredite sus afirmaciones (las cuales se encuentran respaldadas con la experiencia y conocimiento que dispone en materia postal). **Entonces, con base en esta declaración, queda claro para esta Sala, que el término “carta” no debe ser limitado únicamente a una comunicación en sobre cerrado, sino a cualquier envío de correspondencia que tenga los requisitos apuntados por el señor (...) sea un soporte físico y que tenga carácter actual y personal. Esto último resulta importante, ya que el carácter actual y personal será el que le dé significado a esta correspondencia, en el entendido de que la comunicación necesita un remitente, un destinatario, ser dirigida a una dirección determinada y finalmente que haya un vínculo entre las partes. En otros términos, correspondencia actual y personal, es aquella que cumple su objeto al momento de ser conocida por el destinatario y cuyo contenido es un nexo entre el remitente y aquel. Ese es el significado que va acorde con los postulados del servicio de comunicación postal contenido en el cardinal 6 de la Ley de Correos y por ende en el canon 5 de su Reglamento, pues es a través de esos medios que se garantiza el derecho de los habitantes a la información y a la comunicación de forma eficiente y continua. Como se desprende del caso concreto, los recibos telefónicos que emite el ICE, una vez que son remitidos a los clientes a través de un tercero, cumplen con estos requisitos, ya que existe un remitente (el Instituto), un destinatario (usuario o cliente), hay una dirección (previamente brindada por el usuario) y definitivamente existe un vínculo entre ambos, que es el cobro de la tarifa actual correspondiente por la prestación de un servicio público de telefonía pactado entre las partes. Por ello, es que deben ser catalogados no solo como LC (cuentas, valores o recibos por cobrar) sino también como correspondencia actual y personal, sujeta al servicio público postal.**

(...)

**en efecto, los recibos telefónicos que emite el ICE (salvo que la propia Institución los entregue con sus medios), son parte del servicio de comunicación postal; y si personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, quisieran prestarlos, requerirán de la concesión respectiva (canon 10 Ley Correos).** Ahora bien, igual suerte correría el canon 32 del Reglamento no. 27238-G, porque los estudios técnicos que el Ministerio de Gobernación solicita a Correos de Costa Rica, son facultativos y su acatamiento no es obligatorio. En este contexto, se entiende que la solicitud de criterios técnicos lo único que busca es valorar la necesidad, viabilidad y conveniencia de otorgar en concesión la prestación del servicio social de comunicación postal en determinada zona, región o circunscripción territorial. Esta Sala debe advertir sin embargo, que estos estudios deben ser solicitados para valorar la procedencia de la concesión, no para establecer si Correos puede o no prestar el servicio, porque se supone, que si la Concesión se solicita por parte de un tercero, es porque Correos no está en facultades de prestar el servicio para una zona o servicio determinado. Sin embargo, tal situación carece de interés, porque en efecto, **Correos dispone de competencias**

**directas e intransferibles para distribuir los recibos telefónicos del ICE, independientemente si hubo o no un concurso al respecto; caso contrario, se estaría prestando un servicio público de forma "irregular".**

**(...) la existencia de la Ley de Correos, que le otorgaba la competencia y prioridad en la entrega de este tipo de correspondencia a Correos de Costa Rica. Sea que hubo una indebida aplicación de la Ley 7768 por parte de dicha Administración, ya que desde el inicio, **bastaba una contratación directa entre el ICE y Correos para prestar el servicio público en comentario. (...)****. (El resaltado es nuestro).

Con base en todo lo expuesto, resultan claros los alcances de lo que comprende el servicio social de comunicación postal, declarado por ley de interés público y el cual resulta comprensivo por lo tanto, de las cartas calificadas como correspondencia "LC" según el Convenio de la Unión Postal Universal; entendiéndose a estos efectos por carta, todo envío cerrado cuyo contenido no se indique ni pueda conocerse y todo escrito que, aunque circule al descubierto, tenga carácter actual y personal, con un peso límite de dos kilogramos, teniendo a su vez esa consideración, los envíos que contengan recibos, facturas, documentos de negocio, estados financieros y cualquier otros mensajes que no sean idénticos.

Resulta interesante el marco legal citado (artículo 10), en cuanto permite, por la vía de la concesión ---otorgada por el Ministerio de Gobernación y Policía--- el que otras personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, puedan prestar tales servicios sociales de comunicación postal. Para ello, se prevé la cancelación de un canon anual que fijará la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y cuyo recaudo será un ingreso para Correos de Costa Rica, el cual lo utilizará prioritariamente, para financiar la prestación del servicio postal social en las áreas rurales del país<sup>8</sup>. Cabe destacar que, el procedimiento para el otorgamiento de dicha concesión, se establece a partir del Capítulo V, artículo 30 y siguientes del Reglamento a la Ley de Correos. Respecto a tal procedimiento, posteriormente se destacará y será objeto de discusión, lo normado por su numeral 32, por las implicaciones que para el tema de competencia y libre concurrencia podría presentar.

En relación a lo antes expuesto, establece de forma literal el supracitado ordinal 10 lo siguiente:

---

<sup>8</sup> Concordantemente, disponen los artículos 43 y 45 del Reglamento a la Ley de Correos:

**“Artículo 43.- Fijación de canon.** De conformidad con lo establecido en los artículos 32 y 33, una vez que el Ministerio determine la necesidad de otorgar en concesión la prestación del servicio, le solicitará a la ARESEP la fijación del canon anual respectivo, adjuntando copia de los estudios técnicos y la propuesta del monto a cobrar.”.

**“Artículo 45.- Depósito de canon.** Una vez que se adjudique la concesión, los concesionarios están obligados a depositar por adelantado en una cuenta bancaria que para los efectos se abrirá a favor de Correos de Costa Rica, el monto del canon anual que fije la ARESEP”.

**“ARTÍCULO 10.- Concesiones.**

*Por medio del Ministerio de Gobernación y Policía, el Estado podrá otorgar concesiones a personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, para prestar los servicios sociales de comunicación postal.*

*Estas concesiones tendrán un plazo máximo de cinco años y podrán ser renovadas por períodos iguales. Los concesionarios deberán cancelar, a favor del Estado, un canon anual que fijará la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.*

*Las concesiones y sus renovaciones deberán otorgarse con los requisitos que se definan en el reglamento de la ley y aseguren los principios de publicidad, igualdad, libre competencia, eficiencia y cobertura total del servicio.*

*Los ingresos resultantes de estas concesiones serán depositados por los concesionarios a la orden de Correos de Costa Rica y esta los utilizará, prioritariamente, para financiar la prestación del servicio postal social en las áreas rurales del país.*

*La prestación de servicios postales distintos de los mencionados en el párrafo primero, quedará sujeta a las disposiciones de la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, No. 7472, de 20 de diciembre de 1994.”*

De la norma en estudio destáquese como la prestación de servicios postales distintos al denominado “servicio social de comunicación postal”, si entran dentro del ámbito de aplicación de la ley de competencia y por lo tanto, podrían ser objeto de investigación ante la COPROCOM, por eventuales prácticas monopolísticas absolutas, relativas o concentraciones prohibidas, en los términos previstos por los numerales 11, 12 y 16 de la Ley N° 7472.

Por su conexidad, destáquese lo indicado en el artículo 11 de la Ley de Correos, en cuanto a la regulación de las tarifas que la Aresep deberá efectuar, para aquellos servicios definidos dentro de la esfera de los “servicios sociales de comunicación postal”, establecidos en el referido ordinal 6 de esa ley. Al respecto, reza el artículo 11:

**“ARTÍCULO 11.- Regulación de tarifas.**

*Las tarifas de los servicios sociales de correos definidos en el artículo 5 (sic) de esta ley y prestados por Correos de Costa Rica, así como las de otros servicios de correos que brinden en forma monopólica u oligopólica, serán reguladas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, según los procedimientos establecidos en su ley; por tal razón, queda autorizada para cobrar el canon correspondiente a las empresas prestatarias del servicio, sujetas a su regulación, cualquiera sea el estatus jurídico que posean. En el caso del servicio social de correos, las tarifas deberán cubrir los costos necesarios para que el servicio se preste en todo el país.”.*

En virtud de esta disposición legal, al ser Correos de Costa Rica una empresa que brinda el citado “servicio social de comunicación postal”, sufraga, como parte del costo de la regulación que ello

implica (la regulación tarifaria a cargo de la Aresep), un canon anual a esa Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

## 2. REGULACIÓN DEL SERVICIO SOCIAL DE COMUNICACIÓN POSTAL

Para la Aresep, la competencia que tiene esa entidad para regular el servicio social de comunicación postal, no deriva de su propia ley constitutiva (Ley Nº 7593), sino más bien, se encuentra sustentada en la Ley de Correos, específicamente, en el supracitado artículo 6 de ese cuerpo normativo. (Folio 25).

Concordantemente con esa disposición legal, la Aresep señaló ---a requerimiento de información de la presente instancia administrativa--- que debe tenerse presente a su vez, lo establecido en el artículo 20 del *“Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora y su Órgano Desconcentrado”*, el cual prescribe, en lo que interesa, lo siguiente:

***“Artículo 20. Funciones específicas de la Intendencia de Transporte.***

*Tiene las siguientes funciones específicas:*

*1. Realizar las funciones indicadas en el Artículo 17 de este reglamento en relación con los siguientes servicios regulados:*

*(...)*

- *Servicio postal social*

*(...)”.* (Folio 26).

Para la Aresep *“(...) Es así como la competencia para regular el servicio postal social es reglamentariamente atribuida a la Intendencia de Transporte de esta Autoridad Reguladora. (...)”.* (Folio 26).

En cuanto al procedimiento que se sigue para la regulación de tal servicio, esa Autoridad indicó:

*“(...) El procedimiento para la regulación del servicio se encuentra fundamentado en la Ley 7593 ya citada, especialmente en sus artículos 29 al 37 y el Reglamento correspondiente (Decreto 29732- MP). Además, puntualmente el proceso se encuentra establecido por medio de la resolución RRG-723-2016 del 7 de noviembre del 2016, denominada "Lineamientos para fijaciones tarifarias ordinarias" y la resolución RRG-6570-2007 del 29 de mayo de 2007, denominada "Simplificación de trámites de las solicitudes tarifarias que se presenten ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos". En la primera se encuentran determinados los plazos para cada una de las etapas y actos que se deben realizar dentro de los procesos tarifarios. En la segunda se contemplan los requisitos que debe cumplir toda petición tarifaria, necesarios para dar inicio con el proceso tarifario correspondiente. (...)”.* (Folio 26).

En torno al periodo para la actualización de tarifas, la Aresep indica que el artículo 30 de la Ley 7593 señala, en lo conducente, que:



***“Artículo 30.- Solicitud de fijación o cambios de tarifas y precios***

***(...)***

*Los prestadores deberán presentar, por lo menos una vez al año, un estudio ordinario. La Autoridad Reguladora podrá realizar de oficio, modificaciones ordinarias y deberá otorgarles la respectiva audiencia según lo manda la ley.*

***(...)”***

*Se desprende de este articulado que es deber de los prestadores de los servicios regulados presentar peticiones tarifarias al menos una vez al año y la Autoridad Reguladora, de considerarlo técnicamente oportuno, podrá iniciar de oficio un proceso tarifario.*

*Las actualizaciones tarifarias para el servicio social postal han sido a petición de Correos de Costa Rica S.A. y las últimas fijaciones tarifarias para este servicio se realizaron por medio de las resoluciones 157-RIT-2013 del 29 de noviembre del 2013 y 038- RIT-2015 del 22 de mayo del 2015.*

*Actualmente se encuentra en proceso un estudio tarifario para la actualización de las tarifas del servicio, el cual está siendo tramitado en el expediente tarifario ET -053-2017. (...).” (Folio 27).*

En cuanto al pago del canon anual que se debe cancelar a la Aresep por motivos de la regulación supracitada, esa autoridad manifestó que:

*“(...) De conformidad con el artículo 82 de la citada Ley 7593, por cada actividad regulada, la Autoridad Reguladora cobra un canon consistente en un cargo anual, el cual es calculado de acuerdo con el principio de servicio al costo. Dichos cánones son sometidos a aprobación de la Contraloría General de la República. Este artículo 82 prescribe:*

***“(...***

***Artículo 82.- Cálculos del canon***

*Por cada actividad regulada, la Autoridad Reguladora cobrará un canon consistente en un cargo anual, que se determinará así:*

*a) La Autoridad Reguladora calculará el canon de cada actividad, de acuerdo con el principio de servicio al costo y deberá establecer un sistema de costeo apropiado para cada actividad regulada.*

*b) Cuando la regulación por actividad involucre varias empresas, la distribución del canon seguirá criterios de proporcionalidad y equidad.*

*c) En mayo de cada año, la Autoridad Reguladora presentará el proyecto de cánones para el año siguiente, con su respectiva justificación técnica, ante la Contraloría General de la República para que lo apruebe. Recibido el proyecto, la Contraloría dará audiencia, por un plazo de diez (10) días hábiles, a las empresas reguladas a fin de que expongan sus observaciones al proyecto de cánones. Transcurrido el plazo, se aplicará el silencio positivo.*

*d) El proyecto de cánones deberá aprobarse a más tardar el último día hábil del mes de julio del mismo año. Vencido ese término sin pronunciamiento de la Contraloría*

*General de la República, el proyecto se tendrá por aprobado en la forma en que fue presentado por la Autoridad Reguladora.*

*Según los procedimientos aquí indicados, esa Autoridad someterá a la Contraloría General de la República, para su aprobación, los cánones por nuevos servicios públicos establecidos por la Asamblea Legislativa.*

*La Autoridad Reguladora determinará los medios y procedimientos adecuados para recaudar los cánones a que se refiere esta Ley.*

*La Autoridad Reguladora estará sujeta al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de la Ley Nº 8131, Administración financiera de la República y presupuestos públicos, y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En lo demás, se le exceptúa de los alcances y la aplicación de esa Ley. En su fiscalización, estará sujeta únicamente a las disposiciones de la Contraloría General de la República. (...)*. (Folios 27, 28 y 29).

Respecto al tema que implica el otorgamiento de concesiones para prestar el servicio social de comunicación postal, la Aresep indicó que de la normativa que existe en esta materia, “(...) se desprende que corresponde al Estado por medio del Ministerio de Gobernación y Policía, la potestad de otorgar las concesiones para el servicio social postal y será este ente regulador el que fijará el canon que los concesionarios deberán cancelar anualmente por la prestación de este servicio. (...) Como ya se indicó anteriormente, corresponde a esta Autoridad Reguladora fijar el canon anual que deben cancelar las concesiones del servicio social postal, no obstante, a la fecha no le ha sido trasladada petición alguna, para efectos de fijar el canon que los concesionarios deban cancelar como producto de la prestación de este servicio. (...)”. (Folio 30).

Como se desprende de lo anterior, a la fecha, la Aresep no ha tramitado petición alguna que implique el establecimiento del canon respectivo por el otorgamiento de una concesión, para la prestación del servicio social de comunicación postal por parte de una persona física o jurídica distinta a Correos de Costa Rica. Por tal motivo, se le consultó concomitantemente a esa entidad reguladora, si en algún momento ha recibido denuncias contra empresas o personas físicas que sin contar con la respectiva concesión, han prestado dicho servicio público en la práctica, tal y como lo señaló Correos de Costa Rica a esta Comisión. Asimismo, se le requirió que detallara el procedimiento a seguir ante una situación hipotética de tal naturaleza. Sobre el particular, la Aresep manifestó, en lo conducente, lo siguiente:

*“(...) La forma en que esta Autoridad Reguladora tenga conocimiento de que en el mercado se encuentren empresas ofreciendo el servicio social postal sin autorización del estado, es por medio de las denuncias que los interesados presenten ante esta institución tal y como explicaremos más adelante.*

*(...)*

*En materia sancionatoria la Autoridad Reguladora de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 y 41 de la Ley 7593, ostenta la competencia para eventualmente imponer multas*

*o revocar la concesión, entre otras razones, por la prestación no autorizada de los servicios regulados, previo cumplimiento del procedimiento administrativo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública.*

*"(...)*

#### **Artículo 38.- Multas**

*La Autoridad Reguladora sancionará, cumpliendo con el procedimiento administrativo previsto en la Ley General de la Administración Pública, con multa de cinco a diez veces el valor del daño causado que ella determine, a quien suministre un servicio público que incurra en cualquiera de las circunstancias siguientes:*

*(...)*

*d) Prestación no autorizada del servicio público.*

*(...)*

*Cuando no sea posible estimar el daño, se multará con el monto de cinco a veinte salarios base mínimos fijados en el presupuesto ordinario de la República, de acuerdo con la Ley No. 7337, del 5 de mayo de 1993.*

*(...)*

#### **Artículo 41.- Revocatoria de concesión o permiso**

*Sin perjuicio de las sanciones y responsabilidades que corresponda aplicar de acuerdo con la ley, serán causales de revocatoria de la concesión o el permiso, declarable mediante el proceso administrativo, por la Autoridad Reguladora, las siguientes:*

*a) La reiteración de las conductas sancionadas en el artículo 38 de esta ley.*

*(...)"*

*De conformidad con dicha normativa, corresponde a esta Autoridad Reguladora atender las quejas y denuncias que se presenten por la prestación no autorizada del servicio social postal, sin detrimento de la decisión que los interesados tengan de acudir a las instancias judiciales correspondientes.*

*(...)*

*De conformidad con el artículo 22, inciso 11 del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora y su Órgano Desconcentrado, corresponde a la Dirección General de Atención al Usuario instruir los procedimientos de resolución de quejas y denuncias en todas sus etapas.*

*Para efectos de atender lo solicitado por ese Ministerio, se le consultó a dicha Dirección si desde el año 1999 a la fecha se han recibido denuncias por prestación no autorizada del servicio social postal, siendo que mediante oficio 3131-DGAU-2017 del 18 de setiembre de 2017, indicaron que en el año 2005 se atendió una denuncia contra la empresa Ofimensajeros S.A., presentada por Correos de Costa Rica S.A., por prestación no autorizada del servicio social postal. Este proceso fue declarado sin lugar por cuanto no fue posible comprobar dicha prestación.*

*Asimismo, informa esa Dirección, que en el sistema interno consta una denuncia de Correos de Costa Rica S.A., contra el Instituto Costarricense de Electricidad, por prestación no autorizada del servicio en cuestión, no obstante, en la investigación preliminar se determinó*

que no había mérito suficiente para iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio. (...)” (Folios 30, 31 y 32).

Aresep concluye que el servicio social de comunicación postal regulado, es brindado a la fecha únicamente por Correos de Costa Rica y, en consecuencia, el monto del canon de regulación que establece anualmente esa autoridad, es únicamente para dicho operador. (Folio 448). El detalle de ese monto indica la Aresep, con sustento en información suministrada por la Dirección de Finanzas de esa autoridad, es el siguiente para los periodos 2014, 2015 y 2016:

**Tabla 1. Canon Aprobado por la ARESEP y Monto Pagado. 2014-2016**

Periodo	2014	2015	2016
<b>Canon aprobado (en colones)</b>	₡ 34.237.786,72	₡ 44.841.905,00	₡ 16.010.491,00
<b>Monto pagado (en colones)</b>	₡ 34.237.786,72	₡ 44.841.905,00	₡ 16.010.491,00

(Folio 29. En el mismo sentido, información aportada por Correos de Costa Rica, visible a folio 109 y en donde adicionalmente se indica que para el año 2017 el pago de dicho canon asciende a ₡ 68.875.790,50).

Por su relación directa con el tema analizado del otorgamiento de concesiones para la prestación del servicio social de comunicación postal, valga adicionar, por otra parte, lo indicado por el Ministerio de Gobernación y Policía, toda vez que de conformidad con el supracitado ordinal 10 de la Ley de Correos, corresponde a esa entidad ministerial el otorgamiento de “concesiones a personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, para prestar los servicios sociales de comunicación postal”.

Al respecto, señaló ese Ministerio que de acuerdo a los registros que al efecto lleva su Dirección Jurídica, no consta que desde la emisión de la ley N° 7768, se hubiere otorgado concesión a algún particular para la prestación de dicho servicio público<sup>9</sup>. (Folio 440). Agregó esa cartera ministerial que “(...) No obstante, de acuerdo al Sistema de Información Jurídica de la Procuraduría General de la República (SINALEVI) se tiene noticia que en el año 2010 el Ministerio de Gobernación y Policía dictó las resoluciones administrativas números 878-2010 DMG de las 08:45 horas del 15 de abril y 920-2010 DMG de las 12:00 del 28 de abril, ambas de 2010, que rechazaron la solicitud de concesión a favor de la empresa Diretel Sociedad Anónima. Ante tales actuaciones, dicha Empresa acudió a

<sup>9</sup> Circunstancia que es coincidente con lo externado por Correos de Costa Rica, según el cual, “(...) A la fecha a ninguna empresa se le ha otorgado concesión para la prestación del servicio postal (...) A la fecha no hay concesionarios del servicio de comunicación postal por lo tanto no se ha depositado a favor de Correos de Costa Rica el pago del canon anual, sin embargo Correos de Costa Rica sí paga un canon a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (...)”. (Folios 107 y 108).

*estrados judiciales culminando su intento con la sentencia número 00518-2014 del 10 de abril del 2014 dictada por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia donde, en lo que interesa, declaró sin lugar la demanda planteada por la empresa citada y, consecuentemente, se mantuvieron vigentes las resoluciones administrativas dictadas por este Ministerio. (...)*". (Folios 440 y 441).

Finalmente se indica bajo el presente apartado que, dicho Ministerio informó que de conformidad con la información suministrada por su Dirección Jurídica, se desconoce si a la fecha, existen empresas que sin contar con la respectiva concesión, ofrecen el referido servicio social de comunicación postal. (Folio 441).

## **C. SOBRE CORREOS DE COSTA RICA S.A.**

### **1. HISTORIA DE CORREOS DE COSTA RICA S.A.**

Una década después de producida la independencia (1821), en el país los correos internos no habían sido organizados regularmente y los pocos existentes se llevaban a cabo por cuenta de particulares. Es en el año 1834 que se dispuso establecer un correo diario en San José, Cartago y Alajuela, que funcionaría por cuenta del Tesorero Público, quedando su administración a cargo del Estado y en 1836, a través del Departamento de Hacienda se establecen los primeros enlaces que sentarían las bases de la prestación del Servicio Postal en Costa Rica

No obstante, el servicio nacional de correos se estableció formalmente mediante el reglamento de Hacienda, decreto N° XII del 10 de diciembre de 1839, el cual fue ratificado con la Ley de Correos del 28 de diciembre de 1847 y la creación de la Administración General de Correos en San José en 1849. Esta disposición gubernamental contenía capítulos cuyos títulos reflejaban por sí solos su contenido: de la seguridad de la correspondencia, de la organización, del recibo de clasificación de los correos: Tarifas de los conductores, de la llegada de los correos y de los certificados.

Si bien es a partir de 1849, con la creación de la Administración General de Correos en San José, que se fortalece y comienza su sistematización, no será sino hasta 1885 que se inicie su desarrollo más organizado y permanente, con el Código Fiscal en el cual se establece un aporte a los servicios de correos y telégrafos, pretendiendo con estos por primera vez, organizar legalmente la actividad estableciendo los servicios que prestará, la responsabilidad de los funcionarios y las tarifas que cobrarán dichos servicios.

Desde la creación de la Secretaría de Gobernación en el año 1844, ésta asume la Dirección General de Correos, y se encarga de todo lo relativo a la creación de correos, regulación de tarifas, contratación de personal y de manera general, vela por su buen funcionamiento. De tal manera se puede apreciar la administración de correos como una de las dependencias más antiguas del Ministerio de Gobernación.

Otro cambio relevante que cabe resaltar es el realizado con la creación de la Dirección Nacional de Comunicaciones, mediante la Ley N° 5870, del 12 de diciembre de 1975, norma que establece:

*"Creáse la Dirección Nacional de Comunicaciones, la que estará dirigida por una Junta Administrativa como órgano dependiente del Ministerio de Gobernación y se integran bajo ese organismo la Dirección General de Correos y la Dirección General de Telégrafos y Radios Nacionales".*

Posteriormente, el 29 de mayo de 1998, se publica la Ley N° 7768 que crea a Correos de Costa Rica S.A. como empresa con acciones del Estado regida por el derecho privado.

## 2. NATURALEZA JURÍDICA Y ESTRUCTURA DE CORREOS DE COSTA RICA

Con respecto a la naturaleza jurídica de Correos de Costa Rica, ésta se colige con toda claridad, de la lectura del numeral 2 del Reglamento a la Ley N° 7768, según el cual se establece expresamente que:

***"Artículo 2°—Naturaleza Jurídica de la Empresa.*** *Correos de Costa Rica, es una Empresa que desarrolla una actividad de interés público, para lo cual tendrá como naturaleza jurídica la de una sociedad anónima; mediante su escritura constitutiva se establecerá su domicilio, el cual será en la ciudad de San José, pudiendo establecer sucursales en cualquier otro lugar. Su objeto será prestar la actividad postal y de comunicación, declarado de interés público.*

*Su plazo será de noventa y nueve años. Su capital social la suma de cuatro mil millones de colones, representado por cien mil acciones con un valor facial de cuarenta mil colones cada una. Dichas acciones serán comunes y nominativas, las cuales serán íntegramente suscritas y pagadas por el Estado de Costa Rica. El patrimonio, lo constituirá el patrimonio de la antigua Dirección Nacional de Comunicaciones, todos los bienes que le traspase el Estado por medio de su notaría y los que adquiera en el futuro de acuerdo con lo que establece su ley de creación.*

*La forma de administración y fiscalización será la establecida por la Ley de Correos y el Código de Comercio. Para su operación deberá estarse a lo dispuesto en las normas aplicables de la Ley de Correos, el Código de Comercio y demás disposiciones del ordenamiento jurídico.*

*En virtud de lo anterior y siendo el Estado Costarricense el propietario absoluto de su patrimonio y capital social, gozará de la exoneración de impuestos, tasas, sobretasas, derechos de inscripción y cualquier otro rubro tributario que se requiera para la constitución de la Empresa.*

*Para una eventual disolución y liquidación de la Empresa, será necesaria la promulgación de una ley especial, que así lo disponga y lo regule."*

Propiamente en cuanto a la creación de dicha empresa estatal, el artículo 2 de la Ley de Correos dispone concordantemente al efecto que:

***“ARTÍCULO 2.- Creación de Correos de Costa Rica S.A.***

*Transfórmese la Dirección Nacional de Comunicaciones en la empresa Correos de Costa Rica S.A., que será el correo oficial de la República y asumirá las obligaciones y los derechos inherentes a este carácter. Su naturaleza será de sociedad anónima; su patrimonio y capital social le pertenecerán íntegramente al Estado. Para estos efectos, la constitución y su respectiva inscripción serán realizadas por la Notaría del Estado.*

*Para efectos de publicidad, la empresa de Correos de Costa Rica S.A. empleará como denominación corriente Correos de Costa Rica. Correos de Costa Rica tendrá un plazo de 99 años, y su domicilio en la ciudad de San José. Podrá establecer sucursales y otras dependencias en cualquier lugar del país y acreditará la personería de su Junta Directiva y apoderados mediante publicación en el Diario Oficial.”.*

Respecto a su naturaleza jurídica, dicha empresa del Estado, por intermedio de su Gerente General, indicó a requerimiento formal de este órgano técnico que:

*“(…) A partir del 29 de agosto de 1998 se transformó la anterior Dirección Nacional de Comunicaciones (Cortel) en la empresa Correos de Costa Rica S. A, la cual está regida por el Derecho Laboral Común (Código de Trabajo), según lo estipulado en la Ley N° 7768 del 24 de abril de 1998 (artículo 3). A partir de esa fecha, los trabajadores de Correos de Costa Rica, S. A. dejaron de estar regidos por el Estatuto de Servicio Civil y por ende de la Ley de Salarios de la Administración Pública. (...)”.* (Folio 103).

De acuerdo a lo informado por esa Gerencia General, Correos de Costa Rica se encuentra inscrita como sociedad anónima en el Registro Mercantil del Registro Público, bajo el tomo 1092, asiento 289, folio 172 y su cédula de persona jurídica corresponde al número 3-101-227869 (Folio 105).

Respecto a la naturaleza jurídica de esa empresa del Estado (y al derecho aplicable a las relaciones de servicio con sus empleados), se estima pertinente exponer lo desarrollado precedentemente por la Procuraduría General de la República, en su dictamen C-279-98 del 21 de diciembre de 1998, en donde específicamente se estableció:

*“En efecto: los artículos 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública, cuya aplicación a la empresa sólo se ha excluido en lo que se refiere a procedimientos (...), estipulan que no se considerarán como servidores públicos, y por tanto sus relaciones de servicio quedarán regidas por el derecho laboral, los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común; y, por ende, sólo aquéllos de sus empleados que participan de la gestión pública tienen un vínculo de servicio regido por el derecho administrativo.*

*(...)*

*De todo lo anteriormente analizado, podemos arribar a una primera conclusión general: los empleados de Correos de Costa Rica S. A. no son servidores públicos y tienen relaciones de servicio regulados por el derecho laboral común, salvo los puestos gerenciales y de*

*fiscalización superior, que sí mantienen vínculos funcionariales regidos por el derecho administrativo. (...)*”.

Por su conexidad con lo señalado en el dictamen de cita, valga indicar expresamente, lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Correos, en cuanto al tema del marco jurídico al que no está sujeta dicha empresa, así como también, respecto al control que sobre ella ejerce la Contraloría General de la República:

**“ARTÍCULO 16.- Controles.**

*Correos de Costa Rica no estará sujeta a las siguientes disposiciones legales:*

- a) Ley de Contratación Administrativa, N° 7494, de 2 de mayo de 1995.*
- b) Ley de Planificación Nacional, N° 5525, de 2 de mayo de 1974.*
- c) Libro II de la Ley General de la Administración Pública, No. 6227, de 2 de mayo de 1978.*
- d) Ley de administración financiera de la República y presupuestos públicos, N° 8131, de 18 de setiembre de 2001.*  
*(Así reformado el inciso anterior por el artículo único de la ley N° 8698 del 5 de enero de 2009).*
- e) Estatuto de Servicio Civil, Ley No. 1581, de 30 de mayo de 1953.*
- f) Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, N° 6955, de 24 de febrero de 1984.*

*Correos de Costa Rica estará sujeta únicamente a los controles de aprobación, fiscalización de ejecución y liquidación presupuestaria ejercidos por la Contraloría General de la República. Además, el ente contralor revisará por lo menos una vez al año o cuando lo considere pertinente, todos los actos y la gestión de esta empresa.”.*

En cuanto a su estructura, Correos de Costa Rica cuenta con una Junta Directiva (que es la máxima autoridad de la empresa), la cual está integrada de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 7.- Junta Directiva.**

*Correos de Costa Rica tendrá una Junta Directiva compuesta por cinco miembros, cuatro serán nombrados por el Poder Ejecutivo y uno por la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Costa Rica. Todos durarán en sus cargos un período de cuatro años.*

*La Junta Directiva elegirá de entre sus miembros a un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, quienes permanecerán en sus cargos dos años y podrán ser reelegidos.*

*Los miembros de la Junta Directiva deberán reunir los siguientes requisitos:*

- a) Ser costarricenses.*
- b) Poseer grado académico universitario, con excepción del miembro nombrado por la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Costa Rica.*
- c) Tener experiencia en materia de administración pública o gestión empresarial.*

*Los directivos responderán personalmente por sus actos y gestión.*

*Ninguno podrá tener intereses directos en empresas privadas que exploten algún tipo de actividad postal.*



*Por las sesiones ordinarias y extraordinarias, los directivos devengarán dietas cuyo monto será fijado en el reglamento de la presente ley.”. (Artículo 7 de la Ley N° 7768. En el mismo sentido, ver numeral 7 del Reglamento a esa ley).*

Conforme lo establece el artículo 15 del Reglamento a la Ley de Correos, los miembros de la Junta, devengarán dietas por cada una de las sesiones a las que asistan, con un máximo de ocho sesiones mensuales remuneradas. El monto de éstas, es igual al devengado por los miembros de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica y se ajustan anualmente de conformidad con el índice de inflación que determine esa entidad bancaria.

Por otra parte, en cuanto a la Asamblea de Accionistas de dicha empresa estatal, el ordinal 3 del Reglamento de la Ley de Correos establece al efecto que:

***“Artículo 3.-Asamblea de Accionistas.***

*La Asamblea General de Accionistas la conformará el Consejo de Gobierno, debidamente constituido como tal, su forma de operar así como la manera de tomar los acuerdos será la establecida en la normativa aplicable para este órgano.”.*

Como toda empresa, Correos de Costa Rica cuenta con todo un esquema organizativo y funcional interno, en donde destaca en primer término, la figura del Gerente General, como funcionario de mayor jerarquía administrativa dependiente de la Junta Directiva.

Finalmente, dentro del esquema organizativo de Correos de Costa Rica se indica que, junto con la referida figura gerencial, coexiste asimismo la Sub Gerencia y varias gerencias adicionales, tales como, la Gerencia de Administración y Finanzas, la Gerencia de Operaciones y la Gerencia Comercial. Dicho aparato administrativo se ve complementado a su vez, por la Unidad de Auditoría Interna y las distintas asesorías, dentro de las cuales se citan, la Jurídica, la de Desarrollo Estratégico, la de Seguridad, la de Inspección y la Dirección de informática. (Folios 105 y 106). Al respecto, dispone el artículo 26 del Reglamento a la Ley de Correos:

***“Artículo 26.- Para el desarrollo de las actividades propias de la Empresa, tendrá la siguiente estructura básica:***

- a. Asesorías. Asesoría Jurídica, Asesoría de Desarrollo Estratégico, Asesoría en Seguridad, Asesoría de Inspección, Dirección de Informática.*
- b. Gerencias. Gerencia de Administración y Finanzas, Gerencia de Operaciones, Gerencia Comercial.*
- c. Cualquier otra que a futuro se requiera crear de acuerdo a las necesidades de la Empresa.”.*

## IV. CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR POSTAL EN COSTA RICA.

### A. IDENTIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS POSTALES QUE SE OFRECEN.

En Costa Rica se pueden identificar a nivel general, al menos cinco grandes tipos de servicios postales (CGR, 2012):

- **Servicios postales ordinarios**, lo constituyen aquellos servicios de traslado de cartas o documentos personales de un lugar a otro, los cuales deben brindarse con criterios de igualdad para todos los habitantes del país (servicio social postal), bajo condiciones mínimas de acceso.
- **Servicios postales públicos, financieros y comerciales**, integra los envíos de facturas, recibos, estados de cuenta, revistas, folletos, volantes y otros documentos con carácter personal y dirigido a un destinatario en cualquier parte del país, donde por lo general el remitente es una empresa o institución.
- **Servicios de paquetería nacional o encomienda**, corresponde a la remisión de paquetería de un lugar a otro, con carácter personal, que tiene por lo general la característica de que el mismo se entrega y se retira en la oficina más cercana del operador.
- **Servicios de paquetería expresa**, lo constituyen el envío de paquetes y documentos de forma expresa, y se caracterizan por tener un alto contenido de valor agregado en términos de seguridad y rapidez, además de que estos se realizan puerta a puerta, con opciones de rastreo y otros aspectos; su costo está relacionado por lo general con el valor agregado, el cual supera los demás tipos de servicio.
- **Servicios postales de valor agregado**, representa aquel mercado que requiere de opciones adicionales para el envío y recepción de sus documentos o paquetes, como lo pueden ser los servicios certificados o bien los de apartados postales, entre otros.

### B. EMPRESAS QUE OFRECEN SERVICIOS POSTALES

La estructura actual del mercado postal en Costa Rica, está conformada por la empresa Correos de Costa Rica S.A., quien funge como el operador postal oficial (PSU), en lo que al SPU se refiere, y el resto de los operadores postales privados que ejercen sus labores en el marco de la Ley N° 7472. El SPU por ende es regulado por la Aresep, por ser un servicio público y, como se indicó anteriormente en este estudio, se encuentra bajo la tutela del Ministerio de Gobernación y Policía, en lo concerniente al otorgamiento de concesiones para su prestación.

Ahora bien, a pesar de que se cuenta con un operador postal designado el problema que presenta el sector es que no existe un marco jurídico claro que defina el rol de los distintos

agentes en el sector, que además esté adaptado a las nuevas tendencias del mercado de los servicios postales a nivel mundial y que establezca un ente supervisor de la regulación como tal.

En adición al marco jurídico, la situación descrita anteriormente se presenta principalmente por la complejidad que existe, no sólo en nuestro país sino también a nivel mundial, para definir qué está dentro del alcance de la SPU y qué no. La definición de la UPU es bastante amplia y pese a que en sus distintas directrices se ha intentado detallar mejor qué servicios se encuentran dentro del SPU, aún persiste el problema de la delimitación y además de la falta de supervisión por parte de los Gobiernos, para asegurar que estos servicios no se brinden al margen de la ley.

En Costa Rica, esta falta de claridad ocasiona que algunas empresas brinden servicios que podrían ubicarse dentro de lo que está establecido como servicio social postal, por lo que pareciera haber competencia en toda la franja de servicios postales, no establecido así por la ley, pero sí en la práctica.

## 1. SERVICIOS POSTALES PRESTADOS POR CORREOS DE COSTA RICA S.A.

Dentro de estos grandes grupos de servicios postales que predominan en el país, Correos de Costa Rica S.A., brinda una amplia gama de servicios postales más allá del correo tradicional<sup>10</sup>, objeto del presente estudio, esto ya que la empresa se ha enfocado en reinventar el negocio postal bajo un carácter social y comercial, manteniendo una red de entrega nacional tanto para admisión de correo como para entrega aún en zonas no rentables, de manera que se cumpla con un principio de universalidad, pero a la vez desarrollando nichos de mercado bajo un nuevo concepto empresarial<sup>11</sup>.

A continuación, procederemos a detallar dichos servicios (folios 110 al 113).

### *α- SERVICIOS REGULADOS*

Correspondencia: el operador postal la clasifica en LC (correo tradicional) y AO (correo comercial) que cuente con un peso límite de 2 kg. Dentro de este servicio se pueden procesar cartas (cartas, estados de cuenta, notificaciones), impresos (revistas, boletines, periódicos, facturas, tarjetas preporteadas, entre otros, que puede estar destinada a su distribución dentro del ámbito nacional o internacional. Específicamente se incluye dentro de este grupo:

- a. Correo tradicional (destino nacional).
- b. Correo tradicional con certificado y todas sus modalidades nacionales.
- c. Correo tradicional con las modalidades de franqueo PP y Máquina Franqueadora.
- d. Correo internacional prioritario y no prioritario.
- e. Correo internacional prioritario y no prioritario con sus modalidades.

---

<sup>10</sup> El correo tradicional tiene varias formas, pero la definición más simple puede ser cualquier tipo de correspondencia que no tenga un peso superior a los 2 kg, este tipo de correspondencia puede estar destinada a su distribución dentro del ámbito nacional o internacional.

<sup>11</sup> Correos de Costa Rica, Plan Operativo Anual Institucional 2014.

*b- SERVICIOS NO REGULADOS*

- a- Servicios EMS (Nacional, Internacional y Premium):** Constituye el más rápido de los servicios postales por medios físicos, que prestan los servicios de correos en todo el mundo. Garantiza cortos tiempos de entrega, control y seguimiento para el envío de documentos o paquetes con destino nacional o internacional. Pueden ser documentos o paquetes de hasta 30 kg y se denomina “puerta a puerta” es decir, se recogen (mínimo tres envíos si son nacionales o internacionales) y se entregan en la dirección solicitada. Dentro de la gama de servicios incluidos en este tipo de servicio se encuentra: pasaportes, pasaportes a consulados, cédulas de residencia, marchamos, citologías, tamizajes, tarjetas de crédito, y débito, tarjetas urgentes, valijas, placas, visas EMS.
- b- Trami Correos:** Dentro de esta clase de servicio se cuenta con,
- i. *Entrega de papel notarial:* Es el servicio en conjunto con la Dirección Nacional de Notariado (DNN), en donde los notarios pueden realizar la solicitud del papel notarial en las sucursales de Correos de Costa Rica.
  - ii. *Solicitud y entrega de placas:* Correos de Costa Rica pone a disposición de la población costarricense, 110 sucursales ubicadas en todo el territorio nacional para el trámite del cambio de placas para vehículos y motocicletas.
  - iii. *Ventanillas Electrónicas de Servicios (VES):* Son un servicio desarrollado por Gobierno Digital, en colaboración con Correos de Costa Rica, la Dirección General de Migración y Extranjería y el Ministerio de Seguridad Pública, para facilitar la prestación de servicios a las y los ciudadanos. Las VES son una herramienta que amplía y facilita la prestación de los servicios migratorios (pasaportes y cédulas de residencia), así como los permisos de portación de armas en las oficinas de Correos de Costa Rica.
  - iv. *Certificaciones:* Correos de Costa Rica en alianza con el Registro Nacional, ofrece a sus clientes el servicio de Certificaciones Digitales, el cual comprende las modalidades de Certificaciones de Bienes Muebles, Certificaciones de Bienes Inmuebles, Certificaciones de Personas Jurídicas, Certificaciones de Planos Catastrados y Certificaciones de Marcas Comerciales.
  - v. *Box Correos:* Servicio de compras por internet, el cual le permite al usuario obtener un casillero en Miami de forma gratuita.

- vi. *Notificaciones judiciales*: Este servicio cuenta con el soporte de la plataforma EMS en todo el territorio nacional y dispone de sucursales distribuidas en todo el país para realizar el trámite.
- vii. *Apartados postales*: Permite al cliente recibir sus envíos postales.
- viii. *Telegramas*: Envío de mensajes urgentes y avisos de cobros con tiempos de entrega cortos.
- ix. *Encomiendas nacionales e internacionales*: Paquetes postales que pesan hasta 30kg. El servicio se puede prestar tanto a nivel nacional como internacional. Pueden contener cualquier mercadería, objeto o materia (siempre y cuando no se encuentren dentro de la lista de objetos o mercancías prohibidos por la legislación actual) sus dimensiones y límites de peso pueden ser superiores a las establecidas para los envíos de correspondencia.
- x. *Pymexpress*: Es un servicio de apoyo logístico para pequeñas y medianas empresas. El objetivo es satisfacer las necesidades de distribución a nivel nacional para las Pymes que cuentan con su propia tienda virtual o que comercializan sus productos a través de cualquier medio electrónico.
- xi. *Exporta fácil*: Es un servicio que permite a las Pymes exportar sus productos a través de Correos de Costa Rica, a más de 190 países. Se brinda en todas las sucursales de la empresa.
- xii. *Sacas M*: Servicio que permite enviar libros, revistas, impresos y otros, a un mismo destinatario.
- xiii. *Mercadeo directo*: Consiste en insertar volantes, folletos, catálogos, revistas y recetarios en apartados postales.
- xiv. *Fax nacional e internacional*: Consiste en la recepción y transmisión electrónica de información con destino nacional e internacional. La fase de recepción y transmisión puede ser complementada con una última fase de distribución para el caso del fax nacional. También se da la posibilidad de fax con acuse de recibo.

La oferta de servicios de la empresa Correos, se ha diversificado sustantivamente de cara a la transformación que han sufrido los servicios postales a nivel mundial, como se mencionó en apartados anteriores, la introducción de las tecnologías de la información en este mercado, obligó a los operadores postales a buscar formas de innovar para hacer frente a la caída en los volúmenes de correo tradicional.

Según la UPU:

*“(…) Se convierte en tarea prioritaria sensibilizar y persuadir a los Gobiernos Nacionales y a las organizaciones de financiación internacional sobre la importancia real y potencial que tiene el sector postal como una infraestructura básica de desarrollo social y económico de sus países, y la necesidad de su inclusión en los Planes Nacionales de Desarrollo, convirtiéndose en una actividad estratégica para el país. Es necesario sensibilizar a las autoridades del país sobre otros potenciales beneficios que puede generar al país, de forma que se pueda utilizar también la red pública postal para:*

- 1. Prestar servicios financieros postales en regiones rurales o alejadas, no rentables para entidades financieras, favoreciendo la cohesión económico-territorial del país, la competitividad y reduciendo la exclusión social. Es interesante la experiencia de algunos países de la región que han implantado una red de pagos electrónicos basado en la red IFS de la UPU. Esta red se ha demostrado que es una importante vía para atraer remesas a países en desarrollo con un fuerte componente de emigrantes.*
- 2. Fomentar el comercio internacional, en especial las exportaciones del país. Es interesante la experiencia de Brasil con el servicio de exportación “Exporta Fácil” a través de Correos, que se encarga de realizar los trámites simplificados aduaneros y de expedición de las mercancías en cualquier parte del país, a través de la red de servicio universal.*
- 3. Proveer servicios no prestados por la iniciativa privada, tales como servicios de telecomunicaciones (puestos de acceso a Internet, servicios de telefonía u otras comunicaciones electrónicas), reduciendo la brecha tecnológica y contribuyendo al incremento de la penetración de Internet en el país.*
- 4. Prestar servicios oficiales (entregar y recibir documentos oficiales, pago de pensiones, pago de impuestos), traslado de información básica a toda la población, movilización de material educativo para las escuelas públicas, etc. (...)”*

De ahí que hoy Correos de Costa Rica cuenta con múltiples canales de comercialización, entre ellos:

- a. Página web ([www.correos.go.cr](http://www.correos.go.cr)): se puede encontrar toda la información de sus servicios, tarifas, calculadoras de tarifas, chat en línea, números de contacto y direcciones de las sucursales.
- b. 109 sucursales en todo el territorio nacional (a marzo 2017).
- c. 16 centros de distribución denominados “centros de carteros”.
- d. Un centro de tratamiento postal, una oficina en la Dirección General de Migración y Extranjería.
- e. Una rampa de recepción de correspondencia en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.
- f. Una aplicación denominada “CorreosCR”

- g. Participación activa en redes sociales y campañas publicitarias.
- h. Una flotilla de 420 motocicletas, 126 vehículos y camiones debidamente rotulados, otros vehículos (2 moto pick up, 3 bici motos, 4 cuadracilos y 25 bicicletas).
- i. 2000 colaboradores, dentro de los cuales se destacan más de 500 capacitados específicamente en la entrega en campo.

Todo lo relacionado con la entrega y recepción de envíos postales, Correos de Costa Rica lo tramita ya sea a través de ventanilla o en buzón, en cualquiera de sus sucursales, sin embargo, la mayor parte de las imposiciones son realizadas en las dos oficinas especializadas para grandes impositores<sup>12</sup>, una ubicada en la agencia postal de Zapote y la otra en la Agencia Central de Correo en San José.

## 2. OTROS PRESTADORES DE SERVICIOS POSTALES

En lo que respecta a los servicios no regulados, en la tabla 2 se identifican las principales empresas e instituciones identificadas como competidores (folio 114) de Correos de Costa Rica S.A.:

**Tabla 2. Principales Competidores de Correos de Costa Rica S.A. en la Franja de Servicios no Regulados**

Servicio	Empresa
<b>EMS Nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cóndor Express</li> <li>• San José Express</li> <li>• Mensajería precisa</li> <li>• Puerta a Puerta</li> <li>• DHL</li> <li>• Novus Mensajería</li> <li>• UPS</li> <li>• Maxi Mensajería</li> <li>• Danes CR</li> <li>• Go Pato</li> <li>• Caex Paquetería Express</li> <li>• Courier Express Logistics</li> <li>• Mensajería Occidente</li> <li>• Servi Entregas 360</li> <li>• Justo a Tiempo JTF</li> </ul>

<sup>12</sup> Los “Grandes impositores” son clientes que imponen más de cinco mil envíos mensuales. Tales clientes cuentan, dentro de la Empresa, con varios beneficios por el volumen de imposición mensual.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mensajería Solís</li> <li>• Todo Express CR</li> <li>• Moto Courier</li> <li>• AM Express</li> <li>• Multi Express</li> <li>• Cargo Express</li> <li>• Mensajería Rapidex.</li> </ul>
<b>EMS internacional y Premium; Encomiendas internacionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DHL</li> <li>• FEDEX</li> <li>• UPS</li> </ul>
<b>Placas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro Nacional</li> </ul>
<b>Servicios VES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Migración</li> </ul>
<b>Certificaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro Nacional</li> </ul>
<b>Box Correos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Box506</li> <li>• Club Postal</li> <li>• CRBox</li> <li>• Liberty Express</li> <li>• Aeropost</li> <li>• Jetbox</li> <li>• Carga Tica Internacional</li> <li>• GV Express</li> </ul>
<b>Encomiendas nacionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocampo Transportes</li> <li>• Transportes Anay</li> <li>• Servicio de Encomiendas Centeno</li> <li>• Transportes Senna S.A.</li> <li>• Encomiendas Curubandé</li> <li>• Transtusa</li> <li>• Transportes Grecia</li> <li>• Gafesso Musoc</li> <li>• Auto Transportes San Carlos</li> <li>• Empresarios Unidos</li> <li>• Comtrasuli</li> <li>• Transportes Alfaro</li> <li>• Tracopa</li> <li>• Caribeños</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia con información de Correos de Costa Rica S.A.*

La Tabla 2 nos permite identificar que los principales desafíos a los que se enfrenta Correos de Costa Rica actualmente, tienen que ver con el mercado de mensajería EMS y los llamados servicios de comercio electrónico o “e-commerce”. Las empresas mencionadas en la franja de EMS Nacional,



representan tan sólo una parte de un sin número de empresas principalmente Pymes, que han incursionado en el mercado de la mensajería y paquetería.

De la información aportada por estas empresas al estudio es claro que algunas de ellas incursionan en la franja reservada por ley a Correos de Costa Rica, sin embargo, resultó imposible conseguir información respecto al tamaño y el peso de los envíos realizados por las empresas ya que la mayor parte no cuenta con esos datos, lo que no permitió que se pudiera realizar alguna estimación sobre el volumen de correspondencia y paquetes, que se incluye en el SPU pero que es prestado por otras empresas.

Algunas de las empresas antes mencionadas brindan servicios de mensajería en la modalidad de *outsourcing* a otras empresas para que distribuyan sus documentos y correspondencia como es el caso de la empresa Novus. Esta empresa tiene entre sus principales servicios la entrega y recolección de documentos y paquetes de hasta 2Kg, 5Kg, 10Kg, mayores a 10Kg, sacos especiales con publicaciones o libros de hasta 30 Kg. Además, realiza la gestión de licencias y permisos (varias instituciones), mensajería exprés en carro y moto (Folios del 484 al 486).

Su mercado meta son principalmente instituciones de gobierno, empresas corporativas y del sector financiero, del territorio nacional. En el área de paquetería se entregan alrededor de 15.000 paquetes mensuales, no obstante, el grueso de sus ventas tiene que ver con los servicios sub contratados de mensajería ya que de sus ventas totales éstos representan un 60%, mientras que el 40% restante le corresponde a la paquetería.

El mismo Gobierno ha optado por sub contratar los servicios de mensajería para la entrega de notificaciones, recibos y documentos varios. Las instituciones del Gobierno Central usualmente contaban dentro de su planilla con mensajeros a tiempo completo, en lugar de optar por la sub contratación a entes privados de estos servicios.

Estas empresas de mensajería, han ampliado sus mercados meta, incluyendo no sólo a estas instituciones del sector público sino también al sector privado. La empresa Courier Express Logistics S.A. por ejemplo, se encuentra en el rango de pequeña empresa que brinda el servicio de mensajería a nivel local, cubriendo todo el país y con un mercado meta que incluye no sólo a empresas del sector privado sino también del público, proporcionando servicios de *outsourcing* o mensajería sub contratada.

Dentro de sus servicios se tiene la entrega de todo tipo de mensajería grande y pequeña como sobres de correspondencia, invitaciones, correo masivo, así como mercancías de diferentes productos cuyo manejo oscila con pesos desde 1Kg hasta el peso que el cliente requiera. El volumen promedio de entregas mensuales es de 600 unidades y las proyecciones estiman que este monto puede incrementarse hasta no menos de 1000 al mes para el año 2018.

No obstante, entre los competidores a los que se enfrenta Correos de Costa Rica, no sólo se encuentran Pymes, también hay empresas transnacionales como UPS, DHL y FedEx. En el caso de UPS, la empresa brinda los servicios de envío de cartas y documentos similares, así como todo tipo de paquetería, pero únicamente a nivel internacional. La empresa se dedica a la logística y distribución, transporte y flete (aéreo, marítimo y terrestre), transporte de carga, gestión del comercio internacional y de intermediación aduanera (Folio 408).

Por su parte, la empresa DHL Express, la cual forma parte 100% de Deutsche Post World Net, cuenta con más de 39 años de experiencia en el mercado costarricense, con un enfoque en las necesidades de movimientos internacionales, transporte expreso aéreo de documentos y paquetería abarcando la GAM principalmente y el mercado internacional.

Por lo anterior podemos identificar que Correos de Costa Rica tiene grupos definidos de competidores en los segmentos de mercado antes señalados, específicamente en la parte de mensajería (no tradicional) las pequeñas y medianas empresas de mensajería expresa y paquetes pequeños, que han ganado terreno en a través de los servicios de “*outsourcing*”; por otro lado se encuentran las transnacionales dedicadas principalmente a la parte logística y de transporte de paquetes más grandes y con destino internacional y el segmento que se encuentra actualmente en expansión, las empresas dedicadas principalmente al comercio electrónico.

### C. SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SPU

Correos de Costa Rica como empresa designada para brindar el SPU, también conocido como servicio social de comunicación postal. Esta empresa, maneja actualmente la mayor red postal en todo el país y además está en la obligación de cubrir los costos de operación necesarios para brindarlo en las áreas rentables y no rentables del país, lo que en cierta forma lo pone en una situación de desventaja con respecto a sus competidores.

De esta forma, al ser el SPU un servicio público más regulado por la Aresep y debiendo cumplir ciertos parámetros exigidos según convenio internacional de la UPU, Correos de Costa Rica no sólo debe garantizar la prestación del SPU en todo el territorio nacional, sino que además debe garantizar la calidad de dicho servicio. Para estos fines, se utiliza un estudio denominado “correo testigo”, el cual consiste en un procedimiento o instrumento para la medición en la entrega de correspondencia ordinaria regulada.

El correo testigo mide por medio de la estimación del tiempo de entrega en días hábiles (D+) la eficacia del servicio de las operaciones postales básicas. El tiempo de entrega de un envío es visto como el tiempo transcurrido desde el momento de su imposición hasta el momento de entrega al destinatario (tiempo de entrega extremo-extremo), que resulta ser la variable principal asociada a la calidad del servicio y la satisfacción del cliente.

Este estudio lo presenta Correos de Costa Rica a la Aresep una vez al año e implica la participación activa de un grupo de panelistas o colaboradores que se comprometen a proporcionar sus datos personales y dirección domiciliaria y estar atentos a la entrega de la correspondencia con el fin de reportarla en el momento en que sea recibida conforme al procedimiento que previamente le ha sido comunicado.

En el período que va de agosto 2015 a octubre del 2016 se remitieron 6.732 envíos de los cuales 1.684 fueron devueltos, lo que da como resultado una tasa de respuesta del 25%. El 80% de los envíos aproximadamente se entregan en D+8, esto independientemente de si es zona urbana o rural. Sin embargo, para febrero del 2017 se presenta una nueva tabla con tiempos de entrega reducidos.

**Tabla 3. Plazos en la Entrega de Correspondencia Ordinaria.**

De/Para	Urbano	Rural	Porcentaje de entrega en D+
Urbano	D+5	D+5	85%
Rural			

*Fuente: Elaboración propia con información de Aresep.*

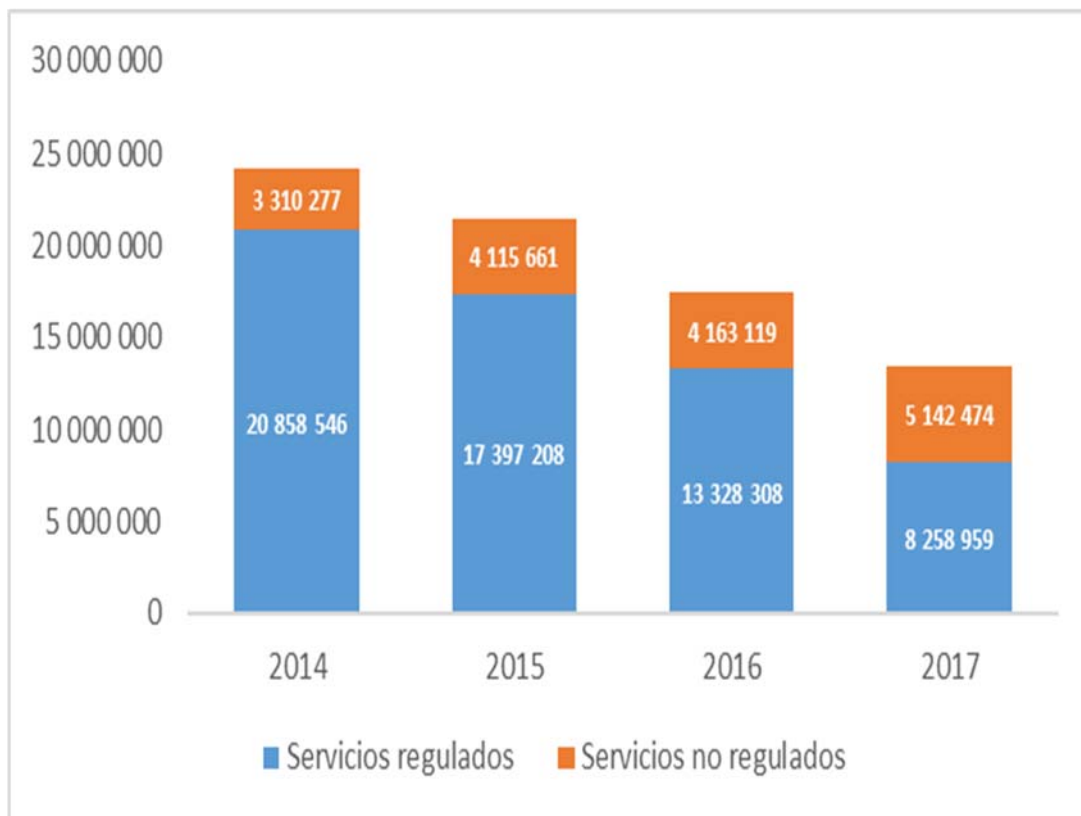
Esta reducción en los tiempos de entrega, obedece según Correos de Costa Rica, a la necesidad de promover la equidad del servicio a lo externo y de aumentar la eficiencia y la eficacia en la prestación del mismo, como parte de los compromisos adquiridos en los convenios y tratados internacionales. Dichas reformas, se han hecho también para contrarrestar la caída en los volúmenes de correo tradicional (representa anualmente un 11% del volumen del mercado postal nacional, según estimaciones de Correos de Costa Rica), dado que el usuario de servicios postales actualmente exige tiempos de entrega más cortos, opciones de rastreo de sus paquetes y demás.

#### *a- Comportamiento de los volúmenes postales*

El mercado postal del país ha venido experimentado reducciones considerables, por el fenómeno explicado anteriormente, que implica la sustitución del correo físico tradicional por los correos electrónicos. En el caso latinoamericano en los últimos 5 años se ha perdido el 40% del mercado postal tradicional. Esta situación puso en grave riesgo a Correos de Costa Rica debido a que hace algunos años el 95% de sus ingresos estaban dirigidos al segmento de correo tradicional (CGR, 2012).

El siguiente gráfico nos permite observar mejor este comportamiento.

**Gráfico 1. Comportamiento de Volúmenes Postales de Correos de Costa Rica  
2014-2017<sup>13</sup>**



*Fuente: Elaboración propia con información de Aresep y Correos de Costa Rica S.A.*

Como se observa en el gráfico 1, la caída en los servicios regulados o correo tradicional que se proyectó para diciembre 2017, equivale aproximadamente a un 39,6% con respecto al año 2014. Según estimaciones realizadas por Correos de Costa Rica, el sector viene mostrando una clara sustitución del correo físico por el digital desde hace algún tiempo, por ejemplo, en el año 2013 este efecto fue de un 7,6% con respecto al 2012 (corte julio). Además, el sector financiero ha incentivado dicha sustitución debido a alto porcentaje de devoluciones de envíos por problemas en bases de datos<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Volúmenes en unidades físicas. Para 2017 se usa proyección de ARESEP con volúmenes reales de enero a junio y estimados de julio a diciembre.

<sup>14</sup> Correos de Costa Rica, Plan Operativo Anual Institucional 2014.

Se depende del gráfico anterior que conforme han caído los volúmenes de servicios regulados, también se ha producido una variación en la composición entre éstos y los servicios no regulados, esto se explica por la forma en la que se financia en nuestro país el SPU, lo que se profundizará más adelante.

La sustitución mencionada se presenta principalmente en la franja de correo "LC", que tiene que ver con la carta tradicional de carácter personal, el giro y los recibos o facturas. En la otra franja de servicios regulados, la "AO", se presentan diversas situaciones, que tienen que ver con la evolución del mercado de la paquetería en nuestro país. AO tiene que ver con correo de carácter comercial principalmente y con un peso menor a 2 Kg, sin embargo, dada la complejidad en la tipificación de productos dentro de esta categoría, algunas empresas de autobuses realizan la distribución de paquetería que podría ser AO a modo de encomienda, de igual forma las empresas de mensajería express.

Es entonces que, si bien el correo comercial de menos de 2 Kg no ha enfrentado una sustitución tan directa por medios electrónicos (por las características propias del servicio), si es un segmento en el que Correos de Costa Rica enfrenta una fuerte competencia por parte de las empresas autobuseras y de mensajería express, poniéndolo en una clara desventaja en tanto que el envío de un paquete de menos de 2 Kg por encomienda a cualquier parte del país puede realizarse en un mismo día, mientras que con Correos de Costa Rica el promedio es de 3 días para zonas fuera de la GAM.

Según consultas realizadas a algunas de estas empresas, que se mantienen confidenciales por solicitud expresa de la fuente oficial, las mismas manejan varias categorías en paquetería y trasladan diariamente sobres y paquetes menores a 2 kilos, puesto que no disponen de ningún dispositivo medir con precisión el peso del paquete si no que en la mayoría de los casos el criterio que versa es el tamaño del paquete o sobre y el cálculo de la persona encargada de recibirlo.

Analizando el comportamiento de los volúmenes para los servicios regulados y no regulados por tipo de envío, la tabla 4 presenta la evolución de éstos en el periodo 2013-2016. Como se puede observar, el servicio de Porte Pago ha presentado una desaceleración desde el año 2015, con una disminución interanual en el periodo 2015-2016 de más de un 25%, la cual, según Correos, se debe a las políticas de reducción del uso de papel en instituciones de gobierno y en cierta medida a la profundización del área digital.

**Tabla 4. Volúmenes Postales por Servicio Regulado y no Regulado. 2013-2016**

<b><u>SERVICIOS</u></b>	<b>Año 2013</b>	<b>Año 2014</b>	<b>Año 2015</b>	<b>Año 2016</b>
<b><u>Servicios Regulados</u></b>	<b>22.422.771</b>	<b>20.858.546</b>	<b>17.397.208</b>	<b>11.288.322</b>
<b>Destino Nacional</b>				
Ordinario	1.101.736	1.026.895	483.796	432.973
Porte Pago	10.709.520	8.115.879	6.148.215	4.496.217
SEEX	611.224	606.589	61.816	7.741
Corporativo	8.521.359	9.625.072	9.396.101	5.171.099
Certificado	657.727	668.794	594.237	527.699
<b>Total</b>	<b>21.601.566</b>	<b>20.043.229</b>	<b>16.684.165</b>	<b>10.635.729</b>
<b>Destino Internacional</b>				
Prioritario	703.717	688.918	593.402	522.951
No Prioritario	29.728	33.469	20.106	24.156
Certificados	87.760	92.930	99.535	105.486
<b>Total</b>	<b>821.205</b>	<b>815.317</b>	<b>713.043</b>	<b>652.593</b>
<b><u>Servicios No Regulados</u></b>	<b>3.080.785</b>	<b>3.310.277</b>	<b>4.115.661</b>	<b>4.147.141</b>
<b><u>Total</u></b>	<b>25.503.556</b>	<b>24.168.823</b>	<b>21.512.869</b>	<b>15.435.463</b>

Fuente: Dirección de Planificación Correos de Costa Rica S.A., Reporte de Volúmenes Postales 2013-2016. Aresep, expediente digital RA-501-2016.

Por su parte, los envíos corporativos que tienen que ver principalmente con la distribución de recibos, se han concentrado a partir del mes de julio del 2016 en un único cliente. Presentándose una disminución en éstos y en los envíos por máquina franqueadora, que apenas alcanzan las 250 unidades mensuales, por lo que Correos de Costa Rica estimó conveniente suspender este último servicio durante el año 2017. El correo nacional certificado se contrae también en un 12%.

Durante el año 2016 el correo internacional disminuyó en más de un 10%. La mayor parte de éste corresponde a impresos y revistas concentrándose en unas pocas empresas privadas. Para la proyección del 2017 se estimó que dichas empresas adoptarían los envíos de Sacas M como forma de remitir sus envíos al exterior.

Con respecto a la evolución de los servicios no regulados, las cifras permiten observar cómo la empresa Correos de Costa Rica ha tenido que ampliar su oferta e incursionar en diversas áreas tales como el comercio electrónico y la recepción de impresos provenientes del exterior. De igual forma la empresa ha reforzado los servicios que ya se prestaban antes de la evolución de los medios electrónicos, como es el caso de las encomiendas nacionales. El 60% de volumen total de éstas se

encuentra distribuido actualmente por siete clientes principales, al igual que en el caso del Porte Pago y algunos otros servicios de Correos de Costa Rica que tienen algún tipo de concentración con respecto a sus clientes principales.

El crecimiento de envíos de encomiendas nacionales del año 2016 fue de más de un 60% en relación con el año anterior, debido principalmente a las ofertas y servicios orientados hacia los clientes principales. Sin embargo, a lo largo del año 2016 se observa, una desaceleración en la tasa de crecimiento de las encomiendas nacionales, consolidándose los clientes principales y procurando Correos de Costa Rica atraer a clientes minoristas mediante el servicio de entrega en tiendas y filiales.

Correos espera durante el año 2017 consolidar sus clientes corporativos y expandir la operación tanto de telegramas corporativos por lo que el volumen de telegramas para el año 2017 sería de 690.810 unidades. Con respecto a los envíos fax, durante el año 2016 se da un cambio en la tendencia estacional disminuyendo en un 45% respecto al año anterior. En el segundo semestre del año 2016 se da un cambio en las tendencias del servicio de fax internacional, disminuyendo por primera vez por debajo de los 300 fax mensuales.

De acuerdo con las tendencias y los datos observados se estimó un promedio de imposición mensual para el año 2017 de unas 275 unidades para un total 3.300 fax internacional admitidos durante este año. Por su parte, en lo que respecta al servicio de Box Correos, se estimó que durante el año 2017 se recibirían y distribuirían un total de 161.232 envíos. En el caso del EMS internacional, a diferencia de otros servicios, no existe una concentración por parte de empresas o clientes específicos en la imposición de los envíos, por lo que se proyectó para el año 2017 un crecimiento de un 5%, estimándose que para el año 2017 se remitirán al exterior un total de 26.480 envíos.

La imposición de las Sacas M está relacionada con la concentración de los envíos de Correo no prioritario en unos pocos clientes. Correos de Costa Rica estimó que durante el año 2017 iba a cambiar la forma de envío por parte de estos clientes de impresos y revistas no prioritarias a Sacas M, por lo que la imposición esperada para el año 2017 sería de 549 sacas M con un peso total de 2.159 kilos; de las cuales 130 serían prioritarias y 419 no prioritarias.

Para el servicio de Correo Directo Internacional el 2016 representa un año atípico en cuanto a los servicios postales, ya que en este año se da un cambio fundamental en las condiciones de entrada de los envíos internacionales debido a la apertura masiva del país al servicio de compras por internet de empresas chinas, habiéndose recibido en el país a lo largo del año 2016 más de 600 mil kilos de correo ordinario debido al uso por parte de las empresas del correo básico para hacer llegar sus envíos a sus clientes. Este servicio se concentra actualmente en tres clientes principales.

Asimismo, Correos de Costa Rica proyecta que durante el 2017 más empresas ofrezcan el servicio de compras en línea, ampliando la demanda entre la población a 1,76 envíos per cápita anuales.

Esto afecta no solamente el correo nacional ordinario sino también el correo certificado el cual ascendió en el año 2016 a 758.271 unidades, estimándose que el 92% son producto de compras por internet. Tomando en cuenta lo anterior se calcula que el ingreso de envíos internacionales prioritarios será de 8.801.024, de los cuales 1.234.610 envíos serían envíos certificados.

Ahora bien, con respecto a la tendencia general a la disminución en los volúmenes de los servicios postales, existe todo un debate a nivel mundial sobre el peso que ha tenido en esta disminución, la penetración del internet y los medios electrónicos. En la mayoría de los estudios la principal conclusión es que sí efectivamente mucho de la disminución en el uso del correo tradicional está relacionado con la sustitución por los medios electrónicos, el grado en el que se da esta sustitución depende de ciertos factores.

A modo de ejemplo, la firma consultora PriceWaterhouseCooper, realizó un estudio en 2009 a solicitud de la Comisión Europea, sobre el mantenimiento del servicio postal universal en cada Estado Miembro; este estudio arroja importantes conclusiones con respecto al tema de la relación entre la caída en los volúmenes postales y su relación con la introducción de nuevas tecnologías. En el mismo se indica que:

*“(…) Históricamente, los servicios postales han sido esenciales para la comunicación a larga distancia y el transporte de correspondencia. Aunque la demanda de servicios de comunicación parece estar en constante aumento, el desarrollo de los teléfonos y los métodos posteriores de comunicación electrónica han hecho que los servicios postales en sí sean menos esenciales. Por lo tanto, la demanda de servicios postales ha sido relativamente inelástica, pero puede ser cada vez más elástica a medida que disminuye la esencialidad de los servicios*

*(…) Como cuestión teórica, el efecto total de todos los cambios tecnológicos en la elasticidad-precio de los servicios postales es ambiguo. Se puede esperar que factores como el aumento de la competencia modal a partir de alternativas electrónicas sobre la demanda de servicios postales aumenten la elasticidad de las demandas postales, en igualdad de condiciones. Sin embargo, estos efectos pueden ser compensados, en todo o en parte, por otros cambios interrelacionados. En particular, los volúmenes postales más elásticos pueden tender a desviarse a otros modos primero, de modo que la demanda restante puede ser más pequeña y menos elástica. (…)”.*

El estudio establece que, evidentemente, la competencia tecnológica ha proporcionado sustitutos y, en general, ha reducido la demanda de la correspondencia de cartas, en concreto, para los productos cubiertos por la SPU tradicional. Esto tiene varios efectos, entre ellos, un aumento potencial de los costes unitarios del operador designado en caso de perder algunas de las ventajas de economías de escala a causa de una producción menor, también estos cambios pueden reducir el valor que tiene el SPU para los consumidores, dado que los sustitutos disponibles pueden ser adecuados para resolver muchas de las necesidades anteriormente cubiertas por el SPU.



En la misma línea el Servicio Postal de los Estados Unidos (USPS, por sus siglas en inglés), realizó un estudio en el año 2013, denominado “Análisis de la elasticidad-precio de la demanda por servicios postales”, el cual realiza un examen de la sensibilidad del precio de los consumidores de servicios postales, en tres mercados dominantes de los Estados Unidos. Este estudio aporta importantes argumentos al debate del efecto sustitución en los servicios postales, ya que realiza distintas simulaciones y estimaciones que le permiten contrastar sus hallazgos con la evidencia empírica, entre ellos, afirman que:

*“(…) El Servicio Postal ha estimado los modelos de demanda durante muchos años y han encontrado demandas inelásticas para la mayoría de los productos postales dominantes del mercado. Sin embargo, a raíz de grandes y persistentes disminuciones de volumen para dichos productos, el Servicio Postal y otras partes han afirmado que la demanda postal puede haberse vuelto más elástica del precio con el tiempo, potencialmente debido a factores tales como el aumento de la competencia de los sustitutos electrónicos o el aumento de la sensibilidad a los precios de los buzones de correo que buscan ahorros en los costos. (…)*

*(…) La evidencia es clara de que ha habido una disminución en la demanda de servicios postales en los últimos años. Sin embargo, el impacto sobre la elasticidad-precio de la demanda sigue siendo una cuestión empírica. Si bien es claro en ambos casos que la curva de demanda ha cambiado, puede no resultar fácilmente evidente a partir del cambio en las cantidades si la curva de demanda se ha vuelto más pronunciada (menos elástica) o más plana (más elástica). (…)*

*(…) Los sustitutos electrónicos fácilmente disponibles harían más flexible la demanda de servicios postales. La discusión sobre la elasticidad-precio de la demanda se refiere a la respuesta de los compradores a los cambios de precios y los factores generales que determinan el grado de respuesta. La mayoría de las afirmaciones sobre la elasticidad tienen una frase clave incluida explícita o implícitamente. Esa frase, favorita de los economistas, es "todas las demás cosas permanecen constantes". Pero durante largos períodos de tiempo, todas las demás cosas no permanecen iguales. En consecuencia, las conclusiones cuantitativas y cualitativas sobre las elasticidades de los precios y la importancia relativa de sus diversos determinantes pueden cambiar. (…)*

Entre las otras cosas relevantes para la demanda de servicios postales que podrían haber cambiado, están:<sup>15</sup>

- a. Gustos y preferencias del consumidor: Se ha demostrado que a los consumidores les gustan los productos nuevos y la introducción de nuevos productos implica mayores posibilidades de sustitución.

---

<sup>15</sup> USPS, 2013:

- b. Tecnología: A nivel microeconómico, se puede hacer una pregunta sobre hasta qué punto los recientes avances de comunicación son cambios tecnológicos que "ahorran correo". La forma en que el cambio tecnológico altera la función de producción de un bien impacta directamente en las posibilidades de sustitución de los insumos y, por lo tanto, afecta la elasticidad de los precios de la demanda de los insumos.
- c. Disponibilidad de otros bienes e insumos: Las posibilidades de producción de una sociedad dependen de la tecnología y del stock de insumos. La innovación de productos puede introducir bienes e insumos que antes no estaban disponibles, lo cual puede modificar la escasez relativa de bienes e insumos, lo que afecta las posibilidades de sustitución del consumo y la producción y, por lo tanto, afecta las elasticidades de la demanda.
- d. Variables macroeconómicas: Los cambios en las variables macroeconómicas pueden afectar las demandas y las elasticidades de la demanda de bienes e insumos. Estas variables macroeconómicas incluyen la población, los ingresos del consumidor y la actividad económica general.

Resulta importante resaltar del estudio que se debe tener cuidado cuando se pretende generalizar sobre el sentido de los efectos de la tecnología en el comportamiento de los servicios postales:

*"(...) La demanda de servicios postales proviene de los hogares y de las empresas. Estos sectores tienen múltiples necesidades que satisfacer la variedad de servicios postales. Como resultado, la elasticidad-precio de la demanda difiere, incluso dentro de una empresa u hogar, dependiendo de la necesidad que subyace a la demanda de un servicio postal específico. (...)*

*"(...) Es evidente que la demanda de servicios postales ha disminuido en los últimos años a medida que hay más alternativas electrónicas disponibles. Sin embargo, no es seguro cómo la desaceleración del mercado ha cambiado la elasticidad-precio de la demanda de los diferentes servicios postales. La teoría sugiere varios efectos, no todos en la misma dirección. (...)"*

Podemos inferir entonces, que los avances en la tecnología de los medios electrónicos de comunicación, de telecomunicaciones e informáticos, han incidido en parte, en la disminución del uso por parte de la ciudadanía, de las instituciones y de las empresas del correo tradicional (LC), originando que los recursos percibidos sean insuficientes para financiar los costos fijos, obligando a que operadores como Correos de Costa Rica S.A. (en adelante Correos), deban emprender nuevas estrategias o retos de negocio y a tomar decisiones sobre su gestión, con el fin de poder dar sostenibilidad financiera a la empresa, por medio del incremento en sus ingresos.

Según la estimación de la demanda postal para el año 2017 que realiza Correos<sup>16</sup> y que envía a la Aresep como parte de la solicitud de revisión tarifaria, los servicios postales (regulados y no regulados), enfrentaron diversas situaciones en el 2016, que motivaron la solicitud de incremento tarifario, enviada en ese mismo año para entrar a regir en 2017, entre ellas:

*“(...) 1.- La desaparición progresiva del mercado de correo tradicional y la profundización del área digital, siendo el año 2016 el año de mayor crecimiento histórico en esta área después de un periodo de relativo estancamiento en la expansión de los servicios de internet y servicios digitales profundizándose en especial en el área de internet móvil y reflejándose dicha tendencia en la caída del correo ordinario.*

*2.- El gran auge del mercado internacional de compras online da como resultado un crecimiento exponencial del correo internacional de entrada al país, ingresando al país más de 600 mil kilos de correo ordinario durante el 2016.*

*3.- Tanto en los servicios tradicionales como los no tradicionales el volumen tiende a concentrarse en unos pocos clientes. Si bien dicha tendencia se ha venido profundizando a lo largo de los años, la desaparición progresiva del pequeño cliente en el área del Correo tradicional hace que sea más importantes las alianzas y los planes comerciales dirigidos a clientes específicos que las tendencias históricas. (...)”.*

#### **D. EL SPU EN COSTA RICA: FINANCIAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD.**

En línea con la estrategia postal global adoptada por la Unión Postal Universal, los organismos postales internacionales han orientado sus esfuerzos a impulsar los procesos de reforma y desarrollo sectorial, a fin de garantizar el SPU en los países en desarrollo, mediante el apoyo a las acciones contempladas en los llamados Planes Integrales de Reforma y Desarrollo Postal (PIDEP), que han sido formulados en más de 60 países en el todo el mundo.

Las Actas de la UPU establecen las bases del SPU, relativas especialmente a la prestación mínima obligatoria para todos los países miembros, en donde cada país tiene la responsabilidad de determinar las características y condiciones en las que brinda el SPU, las cuales deben estar basadas en su propia realidad.

Como se muestra en el gráfico 3, en nuestro país el SPU se financia principalmente a través de los ingresos por ventas en la explotación los servicios no regulados; con respecto a esta forma de financiamiento, incluso la UPU ha señalado que esta es una de las más comunes y más “sanas” formas en las que puede financiarse el operador postal designado, sin embargo, la misma exige una posición dominante del mercado, por lo menos en los servicios postales básicos y seguramente exige

---

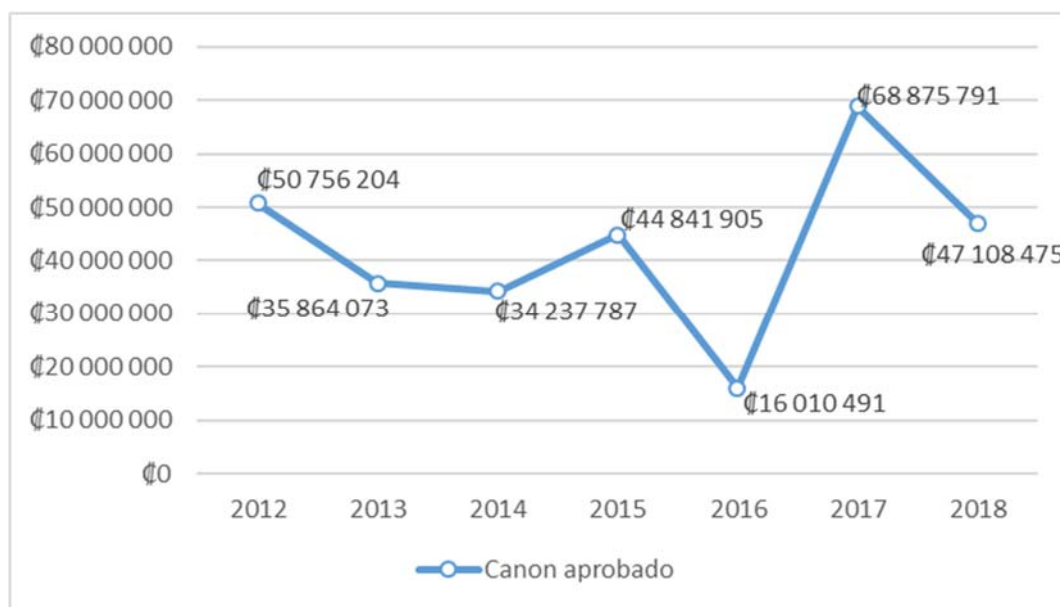
<sup>16</sup> Folios 46 y 47 del expediente público ET-053-2017. Disponible en [http://apps2.aresp.go.cr/SINDI/Views/Et\\_estudioTarifario.aspx#](http://apps2.aresp.go.cr/SINDI/Views/Et_estudioTarifario.aspx#)

el establecimiento de un área de reserva, de explotación exclusiva del operador, suficiente para asegurar los ingresos requeridos y debidamente protegida para que se cumpla en la práctica.

En estas modalidades de financiamiento, la UPU establece que para compensar los costos de brindar el SPU en áreas no rentables concretamente identificadas, debe establecerse un pago ya sea semestral o anual de un canon de los operadores privados a través de un fondo público con ese destino. Sin embargo, en nuestro país, si bien existe el tema de la concesión para operadores privados, que implica el pago de un canon por la prestación del SPU, existe una diferencia con respecto a la mayoría de países que utilizan esta forma de financiamiento, ya que al reconocerse el SPU como un servicio público, se le exige también al operador designado, que pague un canon por la prestación del SPU, servicio que además por ley, se encuentra en la obligación de prestar.

Este canon, como se indicó anteriormente, tiene fundamento en la Ley N° 7593, artículo 82, el cual establece que, por cada actividad regulada, la Aresep cobrará un canon que funciona como licencia para que Correos pueda prestar los servicios postales regulados por el Estado, a la inversa de cómo se financia por ejemplo en Europa.

**Gráfico 2. Canon Aprobado por ARESEP para los Servicios Postales. 2014-2016.**



*Fuente: Elaboración propia con información de Aresep.*

Como puede observarse, el comportamiento del monto del canon, no sigue ninguna tendencia y más bien presenta fluctuaciones amplias a partir del 2015. Según información proporcionada por la Aresep, la variabilidad en este rubro depende principalmente de los ajustes relacionados con el superávit de Correos, según la liquidación que realiza anualmente la Dirección Financiera de Aresep. A continuación, se detalla la composición de dicho canon (Folio 576).

**Tabla 5. Detalle del Cálculo del Canon de Servicio Social Postal. 2014-2018**

<b>Detalle</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Promedio ingresos	6.468.611.726	20.858.546	17.397.208	11.288.322
Participación %	1,28%	1,20%	1,05%	0,88%
Costos Directos	22.809.595	23.831.565	21.895.839	20.116.115
Costos Indirectos	42.743.367	44.503.193	40.745.727	35.076.860
<b>Canon Bruto</b>	<b>65.552.961</b>	<b>68.334.757</b>	<b>62.641.566</b>	<b>55.192.975</b>
(-) Otros ingresos	-3.311.614	-3.258.373	-1.580.798	-1.218.305
(-) Superávit*	-17.639.920	-49.065.893	7.815.022	-6.866.195
<b>Canon neto</b>	<b>44.601.428</b>	<b>16.010.491</b>	<b>68.875.790</b>	<b>47.108.475</b>

*Fuente: Dirección de Competencia. Expediente 065-17-EM, Folio 576.*

El canon del servicio social postal, sigue los mismos principios del cobrado a los demás sectores regulados, esto es, considerando la normativa de presupuestos públicos y los costos directos e indirectos en el que deben incurrir las diferentes dependencias de la Aresep para poder brindar el servicio de regulación. Una vez determinado el canon por actividad, se distribuye entre los regulados (agua, energía y transporte) de acuerdo con el porcentaje que representan dentro del sector, el cual está relacionado con el promedio de ingresos de los últimos 5 años, generando el canon bruto por empresa o regulado. (Folio 576)

El superávit de Correos de Costa Rica experimenta un decrecimiento para el 2016 de alrededor de un 8,95% (₡1.967.285.459). Este superávit corresponde al excedente de operación de los servicios regulados únicamente. Para el 2017, según las proyecciones realizadas por la Intendencia de Transporte, se requeriría un incremento en las tarifas de los servicios regulados por encima del 110%, para que Correos pueda obtener ingresos de alrededor de ₡12.222.310.982, y a su vez obtener un excedente de operación de los servicios regulados, de ₡444.552.237, con un margen de ganancia de 3,8%.

No obstante, la solicitud de incremento tarifario de Correos para el 2017, con todo y las proyecciones financieras y de volúmenes postales, no llega ni siquiera al 110%, puesto que en palabras de la empresa<sup>17</sup>:

<sup>17</sup> Aresep. Expediente ET-053-2017, folio 598.

*“(…) nuestra propuesta de tarifas no sea la que se requiere para mantener el servicio social regulado. Sino más bien recuperar un poco de ingreso que colabore con el equilibrio global de la empresa. (…)*

*(…) En un ejercicio rápido de nuestro modelo se requeriría de un incremento de 247% en las tarifas reguladas para poder obtener los ingresos que sostengan los costos de estos servicios. Situación que produciría una mayor contracción de la demanda y a la postre desaparición del servicio postal regulado en el País. (…)”*

Con respecto a la distribución de los costos de Correos de Costa Rica, en la tabla 6 podemos ver que, el total de costos estimados por Correos para el año 2017, se encuentra distribuido entre costos fijos y variables; una parte de los costos fijos son asignados a ciertos procesos específicos de la actividad postal (admisión, tratamiento, transporte y distribución, tanto en apartados como a domicilio). La asignación de esos costos, es definida por la empresa según el Manual para la elaboración de la Propuesta de Servicio Postal Universal de la Unión Postal Universal y la Unión Postal de las Américas, España y Portugal, publicado en el 2010.

**Tabla 6. Plazos en la Entrega de Correspondencia Ordinaria**

<b>Detalle</b>	<b>% Distribución</b>
<b>Admisión</b>	21,00%
<b>Tratamiento o clasificación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En el origen: En la oficina de origen se realiza una preclasificación y en el Centro de Clasificación.</li> <li>• En el destino: Clasificación dentro del centro de reparto.</li> </ul>	18,00%
<b>Transporte</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte urbano de la oficina de origen al centro de clasificación.</li> <li>• Transporte entre localidades o internacional.</li> <li>• Transporte urbano del centro de clasificación de destino al centro de reparto.</li> <li>• Transporte final del centro de reparto al domicilio.</li> </ul>	12,00%
<b>Distribución en apartados</b>	19,60%
<b>Distribución a domicilio</b>	29,40%
<b>Porcentaje de distribución total</b>	100,00%

*Fuente: Elaboración propia con información de Aresep*

Desde hace más de una década, la franja de servicios regulados que brinda Correos es deficitaria en cuanto a su equilibrio económico; por ejemplo, para el periodo de enero a diciembre 2017, los costos totales reportados por la empresa ascienden a \$21.810.528.378,14 de los cuales el 53,85% corresponde a los servicios regulados y el restante 46,15% a los servicios no regulados. Sin embargo, en lo que respecta a los ingresos la situación es a la inversa, de los \$23.028.528.641 que ingresaron a la empresa en ese mismo período, un 31% corresponde a los servicios regulados y el restante 69% a los no regulados.

Esta situación ha provocado que la empresa venga trabajando en la sustentación de los mismos, con la generación de recursos de los servicios no regulados. Desde el año 2014, la brecha de ingresos entre servicios regulados y no regulados, se ha ido ampliando por esta necesidad de la empresa de potenciar y diversificar la cartera de servicios no regulados desarrollando nuevos negocios. Esto con el objetivo de desencadenar un mayor volumen de ingresos, y así cumplir las prioridades institucionales de sostenibilidad financiera de la empresa y de diversificación de fuentes de financiamiento, entre ellas:

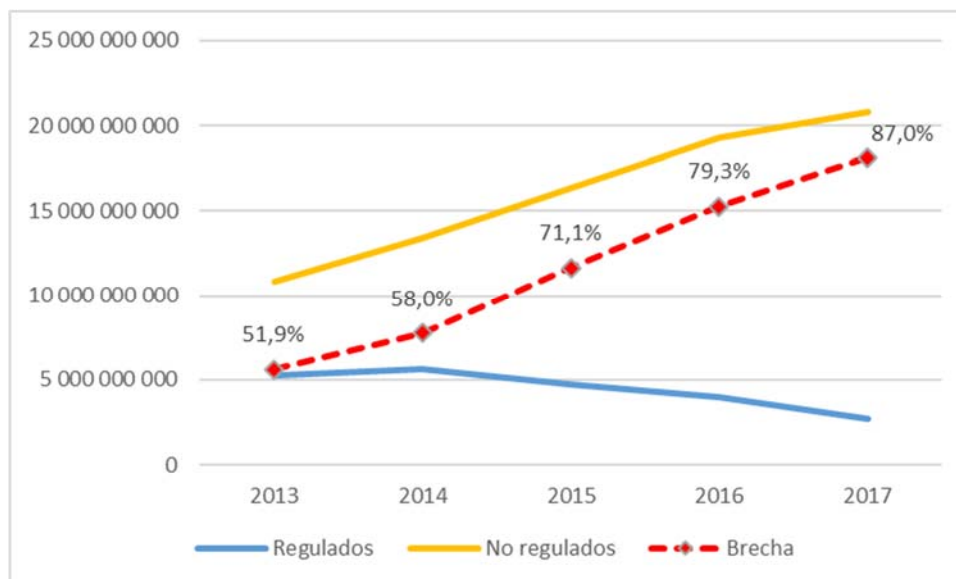
“(…)

*a. Sostenibilidad financiera de la Empresa, en términos de negocio e ingresos. Desarrollo de nuevos negocios. Consiste en la cobertura total de los costos operativos, mediante una optimización de los procesos que permitan un incremento en los volúmenes de los servicios, desencadenando por lo tanto un incremento en los ingresos que generan un balance positivo al final del período.*

*b. Diversificación de fuentes de financiamiento para la modernización de la Empresa (inversión estratégica). Consiste en establecer como prioridad institucional la diversificación de las fuentes de financiamiento, modificando su estructura actual de financiamiento con recursos propios hacia nuevas modalidades. El nivel gerencial ha visto la necesidad de buscar nuevos nichos de mercado en donde ofrecer sus servicios y aprovechar la infraestructura de que dispone a nivel nacional; lo que le permite garantizar al usuario la entrega de su envío a cualquier punto del país; ventaja que no ofrecen las empresas que se encuentran en el mercado realizando actividades de mensajería. (...)*”

Como se observa en el gráfico 3, para 2014, la brecha de ingresos entre ambos servicios era de un 58% aproximadamente, misma que ha ido creciendo a una tasa creciente hasta presentarse actualmente una diferencia del 87% entre los ingresos percibidos por servicios regulados versus los no regulados.

**Gráfico 3. Ingresos por Servicios Regulados y no Regulados de Correos de Costa Rica 2013-2017<sup>18</sup>**



Fuente: Elaboración propia con información de Correos de Costa Rica S.A.

No obstante, pese a que la principal fuente de financiamiento del SPU son los ingresos provenientes de los servicios no regulados y éstos han ido en aumento, la utilidad derivada de los mismos no ha sido suficiente para evitar un impacto en la situación financiera de Correos de Costa Rica, debido a que las pérdidas por concepto de los servicios regulados, afectaron la sostenibilidad financiera general de la empresa.

Aunado a esto, la empresa sostiene que el comportamiento en los volúmenes de correspondencia regulada también se ve afectado por la tarifa que se ofrezca a los usuarios de estos servicios, ya que, ante un aumento abrupto, se reduciría en gran manera la demanda por el servicio, generando un nuevo déficit. De ahí que Correos afirma que la propuesta de tarifas planteada para el 2017, no sea la que se requiere para dar sostenibilidad al servicio postal regulado, sino más bien, sería para recuperar un poco de ingreso que colabore en el equilibrio global de la empresa:

*“(...) En un ejercicio rápido de nuestro modelo se requeriría de un incremento de 247% en las tarifas reguladas para poder obtener los ingresos que sostengan los costos de estos servicios. Situación que produciría una mayor contracción de la demanda y a la postre la desaparición del servicio postal regulado en el país. Con la solicitud de tarifas propuesta por Correos de Costa Rica S.A., para el grupo de servicios regulados por ARESEP, no se espera obtener el equilibrio económico de los mismos. (...)” (Correos de Costa Rica, 2017)*

<sup>18</sup> El valor del 2017 corresponde a un dato preliminar.



Esta problemática conduce a la empresa Correos, a una situación de “descreme” del mercado, en la que el operador designado se ve en la obligación de prestar el servicio social postal en todo el país, a precios que quizás no compensen el costo de brindar dicho servicio, aunado a la disminución en los volúmenes de este servicio, presente en todo el mundo incluido nuestro país; mientras que sus competidores, tienen no sólo la posibilidad de cobrar la tarifa que deseen, sino que, además, como ya se indicó, también pueden elegir la zona a la que le brindan los servicios según qué tan rentable sea ésta.

Desde la óptica de los principios básicos de la economía del bienestar, es posible determinar el costo social de la regulación en cuestión, o bien, sobre quién recaea éste principalmente. En teoría económica el *costo social* es el costo alternativo de los recursos usados en la producción de un bien, más cualquier pérdida de bienestar o incremento en los costos que la producción de ese bien pueda ocasionar a cualquier otra actividad productiva. Consiste en el beneficio que deja de percibir la sociedad o el gravamen que ella sufre por la ejecución de una determinada actividad económica proveniente del Estado o de los particulares (Stiglitz, 2003).

Se debe tener en cuenta que el costo de brindar el SPU, está condicionado por la forma de financiarlo, de ahí que sea relevante en las mediciones de dicho costo, contemplar este factor. Por ejemplo, en una situación de competencia sin restricciones entre proveedores de servicios postales, las obligaciones del SPU inducen distorsiones con respecto a la entrada de competidores y en la estructura de mercado de equilibrio, que generan tanto costes sociales como beneficios sociales<sup>19</sup>.

Una forma sencilla de mostrar la pérdida de bienestar producto de la situación actual del sector postal en nuestro país, partimos de una aproximación lineal de la demanda y la oferta por servicios postales, a partir de los principios básicos de la economía del bienestar y la definición de costos y beneficios sociales.

La Economía del Bienestar estudia cómo afecta la asignación de los recursos al bienestar económico, principalmente nos interesa analizar en este caso, el bienestar de la sociedad como un todo (Fontaine, 1999). El excedente del consumidor (EC) del productor<sup>20</sup> (EP) son dos instrumentos de

---

<sup>19</sup>[http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE\\_808\\_161-188\\_927A0009A2E24D938527CC3C5AC713BF.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_808_161-188_927A0009A2E24D938527CC3C5AC713BF.pdf)

<sup>20</sup> Excedente del Consumidor (EC): es la diferencia entre lo que se está dispuesto a pagar y lo que realmente se paga. El excedente del consumidor mide el beneficio o bienestar que alcanzan los compradores de un bien cuando participan en un mercado. Dada una cantidad cualquiera, el precio que viene dado por la curva de demanda, es decir, la altura de dicha curva, muestra la disposición a pagar de algún consumidor por esa unidad del bien. Disposición a pagar: es la cantidad máxima de dinero que pagaría un consumidor por un bien o servicio. Por tanto, el excedente del consumidor gráficamente puede identificarse como el área situada entre la curva de demanda y el precio de mercado.

Excedente del Productor (EP): es la cantidad de dinero que percibe un productor por un bien o servicio menos el coste de producirlo. El excedente del productor es una medida cuantitativa del beneficio o bienestar que alcanzan los vendedores de un bien cuando participan en un mercado.

medida que se pueden utilizar para estudiar el bienestar de tanto de consumidores o usuarios como de los oferentes de un mercado, en este caso, del mercado de servicios postales en Costa Rica.

Una asignación eficiente es la que maximiza el excedente total que reciben todos los miembros de la sociedad. El equilibrio competitivo del mercado es eficiente, porque maximiza el excedente total. Gráficamente, dicho excedente se representa como el área comprendida entre la curva de demanda y la curva de oferta. Dicha área puede interpretarse como la suma del excedente del consumidor y el excedente del productor, o bien como la diferencia entre el valor que tiene el bien para los compradores y el coste de producirlo.

El excedente total es máximo en el equilibrio competitivo del mercado. Si se asignan menos recursos a la producción del bien, se dejan de intercambiar unidades cuyo valor es menor que su coste hay una pérdida de eficiencia. Si se asignan más recursos a la producción del bien, se intercambiarían unidades cuyo valor es menor que su coste el excedente total se reduciría.

Además, el funcionamiento competitivo del mercado permite garantizar que el consumo del bien se asigna a aquellos individuos que le conceden mayor valor; del mismo modo, el bien lo producen las empresas que son capaces de hacerlo con el menor coste posible. También se debe mencionar que los cambios en bienestar que nos interesa medir son aquellos generados por cambios en precios y el ingreso de los individuos a través de políticas y/o proyectos.

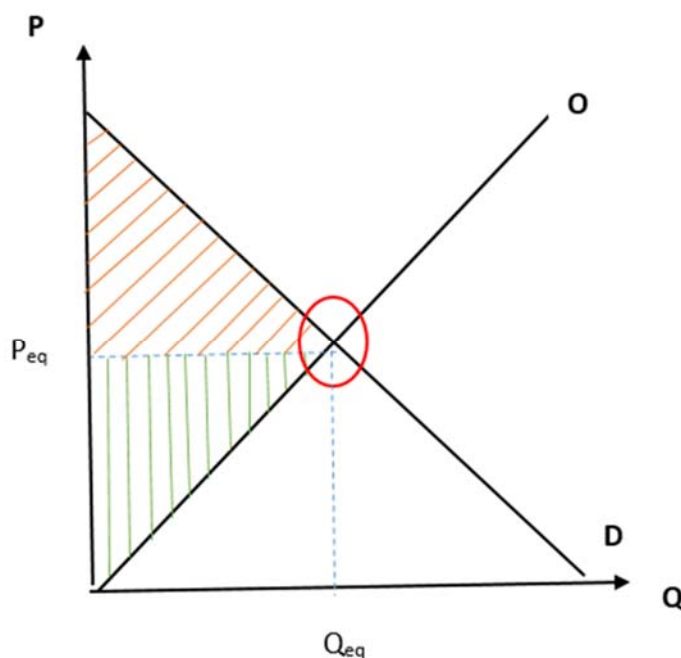
La situación de equilibrio competitivo del mercado de servicios postales estaría representada en la figura 2, sería el caso en el que no existiera fijación tarifaria por parte de Aresep y por ende Correos de Costa Rica compitiera al igual que el resto de las empresas, en toda la franja de servicios postales. A efectos de simplificar nuestro análisis, vamos a tomar la correspondencia clasificada en LC (correo tradicional) que cuente con un peso límite de 2 kg como ejemplo para representar los servicios regulados, ese sería nuestro único bien en el mercado de servicios postales.

Gráficamente se tiene la situación de una única empresa que es Correos de Costa Rica y la demanda a la que se enfrenta, la cual es individual en este caso. El área sombreada en color naranja, representa el excedente del consumidor y el área sombreada en verde, el excedente del productor. En esa situación al precio  $P_{eq}$  los consumidores están dispuestos a adquirir una cantidad de servicios postales  $Q_{eq}$  y los oferentes están dispuestos a ofrecer esa misma cantidad a ese precio.

---

Dada una cantidad cualquiera, el precio que viene dado por la curva de oferta, es decir, la altura de dicha curva, muestra el coste que supone para un vendedor ofrecer el bien o servicio. Por tanto, el área situada debajo del precio y encima de la curva de oferta mide, gráficamente, el excedente del productor en un mercado.

**Figura 2. Situación de Competencia Perfecta sin Fijación de Tarifas**

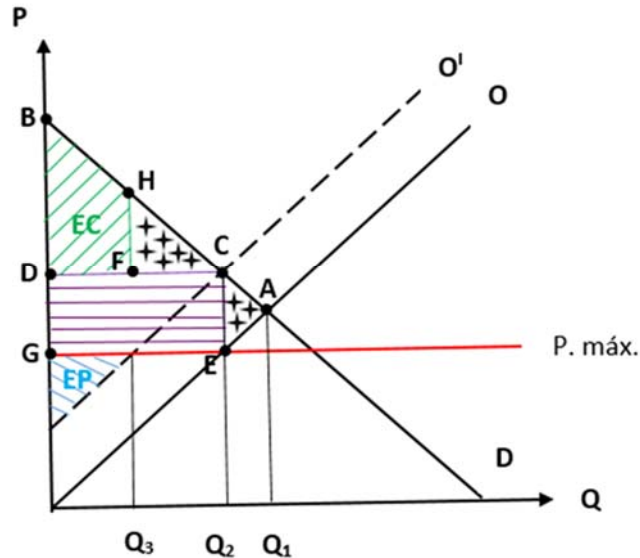


La situación actual es un tanto diferente, la figura 3 representa la misma situación de mercado que en la figura 2. Primeramente, vamos a considerar el efecto del canon cobrado a la empresa Correos, este se representa en la figura X como la nueva curva de oferta  $O^1$ . Al nuevo punto de equilibrio producto del canon (punto C), la cantidad llevada al mercado ( $Q_2$ ) va a ser inferior a la cantidad de equilibrio inicial ( $Q_1$ ), pero el precio que percibe el oferente será el situado sobre la curva de oferta original porque se debe contemplar el pago del canon, aunado al hecho de que dadas las condiciones del SPU, Correos debe garantizar la prestación de este en la totalidad áreas del país y a todos los ciudadanos. De aquí la empresa reciba un precio D teniendo que brindar una cantidad  $Q_1$ .

Ahora bien, la regulación actual no sólo contempla el pago del canon por parte de la empresa, sino que además tenemos una situación de fijación tarifaria, la cual se representan en la figura 3 por la línea roja P máx. Si no se tuviera la fijación, Correos podría cobrarle un precio más alto al consumidor para trasladarle parte del costo del canon, sin embargo, con la fijación y con un costo marginal como  $O^1$ , vamos a tener un incremento en el EC pero en el caso de Correos, independientemente de cuánto sea el volumen del bien que efectivamente venda, tiene que pagar el canon por lo que se obligaría a la empresa a llevar al mercado una cantidad como  $Q_3$ .

No obstante, por las condiciones ya mencionadas de prestación de servicios como los regulados, el operador no puede limitar la cantidad de éstos que lleva al mercado, encontrándonos en una situación de ineficiencia en la que la pérdida de bienestar para lo que es la prestación del servicio social de comunicación postal, recae sobre el operador Correos de Costa Rica. En la figura 3 el área DCGE corresponde a la recaudación del Gobierno (en este caso Aresep) producto del canon, áreas HFC y CAE representan las pérdidas de eficiencia producto del esquema actual de regulación.

**Figura 3. Situación Actual del Sector Postal con Fijación de Tarifas**



Este ejemplo, si bien es una simplificación de la situación actual del mercado postal en Costa Rica, evidencia la necesidad de revisar la regulación actual con el fin de minimizar las pérdidas de eficiencia que se están presentando producto de las condiciones impuestas a Correos de Costa Rica dada la situación de mercado que enfrenta. Si bien el pago del canon representa un porcentaje relativamente pequeño de los costos totales de Correos de Costa Rica para el período de enero a diciembre de 2017 (0,43%), es evidente que la forma de financiar el SPU actualmente, hacen que la prestación de dichos servicios sea deficitaria para la empresa Correos, por lo que termina financiando el SPU con los servicios no regulados

Es entonces que, al igual que en Europa y algunos otros países desarrollados, el marco regulatorio descrito anteriormente, con restricciones y condiciones de servicio público y privado, presenta un problema con la carga financiera de las obligaciones del SPU; por lo que existe la necesidad de equilibrar dicha carga por alguna vía. Como se mencionó en apartados anteriores, la experiencia europea sugiere ciertas medidas, entre ellas: implementar un fondo de compensación, dotado bien con cargo a los entrantes en el mercado y/o a los usuarios o bien con la apelación a los presupuestos generales de los Estados miembros; y/o compensar al operador designado ya sea con la asignación de un área reservada sobre una parte del negocio perfectamente delimitada, o con la atribución de derechos especiales y exclusivos.

## V. LIMITACIONES LEGALES O ESTRUCTURALES DEL SECTOR POSTAL COSTARRICENSE

Con el fin de contar con mayores elementos para la realización de este estudio se solicitó a Correos de Costa Rica S.A., la Aresep y el Ministerio de Gobernación su posición con respecto a las posibles limitaciones legales o estructurales del sector postal, sin embargo, solamente la empresa encargada de la prestación del servicio realizó manifestaciones al respecto que a continuación se presentan.

Por otra parte, en la investigación realizada se obtuvo un documento elaborado por la Contraloría General de la República que resulta especialmente importante de mencionar por cuanto realiza una serie de manifestaciones en relación con el tema que en este apartado se analiza.

### A. POSICIÓN DE CORREOS DE COSTA RICA S.A.

De lo expuesto por Correos de Costa Rica se infiere que, una de las principales limitaciones que en su criterio subsisten en el sector postal, desde el punto de vista legal, es precisamente la falta de un instrumento jurídico que venga a establecer una regulación sistemática para todo ese sector y que resulte de tal suerte comprensiva, de los servicios que se involucran en la actualidad bajo ese ámbito, así como también, de todos los agentes económicos que intervienen en dicho sector.

En este sentido señala que, la regulación legal que existe para el sector postal, se asienta en la Ley de Correos N° 7768 del 24 de abril de 1998, la cual está básicamente diseñada y pensada en función del operador oficial que en esa misma ley concomitantemente se creó, con lo cual se dejó de lado la idea de una regulación sistemática para todos los operadores que intervienen en ese mercado.

A lo anterior se agrega de nuestra parte que, en el Reglamento a la Ley de Correos, esto es, el Decreto Ejecutivo Número 27238-G del 18 de agosto de 1998, las normas que se establecieron, se enfocaron únicamente en regular a dicha empresa estatal, con la única salvedad, a partir de su numeral 30 y hasta el 59, en donde se reguló específicamente, lo concerniente al tema del otorgamiento de concesiones para la prestación eventual del servicio social de comunicación postal por parte de operadores privados y en donde como ya se ha abordado amplia y precedentemente, a la fecha, nunca se ha otorgado concesión alguna.

Respecto al tópico expuesto, valga citar expresamente, los argumentos esgrimidos por la empresa Correos de Costa Rica, según la cual, dentro de las limitaciones y problemas que dicho marco jurídico presenta, se pueden señalar las siguientes:

**“(…) 1- El sector postal no cuenta con un instrumento jurídico que consolide su desarrollo y ordene la participación privada, que sin restringir la libertad de comercio asegure un servicio fundamental como es el de las comunicaciones a todos sus ciudadanos en iguales condiciones.**

**2- Existe una necesidad de establecer una regulación sistemática, en la que se determine el régimen al que se ha de sujetar la prestación del servicio postal universal, se garantice el derecho a las comunicaciones postales de todos los ciudadanos y empresas, así como sus deberes y obligaciones.**

3- Pese a la diversidad y alta tasa de crecimiento en algunos de los segmentos de los servicios postales del país, existen limitaciones de calidad, precio y acceso, lo que hace que las oportunidades y la competitividad se vean disminuidas.

**4- Marco legal inadecuado enfocado únicamente en Correos de Costa Rica.**

**5- Los servicios postales no cuentan con regulación.**

6- Obligaciones de universalidad del servicio postal indefinidas.

**7- Un marco legal fraccionado y dirigido únicamente al operador estatal.**

8- Los habitantes del país no cuentan con un servicio adecuado y con facilidades de acceso.

**9- Inexistencia de políticas sectoriales para el desarrollo del sector postal.**

10- No se fortalece el papel del sector postal como instrumento para el desarrollo nacional.

11- No se ha garantizado la universalidad de los servicios (auto sostenible).

12- Falta preparar al sector para la integración internacional.

**13- Se debe fortalecer el papel regulador postal del Estado.**

14- No se ha procurado reestructurar al operador oficial.

15- No se estimula el desarrollo de servicios.

16- No hay equilibrio entre universalización y competencia.

**17- No existen normas en el sector que permitan la claridad y la libertad de competencia.**

(...)”. (Folio 109. El resaltado es nuestro).

Finalmente, dicho operador estatal adiciona a su explicación del marco de limitaciones antes apuntadas, indicando al efecto que:

*“(…) 1- A Correos de Costa Rica, se le traslado la obligación estatal de asegurar los servicios postales, sin ningún tipo de estructura jurídica que le permita asegurar tales servicios a niveles aceptables de calidad. Hoy en día vemos como las condiciones de prestación de los servicios postales, se prestan en las localidades rurales o de difícil acceso en condiciones irregulares o del todo no se dispone de red postal.*

*2- Para que Correos de Costa Rica S.A., pueda cumplir con ese cometido requiere que se le posibilite su modernización, toda vez que no hacerlo significa no cumplir con un derecho de la sociedad, y no explotar el potencial económico de un sector muy dinámico de la economía y de la sociedad.*

**3- La Ley N.º 7768 que crea a Correos de Costa Rica, olvidó al sector, y se centró en generar normas para el operador oficial, al que obliga a actuar en un sector no regulado, bajo reglas exclusivas del sector público. Como resultado tenemos que los operadores privados, sin ninguna forma de reglamentación u obligación, prestan sus servicios principalmente en las ciudades más importantes del país, donde están las fuentes de recursos, dejando al operador oficial las áreas no rentables, como consecuencia encontramos que en los últimos años Correos de Costa Rica, frente a la necesidad empresarial de subsistir (mantener ajuste**

**entre ingresos y egresos), ha tenido que reducir su número de sucursales.**

4- Fortalecer el marco normativo para el operador designado por el Estado (Correos) para prestar el servicio.

5- Falta proteger más los derechos de los usuarios de los servicios postales, asegurando eficiencia, igualdad, continuidad, calidad, mayor y mejor cobertura, mayor y mejor información, más y mejores alternativas en la prestación de los servicios.

6- No se ha complementado la competencia efectiva en el mercado postal, como mecanismo para aumentar la disponibilidad de servicios, mejorar su calidad y asegurar precios asequibles.

7- No se promueve para Correos el desarrollo y el uso de los servicios postales dentro del marco de la sociedad de la información y el conocimiento y como apoyo a sectores como salud, seguridad ciudadana, educación, cultura, comercio y gobierno electrónico. (...)" (Folio 116. El resaltado es nuestro).

## **B. POSICIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Sobre este mismo tema se estima pertinente señalar, los comentarios esgrimidos por la Contraloría General de la República, concretamente, por su División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Públicos Generales, quien mediante Informe N° DFOE-PG-IF-06-2012 del 6 de noviembre del 2012, denominado "Informe de la Auditoría Operativa Realizada en Correos De Costa Rica S.A. sobre la Eficacia de la Estrategia de la Gestión de Negocios del Área Comercial para Contribuir a la Sostenibilidad Financiera", se refirió ---entre otros aspectos--- a la falta de claridad en el marco legal para la regulación de los servicios postales en el país. En ese sentido, el ente contralor expuso en lo conducente:

***"(...) Falta de claridad en el marco legal para la regulación de los servicios postales.***

2.48 Antes de la emisión de la Ley de Correos, la gestión del servicio postal dependía de la cartera de Gobernación y la normativa no preveía la posibilidad de otorgar concesiones a particulares, por lo cual la gestión era directa y exclusiva del Estado.

2.49 Con la Ley se previó, la posibilidad de otorgar concesiones a particulares para que participen en la prestación de los servicios postales (artículos 10 y 11), y se reguló de manera limitada el procedimiento para el otorgamiento de las concesiones, en su Reglamento (artículos 30 al 59).

2.50 Al respecto, el artículo 10 (párrafo final) indica que la prestación de servicios postales distintos de los que se mencionan en el párrafo primero de ese mismo numeral, quedará sujeta a las disposiciones de la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, N° 7472, de 20 de diciembre de 1994. El artículo 10 indica lo siguiente:

***"ARTÍCULO 10.- Concesiones***

***Por medio del Ministerio de Gobernación y Policía, el Estado podrá otorgar concesiones a personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, para prestar los servicios sociales de comunicación postal. Estas concesiones tendrán un plazo máximo de cinco años y podrán***

*ser renovadas por períodos iguales. Los concesionarios deberán cancelar, a favor del Estado, un canon anual que fijará la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.*

*Las concesiones y sus renovaciones deberán otorgarse con los requisitos que se definan en el reglamento de la ley y aseguren los principios de publicidad, igualdad, libre competencia, eficiencia y cobertura total del servicio.*

*Los ingresos resultantes de estas concesiones serán depositados por los concesionarios a la orden de Correos de Costa Rica y esta los utilizará, prioritariamente, para financiar la prestación del servicio postal social en las áreas rurales del país.*

*La prestación de servicios postales distintos de los mencionados en el párrafo primero, quedará sujeta a las disposiciones de la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, N° 7472, de 20 de diciembre de 1994.”.*

*2.51 Por otra parte, en cuanto a regulación de tarifas el artículo 11 de la Ley 7768 establece que serán reguladas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), según los procedimientos establecidos en su ley, las tarifas de los servicios sociales de correos definidos en el artículo 5 (aunque es el artículo 6 de la ley 7768) y prestados por Correos de Costa Rica, S.A., así como las de otros servicios de correos que brinden en forma monopólica u oligopólica. Agrega el numeral 11 que por tal razón ARESEP queda autorizada para cobrar el canon correspondiente a las empresas prestatarias del servicio, sujetas a su regulación, cualquiera que sea el estatus jurídico que posean, y que en el caso del servicio social de correos, las tarifas deberán cubrir los costos necesarios para que el servicio se preste en todo el país.”.*

*2.52 Se desprende de lo expuesto que hay falta de claridad en la ley, en cuanto a que el artículo 3 de la ley hace referencia a todos los servicios postales que operen en el país estarán sujetos a los convenios internacionales postales y de telecomunicaciones ratificados por Costa Rica, las disposiciones de esta ley, las leyes conexas y los reglamentos que se dicten sobre esta materia, y por otro lado, el último párrafo del artículo 10, sobre concesiones, señala: “La prestación de servicios postales distintos de los mencionados en el párrafo primero, quedará sujeta a las disposiciones de la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, N° 7472, de 20 de diciembre de 1994”.*

*2.53 Lo anterior se refiere a todos los servicios distintos de los servicios sociales de comunicación postal; los cuales en la actualidad, efectivamente se rigen por la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor. Pero además deben regirse por lo indicado en el artículo 3 de la Ley de Correos, ya que dichas actividades pudieran estar rozando con los convenios internacionales adoptados, así como con la Constitución Política, en cuanto al servicio postal, tomando en consideración la limitación que realizó el legislador en el artículo 6 de la Ley de Correos, del servicio público postal al envío de "cartas", aún y cuando el legislador pretendió consagrar el concepto de "servicio universal" en materia postal.*

*2.54 De igual manera el artículo 11, dispone en el tema de tarifas “...así como las de otros servicios de correos que brinden en forma monopólica u oligopólica.”; así las cosas, pareciera que la Ley, sí dispone que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, también regulará esos “otros servicios postales”, por lo que ante éstas ambigüedades y falta de claridad, la Ley*



*debe ser revisada.*

*2.55 De acuerdo con lo indicado por el Gerente Comercial de Correos de Costa Rica, S.A., en el mercado postal costarricense hay numerosos operadores informales (alrededor de 130) que ejercen actividades postales sin sujeción a controles y regulaciones tarifarias, lo que deja en desventaja competitiva a Correos de Costa Rica, S.A. porque pueden ofrecer si quieren precios más bajos.*

*2.56 En cuanto a los demás servicios postales estos quedan sin regulación tarifaria, ya que se rigen por la ley de la libre competencia, afectando a Correos de Costa Rica, S.A., cuyos costos de operación, a diferencia de las demás empresas que operan en el sector, son muy elevados, como producto de mantener la estructura pública que opera en todo el territorio nacional, y el financiamiento, con el producto de los ingresos de sus ventas, de gastos derivados del pago del canon y el financiamiento de la convención colectiva de la empresa.*

*2.57 La problemática indicada había sido tratada anteriormente (año 2005) en el estudio “Plan Integral de Desarrollo y Reforma Postal (PIDEP)”, el cual señaló que es conocido y verificado que existen toda clase de operadores, prestando toda clase de servicios (operadores de servicios en la categoría de los servicios básicos, en envíos de correspondencia, cartas e impresos) y paquetería nacional, y en el otro grupo están las empresas internacionales de servicios postales expresos o servicios courier y algunas empresas nacionales y regionales.*

*2.58 El citado Plan se refirió a la existencia de pequeñas organizaciones cuya condición jurídica, laboral y fiscal no es clara; que además de esto, no hay reglamentos sectoriales que les exijan requisitos operativos básicos para ingresar a las actividades del sector; que no es posible afirmar que ofrezcan servicios con condiciones de calidad de servicios, expresadas en términos de seguridad (como garantía de que los envíos no se extravíen ni tampoco sean entregados en lugares equivocados), regularidad (como garantía de que los servicios sean brindados de forma estandarizada para que los clientes sepan a qué atenerse con respecto a las características y condiciones del servicio) y velocidad (como garantía de que la entrega ocurra en un límite máximo de tiempo que es de conocimiento previo del cliente).*

*2.59 Lo anterior, muestra una situación desventajosa de Correos de Costa Rica, S.A. frente a sus competidores, ya que los precios de los servicios sociales de comunicación postal deben ser prestados a precios regulados, mientras que los operadores privados pueden brindar esos servicios a precios de su conveniencia, en detrimento de la empresa estatal.*

*2.60 La falta de regulación y controles para estos otros operadores pone en riesgo el cumplimiento del principio constitucional esbozado en el artículo 24, que indica lo siguiente:*

*“ARTÍCULO 24.- Se garantiza el derecho a la intimidad, a la libertad y al secreto de las comunicaciones. Son inviolables los documentos privados y las comunicaciones escritas, orales o de cualquier otro tipo de los habitantes de la República.”*

*2.61 El citado Plan indica que aunque se cuente con esta disposición constitucional de innegable relevancia, solamente existen reglamentos y fiscalización de este derecho constitucional, en disposiciones de reglamentación del ámbito del Operador del Servicio Postal*

*Universal (Correos de Costa Rica, S.A.), de forma tal que una parte considerable de los envíos postales generados en el país, quedan alejados de las garantías para que el derecho sea respetado.*

*2.62 Uno de los riesgos que enfrenta Correos de Costa Rica, S.A. ante la carencia de un marco normativo claro, es que no dispone de una fuente de financiación sostenible a largo plazo para brindar el servicio social de comunicación postal, y así cubrir los gastos de operación que genera la estructura disponible. Si Correos de Costa Rica, S.A. en algún momento no es autosostenible, existe el riesgo de que el Estado deba asumir las pérdidas que se originen, o en su defecto tener que transferirle recursos por alrededor de ¢4.781.012.657,85, estimados por la firma Deloitte para la modernización de la empresa, según se comentó líneas atrás.*

*2.63 Para atender sus nuevos retos y dentro del marco del convenio UPU-Correos de Costa Rica-BCIE para su modernización, la Unión Postal Universal, con financiamiento del BCIE, contrató un estudio de mercado que concluyó en octubre del 2010, con el propósito de determinar las características cuantitativas y cualitativas de la demanda y la oferta de servicios postales en el país y su proyección futura en un horizonte a cinco años. La consultoría fue realizada por el firma Deloitte, la cual considera que es necesario modernizar Correos de Costa Rica, S.A., a efecto de transformarla en una empresa rentable y para lo cual se requiere ejecutar las siguientes acciones complementarias: a) Un proceso de reorganización de los procesos operativos, administrativos y tecnológicos, y b) Una reforma jurídica del Sector Postal Nacional, para garantizarle al país un servicio de calidad.*

*(...)*

*2.65 En cuanto a la reforma jurídica, la firma consultora la considera necesaria para garantizarle al país un servicio de calidad.*

*2.66 Cabe indicar que en la corriente legislativa se encuentra el Proyecto de Ley del Sector Postal de Costa Rica, Expediente N° 17497, sobre el cual, mediante oficio N° 04057 del 5 de mayo de 2010 dirigido a la Jefe de Área de la Comisión de Asuntos Económicos, el Área de Fiscalización de Servicios Económicos para el Desarrollo de esta Contraloría General efectuó comentarios.*

*2.67 El citado proyecto se encuentra en una etapa de análisis por parte de una subcomisión nombrada por la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa, de la cual forma parte Correos de Costa Rica, S.A., la cual está redactando un texto sustitutivo del citado Proyecto de Ley. (...)" (Folios del 518 al 523).*

En las conclusiones del citado Informe de Auditoría, (folios del 523 al 525), la Contraloría expuso en lo que interesa en este acápite que:

***"(...) CONCLUSIONES***

*3.1 Los servicios postales son considerados un aspecto fundamental de la infraestructura mundial de comunicaciones, de gran importancia económica y social, así como un elemento*

*básico para el desarrollo económico, porque ayudan a dinamizar los demás sectores productivos de la economía de un país. Son además generadores indirectos de empleo que permiten la comunicación social de las zonas más alejadas del país.*

*3.2 Pese a la relevancia de estos servicios en el ámbito económico y social, el Estado no se ha preocupado por que se garantice que la prestación del servicio social de comunicación postal, declarado servicio público, se dé en igualdad de condiciones para todos los operadores postales (públicos y privados) en todo el territorio nacional y bajo un marco regulatorio claramente definido.*

*3.3 La falta de claridad jurídica ha provocado que el citado servicio social lo realicen algunos operadores postales privados en áreas rentables del país, sin tener como respaldo una concesión ni precios regulados, lo que desfavorece a Correos de Costa Rica, S.A., empresa a la cual se le otorgó por ley de la República, la obligación de prestar este servicio en todo el territorio nacional y a precios regulados.*

*3.4 Indudablemente el citado desequilibrio entre las condiciones de operación de Correos de Costa Rica, S.A. frente a los operadores privados le afecta, por cuanto maneja la mayor red postal en todo el territorio nacional, y está obligado a cubrir altos costos de operación para brindarlo en las áreas rentables y no rentables del país.*

*3.5 Al no recibir Correos de Costa Rica, S.A. ningún aporte estatal para llevar a cabo el citado servicio social, ni haber recurrido a ningún tipo de endeudamiento, su realización depende principalmente del producto de las ventas de los servicios no regulados, y de otros ingresos que recibe la entidad.*

*(...)*

*3.9 Por lo tanto, se advierte que de no tomar el Estado acciones inmediatas para corregir los aspectos jurídicos que ponen a Correos de Costa Rica, S.A. en desventaja con otros operadores postales, y de no corregir Correos de Costa Rica, S.A. las debilidades que afectan el cumplimiento de su planificación anual y de su estrategia comercial, así como las debilidades en su sistema de planificación, existe el riesgo de que la empresa no cuente con los recursos para operar y, por ende, se vea afectada su sostenibilidad financiera, con el consecuente impacto que esto tendría para las finanzas del Estado por los recursos que eventualmente tendría que destinar para liquidar todas las obligaciones contraídas, y a nivel social, ya que la empresa cuenta con alrededor de 1300 empleados.*

*(...)*

*3.12 La falta de claridad en el marco normativo no estimula a los operadores privados a concesionar los servicios sociales de comunicación postal ni los demás servicios postales que se brindan en el mercado, por lo cual al operar sin la correspondiente regulación, afectan a Correos de Costa Rica, S.A. ya que acaparan el mercado en las zonas más rentables.*

*3.13 Finalmente, la falta de regulación y controles para los operadores privados pone en riesgo el cumplimiento del principio esbozado en el artículo 24 de la Constitución Política. (...)"*

## VI. EL SECTOR POSTAL: CONTEXTO INTERNACIONAL

Con el fin conocer la experiencia de otros países en los que se hayan optado por políticas específicas en el sector postal que llevaran a una reducción de la regulación o a una aplicación más amplia de las políticas de competencia, se presenta a continuación la experiencia de la Unión Europea en su conjunto y de algunos países específicos por el interés particular que puedan tener para el análisis.

La Reforma Postal en Europa comienza con la promulgación en 1992 del “Libro Verde sobre el Desarrollo de un Mercado Único de los Servicios Postales (*Green Paper on the Development of the Single Market for Postal Services*, por sus siglas en inglés). Los objetivos primordiales de este documento son:

“(…)

- *proporcionar un análisis minucioso de la situación actual;*
- *debatir cuáles deberían ser los objetivos comunitarios para su sector postal y si es necesario actuar a nivel comunitario para alcanzarlos;*
- *y (suponiendo que se requiera una acción) discutir cómo se podrían lograr estos objetivos y sugerir opciones detalladas. (...)*”

Este documento establece que la formulación de cualquier política en lo que respecta al sector postal, tanto a nivel de cada estado miembro como de la UE en su totalidad, debe respetar y asegurar el cumplimiento del servicio universal en todo el territorio. Por ende, el objetivo primordial de la UE en el sector postal es: “(…) *lograr un servicio universal de calidad suficiente y a un precio asequible. Si se trata de un objetivo comunitario (y parece claro que debería serlo), debe lograrse en toda la Comunidad. Al mismo tiempo, los medios utilizados para lograr este objetivo deben dejar la mayor flexibilidad posible para la prestación de los servicios especializados que el mercado pueda demandar. (...)*” (*Green Paper on the Development of the Single Market for Postal Services*, 1992)

A su vez, este documento señala los aspectos claves que debe reforzar la UE en aras de lograr constituir el mercado común de servicios postales y en razón de las obligaciones adquiridas por la Comunidad y por sus estados miembros, en el marco del Convenio de la UPU. En el “*Green Paper*”, la UE reconoce la existencia de una demanda por servicios postales cambiante y a su vez una disyuntiva en cuanto a la mejor forma de brindar un servicio universal de calidad y a precios asequibles para todo el territorio europeo, en razón de las diferencias de cada uno de sus estados miembros.

Este documento también identificaba los principales problemas detectados en el sector postal de la Unión Europea, entre los cuales resaltaba el hecho de que en regiones de difícil acceso, los servicios postales presentaban una calidad deficiente, lo que traía consigo no solo una marginalización de algunas de estas regiones, sino que también sucedía que las empresas privadas que prestaban servicios postales, no cubrían dichas regiones al no ser rentables en términos económicos; también la falta de armonización en cuanto a la definición de servicio universal, ya que variaba de un estado

miembro a otro por lo que no existía una definición clara del servicio universal que debía brindarse en toda la UE.

La propuesta del “*Green Paper*” a la Comunidad Europea, planteaba un escenario intermedio que combinaba una apertura gradual del mercado con la implementación de medidas de armonización para cumplir los objetivos de la Comunidad, dadas las diferencias entre los Estados miembros, lo que hace que no exista una solución única. Por lo que, escenarios extremos como la liberalización inmediata o el esquema vigente para ese momento, en el cual cada Estado tenía diferentes sistemas de prestación de servicios postales, usualmente en manos del Gobierno, pondría en riesgo la prestación del servicio universal.

Luego del “*Green Paper*”, se promulgan 3 Directivas Postales:

1. La Primera Directiva Postal (Directiva 97/67/CE) a partir de la cual se limitan los servicios reservados a las cartas de hasta 350 gramos, así como una reducción de hasta 5 veces en el precio; también se planteaba la apertura plena del mercado postal de la UE a la competencia, para el 1 de enero de 2003. Antes de la Primera Directiva Postal, se podría decir que la mayoría de los servicios postales de cada estado miembro, se regía por un modelo de monopolio estatal que generaba pérdidas en algunos casos, así como deficiencias en cuanto a la calidad en la prestación de los servicios.
2. La Segunda Directiva Postal (2002/39/CE), establece que los límites de peso y precio se verán reducidos a partir de 2003 y 2006 a 100 y 50 gramos; 3 y 2, veces el precio, respectivamente, además de sugerirse el 1 de enero de 2009, como una nueva fecha para la liberalización total.

El Artículo 7(3) de esta Segunda Directiva exige a la Comisión Europea que *“complete un estudio prospectivo que evalúe, para cada Estado Miembro, el efecto sobre el servicio universal de la plena realización del mercado postal interior en 2009. Sobre la base de las conclusiones del estudio, la Comisión presentará antes del 31 de diciembre de 2006 un informe al Parlamento Europeo y al Consejo acompañado por una propuesta que confirme, si procede, la fecha de 2009 para la liberalización completa del mercado postal interior o que determine cualquier otra medida alternativa a la luz de las conclusiones del estudio.”* (2002/39/CE).

Este estudio fue publicado en el 2009 (PwC, 2009) y de él se desprenden observaciones y recomendaciones relevantes para la reforma del sector postal no solo en la UE si no como ejemplo para el resto del mundo. Entre estas observaciones tenemos:

- a. La reforma postal tiene particularidades con respecto a otras reformas llevadas a cabo en sectores que emplean economías de red, esto por diversos factores, entre los principales que se mencionan están las diversas redes postales/logísticas que han estado enfrentadas a la competencia durante algún tiempo, y por ende continuarán compitiendo en dicho mercado.

- b. Los proveedores del servicio universal son todavía empresas de propiedad pública, a las que históricamente se les han atribuido importantes funciones en el ámbito público, además de su creciente papel como participantes en los mercados de comunicaciones. Estos aspectos, según el estudio, hacen que la reforma en el sector postal, orientada a la liberalización total, revistiera de especial interés y atención por parte de la Comunidad Europea.
- c. La liberalización total parecía en ese momento factible para el sector postal europeo, no obstante, la presencia de grandes diferencias en el conjunto de los estados miembros, así como las probables consecuencias que esta apertura podría tener sobre el bienestar del consumidor, sobre el mantenimiento de la obligación del servicio universal y sobre la capacidad del proveedor de este servicio de costear la apertura sin el apoyo externo, podría implicar la necesidad de asistencia, en varios países en forma de medidas colaterales específicas.
- d. Se vislumbraban efectos que podría tener la apertura a nivel financiero, como lo son las diferencias de costos entre los proveedores del servicio universal y los nuevos competidores de este mercado, el nivel y la estabilidad de la demanda del proveedor, y factores estructurales que están en la base de los costos postales.

Entre las recomendaciones del estudio se tienen:

- a. El estudio sugería que la Comunidad Europea para alcanzar la apertura total de su sector postal y a la vez paliar los efectos derivados de la misma, requeriría entre otras cosas, que el PSU contara con los medios para llegar a ser un actor ágil en el mercado postal, mediante la puesta en marcha de estrategias de diversificación de las ofertas de productos y servicios, así como la posibilidad de aplicar distintas tarifas en función de la demanda y una mayor flexibilidad para cambiar sus ofertas y su infraestructura logística. Estos factores contribuirían a crear un panorama competitivo duradero y viable en términos de una igual participación en las ventajas y costes entre todos los competidores del mercado (PwC, 2009).
  - b. También sugiere que, en caso de que posterior a la apertura la prestación del servicio universal se encuentre amenazada, el planteamiento inicial debe ser aumentar la libertad comercial del operador estatal y adaptar el ámbito del servicio universal a las condiciones del mercado, incluyendo un mayor uso de actividades franquiciadas y una mayor compatibilidad de precio y coste de los servicios de ésta.
3. Luego de presentarse a la Comisión Europea el citado estudio, se promulga en el año 2008 la Tercera Directiva Postal, a partir de la cual se plantean diversas fechas para la liberalización total del mercado. En octubre 2006 la Comisión Europea propone definir el

2009 como fecha definitiva para la liberalización, no obstante, en julio del 2007 el Parlamento Europeo propone postergarla por dos años más hasta el 2011.

Ahora bien, ¿cómo ha evolucionado la UE posterior a estas Directivas y con la apertura total de los servicios postales? Se han realizado diversos estudios (PwC, 2009; WiK, 2011, UPU, 2016; etc) que permiten evaluar las distintas políticas aplicadas en la Comunidad Europea, y su impacto en el desarrollo del sector postal en los distintos países. Estos estudios han permitido evaluar no sólo la rentabilidad de los operadores del servicio universal sino también el comportamiento de la competencia y la viabilidad del mecanismo de financiamiento elegido por cada país.

Para visualizar mejor esta evolución a nivel de la UE, en el presente estudio se seleccionaron algunas variables que revisten de especial interés para el objetivo del mismo, como por ejemplo el esquema adoptado por los estados miembros para prestar la OSU, el comportamiento de la competencia luego de la apertura total del mercado, la rentabilidad del PSU y en línea con esta última, el mecanismo seleccionado para financiar la OSU. De igual forma se seleccionaron 3 países de la UE para poder analizar más a fondo la experiencia europea, no obstante, al final del apartado se puede ver un resumen del comportamiento de las variables citadas, en la totalidad de la UE.

#### A. ESPAÑA

Desde enero de 2011, el mercado postal español está completamente abierto a la competencia, recayendo en la empresa Correos, la obligación de proporcionar el servicio universal hasta el año 2025. Este operador ha reducido el número de oficinas postales, aunque la densidad de esta red es muy baja en comparación con otros países de la UE. La calidad del servicio ha mejorado considerablemente en los últimos diez años, en particular el rendimiento en el tiempo de entrega. Estas mejoras probablemente sean el resultado de una mejor gestión de Correos.

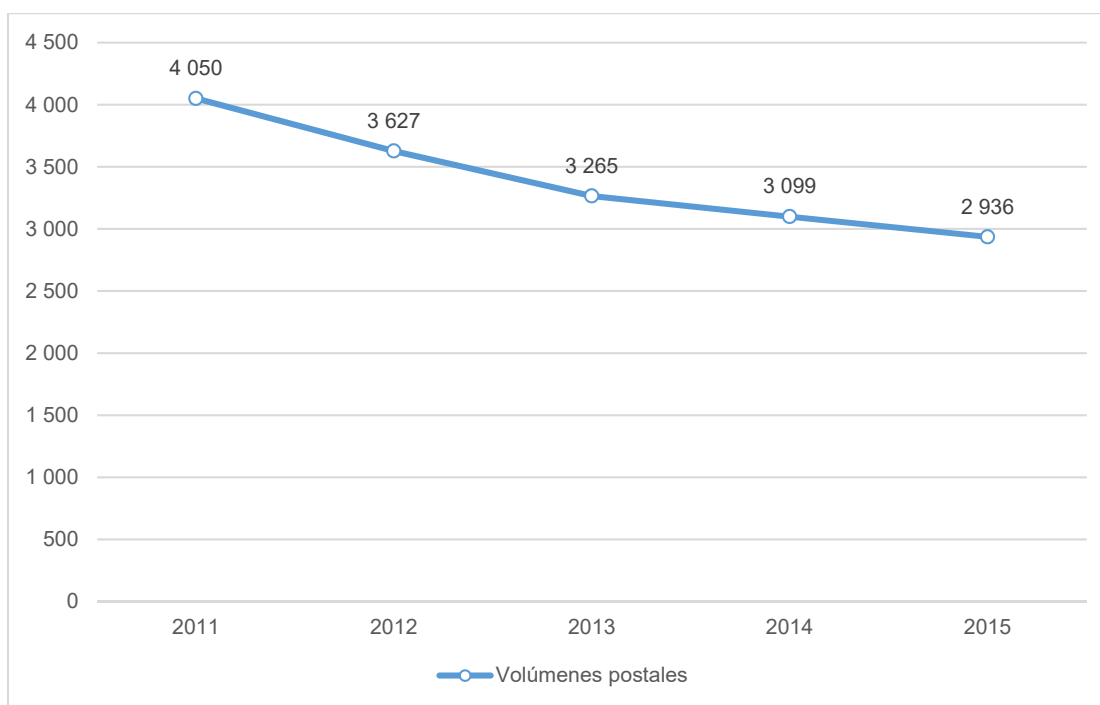
La nueva ley postal española que entró en vigencia en 2011 permite la posibilidad de establecer un fondo de servicio universal, financiado por operadores competitivos (máximo 0.5% de los ingresos netos y el presupuesto estatal para la compensación restante). Correos depende en gran medida de los servicios de cartas tradicionales. Después de 2008, los ingresos de Correos disminuyeron y sus utilidades fueron negativas en 2009 y 2010 a pesar de que la empresa recibe ayuda estatal para compensar la OSU. Estos pagos son de aproximadamente 60 millones de euros por año desde 2008. (WiK, 2011)

En España, antes de la promulgación de la Primer Directiva Postal solo las cartas enviadas entre ciudades, formaban parte de los servicios reservados. La liberalización del mercado postal español comenzó con esta Directiva, de ahí que España ha seguido el calendario de la Directiva Postal Europea, por lo que, desde enero del 2011, el mercado postal español está completamente abierto a la competencia.

Es entonces que, de cara a la apertura total del sector postal, se promulga la Ley 43/2010, Ley del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, del 30 de diciembre del 2010 (última reforma el 28 de diciembre del 2012). La cual viene a regular las condiciones de acceso a la red de distribución del operador español de servicio postal y paquetería denominado

Correos. Esta empresa es una sociedad anónima de propiedad estatal fundada en 1716, que está designada para prestar el servicio postal universal en España.

**Gráfico 4. España. Volúmenes Postales de la Empresa Correos. 2011-2016**  
**-millones de ítems-**



*Fuente: Elaboración propia con datos de PostNL.*

Los volúmenes de correo del operador estatal Correos, han disminuido considerablemente durante los últimos tres años, y los volúmenes de los competidores también han disminuido. Esto probablemente refleja la fuerte recesión de la economía española después de 2008. Los precios de los envíos por correspondencia para los artículos de una sola pieza aumentaron considerablemente (más que la inflación) pero siguen siendo bajos en comparación con el Reino Unido y otros países de la UE. (WiK, 2011)

Según la ley 43/2010, los competidores pueden elegir entre un contrato estándar cuyas condiciones son monitoreadas por el regulador o un acceso negociado individualmente también supervisado por el regulador. La ley establece tres áreas de servicios postales, de las cuales una se refiere al Servicio Postal Universal (SPU), entendiéndolo como las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos nacionales y transfronterizos en régimen ordinario de cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soportes de hasta 2 kilogramos de peso y paquetes postales, con o sin valor comercial de hasta 20 kilogramos



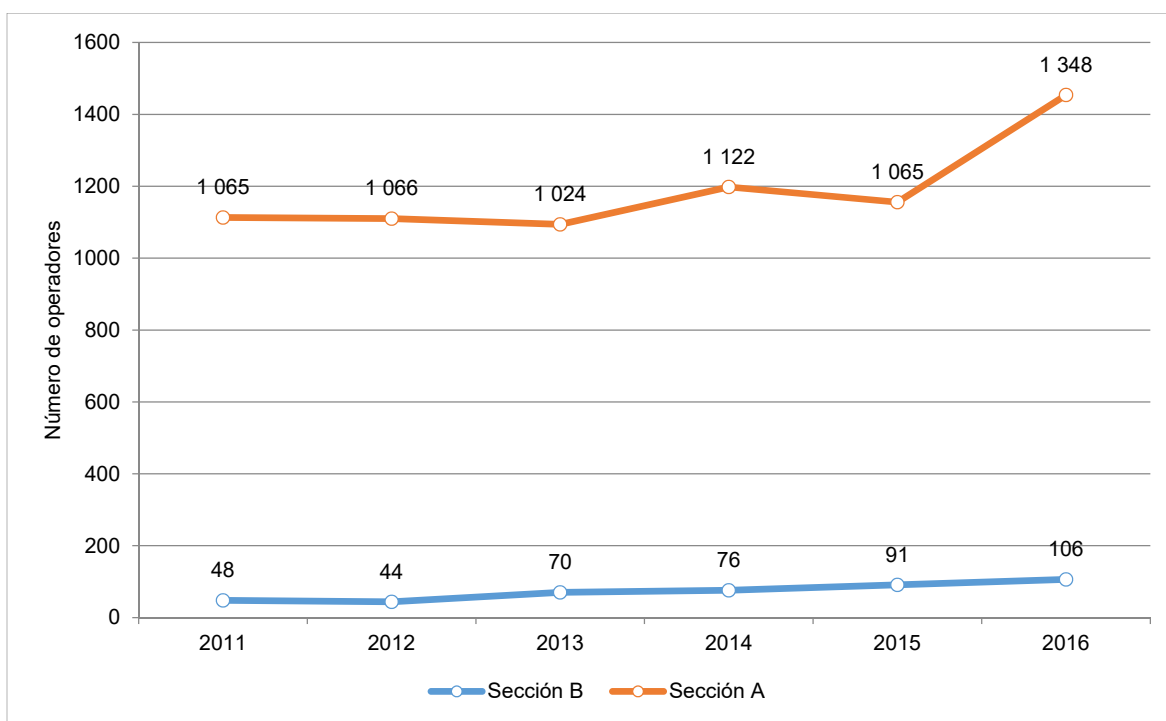
de peso, incluyendo en ambos casos, la prestación de los servicios accesorios de certificado y valor declarado.

En España, según el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales, los PSU se encuentran dentro de lo que se denomina Sección B, por su parte, los operadores privados que brindan la otra gama de servicios postales se encuentran dentro de la Sección A, de donde se infiere que a Sección AB representa a los operadores privados que tienen licencia para brindar el SPU.

Desde la Primera Directiva Postal y posterior a la apertura total del mercado, el número de operadores inscritos en esta sección ha aumentado, según datos del Registro publicados por la Comisión Nacional de Competencia y Mercados de España (2016), como se muestra en el gráfico 2.

No obstante, pese a que el número de operadores USP ha aumentado desde la liberalización en 2011, incluso llegando a duplicarse para 2015, el porcentaje que éstos representan dentro del total de operadores de servicios postales (Secciones A y AB) sigue siendo bajo; en 2011 éstos representaban un 3,3% y para 2015, constituyen un 6,1% dentro del total de operadores.

**Gráfico 5. España. Evolución del Número de Operadores Postales. 2011-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Competencia y Mercados (CNMC).*

La situación económica general y la disminución del consumo han repercutido de forma directa en la demanda de servicios postales tradicionales, tanto en España como en otros países. Estos factores

han acelerado el efecto sustitutivo de las tecnologías de la información y comunicación, lo que explica el descenso del 10,4% en los volúmenes de envíos de la sección B. Frente a esta tendencia del mercado, la Sociedad Estatal está implementando medidas de eficiencia operativa y diversificación de sus ingresos. Correos colaboró en el desarrollo de los procesos electorales celebrados en las Comunidades Autónomas de Asturias, Andalucía, Galicia, País Vasco y Cataluña.

Por otra parte, la paulatina disminución de la población residente en entornos rurales y su mayor dispersión geográfica provocan una mayor presión sobre la prestación eficiente del servicio, ya que los altos costes de la distribución en estos ámbitos no pueden ser suficientemente compensados por los ingresos generados por unos volúmenes de envíos cada vez menores. España es, además, uno de los países con menor ratio de envíos por habitante, según datos de la Comisión Europea, lo que contribuye a los elevados costes por entrega.

En cuanto a la calidad del servicio, el tiempo de tránsito estándar para las cartas en España es de tres días hábiles (D+3). Si bien no existe una clase prioritaria, el proveedor del servicio universal de España, Correos, ofrece un producto expreso con un tiempo de tránsito de un día. Entre 2001 y 2006, los objetivos de calidad de servicio para Correos obtuvieron un rendimiento del 90% en la entrega de cartas (D+3). A principios de la década de 2000, Correos no cumplió con estos objetivos en los tiempos de tránsito, pero a través de la reorganización de su red de transporte y las inversiones en tecnología de clasificación, el servicio postal finalmente cumplió con estos objetivos en 2010, entregando el 96,1% de las cartas dentro de los tres días hábiles y el 70 por ciento de las cartas dentro de un día laboral.

Desde 2013, el mercado postal español está regulado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Además, el Departamento de Régimen Postal del Ministerio de Fomento conserva algunos deberes, como gestionar el sistema de licencias (incluida la recaudación de tasas y el mantenimiento del registro de empresas postales) y la propuesta de establecer los estándares mínimos del servicio universal. (WIK, 2016).

Con respecto al financiamiento en España, la Ley Postal española estableció un fondo dedicado al servicio universal en 2011, no obstante, dicho fondo aún no entra en vigencia, sin embargo, su metodología ya está definida. El fondo del servicio universal debe financiarse con diversas fuentes:

1. Presupuesto asignado por el gobierno central en su presupuesto nacional;
2. Contribución postal anual de los titulares de licencias individuales;
3. Honorarios por otorgar una licencia;
4. Interés sobre el dinero contenido en el fondo.

Según los términos de la ley, los operadores postales que poseen licencia individual para prestar la OSU y que producto de esta prestación reporten ingresos anuales por encima de \$62.042, deberán

contribuir con el 0,5% de sus ingresos netos al fondo. Por lo tanto, los titulares de licencias individuales que proporcionan servicios universales (con excepción de la empresa Correos que es el operador designado por el Gobierno) deben separar cuentas de ingresos para diferenciar entre los ingresos de la prestación de servicios universales y los ingresos obtenidos por la prestación de otros servicios. Estos operadores están obligados a auditar sus cuentas anuales.

La contribución se paga al final del año siguiente. De lo contrario, el operador corre el riesgo de retirar su licencia. Además, cada operador postal tiene que pagar una tarifa de licencia por un monto de \$1.862 que también contribuye al fondo. La CNMC debe mantener un registro de los ingresos y los gastos de todos los operadores que contribuyen al fondo. Si los contenidos de ese fondo no son suficientes para compensar el costo de proporcionar el servicio universal, el gobierno español cubrirá el vacío.

En la práctica, el monto de la compensación por la OSU se pronosticaba en España, sobre la base del cálculo de los costos netos de los últimos años. Por lo tanto, Correos recibe pagos de compensación por el servicio universal con anticipación. Solo después de la finalización del año correspondiente se calcularon los costos netos reales de la OSU.

Correos recibe un pago de compensación pendiente (cantidad entre el pago anticipado y el nivel de compensación real). Sin embargo, el cálculo de la compensación real y el desembolso de la compensación pendiente toman algún tiempo. Por ejemplo, en 2013, Correos recibió pagos compensatorios pendientes por los años 2009 (\$184m) y 2010 (\$150m). Además, Correos recibió pagos compensatorios pendientes de \$643m por un período de tres años (2011-2013) en 2014.

Además de estos aportes, Correos recibe otros subsidios; primero para la formación del personal y, en segundo lugar, una aportación de capital incluida en el presupuesto nacional español, utilizada para financiar parte de las adquisiciones de activos de la empresa.

## **B. REINO UNIDO**

El sector postal del Reino Unido fue liberalizado completamente en 2006, desde ese entonces ha habido muy pocas empresas compitiendo a lo largo de la cadena de comercialización, en la llamada competencia de extremo a extremo (end-to-end), la cual consiste en que un operador se compromete con todo el proceso desde la recolección hasta la entrega del correo. Siempre que tengan la estructura de red de entrega requerida, los operadores pueden manejar toda la cadena postal sin tener que acceder a la red de Deutsche Post.

En octubre de 2011, entró en vigor la Ley de Servicios Postales de 2011, desde ese momento el ente regulador de las telecomunicaciones en el Reino Unido, OFCOM, asumió la responsabilidad de regular los servicios postales, con el deber principal de garantizar la prestación y la sostenibilidad financiera del servicio postal universal.

La promulgación de la ley, dio pie a que OFCOM estudiara a fondo el esquema regulatorio vigente, con el fin de valorar si éste era el óptimo para cumplir con el deber de garantizar la prestación del servicio universal y, además valorar si se ajustaba al entorno cambiante del sector postal en el país.

De ahí que, el regulador realizara diversas consultas y análisis para proponer en el 2012 una reforma a la regulación del sector.

La "Declaración de marzo de 2012", detectó que el sector postal se enfrentaba a algunos desafíos, por ejemplo, el volumen de correo en el Reino Unido había caído más de un cuarto desde 2006 y debido a la sustitución por medios electrónicos como el correo electrónico, se esperaba que el volumen total del mercado siguiera disminuyendo en el mediano plazo (OFCOM, 2015).

En este sentido, OFCOM designó a la empresa Royal Mail (principal oferente de servicios postales) como proveedor de servicios universales en el Reino Unido hasta el año 2021, con libertad de fijación de precios y con algunas salvedades para asegurar que la empresa tuviera incentivos para mejorar la eficiencia y proteger a los consumidores vulnerables. Esto le dio a Royal Mail una mayor flexibilidad comercial y operacional para que pudiera brindar el servicio universal a la sostenibilidad financiera y adaptarse al mercado cambiante.

La justificación para optar por un esquema de libertad para fijar precios, se basó en el análisis de los desafíos que enfrentaba Royal Mail y los riesgos relacionados con el control de precios estricto por el que se regía la empresa desde hacía siete años, además se le otorgaba flexibilidad operativa, al reducir los requisitos de notificación, publicación y aprobación previa para cambios de productos y nuevos servicios.

OFCOM consideró que, en ausencia de regulación de precios, Royal Mail tendría incentivos de eficiencia inherentes, dada su posición financiera y la continua disminución en los volúmenes del mercado. Reconoció que, si bien los precios probablemente aumentarían en el corto plazo, Royal Mail tendría un incentivo comercial para garantizar que tales alzas de precios no aceleraran significativamente la caída del mercado y por lo tanto amenazaran la viabilidad del servicio universal.

Royal Mail opera principalmente bajo un marco basado en la Ley de Competencia del Reino Unido, con las salvedades impuestas por OFCOM, entre las cuales están: un límite de precio en cartas de segunda clase, cartas grandes y paquetes de hasta 2 kg y la recepción y entrega del correo seis días a la semana (los paquetes cinco días a la semana) a un precio asequible y geográficamente uniforme para cada dirección. Esto garantiza que, donde sea que vivan y trabajen los usuarios, no están excluidos del sistema de servicio postal. El alcance del servicio universal en el Reino Unido se muestra en la tabla 7.

**Tabla 7. Alcance del Servicio Universal en el Reino Unido**

Alcance del servicio universal	Objetivo de tiempo de entrega	Frecuencia de la entrega
Nacional e internacional: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartas sencillas de una sola pieza.</li> <li>• Paquetes de hasta 20 kg.</li> <li>• Servicios de registro y seguros de hasta 10 kg.</li> <li>• Servicios de correo para no videntes.</li> </ul>	Nacional: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartas y paquetería: 93% (D+1), y 98.5% (D+3).</li> <li>• Servicios de registro y seguros: 99% (D+1).</li> </ul> Internacional: 85% (D+3), y 97% (D+5).	6 días por semana para cartas y 5 días por semana para paquetería.

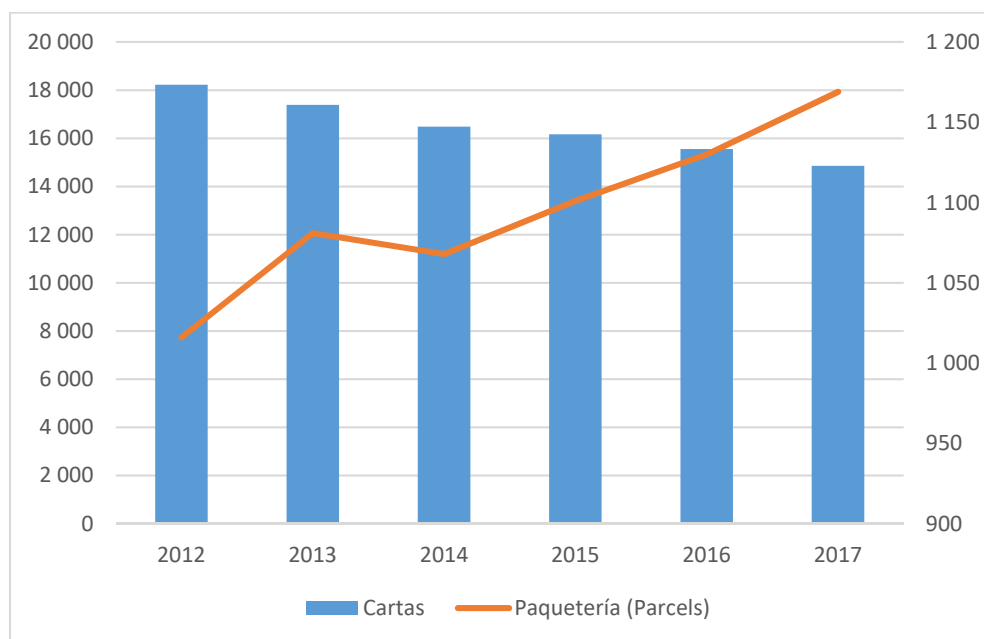
*Fuente: Elaboración propia con información del Acta del 2011 sobre los Servicios Postales.*

Los porcentajes de la segunda columna, se refieren a la medición del rendimiento para cumplir con la calidad en la prestación del servicio universal. OFCOM estableció un objetivo de calidad para las cartas dentro del parámetro de primera clase del 93% (medición del rendimiento), con tiempos de entrega de un día, el más alto de todos los países de la UE. Royal Mail logró este objetivo en 2013-2014, alcanzando un 93.2% de rendimiento en calidad. De igual forma, en 2014-15 se superó el objetivo mínimo del 91.5% para la entrega de correo de primera clase en 109 de las 118 áreas de código postal (OFCOM, 2017).

Ahora bien, las reformas planteadas por el Gobierno y por OFCOM, buscan contrarrestar el efecto que tiene sobre la prestación del servicio universal, una situación que desde hace varios años se está presentando no sólo en el Reino Unido si no en todo el mundo, la disminución en los volúmenes postales, especialmente en el segmento de correo tradicional (cartas). El correo tradicional ha disminuido producto de un cambio estructural que obedece principalmente a la sustitución de la comunicación en papel, por medios electrónicos (PwC, 2013).

Las tasas de disminución en los volúmenes, no son las mismas para los distintos tipos de cartas, puesto que algunos segmentos ya están totalmente digitalizados, mientras que otros apenas comienzan esta transición. Esto se debe principalmente a que el nivel máximo probable de sustitución electrónica varía entre los segmentos, por una variedad de factores, como el acceso a Internet, la edad y los costos del correo (PwC 2013). Sin embargo, la tendencia a la baja, afecta a todo el segmento de correo tradicional. OFCOM ha proyectado disminuciones en los volúmenes de cartas de entre el 4% y el 6% anual, en un mediano plazo.

**Gráfico 6. Reino Unido. Evolución de los Volúmenes Postales. 2012-2017<sup>21</sup>**



*Fuente: Elaboración propia con datos de los Reportes Anuales de Royal Mail.*

Como puede observarse en el gráfico 2, mientras que los volúmenes de correo tradicional han estado cayendo aproximadamente desde 2006, en años más recientes este impacto se ha mitigado en cierta medida por el aumento en el volumen de la paquetería transportada a través de la red de servicio universal (parcels). Este aumento se debe en gran parte al aumento de las compras en línea. El sector de paquetes ha sido históricamente más competitivo que las cartas, además el nivel de competencia e innovación se ha intensificado recientemente, particularmente con respecto a la entrega de paquetes de empresas a consumidores (B2C o Business to Consumer, por sus siglas en inglés).

Esto podría tener implicaciones importantes en relación con la futura sostenibilidad de la red de servicio universal, ya que los ingresos de Royal Mail en este rubro, representan un componente importante de la posición financiera del servicio universal; de ahí que Royal Mail, como el principal operador de entrega de cartas en el Reino Unido, ha apuntado por entregar cartas y paquetes de forma conjunta, y buscar fuentes de ingresos alternativos para sostener la red del servicio universal, en un entorno de caída en los volúmenes y la demanda por correo tradicional (cartas).

Sin embargo, pese a que los paquetes presentan una tendencia al alza en el período analizado, llama la atención el declive que se produce en el período 2013-2014; la cual puede explicarse por la vinculación tan estrecha que históricamente ha tenido la demanda por servicios postales y el

<sup>21</sup> Los datos anuales se ajustan al 26 de marzo de cada año.

Cartas incluye entrega a domicilio o a través de las oficinas postales (apartado postal).

Paquetería incluye lo que se denomina "Royal Mail UK core parcels network" y "Parcelforce Worldwide".

Producto Interno Bruto (PIB). Esta vinculación ha sido estimada por diversos modelos econométricos que han resultado ser buenos predictores del comportamiento del correo.

No obstante, desde principios de la década de 2000, los cambios estructurales (como la tecnología y la sustitución electrónica) han conducido a una brecha entre el comportamiento estimado por modelos, basado en factores socioeconómicos y el comportamiento real del correo. El estudio realizado por PwC en el 2013,, hace ver que, si bien esta correlación entre el PIB y la demanda por servicios postales aún existe, ahora se encuentra compensada por un declive estructural causado por el crecimiento del correo electrónico y de Internet como una forma de comunicación.

Ante este panorama, Royal Mail ha diseñado diversas estrategias para contrarrestar la caída en los volúmenes postales y la posible afectación a la sostenibilidad financiera de la OSU, entre éstas, se ha optado por buscar la mayor productividad operativa mediante la automatización de procesos, promover entre sus clientes el valor del correo tradicional cuando se utiliza en conjunto con otros medios, invertir en servicios de seguimiento de códigos de barras para proporcionar información y valor mucho mayores para clientes de correo masivo.

Como parte de estas estrategias, Royal Mail ha decidido asociarse financieramente a la campaña Keep Me posted™, la cual es una coalición de más de 56 organizaciones benéficas, sindicatos, grupos de consumidores y organizaciones empresariales, que tiene como objetivo proteger el derecho del consumidor a elegir, sin penalización, cómo desean recibir la información y las notificaciones financieras importantes de sus proveedores de servicios.



- 85 destacadas organizaciones benéficas del Reino Unido, organizaciones de consumidores, sindicatos y empresas involucradas.
- Objetivo: Asegurar que los consumidores puedan elegir cómo son contactados por los bancos, empresas de servicios públicos y medios de comunicación, sin cargos injustos.
- Ventajas: Beneficia a todo el sector postal del Reino Unido y ayuda a elevar el perfil del correo tradicional.
- Resalta el valor que los consumidores le dan al correo.

También han lanzado Mailmark™, que proporciona a los clientes comerciales información de seguimiento y beneficios operativos significativos para la empresa.



- Beneficios para el cliente: tarifas de franqueo más económicas, mejor comprensión del rendimiento de la entrega, facturación transparente.
- Mayor visibilidad de la cadena de suministro, mejor información de gestión, protección de ingresos
- Promueve el valor que el correo físico aporta a las campañas publicitarias y mantiene los volúmenes del llamado “marketing mail” frente a la competencia de los canales digitales.

Las proyecciones realizadas por PwC en el Outlook al 2023, estiman que la disminución en los volúmenes de cartas continuará, pero a un ritmo más lento, por su parte la tasa de sustitución electrónica disminuirá gradualmente durante los próximos 10 años, debido a que, en los primeros años de la sustitución del correo de papel por medios electrónicos, los consumidores con una alta propensión al cambio se mueven rápidamente en línea. Estiman que la reducción en el volumen de cartas será de aproximadamente 4% anual y el aumento en el segmento de paquetes será de 3% anual al 2023.

Con respecto a la competencia en el Reino Unido, en mayo del 2015, el único competidor importante de Royal Mail, Whistl, una subsidiaria del Dutch Incumbent TNT Post, suspendió sus entregas de correo, por lo que la cuota participación de mercado de Royal Mail ronda el 99% actualmente. Post Office Ltd. (POL) es el brazo minorista de Royal Mail y es responsable de la red de oficinas postales. La compañía es propiedad del gobierno del Reino Unido a través de Postal Services Holding Company Limited, que también posee la participación del gobierno en Royal Mail.

Como parte de la Ley de Servicios Postales del 2011, POL se independizó de Royal Mail Group el 1 de abril de 2012. POL se encarga de cumplir con las obligaciones del servicio público mediante una carta de confianza del Ministro de Relaciones Laborales, Consumo y Asuntos Postales hasta 2018.

En lo que se refiere al financiamiento, en el Reino Unido, hay una amplia gama de opciones financieras para respaldar a Royal Mail, entre ellas:

- El Fondo de servicio universal: La Ley de Servicios Postales proporciona una forma de financiar el costo de la OSU a través de un fondo destinado exclusivamente para estos fines. Desde octubre de 2016, OFCOM puede revisar el alcance de la carga financiera que la prestación de la OSU, le impone a Royal Mail; esto para que, en caso de determinar que dicha carga ponga en riesgo la sostenibilidad de la OSU y de Royal Mail, se envíe un informe al Secretario de Estado, con las acciones que el regulador considera que deben tomarse para hacer frente a la carga.



La ley también establece que los operadores postales que prestan servicios en el ámbito del servicio postal universal y/o los usuarios de servicios postales universales pueden contribuir a ese fondo. La configuración específica de quién exactamente tiene que contribuir a dicho fondo queda a elección del ente regulador. Antes de implementar el fondo de servicio universal, el Secretario de Estado y la Cámara del Parlamento deben aprobar las regulaciones por resolución. A la fecha no se ha aprobado ningún fondo de este tipo en el Reino Unido.

- Contribución de reestructuración: El gobierno del Reino Unido otorgó a Royal Mail una reducción de su deuda \$1.527bn en el contexto de un amplio plan de reestructuración para los años 2010-2015, destinado a garantizar la viabilidad de este operador. Este plan de reestructuración, se centra principalmente en la reducción de los costes y la diversificación de los ingresos, así como en la modernización operativa y la reducción estructural de las oficinas postales.

Royal Mail financió el 50% de los costos de reestructuración a través de varias medidas, como desinversiones de activos. En marzo de 2012, la Comisión Europea revisó dicho plan y exigió mejoras en este por parte de Royal Mail. Además, la Comisión le exige al Gobierno que deberá presentar informes anuales sobre la implementación del plan.

- Soporte de redes rurales: Estos pagos se establecen mediante un acuerdo de financiamiento entre el Secretario de Estado de Negocios, Innovación y Habilidades y POL, y aprobado por la Comisión Europea en varios casos de ayuda estatal, para mantener una red de oficinas postales por encima de su tamaño comercial óptimo (al menos 11,500 oficinas de correos) con varios criterios de acceso mínimo. POL ha sido compensado anualmente por mantener la red rural comercialmente no sostenible dentro de un límite máximo de \$210 millones hasta 2010. Desde entonces hasta hoy, los pagos han aumentado a \$392,5 en el año fiscal actual (2015/2016).

Las oficinas de correos principalmente de las zonas rurales, actúan como puntos focales para las comunidades y son utilizadas por muchos ciudadanos como fuentes de información y asesoramiento sobre los servicios del Gobierno. Por lo tanto, el Gobierno aún está dispuesto a pagar por la provisión de una red de oficinas postales por encima de su tamaño comercial óptimo a través de los recursos del estado. El apoyo a las medidas de modernización tiene sentido siempre que las medidas sean significativas. Sin embargo, esto es monitoreado tanto por el gobierno del Reino Unido como por la Comisión Europea.

A manera de resumen se presenta la tabla 2 para comparar la situación de los servicios postales en el Reino Unido antes y después de las reformas.

**Tabla 8. Principales Cambios Regulatorios en el Sector Postal del Reino Unido**

ANTES	DESPUÉS
Regulación compleja de los precios en los productos y servicios de la OSU y en los del resto de segmentos.	No hay límites de precios en la mayoría de los productos y servicios. Se mantienen unos precios máximos (Price caps) de protección para las cartas de tipo estándar de segunda clase, las cartas grandes de segunda clase y los paquetes estándar de hasta 2 kg.
Más del 80% de los ingresos de Royal Mail sujetos a regulación de precios directa.	Royal Mail es libre de establecer precios que representan alrededor del 95% de los ingresos.
El rival de Royal Mail tenía acceso potencial a cualquier parte de la red de servicio universal de Royal Mail y una ventaja explícita en cuanto a precios.	El acceso es obligatorio para una parte limitada de la red de servicio universal de Royal Mail, pero Royal Mail es libre de establecer términos comerciales justos y razonables y de establecer precios de acceso que brinden un rendimiento comercial razonable. Estos precios son monitoreados bajo una "prueba de control de márgenes".
Royal Mail estaba obligado a notificar con tres meses de anticipación cuando cambiaba los precios o los términos y condiciones de los productos, lo cual limitaba la innovación.	Royal Mail ahora puede cambiar los precios y las condiciones del servicio sin un período reglamentario para notificar, en el caso de los productos que no son parte de la OSU. Para los servicios de la OSU, se debe notificar 30 días antes. Esto les permite innovar e introducir nuevos productos más rápidamente.
Los competidores de Royal Mail pudieron conseguir volúmenes sustanciales de correo comercial de su negocio de cartas de extremo a extremo, bajo un régimen regulado de licencias, sujeto a que esos competidores cumplan con sus condiciones de licencia.	Los competidores deben notificar a OFCOM si deciden introducir o expandir cualquier parte de su negocio de cartas a lo largo del proceso de entrega de extremo a extremo. OFCOM tiene la capacidad de imponer condiciones regulatorias a los operadores que ofrecen sus servicios en partes de, o en toda la línea de entrega de extremo a extremo, si hay una amenaza demostrable para la prestación de la OSU.
No existe un requisito legal explícito para que el regulador tenga en cuenta la necesidad de que el PSU genere una tasa de rendimiento comercial sobre sus actividades de prestación de la OSU.	Como parte de su deber principal, OFCOM debe ahora tener en cuenta la necesidad de que el PSU genere una tasa de rendimiento comercialmente razonable sobre sus actividades de la OSU.

*Fuente: Elaboración propia con información de Royal Mail y OFCOM.*

### C. ALEMANIA

En Alemania el sector postal se liberalizó por completamente desde enero del 2008. La ley postal alemana de 1998 determinó que el monopolio postal llegaría hasta finales del 2002. La ley fue modificada en 2001 para ampliar el área reservada hasta 2007 y eliminar gradualmente el monopolio, con el objetivo de ir en línea con el calendario de la Directiva Postal de la UE.

Según la ley, el deber de garantizar el servicio universal le compete al ente regulador, la Agencia Federal de Redes de Electricidad, Gas, Telecomunicaciones, Correos y Ferrocarriles, o Bundesnetzagentur (BNetzA), quien puede optar por imponer obligaciones o adquirir elementos del servicio universal solo en caso de que el mercado no brinde un nivel de servicio universal suficiente, en forma voluntaria. BNetzA es además quien define si las tarifas son asequibles o no. La ley postal alemana no impone la obligación de proporcionar servicio universal en un operador específico y en su lugar supone que el mercado se encargará de brindar dicho servicio, tampoco existe fijación de precios, pero las tarifas deben ser asequibles para cumplir con la OSU. El alcance de la OSU en Alemania se muestra la siguiente tabla.

**Tabla 9. Alcance del Servicio Universal en Alemania.**

Alcance del servicio universal	Objetivo de tiempo de entrega	Frecuencia de la entrega
Nacional e internacional: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartas de hasta 2 kg.</li> <li>• Cartas registradas y aseguradas de hasta 2 kg.</li> <li>• Cartas para entrega de dinero en efectivo de hasta 2 kg.</li> <li>• Cartas para entrega inmediata de hasta 2 kg.</li> <li>• Paquetes de hasta 20 kg.</li> <li>• Revistas y periódicos.</li> </ul>	Nacional: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartas: 80% (D+1), y 95% (D+2).</li> <li>• Paquetes (D+2): 80%.</li> </ul> Internacional: Para envíos internacionales dentro de la UE, aplican los parámetros de la Directiva Postal de la UE.	6 días a la semana.

*Fuente: Elaboración propia con información de BNetzA.*

Además de la clasificación de ítems dentro de la definición de servicio universal, los operadores que quieran brindar dicho servicio deben cumplir con otros requerimientos legales para brindar la OSU, como tener una frecuencia de entrega de 6 días a la semana, contar con un mínimo de 12,000 oficinas postales; en cuanto a la densidad de éstas, debe haber una en cada municipio con más de 2,000 habitantes, una en un máximo de 2km de distancia en cada municipio con más de 4,000 habitantes y una por cada 80km<sup>2</sup> en todos los distritos administrativos, y tiene que haber un buzón de correo en máximo 1km de distancia de todas las direcciones en todas las áreas residenciales.

Si el regulador postal alemán encuentra que, a nivel del mercado, no se está cumpliendo con la OSU, puede emitir órdenes al operador postal dominante (actualmente es Deutsche Post) para que se proporcione el servicio universal o contratar a otros operadores postales para hacerlo. En la actualidad, Alemania es el único país europeo en el que no existe un PSU designado como tal (incumbente) por parte del ente regulador desde la apertura total del mercado. La idea central es que el mercado en su conjunto proporcione el servicio universal en todo el país.

En la práctica, la empresa Deutsche Post proporciona el servicio universal voluntariamente y considera estos servicios como productos comerciales rentables. El servicio postal universal se financia con los ingresos generados principalmente por esta empresa. Si Deutsche Post tiene la intención de suspender la prestación del servicio universal o proporcionar dichos servicios en términos menos favorables que los especificados en la ley, debe notificar a BNetzA seis meses antes de la interrupción del servicio universal.

Si el servicio universal no se presta de manera adecuada o si hay motivos para creer que tal será el caso en el futuro cercano, BNetzA puede obligar a un operador a proporcionar el servicio universal o puede convocar a un concurso abierto para otorgar licitaciones y así poder solventar el problema. El servicio universal en Alemania ha sido financiado en parte por subsidios estatales.

Si bien BNetzA tiene la autoridad para establecer un fondo de servicio universal, no lo ha hecho porque considera que actualmente el mercado ofrece niveles suficientes de servicio universal (UPS in Major Economies, 2015). La Ley de Correos alemana otorga al BNetzA la autoridad para determinar el tema de la contratación pública y los procedimientos de licitación. El regulador debe definir en detalle el tema de la licitación, el área en cuestión y los criterios para evaluar el desempeño, la confiabilidad y la experiencia necesarios de los licitantes. En una contratación pública posterior, el servicio universal debe asignarse al operador que exige la menor compensación financiera.

La compensación por la prestación de los servicios universales ofrecidos se financiaría con un fondo de servicio universal. Cada operador con licencia en el mercado alemán de envíos de cartas (incluido Deutsche Post) con ingresos superiores a \$620.423 durante el último año calendario tendría que contribuir a este fondo. La contribución se calculará de acuerdo con la participación de los ingresos de cada licenciatario en los ingresos de todos los titulares de licencias.

Desde que la ley postal alemana entró en vigor en 1998, el regulador no ha observado ningún déficit de servicio universal y no se ha establecido el fondo. BNetzA estima que este mecanismo nunca se utilizará en la práctica, puesto que podría generar una gran carga administrativa, ya que, debido a las reglas del fondo de servicio universal, el titular debería financiar en gran medida dicho servicio, independientemente de quién lo proporcione.

Por otra parte, la obligación de contribuir a un fondo de servicio universal podría distorsionar la competencia en el mercado postal y no está claro si el fondo recaudaría suficiente dinero para financiar la brecha del servicio. BNetzA cree que Deutsche Post seguirá proporcionando voluntariamente el servicio universal en los próximos años, dado que, si la empresa discontinuara la provisión del servicio, sufriría daños en su imagen y perdería su exención del IVA.

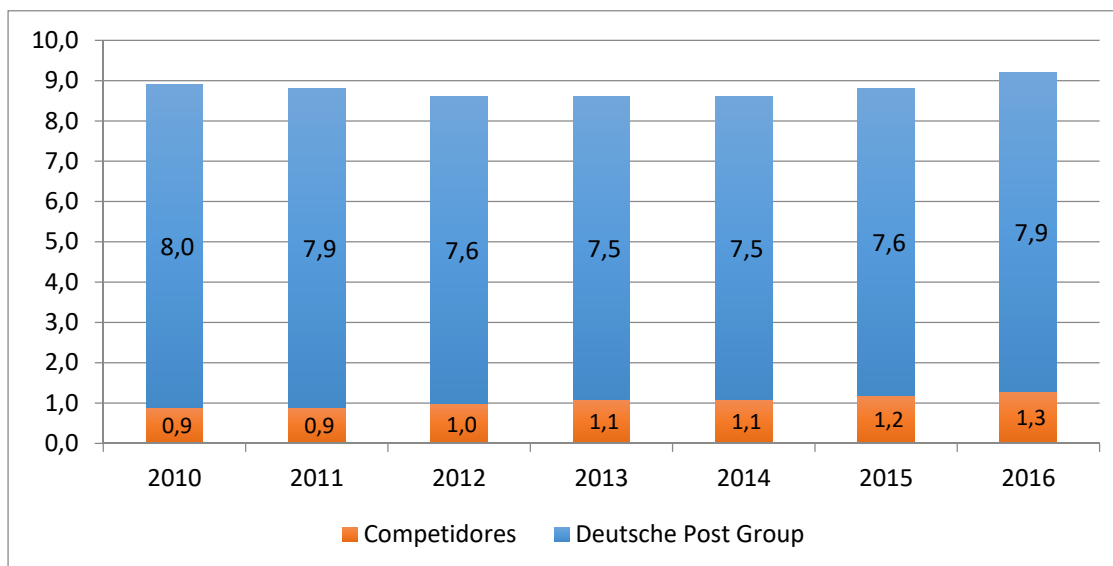
El desarrollo de la competencia en Alemania se vio considerablemente influenciada por la liberalización de todos los servicios postales. Aunque los volúmenes de correo postal han disminuido, el aumento en el negocio de paquetería debido al auge del comercio electrónico, ha compensado las pérdidas derivadas de la disminución en los volúmenes del segmento de cartas. La estrategia de Deutsche Post para enfrentar la menor demanda por servicios de correo tradicional, se centra en sus inversiones en soluciones de correo digital para empresas.

Con estas innovaciones, la empresa ha intentado moldear la transformación de su negocio de correo hacia la comunicación digital. En el año 2010 por ejemplo, hubo un mayor enfoque en el segmento de cartas con innovaciones tecnológicas, especialmente los servicios denominados cartas híbridas. En julio de 2010, Deutsche Post presentó E-Postbrief, el cual es un producto híbrido que incluye cartas electrónicas y entrega física, en competencia directa con los productos híbridos existentes ofrecidos por otros operadores de mercado.

Se espera que estos cambios revivan la competencia en el mercado de cartas a largo plazo. El segmento de cartas tradicionales continúa cambiando a medida que se introducen nuevos productos. En abril del 2011, la ley de Decomiso, conocida también como “De-Mail”, crea un marco legal para las cartas puramente electrónicas. Estos desarrollos se están llevando a cabo en respuesta a los requisitos cambiantes de los consumidores.

Más recientemente, el mercado de paquetes (parcels) también se desarrolló de manera muy alentadora. Las tasas de crecimiento en pedidos por correo y comercio electrónico han llevado a un fuerte aumento en los volúmenes de paquetes, por lo que es posible afirmar que el mercado de paquetes sigue siendo un factor de crecimiento confiable para toda la industria postal en este país. Los ingresos en el sector postal, específicamente el segmento de cartas, se generan con dos tipos de servicios diferentes: servicios de extremo a extremo y servicios incidentales (artículos ordenados previamente por el remitente). En 2011 los ingresos de DPG disminuyeron ligeramente hasta los 11.043 millones de dólares, un 1,1% menos con respecto al 2010, mientras que los de sus competidores permanecieron estables (Gráfico 7). Por su parte, el 90.0% de los ingresos fueron contabilizados por un solo proveedor, a saber, DPG.

**Gráfico 7. Alemania: Evolución de los ingresos<sup>22</sup> por Envío de Cartas Bajo Licencia. 2010-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos de BNetzA.*

Desde el punto de vista estructural, el mercado postal se ha mantenido prácticamente igual desde que se liberalizó completamente en 2008. La mayoría de los competidores de Deutsche Post Group son pequeñas y medianas empresas, que generan ingresos de menos de \$12.408 al año y que son administrados por los propietarios de las empresas y ocasionalmente por sus familiares y solo algunas operan en todo el país. La mayoría de estas pequeñas empresas cuentan con muy poco capital y equipo.

En 2012, el mercado postal alemán generó unos ingresos totales de aproximadamente \$32.5bn. De esto, alrededor de \$10,6 mil millones fueron contabilizados por el sector de cartas con licencia (artículos de carta de hasta 1.000g). Los servicios postales que no requieren una licencia (en particular, los servicios de mensajería, correo urgente y paquetería, o CEP) contribuyeron con los restantes \$22bn. Sin embargo, se presenta una ligera disminución con respecto al 2011, de \$12bn a \$10.5bn, en el sector de cartas con licencia, esto pese a que los ingresos entre los competidores de DPG subieron a poco menos de \$1.24bn en 2012.

Por su parte, en el 2013, los ingresos totales del sector alcanzaron alrededor de \$33.6bn, \$10.7bn fueron contabilizados por el sector de cartas con licencia y \$23bn registraron los que no requieren una licencia (CEP). Los ingresos generados por los competidores del DPG aumentaron a alrededor de \$1.4bn en 2013. Teniendo en cuenta la disminución en los volúmenes, el aumento en 2013 se debe principalmente a aumentos de tarifas postales por algunos licenciatarios. Los ingresos de DPG en 2013, alcanzaron los \$3.6bn.

<sup>22</sup> Billones de euros.

En 2013, Deutsche Post Group se mantuvo como el líder del mercado en el sector de las cartas con licencia, con una participación de mercado por ingresos del 87,7%. Los otros proveedores juntos tuvieron una participación de mercado de 12,3%, un poco más que en años anteriores.

En 2014, alrededor de 600 proveedores de servicios manejaban cartas con licencia. Varios proveedores más grandes se retiraron del mercado por insolvencia o por haberse fusionado con otros licenciarios. Aunque el número de licenciarios que generan más de 10 millones de euros o más en ingresos disminuyó ligeramente, sus ingresos experimentaron un aumento pronunciado.

Los cinco mayores competidores de Deutsche Post Group juntos representaron más de un tercio de los ingresos de todos los competidores. En 2012, su participación se situó en el 33,2%, aumentando al 36,6% en 2013. Los mercados postales actualmente están experimentando un cambio profundo, gracias a la creciente digitalización, en particular, se han abierto muchas oportunidades para innovaciones que están presionando a los modelos comerciales tradicionales.

El mercado de cartas no vio cambios significativos en 2014 en comparación con el año anterior. DGP generó \$3.6bn en ingresos y sus competidores alrededor de \$1.1bn. El Grupo consolidó su posición con un ligero incremento interanual en su participación de mercado por ingresos hasta el 87,8%. Los otros operadores juntos tuvieron una participación de mercado del 12,2%, mostrando una ligera tendencia al alza.

En 2015, los ingresos totales ascendieron a \$37.1bn, lo que representa un aumento interanual del 4,0%. De este monto, alrededor de \$25.2bn correspondieron a servicios de mensajería, correo urgente y paquetería (CEP). La participación de mercado de este segmento continuó creciendo en 2015. En vista del auge del comercio electrónico, los actores del mercado desarrollaron nuevos modelos de negocios y se esforzaron por optimizar sus procesos de entrega. El mercado de CEP está evolucionando gradualmente hacia el pilar principal de los mercados postales.

En términos de ingresos, la participación de los competidores aumentó a alrededor de 13,9% en 2015. El número de competidores activos en el mercado en 2015 se mantuvo estable. En este año, los diez principales competidores de DPG generaron alrededor de \$0.74bn en ingresos. Esto representa aproximadamente el 46% de los ingresos totales generados y alrededor del 48% manejado por todos los competidores de DPG.

La mayoría de estos operadores han mejorado su infraestructura, lo que les permite responder de manera flexible a los cambios del mercado con poca antelación, esto aumenta los volúmenes y los ingresos. Sin embargo, las nuevas tecnologías y los métodos de producción cada vez más intensivos en capital, trabajan cada vez más a favor de Deutsche Post Group, al beneficiarse éste de las economías de escala.

En lo referente a los volúmenes postales, en 2011 en Alemania se enviaron un total de 16.6bn de cartas con licencia, un 1,2% más que en 2010. En este año, los competidores de DPG, manejaron más de 1.7bn en volúmenes. En 2011, como en 2010, el mercado de cartas de Alemania tenía alrededor de 600 participantes que manejaban cartas con licencia, lo que indica un cierto grado de estabilidad.

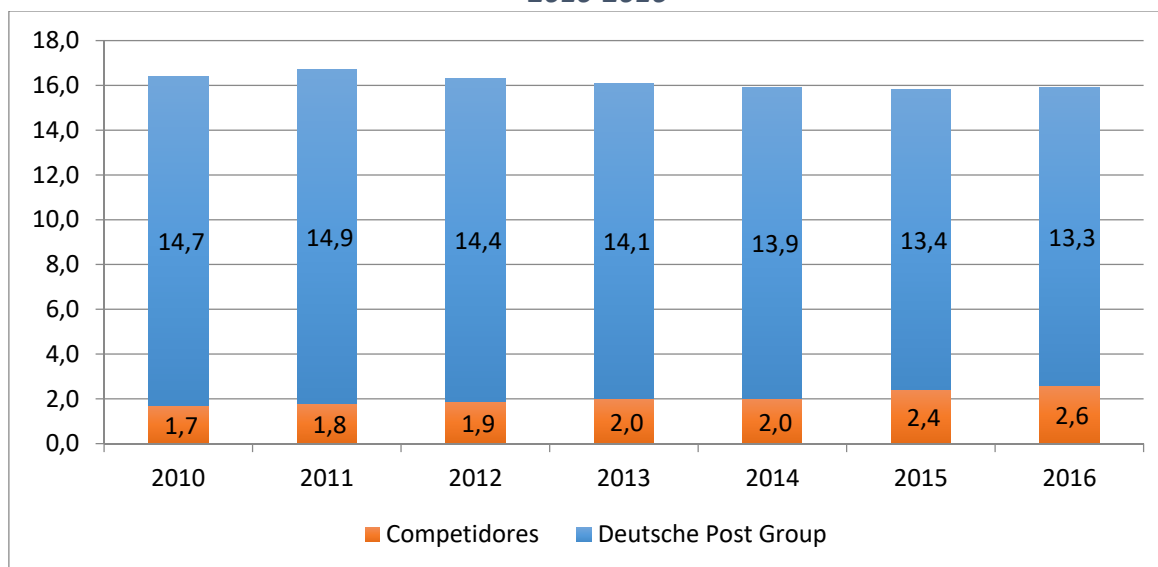
En 2013, se enviaron 16.1bn de artículos. De hecho, los volúmenes de cartas han mostrado esta ligera tendencia a la baja durante varios años. Los volúmenes de extremo a extremo de DPG, alcanzaron los 3.5bn en 2013 y sus competidores alrededor de 2.0bn de artículos en este segmento.

En 2014, los volúmenes de cartas en su totalidad sumaron 15.9bn de artículos. De éstos DPG manejó 13.9bn de artículos y sus competidores sumaron 2.0bn de artículos. En términos de volumen, los competidores lograron un pequeño aumento en su participación, al igual que en años anteriores.

Los efectos del auge de la sustitución electrónica, han sido moderados en Alemania. En 2015, los cambios en los volúmenes beneficiaron a los competidores: los volúmenes del DPG disminuyeron en aproximadamente un 3,4%, mientras que los competidores reportaron un aumento de aproximadamente el 21,6%.

En términos de volumen, la participación de mercado del Grupo cayó al 84,9% en 2015. La cuota de mercado de las competidoras aumentó a aproximadamente 15,1% en 2015, como resultado de la huelga postal. No obstante, la disminución en los volúmenes de cartas con licencia en 2016 no ha afectado la posición dominante del mercado de DPG.

**Gráfico 8. Alemania. Evolución de los Volúmenes Postales.<sup>23</sup>**  
**2010-2016**



*Fuente: Elaboración propia con datos de BNetzA.*

<sup>23</sup> Comprende el segmento de cartas exclusivamente.



## D. SOBRE EL FINANCIAMIENTO EN LA UE DEL SERVICIO UNIVERSAL

Para el financiamiento de los costos netos (potenciales) del servicio universal, la consultora WiK (2011) ha identificado las principales opciones que ha aplicado la UE desde la publicación de la Primer Directiva Postal:

1. Fondo de compensación, financiado por todos los proveedores de servicios y/o clientes relevantes.
  - a. Se financia con un impuesto especial a los proveedores de servicios postales o a sus usuarios. En la práctica, las contribuciones a los fondos de compensación suelen ser un porcentaje fijo de los ingresos derivados de la prestación de los servicios postales, por lo general, las cartas o servicios universales.
  - b. Se ha autorizado por ley en Francia, Alemania, Italia, España y el Reino Unido, no obstante, Italia es el único país que lo ha establecido formalmente. En este país, las contribuciones al fondo están limitadas al 3% de los ingresos brutos del servicio universal del licenciatario. Sin embargo, este fondo no ha sido suficiente en Italia para compensar la provisión de la USO. Según el operador titular Poste Italiane, solo menos del 1% de los costos netos de USO se recaudaron a través del fondo. Bélgica ha eliminado la opción de establecer dicho fondo dentro de la ley postal, para evitar la inseguridad jurídica y los efectos negativos sobre la competencia. En cambio, se usan apoyos estatales directos.
  - c. Ventajas: La USO es financiada por las mismas empresas sin necesidad de establecer impuestos.
  - d. Desventajas: Usualmente el fondo no resulta suficiente para financiar el USO (caso de Italia). La existencia de ciertos requisitos que pueden resultar complejos, por ejemplo, en Italia, Alemania y España, en donde se les exige a los operadores mantener sistemas contables separados para el servicio universal y el resto de servicios que brindan, así como presentar reportes financieros anuales independientes. Es costoso de administrar para el regulador (se debe realizar el examen de los datos financieros de todos los operadores, determinar la base de las contribuciones y administrar el fondo, entre otros). La obligación de contribuir tiene efectos negativos en la competencia (motivo por el que se eliminó el fondo de compensación de la ley postal en Bélgica).
2. Financiamiento estatal
  - a. En este método, la USO se financia mediante pagos de transferencias directas o indirectas por parte del Gobierno. En Bélgica, Francia, Italia, España y el Reino Unido, el proveedor del servicio universal (USP) recibe algunos pagos directos del Gobierno. Estos pagos pueden tomar varias configuraciones y términos, por ejemplo: contribuciones directas del gobierno para financiar la USO como en España e Italia, subsidios para la red de oficinas postales como en el Reino Unido, Francia y Bélgica y apoyo financiero para la entrega de publicaciones en Francia y Bélgica.

- b. Ventajas: Responsabilidad: el nivel de USO y el costo, se determinan a nivel político. Un financiamiento más seguro y mayor certeza para el USP (razón por la cual Bélgica eliminó la opción de un fondo de compensación para la ley postal). Financiación estatal de los servicios de interés económico general, permitida por las normas de la UE sobre ayudas estatales. Costos administrativos relativamente bajos para el Gobierno.
- c. Desventajas: Pocos incentivos para los USP para reducir el costo de la USO (en el entendido de que ese costo es financiado por el gobierno). Riesgo de compensar más de lo económicamente viable al USP, lo cual puede tener un impacto negativo en la competencia.

### 3. Contratación pública del servicio universal.

- a. Partes del servicio universal pueden obtenerse mediante concurso público. El ganador es el que toma el subsidio mínimo para el servicio. Este mecanismo de financiación es una parte inherente del proceso de designación. El regulador define la USO y organiza la licitación para su provisión. Las leyes postales de Bélgica y Alemania prevén una contratación pública para partes del servicio postal.

En Alemania, se prevé una contratación pública en el caso de que Deutsche Post ya no proporcione el servicio universal. Hasta ahora, Deutsche Post nunca ha reclamado compensación, y no ha habido necesidad de activar el mecanismo.

- b. Ventajas: Los concursos públicos pueden dar por un hecho que la USO se le está asignando al operador más eficiente. Los concursos públicos pueden ayudar a reducir el monto del fondo requerido para asegurar la provisión de la USO. No es necesario calcular los costos netos porque los proveedores de servicios compiten en el subsidio mínimo. La contratación pública es poco probable que cree problemas de ayuda estatal ilegales.
- c. Desventajas: Riesgo de que haya muy pocos participantes o colusión entre ellos, y por lo tanto un resultado ineficiente de la contratación pública. Dificultad para realizar la contratación pública (definir la solicitud de propuesta / alcance de USO). Riesgo de desfase temporal: el costo neto de USO solo puede compensarse de forma prospectiva, no retroactiva.

En términos generales, la experiencia europea sugiere que los fondos de compensación no son un mecanismo apropiado para financiar los costos netos de la OSU. Éstos son costosos de administrar y es difícil determinar la base de ingresos correcta para el cálculo de las contribuciones por adelantado. Como se mencionó anteriormente, en Italia, que es el único país en el que se ha aplicado este mecanismo, los fondos recaudados representan solo una fracción mínima de los costos netos de la USO.

La contratación pública de (partes del) servicio universal es una buena opción, ya que puede garantizar que la OSU sea asumida por el operador más eficiente. Además, puede ayudar a reducir la cantidad de fondos necesarios para garantizar la provisión de la OSU. No es necesario calcular los costos netos de la OSU porque los proveedores de servicios compiten en el subsidio mínimo. Sin embargo, este mecanismo de financiación tiene el inconveniente de que los reguladores se enfrentan al difícil desafío de diseñar adquisiciones para atraer ofertas de operadores distintos al titular.

Por tanto, la principal conclusión es que el financiamiento por parte del Estado ha resultado ser la solución más adecuada para la UE. Este tipo de financiamiento tiene la ventaja de que es el Estado el que determina el alcance del servicio universal y por ende también asume el costo. Como ya se indicó tiene ventajas y desventajas, ya que si bien le da al USP mayor seguridad para operar y los costos administrativos para el financiamiento público son relativamente bajos, tiene también el riesgo de que el USP asuma que todas las pérdidas serán compensadas por los subsidios estatales y, por lo tanto, no tenga suficientes incentivos para reducir sus costos.

## **E. SITUACIÓN DE OTROS PAÍSES**

El sector postal enfrenta en la actualidad un mercado global cambiante con nuevas tecnologías y conectividad mundial mejorada, de allí que los operadores postales están adaptando sus modelos de negocios. Cuando esta evolución, a menudo desigual, ha tenido éxito, se caracteriza por tres estrategias principales: 1) liberalización, 2) diversificación de las fuentes de ingresos y 3) repensar los requisitos del servicio universal. Estas tres mejores prácticas han permitido que los servicios postales nacionales más grandes del mundo sigan siendo relevantes y fiscalmente solventes a pesar de la disminución de las demandas de servicios y la recesión económica mundial. El volumen de correo decreciente, independientemente del crecimiento económico, ha impulsado cambios en los modelos comerciales.

Un informe del Consejo del Consumidor Postal de los EE. UU describe las principales dinámicas y estrategias que caracterizan el servicio universal en los mercados postales más grandes del mundo, que comprenden el 96 por ciento de los ingresos postales mundiales y el 70 por ciento del volumen de correo nacional, con énfasis en cómo se puede esperar que impacten a los consumidores. Sin embargo, se reconoce que cada país se enfrenta a demandas, obligaciones y desafíos únicos, por lo que no existe una "solución mágica" para restablecer la estabilidad financiera postal. Algunos países están promulgando regulaciones y tarifas más estrictas en respuesta a las tendencias cambiantes del correo, mientras que otros están relajando las regulaciones y tarifas.

A continuación, se presenta un cuadro resumen de los principales resultados del estudio antes mencionado en diferentes servicios postales que incluye variables de interés para este análisis.

**Tabla 10. Resumen de Situación del Servicio Postal en Diferentes Países.**

PAÍS	FONDO DE SERVICIO UNIVERSAL? S/N	INGRESOS (\$)	LIBERALIZADO? S/N	PARTICIPACIÓN GLOBAL	
				INGRESOS POSTALES++ (%)	VOLUMEN CORREO DOMÉSTICO (%)
ARGENTINA	S	705 millones	S	0,2	0,15
AUSTRALIA	**	4,9 billones	Parcial*	1,7	1,28
BRASIL	S	6,2 billones	N	2,3	2,38
CANADA	N	7,4 billones	N	1,9	
CHILE	S	133 millones	S	0,0	0,07
CHINA	S	21,6 billones	N	10,5	2,00
FRANCIA	S	28,9 billones	S	9,1	4,1
ALEMANIA	N	74 billones	S	23,5	5,44
INDIA	S	1,36 billones	N	0,4	1,53
ITALIA	S	28,9 billones	S	4,1	1,36
JAPÓN	N	185 billones	S	7,5	5,24
HOLANDA	N	5,8 billones	S	1,8	
NUEVA ZELANDA	N	1,1 billones	S	0,3	1,04
PORTUGAL	S	1,0 billones	S	0,3	0,24
ESPAÑA	S	2,8 billones	S	0,9	
SUECIA	N	6,1 billones	S	1,4	0,61
SUIZA	S	9,3 billones	Parcial **	3,0	0,64
TURQUÍA	S	674 millones	N	0,2	
REINO UNIDO	N	14,6 billones	S	4,9	
ESTADOS UNIDOS	N	65 billones	Parcial	21,7	43,51

*Fuente: Consejo del Consumidor Postal. El Servicio Postal Universal en las Principales Economías. Junio 2015*

## F. MEJORES PRÁCTICAS Y TENDENCIAS A NIVEL INTERNACIONAL

Las tendencias más notables en el mundo para enfrentar los cambios que ha afrontado y seguirán desafiando al sector postal son:

**A. La liberalización**, mediante los cuales los mercados postales se abren a la competencia externa. El objetivo de abrir los mercados a la competencia externa es reducir los costos para los consumidores, al tiempo que se mejora la calidad del servicio. Los reguladores postales independientes han desarrollado diferentes reglas y metodologías para permitir la competencia, y para establecer y monitorear la calidad del servicio. Por ejemplo, la Tercera Directiva de la Unión Europea de 2008 ofreció cambios radicales diseñados para abrir ampliamente los mercados postales, a lo que los Estados respondieron de varias maneras.

**B. La flexibilidad de generación de ingresos**, derivada de fuentes alternativas, ha sido otra tendencia predominante entre los operadores postales. Dichas fuentes de ingresos incluyen servicios bancarios y de seguros, logística, Internet y entregas de paquetes. Las actividades bancarias y de seguros han generado la mayoría de los ingresos postales alternativos, seguidos de la entrega de paquetes.

**C. La relajación de la obligación del servicio universal** ha sido otra tendencia dominante de los reguladores, que proporciona flexibilidad en la infraestructura y los estándares de entrega. A continuación, se citan algunas prácticas exitosas para redefinir la obligación del servicio universal de una manera aceptable para los consumidores, al tiempo que reduce los costos. Tales prácticas han surgido en respuesta a los desafíos planteados a los modelos de negocio postal resultantes de la disminución del volumen del correo, por lo que los operadores postales nacionales y los reguladores han comenzado a reconsiderar los términos mediante los cuales se definen sus obligaciones de servicio universal.

1. **Worksharing (Estados Unidos)** -. Estados Unidos no ha puesto su monopolio postal a disposición del sector privado, pero ha liberalizado de manera efectiva una parte significativa de su flujo de correos mediante el establecimiento de acuerdos de "reparto de trabajo". Compartir el trabajo, u ofrecer descuentos a terceros para la preparación y el transporte del correo, ha reducido el costo de hacer negocios, para beneficio observable de los consumidores en términos de costo y calidad del servicio. Worksharing beneficia al Servicio Postal de EE. UU. al permitirle estimular el crecimiento del volumen de correo al tiempo que minimiza su fuerza laboral y su infraestructura. Los remitentes a su vez pueden reducir los costos relacionados con el correo y, a menudo, mejorar la calidad del servicio.
2. **Cajas de clúster y entrega en la acera (Estados Unidos)**: Las cajas de los clústeres son buzones ubicados en ubicaciones centrales dentro de las comunidades, en lugar de en la

puerta de cada cliente. El Servicio Postal de EE. UU. ha determinado que, para muchos desarrollos de vivienda nuevos, se requerirá que los residentes recojan sus correos en estas ubicaciones centrales, lo que le permite maximizar la eficiencia de las rutas de entrega. Esta práctica se ha extendido a algunas empresas ubicadas en parques industriales y centros comerciales, y las autoridades federales han sugerido que también se puede extender a las residencias existentes. Si bien el uso de ubicaciones de entrega centralizadas puede suponer un pequeño inconveniente para los consumidores, el ahorro financiero puede ser significativo. Además, la entrega a los puntos de venta es una práctica común y exitosa entre las publicaciones en Europa.

3. **Reducción de los días de entrega (Canadá):** en 1982, el Correo de Canadá redujo su número de días de entrega semanales de seis a cinco. Varias publicaciones europeas también entregan regularmente menos de seis días por semana. Dichas reducciones permiten que la publicación obtenga ahorros en mano de obra del transportista, procesamiento y costos de combustible.
4. **Utilizando puntos de venta minoristas comerciales y puntos de venta postales (Estados Unidos, Canadá):** el Correo de Canadá utiliza habitualmente los puntos de venta postal al por menor, instalaciones operadas por contrato por empresas o particulares que ofrecen a los consumidores ventas y servicios postales minoristas. Los Estados Unidos en 2011 comenzaron a ubicar las oficinas de correos de la aldea en diferentes ubicaciones, incluidas las empresas y las bibliotecas. Esto proporciona a los consumidores beneficios de horarios comerciales flexibles, como, por ejemplo, por la noche, así como la conveniencia, al tiempo que permite a los operadores postales evitar costosos costos inmobiliarios y de mano de obra.
5. **Entrega a taquillas postales automáticas (Alemania) - Deutsche Post DHL** presentó sus "Packstations" a los consumidores en 2002, y hoy tiene más de 2.500 en uso. Normalmente en ubicaciones urbanas centralizadas, el uso de los casilleros automáticos incluye la notificación al cliente por mensaje de texto o correo electrónico cuando se reciben los artículos. Las estaciones de empaque están disponibles para los clientes en todo momento del día o de la semana.
6. **Entrega electrónica (Australia, Suecia):** En 2012, Australia Post comenzó a ofrecer a los clientes entrega de correo seguro a buzones de correo digitales gratuitos y seguros. El programa, en asociación con Pitney Bowes, ofrece una gama flexible de opciones de integración y productos híbridos, todos utilizan formatos encriptados. Los beneficios incluyen un menor costo y disponibilidad las 24 horas. Posten AB de Suecia permite a los clientes enviar cartas por correo electrónico que se entregan físicamente por correo.

7. **Combinación de instalaciones de procesamiento y mantenimiento de estándares de servicio (Estados Unidos):** El Servicio Postal de los EE. UU. ha trabajado en los últimos años para mejorar la eficiencia de su espacio, equipamiento, personal y transporte en sus funciones de procesamiento de correo. Destaca la realización de ahorros anuales de USD3 mil millones mientras reduce a la mitad su red de instalaciones de procesamiento y clasificación.

## VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### A. SOBRE SITUACIÓN ACTUAL DEL MERCADO

1. El artículo 6 de la Ley de Correos N°7768 del año 1998 establece como obligación del Estado prestar en todo el territorio nacional por medio de Correos de Costa Rica el “servicio social de comunicación postal”, que comprende únicamente las cartas clasificadas como correspondencia “LC” según el convenio de la Unión Postal Universal. Este artículo también declara este servicio como público. De acuerdo con la definición que establece el artículo 5 del Reglamento a la Ley de Correos se entiende como: todo envío cerrado cuyo contenido no se indique ni pueda conocerse y todo escrito que, aunque circule al descubierto, tenga carácter actual y personal, con un peso límite de dos kilogramos. También tienen esa consideración los envíos que contengan recibos, facturas, documentos de negocio, estados financieros y cualquier otro mensaje que no sean idénticos.
2. De esta forma, la normativa dispone que Correos de Costa Rica es un concesionario de un servicio público y por tanto, en la prestación de ese servicio que se encuentra obligado a ofrecer, la empresa pública estaría exceptuada de la aplicación del capítulo de competencia de la Ley N°7472 en los términos del artículo 9 de esa misma norma. Cabe destacar que en la prestación de los restantes servicios que ofrece, dicha empresa está sujeta a la normativa antimonopolio.
3. Del estudio realizado se obtiene que las razones que justificaron la determinación de que este segmento fuera considerado como un servicio público, y como tal, regulado de manera especial, están relacionadas por un lado, con la importancia que revisten las comunicaciones para las personas y el comercio, ya que se consideraba el servicio postal universal como uno de los pilares principales de la sociedad para garantizar el derecho a la comunicación. Por otro lado, el legislador reservó la prestación de los servicios sociales de comunicación postal a favor de Correos de Costa Rica S.A., para asegurarle a dicha empresa los ingresos con los que pueda hacer frente a los costos de prestar en todo el territorio nacional el servicio social postal y así poder garantizar la eficacia, eficiencia, calidad, seguridad y oportunidad de sus servicios; así como la cobertura nacional de sus servicios, según criterios de servicio social y desarrollo económico regionalmente equilibrado.
4. La regulación diseñada en aquel momento para la prestación de este servicio consideró la posibilidad de permitir por la vía de la concesión ---otorgada por el Ministerio de Gobernación y Policía--- el que otras personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, pudieran prestar tales servicios sociales de comunicación postal. Para ello, se previó la cancelación de un canon anual que fijaría la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y cuyo recaudo sería un ingreso para Correos de Costa Rica, el cual lo utilizaría prioritariamente, para financiar la prestación del servicio postal social en las áreas rurales del país. Sin embargo, en los veinte años de vigencia de la ley, a ninguna empresa se le ha otorgado esa concesión.



5. Por otra parte, el SPU como servicio público se encuentra regulado por la ARESEP, para lo cual está autorizada a cobrar el canon correspondiente a la empresa prestataria del servicio, esto es, en la práctica, únicamente se cobra a Correos de Costa Rica. De acuerdo a la normativa vigente, las tarifas deberán cubrir los costos necesarios para que el servicio se preste en todo el país.
6. Ahora bien, el problema que se ha presentado es que a pesar de que se cuenta con un operador postal designado, el marco jurídico no define adecuadamente el rol de los distintos agentes en el sector, no está adaptado a las nuevas tendencias del mercado de los servicios postales a nivel mundial y no establece un ente supervisor de la regulación como tal.
7. En adición al marco jurídico, la situación descrita anteriormente se presenta principalmente por la complejidad que existe, no sólo en nuestro país sino también a nivel mundial, para definir qué está dentro del alcance del SPU y qué no. La definición de la UPU es bastante amplia y pese a que en sus distintas directrices se ha intentado detallar mejor qué servicios se encuentran dentro del SPU, aún persiste el problema de la delimitación y además de la falta de supervisión por parte de los Gobiernos, para asegurar que estos servicios no se brinden al margen de la ley.
8. Así las cosas, esta falta de claridad jurídica ha provocado que el servicio social lo realicen algunos operadores postales privados y otras empresas en áreas rentables del país, sin tener como respaldo una concesión ni precios regulados, lo que desfavorece a Correos de Costa Rica S.A., empresa a la cual se le otorgó por ley de la República, la obligación de prestar este servicio en todo el territorio nacional y a precios regulados.
9. Cabe indicar también que los avances tecnológicos de los últimos años han proporcionado una importante cantidad de sustitutos para la comunicación postal que, en general, han reducido la demanda de servicios postales, en concreto, para los productos cubiertos por el SPU tradicional. Los volúmenes de este servicio del año 2017 no llegan a alcanzar siquiera el 50% de lo alcanzado en el año 2014, tendencia que parece irreversible ante la mayor penetración de los servicios de telecomunicaciones en el país.
10. Estos cambios en la forma de comunicarse de los consumidores tiene varios efectos, entre ellos, un aumento potencial de los costes unitarios del operador designado en caso de perder algunas de las ventajas de economías de escala a causa de una producción menor. También estos cambios pueden reducir el valor que tiene el SPU para los consumidores, dado que los sustitutos disponibles pueden ser adecuados para resolver muchas de las necesidades anteriormente cubiertas por el SPU.
11. Por otra parte, esos cambios tecnológicos también llevaron a la aparición de nuevos servicios de valor agregado y al aumento de los envíos de paquetería derivado a su vez del acrecentamiento en el volumen de los negocios gracias al auge del comercio electrónico y de la Internet--y finalmente, la globalización económica --cuyos efectos son inevitables en un sector tan ligado al transporte y a

la internacionalización de mercancías como es el postal. La información aportada por Correos de Costa Rica al expediente permite observar cómo los ingresos por servicios no regulados se han incrementado en años recientes, lo que le permite a la empresa estatal sufragar los gastos de la prestación del SPU.

**12.** Así las cosas, tal como lo señaló en su momento la Contraloría General de la República, indudablemente el desequilibrio entre las condiciones de operación de Correos de Costa Rica S.A. frente a los operadores privados le afecta, por cuanto maneja la mayor red postal en todo el territorio nacional y está obligado a cubrir altos costos de operación para brindarlo en las áreas rentables y no rentables del país. Al no recibir Correos de Costa Rica S.A. ningún aporte estatal para llevar a cabo el citado servicio social, ni haber recurrido a ningún tipo de endeudamiento, su realización depende principalmente del producto de las ventas de los servicios no regulados.

**13.** En Costa Rica, pese a que existe una fijación tarifaria para el servicio social de comunicación postal, esta no logra compensar a Correos de Costa Rica por la prestación de dicho servicio. Según la propia empresa, se requeriría de un incremento de 247% en las tarifas reguladas para poder obtener los ingresos que sostengan los costos de estos servicios. Situación que produciría una mayor contracción de la demanda y la posible desaparición del servicio postal regulado en el país.

**14.** Esto conduce a la situación de “descreme” del mercado, en la que el operador designado se ve en la obligación de prestar el servicio social postal en todo el país, a precios que quizás no compensen el costo de brindarlo, aunado a la disminución en los volúmenes de este servicio, presente en todo el mundo incluido nuestro país; mientras que sus competidores, tienen no sólo la posibilidad de cobrar la tarifa que deseen, sino que, además, como ya se indicó, también pueden elegir la zona a la que le brindan los servicios según qué tan rentable sea ésta.

**15.** Además de la situación con las tarifas, Correos de Costa Rica debe pagar a Aresep el canon correspondiente a la prestación del servicio social, y trabajar en el impulso a los servicios no regulados que son los que le permiten financiar la OSU y darle sostenibilidad financiera a la empresa de cara a la transformación tecnológica de los servicios postales.

## **B. JUSTIFICACIÓN DE LA EXCEPCIÓN A LA NORMATIVA DE COMPETENCIA Y OPCIONES**

**1.** Todo lo antes expuesto permite concluir que dado que todos los servicios postales, incluido el servicio postal universal, se prestan en la actualidad en condiciones de competencia, la realidad no justifica la existencia de la reserva de una franja específica para el operador designado, en vista de que no ha cumplido su objetivo de asegurarle a dicha empresa los ingresos con los que pueda hacer frente a los costos de prestar el servicio en todo el territorio nacional y garantizar la eficacia, eficiencia, calidad, seguridad, oportunidad y cobertura nacional.

**2.** Tal como se desprende de la información recolectada, Correos de Costa Rica S.A. ha logrado

prestar el servicio social principalmente gracias a los ingresos que ha percibido por las ventas de los servicios no regulados. Sin embargo, se ve obligada a pagar un canon por la regulación de las tarifas del SPU, que si bien deben ser calculadas al costo<sup>24</sup>, el propio operador reconoce ante la ARESEP que aunque requeriría para el año 2017 “(...) un incremento de 247% en las tarifas reguladas para poder obtener los ingresos que sostengan los costos de estos servicios. (...)”, reconocen que dicho aumento produciría una mayor contracción de la demanda que podría llevar a la desaparición del servicio postal regulado en el país. Manifestaciones que vienen a evidenciar la existencia de sustitutos cercanos para el servicio social postal y la competencia que enfrenta Correos de Costa Rica en la prestación de este servicio.

**3.** Así, cabe cuestionarse la necesidad de la regulación de la tarifa del servicio social postal. Desde hace un par de décadas, el país ha comulgado con la idea de que la regulación de precios se justifica solamente en aquellos casos en que existan fallas de mercado, tales como situaciones monopólicas u oligopólicas u otras, que no permitan que la competencia fije el precio que de mejor forma responda a la oferta y la demanda por ese servicio. Así, no todos los servicios públicos tienen tarifas reguladas, como es el caso del transporte aéreo de pasajeros, o algunos servicios de telecomunicaciones, en los cuales la Ley General de Telecomunicaciones establece que en caso de existir competencia efectiva en el mercado, los precios dejarían de estar regulados.

**4.** De esta forma el costo de la regulación y las pérdidas en el bienestar han sido asumidas exclusivamente por la empresa Correos de Costa Rica.

**5.** La posición de Correos de Costa Rica para resolver la problemática que se presenta en el sector es la de fortalecer el sistema actual y hacerlo eficiente, esto es, la creación de un regulador del sector que venga a asegurar la franja que se ha asignado en forma exclusiva a la empresa estatal y que le permita obtener los recursos para la prestación del servicio, lo que a su vez le permitiría ser más competitiva en la prestación de los servicios no regulados.

**6.** Si bien se comprende la posición de la empresa estatal, no se comparte. Por un lado, el costo de la regulación se incrementaría, lo que llevaría a un incremento en las tarifas de los servicios, a lo que hay que unir la tendencia a la baja en el volumen de prestación de estos servicios. Por otro lado, sería retroceder en servicio para los usuarios, ya que en la actualidad éstos tienen múltiples opciones para la realización de un envío y seleccionan entre ellas las que mejor satisfagan sus necesidades considerando elementos tales como precio, tiempo de entrega, seguridad en el envío, entre otras. Aun cuando obtener una concesión pueda ser una opción para otros oferentes, lo cierto es que el costo de la regulación se incrementaría y ese costo podría incrementarse en el tiempo ante la tendencia en la reducción de la demanda.

---

<sup>24</sup> Servicio al costo. Principio que determina la forma de fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, de manera que se contemplen únicamente los costos necesarios para prestar el servicio, que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad.

**7.** Así las cosas, se considera que el modelo adoptado por muchos países de liberalizar los servicios postales, sería por un lado adaptar la normativa a la realidad del mercado y por otro, darle una mayor libertad a la empresa estatal al ofrecer sus servicios. Para ello, el Poder Ejecutivo debería analizar: a) la conveniencia de liberar a la empresa estatal de algunas restricciones que le impiden competir más eficientemente en el mercado y que a su vez le permitan adoptar nuevas maneras de prestar el servicio y b) la necesidad de preparar algún fondo para la prestación del servicio universal, o si más bien, las ganancias que como empresa pueda generar sean las que se utilicen para ese financiamiento, si éstas fueran suficientes para ello.

**8.** Dadas las características del mercado que enfrenta no se considera probable que la empresa estatal pueda abusar de su posición para fijar precios más allá de los competitivos, ya que la competencia en el mercado la llevaría a perder clientela. Tal situación sólo se considera posible en aquellas situaciones en las que no enfrente prácticamente competencia, quizás en zonas rurales o alejadas, sin embargo, la inexistencia de barreras de entrada frenaría cualquier intento al respecto ante la posible entrada de nuevos competidores atraídos por la posibilidad de obtener ganancias. Por otro lado, la empresa estaría sujeta a lo establecido en la Ley N°7472, y en el caso de abuso de precios por situación monopólica en el mercado le sería aplicable lo dispuesto en el artículo 5 de dicha norma.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1995). Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. Consultada el 3 de julio del 2017, disponible en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=26481&nValor3=104340&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=26481&nValor3=104340&strTipM=FN).
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1998). Ley de Correos. Consultada el 3 de julio del 2017, disponible en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=42841&nValor3=82045&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=42841&nValor3=82045&strTipM=FN).
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1998). Reglamento a la Ley de Correos. Consultado el 4 de julio del 2017, disponible en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41683&nValor3=86893&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41683&nValor3=86893&strTipM=TC).
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2004). Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Consultada el 3 de julio del 2017, disponible en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=52986&nValor3=57654&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=52986&nValor3=57654&strTipM=TC).
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2013). Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano desconcentrado (RIOF). Consultado el 4 de julio del 2017, disponible en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=74976&nValor3=97829&strTipM=VA](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=74976&nValor3=97829&strTipM=VA).
- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. (2013). Expediente ET-093-2013. Estudio Tarifario. Intendencia de Transporte. Consultado el 24 de julio del 2017, disponible en: [http://apps2.aresep.go.cr/SINDI/Views/Et\\_estudioTarifario.aspx#](http://apps2.aresep.go.cr/SINDI/Views/Et_estudioTarifario.aspx#).
- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. (2014). Expediente ET-093-2014. Estudio Tarifario. Intendencia de Transporte. Consultado el 24 de julio del 2017, disponible en: [http://apps2.aresep.go.cr/SINDI/Views/Et\\_estudioTarifario.aspx#](http://apps2.aresep.go.cr/SINDI/Views/Et_estudioTarifario.aspx#).
- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. (2016). Expediente RA-501-2016. Requisitos de admisibilidad. Intendencia de Transporte. Consultado el 10 de agosto del 2017, disponible en: [http://apps2.aresep.go.cr/SINDI/Views/Ra\\_requisitoAdmisibilidad.aspx](http://apps2.aresep.go.cr/SINDI/Views/Ra_requisitoAdmisibilidad.aspx).

- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. (2017). Expediente ET-053-2017. Estudio Tarifario. Intendencia de Transporte. Consultado el 28 de julio del 2017, disponible en: [http://apps2.aresep.go.cr/SINDI/Views/Et\\_estudioTarifario.aspx#](http://apps2.aresep.go.cr/SINDI/Views/Et_estudioTarifario.aspx#).
- Comisión de Comunidades Europeas. (1991). *Green Paper on the Development of the Single Market for Postal Services*. COM (91) 476. Bruselas, Bélgica. Consultado el 16 de agosto del 2017, disponible en: <http://aei.pitt.edu/1173/>.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2016). *Análisis del sector postal y del sector de la mensajería y paquetería*. Informe INF/DTSP/001/16. Madrid, España. Consultado el 16 de agosto del 2017, disponible en: <https://www.cnmc.es/sites/default/files/1882238.pdf>.
- Contraloría General de la República. (2012). Informe de la auditoría operativa realizada en Correos de Costa Rica S.A. sobre la eficacia de la estrategia de la gestión de negocios del área comercial para contribuir a la sostenibilidad financiera. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Servicios Públicos Generales. Informe N° DFOE-PG-IF-06-2012. Consultada el 26 de setiembre del 2017, disponible en: [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2012/SIGYD\\_D\\_2012005596.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2012/SIGYD_D_2012005596.pdf).
- Correos de Costa Rica. (2014). Plan Operativo Anual Institucional (POAI). Consultado el 24 de agosto del 2017, disponible en: [https://www.correos.go.cr/nosotros/laempresa/doc\\_planificacion/POAI%202014\\_JD\\_25-09-2013\\_Ultima%20version.pdf](https://www.correos.go.cr/nosotros/laempresa/doc_planificacion/POAI%202014_JD_25-09-2013_Ultima%20version.pdf).
- Dieke, A. (2016). *Alternative Funding Models for the Universal Service Obligation: The european experience*. Estudio preparado para la Oficina del Inspector General del Servicio Postal de los Estados Unidos. Washington, DC. WiK-Consult Group. Consultado el 16 de agosto del 2017, disponible en: [http://www.wik.org/uploads/media/AD\\_2016\\_04\\_29\\_OIG\\_Washington.pdf](http://www.wik.org/uploads/media/AD_2016_04_29_OIG_Washington.pdf).
- Dieke, A., Junk, P. y Thiele, S. (2011). *Universal Postal Service and Competition: Experience from Europe*. TNT Post UK. WiK-Consult Group. Consultado el 16 de agosto del 2017, disponible en: [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0021/76404/tnt\\_post\\_exhibit\\_1.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0021/76404/tnt_post_exhibit_1.pdf).
- Europeo, P. (1997). Directiva 1997/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 15 de 21.01.1998, p. l4). Consultada el 25 de agosto del 2017, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>.

- Europeo, P. (2002). Directiva 2002/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de junio de 2002, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE con el fin de proseguir la apertura a la competencia de los servicios postales de la Comunidad. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 15 de 21.01.1998, p. 14). Consultada el 25 de agosto del 2017, disponible en: <https://www.boe.es/doue/2002/176/L00021-00025.pdf>.
- Fontaine, E.R. (1999). *Evaluación social de proyectos*. Nº 658.404 F4 1999. Editorial Alfaomega.
- Gutiérrez, S.E.D. (2005). *La liberalización del sector postal: servicio universal y libre competencia*. Revista Aragonesa de Administración Pública, (26), 191-248.
- Jaag, C. (2014). *Política del sector postal: del monopolio a la competencia regulada y más allá*. Política de servicios públicos, 31, 266-277. Consultado el 13 de diciembre del 2017, disponible en: <http://www.swiss-economics.ch/RePEc/files/0045Jaag.pdf>.
- Ley 43/2010, del 30 de diciembre del 2010. Ley del Servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal. Jefatura del Estado. BOE-A-2010-20139. Consultada el 4 de setiembre del 2017, disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2010/12/31/pdfs/BOE-A-2010-20139.pdf>.
- Nera Consultores Económicos. (2004). *Economía de los Servicios Postales. Reporte para la Comisión Europea DG-MARKT*. Consultado el 11 de agosto del 2017, disponible en: [https://www.acm.nl/sites/default/files/old\\_publication/publicaties/11241\\_2004-nera-final-postal-report\\_en.pdf](https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/11241_2004-nera-final-postal-report_en.pdf).
- Oficina de Comunicaciones del Reino Unido, Ofcom. (2015). *Revisión de la Regulación de Royal Mail*. Consultado el 12 de setiembre del 2017, disponible en: [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0028/78184/review-of-royal-mail-regulation.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0028/78184/review-of-royal-mail-regulation.pdf).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (1999). *Promoviendo la Competencia en los Servicios Postales*. Consultado el 10 de agosto del 2017, disponible en: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/1920548.pdf>.
- PricewaterhouseCoopers, L.L.P. (2009). *El Impacto sobre el Servicio Universal de la Plena Realización del Mercado Interior Postal en 2009, Informe final*. Ministerio de Fomento. Gobierno de España. Consultado el 11 de agosto del 2017, disponible en: [http://www.fomento.es/nr/rdonlyres/e39b2a48-fb9d-429c-8258-ab06cef7b863/22652/pwc\\_traduccion\\_mfom.pdf](http://www.fomento.es/nr/rdonlyres/e39b2a48-fb9d-429c-8258-ab06cef7b863/22652/pwc_traduccion_mfom.pdf).

- Servicio Postal de los Estados Unidos, Oficina del Inspector General. (2013). *Análisis de las elasticidades precio de los servicios postales*. Research Center White Paper RARC-WP-13-008. Consultado el 11 de agosto del 2017, disponible en: [https://www.uspsoig.gov/sites/default/files/document-library-files/2015/rarc-wp-13-008\\_0.pdf](https://www.uspsoig.gov/sites/default/files/document-library-files/2015/rarc-wp-13-008_0.pdf).
- Soifer, D. (2015). *Servicio Postal Universal en las principales economías*. Consejo Postal del Consumidor. Consultado el 12 de setiembre del 2017, disponible en: <http://www.postalconsumers.org/wp-content/uploads/2018/01/June-2015-CPC-Universal-Postal-Service-Report.pdf>.
- Stiglitz, J. E. (2003). *La economía del sector público* (Vol. 24). Antoni Bosch Editor.
- Unión Postal Universal. (2014). *Estrategias de desarrollo para el sector postal: una perspectiva económica*. Berne, Switzerland: Eburon Academic Publishers. Consultado el 10 de agosto del 2017, disponible en: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/1920548.pdf>.