

REVISIÓN DE LA CONTRAPRESTACIÓN PERIÓDICA PARA EL SECTOR POSTAL PARA EL PERIODO JULIO 1º DE 2024 – JUNIO 30 DE 2026

Definición de la contraprestación periódica a cargo de los operadores postales de Mensajería Expresa y del servicio Postal de Pago al Fondo Único de TIC – FUTIC, para el período comprendido entre el 1º de julio de 2024 y junio 30 de 2026, de acuerdo con el marco legal determinado por la Ley 1369 de 2009.

Mayo de 2024

2.2.1	Cargo periódico o recurrente trimestral por la prestación de los servicios de Mensajería Expresa y Postal de Pago	8
2.2.2	Cargo fijo por el otorgamiento y renovación de la habilitación de los operadores postales en Colombia.	9
2.3	Evolución de los pagos por Contraprestaciones postales al FUTIC: Período 2011 - 2021.....	10
2.3.1	Contraprestaciones a cargo de los operadores postales. Evolución histórica 2011 – 2024. 11	
2.3.2	Evolución de las contraprestaciones postales por servicios.	12
2.4	Usos por parte del FUTIC a partir de los recursos percibidos por concepto de contraprestaciones.	15
2.5	Flujo de caja del FUTIC - Sector postal: Fuentes y usos.....	16
2.6	Conclusiones	18
3	20
	El pago de las franquicias postales y del déficit del Servicio Postal Universal (SPU) por parte del FUTIC: Marco legal, definiciones, componentes y tendencias históricas.	20
3.1	El concepto, evolución y tendencias de las Franquicia Postal y Telegráfica.	20
3.1.1	La Franquicia postal y las finanzas del Fondo TIC.	21
3.1.1.1	El concepto de la franquicia postal.....	21
3.1.1.2	Evolución del número de envíos e ingresos de la franquicia postal.	22
3.1.2	La Franquicia telegráfica y las finanzas del Fondo TIC.	24
3.2	El Servicio Postal Universal (SPU) en Colombia: Definiciones, productos, usos, proyección del déficit. 26	

3.2.1	Definición del SPU.....	26
3.2.2	Servicios exclusivos del OPO	26
3.2.3	Servicios postales que hacen parte del SPU.....	27
3.2.4	Destinación de los recursos percibidos de la contraprestación postal.....	28
3.3	El tope de recursos a transferir por parte del Fondo a SPN por el déficit del SPU.....	29
3.4	Evolución del déficit en la prestación del SPU en el período 2016 – 2021.....	30
3.5	Conclusiones.....	31
4	33
	El mercado postal colombiano: Tamaño, estructura, segmentos y tendencias históricas.....	33
4.1	El mercado postal de envíos físicos en Colombia: Segmentos, estructura y tendencias.	34
4.1.1	Mercado postal colombiano de envíos: Tamaño y evolución.....	35
4.1.2	El mercado postal por segmentos de mercado.....	37
4.1.3	Mercado postal total colombiano: Estructura y segmentos.....	38
4.2	El mercado postal de envíos físicos en Colombia: Segmentos y estructura y tendencias – Mercados de envíos individuales y mercados masivos	40
4.2.1	Envíos físicos individuales	43
4.2.2	Envíos físicos masivos.....	45
4.3	Evolución del mercado postal de envíos físicos en mensajería expresa y correo por tipologías de piezas postales.....	46
4.3.1	Estructura del mercado de mensajería expresa	47
4.3.1.1	El mercado de paquetería de los operadores de mensajería expresa.....	47

- 4.3.1.2 Envíos de documentos de los operadores de mensajería expresa 48
- 4.3.1.3 La importancia del mercado de envíos de paquetería para los operadores de mensajería expresa 50
- 4.4 El envío de documentos de SPN..... 51
- 4.5 El mercado de servicios postales de pago. 52
- 4.6 El mercado de giros de efectivo: Servicios Fintech y giros postales. 55
- 4.7 **Conclusiones.**..... 57
- 5..... 58
- Los mercados de Mensajería Expresa y servicios postales de pago en Colombia para el período 2024 – 2026. Estructura, evolución y proyecciones de envíos e ingresos base de contribuciones al FUTIC. 58
- 5.1 El comportamiento esperado en el mercado de envíos masivos..... 59
- 5.2 El comportamiento esperado en el mercado de envíos individuales: El segmento de documentos..... 61
- 5.3 El comportamiento esperado en el mercado de envíos individuales: El segmento de paquetería. 63
- 5.4 El Mercado de servicios postales de pago en Colombia para el período 2024 – 2026: Estructura, evolución y proyecciones de envíos, ingresos y bases de contribuciones al FUTIC. 65
- 5.5 Evolución de las franquicias postales para el período 2024 – 2026..... 67
- 6..... 69
- Proyección de usos de recursos postales del FUTIC: Período 2024 – 2026. 69
- 6.1 Evolución de las franquicias postales para el período 2024 – 2026..... 69
- 6.2 La evolución prevista para el déficit del SPU en el período 2024 – 2026..... 71

6.3 Otros gastos, costos e inversiones del FUTIC en materia postal. 72

7..... 75

Contraprestación para el sector postal para el período 2024 – 2026: Propuesta del Ministerio al sector. 75

7.1 El modelo de proyección financiera de la contraprestación postal en Colombia: Escenarios de proyección propuestos. 75

7.1.1 Parámetros de control y variables de sensibilidad más relevantes en la definición del porcentaje de contraprestación: 76

7.1.2 Escenarios de simulación y de sensibilidad para la definición de la contraprestación postal para el período 2024 – 2026. 78

7.1.2.1 Escenarios de crecimiento de los mercados de mensajería expresa y giros postales. 78

7.1.2.2 Escenarios de sensibilización al tamaño de las franquicias y al déficit del SPU. 79

7.2 Modelo financiero de proyección de los mercados postales: Proyección de los recursos por contraprestaciones postales al FUTIC. 81

7.3 Modelo financiero de proyección: Porcentaje de contraprestación postal al FUTIC para el período comprendido entre julio 1º de 2024 y junio 31 de 2026. 82

Bibliografía 84

RELACIÓN DE GRÁFICAS

Gráfica 2-1 - Contraprestaciones Postales al FUTIC – Millones de pesos reales (dic 2023 = 100).....	11
Gráfica 2-2 - Contraprestaciones Postales al FUTIC por tipo de servicios – Millones de pesos reales (dic 2023 = 100).....	13
Gráfica 2-3 - Estructura de las contraprestaciones al FUTIC por servicios postales – Millones de pesos reales para los años 2014, 2018, 2020 y 2023. (diciembre de 2023 = 100)	14
Gráfica 2-4 – Flujo de caja del sector postal del FUTIC ¹ . Millones de pesos reales (2023 = 100).....	17
Gráfica 3-1 - Evolución de los envíos de la franquicia postal. (Miles de envíos).....	23
Gráfica 3-2 - Pagos del FUTIC: Franquicia postal y telegráfica. 2016 – 2024 – Millones de pesos reales de 2023).....	24
Gráfica 3-3 - Evolución de los envíos de la franquicia telegráfica. (Miles de envíos).....	25
Gráfica 3-4 – FUTIC: Pagos a SPN por la atención del déficit del SPU. Millones de pesos reales (2021 = 100).....	31
Gráfica 4-1 – El mercado postal colombiano - Tamaño y crecimiento real. (Millones de \$ reales de diciembre de 2023 y crecimiento real).....	35
Gráfica 4-2 – Tamaño del mercado postal total – 2014- 2022 - Ingresos reales (diciembre de 2023=100)	36
Gráfica 4-3 – Estructura del mercado postal total medida sobre ingresos reales – 2017 – 2023 (Millones de COP \$ reales 2023 =100)	39
Gráfica 4-4 - Mercado postal: Ingresos masivos e individuales (MM \$ reales de 2023).	41
Gráfica 4-5 – Estructura del mercado de envíos físicos. Individuales y masivos. 2016 y 2023 (Millones de \$ reales – 2023-12 = 100).....	42

Gráfica 4-6 - Mercado postal envíos físicos - Crecimiento real de los ingresos.....	44
Gráfica 4-7 - Estructura del mercado de envíos físicos individuales* (MM \$ reales de 2023-3)	45
Gráfica 4-8 - El mercado de productos físicos masivos (MM\$ reales)	46
Gráfica 4-9 – Estructura y tamaño del mercado de mensajería expresa (MM\$ reales de 2023)	50
Gráfica 4-10 – El mercado de envíos individuales de los operadores de mensajería expresa: Paquetería y documentos. 2014 – 2022 (Millones de \$ constantes 2023 = 100).....	51
Gráfica 4-11 – El tamaño de mercado de giros postales – Número de giros postales cursados a través de los actores del mercado (Miles de envíos).....	54
Gráfica 4-12 - Servicios Postales de Pago - Mercado de giros de efectivo: Número de transacciones anuales	56
Gráfica 5-1 – Proyección del número de envíos masivos expresos para el período 2024 – 2026 (000's de envíos).....	59
Gráfica 5-2 – Estimación del valor de los envíos masivos para el período 2024 – 2026 (Millones de \$ constantes de diciembre de 2023).	60
Gráfica 5-3 – Estimación del número de envíos individuales de documentos para el período 2024 – 2026 (Miles de envíos).....	62
Gráfica 5-4 – Estimación del valor en términos reales de los envíos de documentos individuales para el período 2024 – 2026 (2023 = 100).	63
Gráfica 5-5 – Estimación del número de envíos individuales de paquetería para el período 2024 – 2026 (Miles de envíos).....	64
Gráfica 5-6 – Estimación del valor real de envíos individuales de paquetería para el período 2024 – 2026 (Millones de \$ constantes de diciembre de 2023).....	65
Gráfica 5-7 – Estimación del valor de los giros postales de pago para el período 2024 – 2026 (Millones de \$ constantes de diciembre de 2023).	66

Gráfica 5-8 – Evolución de los envíos de la franquicia postal	67
Gráfica 6-1 – Evolución de los envíos de la franquicia postal	70
Gráfica 6-2 – Pagos del FUTIC a SPN por el déficit del Servicio Postal Universal – 2016 -2026 (MM \$ reales de diciembre 2023)	72
Gráfica 6-3 – Pagos anuales de gastos e inversiones del FUTIC en materia postal – Cifras anuales constantes años 2024 - 2026.....	73
Gráfica 6-4 – Pagos anuales de gastos e inversiones del FUTIC en materia postal – Millones de pesos anuales constantes - Años 2024 - 2026.....	74

RELACIÓN DE TABLAS

Tabla 3-1 - Servicios incluidos en el Servicio Postal Universal en Colombia.....	27
Tabla 4-1 – Mercado postal en Colombia por segmentos de mercado (Millones de \$ constantes (2023 = 100)).....	49
Tabla 4-2 – Mercado postal en Colombia por segmentos de mercado de mensajería expresa- (Mill de \$ constantes (2023 = 100).....	49
Tabla 4-3 – El mercado de giros postales – Volumen movilizado de giros postales (MM de \$ reales de diciembre de 2023).....	52
Tabla 4-4 – El mercado de giros postales – Tamaño de los ingresos percibidos por los actores del mercado (Millones de pesos de diciembre de 2023).....	53
Tabla 4-5 – El mercado de giros postales – Comisión promedio por transacción (Pesos reales de 2023).....	55
Tabla 4-6 – Servicios FINTECH. Giros electrónicos en el año 2021.....	56
Tabla 7-1 - Variables claves en relevantes en la revisión de la contraprestación para el período 2024 – 2026.....	76
Tabla 7-2 – Estimación del porcentaje de contraprestación bajo diferentes escenarios del modelo propuesto. (Millones de pesos constantes de diciembre de 2023).....	79
Tabla 7-3 – Niveles de recaudo de contraprestaciones postales al FUTIC. Escenario de crecimiento inercial en los ingresos del mercado. (Millones de pesos reales de diciembre de 2023).....	82

ABREVIATURAS

APP	Alianza Público – Privada.
ARPU	ARPU, siglas en inglés para “ <i>Average Revenue per User</i> ” o “Ingreso promedio por usuario”.
CAPEX	<i>Capital Expenditures</i> , Inversiones de capital.
CRC	Comisión de Regulación de Comunicaciones
CEC	Correo Electrónico Certificado o e-mail Certificado.
DNP	Departamento Nacional de Planeación.
FINTECH	Concepto que se deriva de la suma de las palabras en inglés finanzas y tecnología y que describe desarrollos tecnológicos que tienen como propósito mejorar o automatizar el uso de servicios financieros en temas relacionados con servicios de transferencia digital o electrónica de efectivo.
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
FONTIC	Fondo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. (Nombre anterior a la expedición de la Ley 1978 de 2019)
FUTIC	Fondo Único de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. (Nombre posterior a la expedición de la Ley 1978 de 2019)
IPC	Índice de Precios al Consumidor que publica el DANE.
MINTIC	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
OPEX	<i>Operational Expenditures</i> , Costos Operacionales.
RTVC	Radio Televisión Nacional de Colombia.
SEDPE	Sociedades de Depósito y Pago Electrónico
SPN	Servicios Postales Nacionales.
SMMMLV	Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes
SPU	Servicio Postal Universal
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e imágenes.
UPAEP	Unión Postal de las Américas, España y Portugal.
UPU	Unión Postal Universal
VDC	Viceministerio de Conectividad

LA CONTRAPRESTACIÓN PERIÓDICA A FAVOR DEL FUTIC EN EL SECTOR POSTAL: INTRODUCCIÓN.

1.1 ALCANCE Y OBJETIVO DEL DOCUMENTO.

La Ley 1369 contempla que el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia, en adelante el Ministerio o el MinTIC, debe revisar y definir, cada dos años, el valor de la contraprestación periódica derivada de la prestación de servicios postales. A este respecto, la Ley Postal ordena que:

*“(…) Todos los operadores pagarán la contraprestación periódica estipulada en el artículo 4 de (...) la Ley al Fondo (...). El valor de la contraprestación periódica a cargo de todos los operadores postales se fijará como un mismo porcentaje sobre sus ingresos brutos por concepto de la prestación de servicios postales, **sin tener en cuenta los ingresos provenientes de recursos públicos para financiar el Servicio Postal Universal y las Franquicias**. Dicha contraprestación se fijará **por períodos de dos (2) años** y no podrá exceder del 3,0% de los ingresos brutos”. (El resaltado es nuestro y se encuentra fuera de contexto). (Ley 1369, 2009).*

Teniendo en cuenta lo anterior, la Ley 1369 define, en su artículo 14, las contraprestaciones que deben pagar los operadores postales al Fondo Único de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en adelante, el Fondo, el FUTIC o el Fondo TIC. En tal sentido, la Ley prevé, en primer lugar, que los operadores de Mensajería Expresa y de Servicios Postal de Pago deben realizar un pago fijo, cada diez años de 100 SMMLV, pagaderos al momento del otorgamiento de la habilitación o la prórroga a los 10 años para prestar los mencionados servicios. En segunda instancia, el artículo establece que los antes citados operadores, deben pagar, por trimestre vencidos, una contraprestación periódica que prevé la Ley no puede exceder el 3% de sus ingresos brutos.

A este respecto, el Ministerio debe revisar la tasa de contraprestación postal cada dos años, generando como soporte un documento técnico que sustente la nueva contraprestación propuesta, y que acompañe el Decreto de la Presidencia de la República que fije dicha contraprestación, la cual estará vigente por los siguientes dos años, a partir de julio 1º del primer período de dos años y hasta el 30 de junio del segundo año de vigencia de la nueva contraprestación,

Así las cosas y teniendo en cuenta lo anterior, en la más reciente actualización de la contraprestación periódica que tuvo lugar en junio del año 2022, el Decreto 1103 de junio 29 de 2022 redujo la

contraprestación postal del 2,5% al 1,7% para el período comprendido entre el 1º de julio de 2022 y el 30 de junio de 2024 (Véase para tal efecto, los estudios técnicos previos (MinTIC, 2022-a) y el Decreto 1103 (MinTIC, 2022-b). La actualización anterior había tenido lugar con la expedición del Decreto 887 del 25 de junio del 2020, mediante el cual se redujo del 3% al 2,5%, decisión que fue soportada en el resultado de los estudios adelantados por el MinTIC, los cuales se encuentran contenidos en el documento que publicó el Ministerio para análisis y comentarios de los agentes del sector en el mes de junio de 2020. (MinTIC, 2020), y que se fijó mediante el (Decreto 887, 2020).

1.2 OBJETIVO CENTRAL DEL DOCUMENTO.

Con base en las anteriores consideraciones, este documento está dirigido a proponerle a la industria la contraprestación aplicable para el período de dos (2) años de que habla la Ley 1369 de 2009, comprendido entre el 1º de julio del año 2024 y el 30 de junio de 2026, considerando para tal efecto las bases técnicas y la evolución de los diferentes mercados que conforman la industria postal colombiana, generando a partir de las mismas un ejercicio de prospección de dichos mercados y los pagos que debe hacerle el Fondo TIC a SPN, para cubrir el déficit del Servicio Postal Universal (en adelante, SPU), la atención de las franquicias postales (la Franquicia Postal y la Franquicia Telegráfica), así como los gastos de personal, de operación y de vigilancia, de la misma manera que las inversiones en proyectos asociados a la industria postal que realizan el FUTIC y el MinTIC con los recursos provenientes de las contraprestaciones que pagan los operadores postales.

1.3 METODOLOGÍA DEL ESTUDIO.

1.3.1 Tipo de análisis a realizar y mercados a proyectar.

Teniendo en cuenta el objetivo propuesto, el estudio realiza un análisis de la situación actual de los diferentes mercados que conforman la industria sector postal en Colombia en materia de envíos y generación de ingresos (mercado de correos, mensajería expresa y servicios postales de pago), generando un análisis histórico de los productos que conforman dichos mercados, en especial la evolución de los giros postales nacionales, los productos postales masivos y los productos de envíos individuales, conformados por documentos físicos y paquetería, y la manera como, especialmente estos últimos, han sido estimulados por el crecimiento del comercio electrónico y la utilización del correo electrónico y de otros medios virtuales (Véase para este efecto el artículo de (BlackSip, 2022) en donde se plantea que

“(...) Colombia es el país con mejores perspectivas de crecimiento para los próximos años [en materia de] ventas de retail en e-commerce (...)”.

El estudio analiza, adicionalmente, entre otros temas, el marchitamiento del mercado del servicio de giros postales, confirmando con esto las tendencias que identificó el estudio técnico del MinTIC del año 2020 y con el cual se definió la contraprestación para el período 2022 - 2024. El uso intensivo post-pandemia del COVID-19 del comercio electrónico afectaron de manera sensible no solo el mercado de giros postales, sino los envíos de las entidades del Estado que utilizaban la Franquicia Postal. Para el caso de giros postales incidió de manera significativa la utilización masiva de servicios digitales bancarios del tipo FINTECH, que redujo los niveles de envíos de servicios postales a más de la mitad y la participación en el mercado de los operadores de esos servicios a niveles mínimos.

1.3.2 Fuentes de la información postal.

El estudio se basa en la utilización que publican la CRC y el Ministerio, aquella que le ha proporcionado SPN al MinTIC, la información de gremios y asociaciones relacionadas con las industrias postal, de comercio electrónico y entidades del sector bancario relacionadas con la industria de pagos y giros en efectivo. La principal información que se ha recabado para tal efecto es la siguiente:

► **Información postal por segmentos de mercado.**

- Las cifras de **SPN** a partir del año 2016, tanto del número de envíos como de ingresos, se ha tomado de la información que periódicamente reporta la empresa al Ministerio. Se utiliza para este efecto el estado de resultados proporcionados al MinTIC por parte de esa entidad, del cual se obtiene la información anual contable de SPN para el período 2016 – 2021. Asimismo, se utilizan los informes anuales y los informes de gestión que aparecen en la WEB para esa entidad, así como información que reporta SPN a la CRC y al MinTIC al Sistema Postdata.

- La información postal base se obtuvo utilizando la información contenida en los **Boletines Trimestrales del sector Postal** que publica el Ministerio en su página WEB¹ y a la CRC al sistema Posdata con corte al cuarto trimestre de 2023².
- **Confidencialidad de la información no pública:** La información que no se publica en las páginas WEB del Ministerio, de los operadores y de otras entidades relacionadas con el sector postal tiene carácter reservado, razón por la cual no se publican los pasos metodológicos ni las cifras intermedias detalladas.

1.3.3 Las cifras en valores monetarios se expresan en valores en pesos de diciembre de 2023.

Es preciso que el lector tenga en cuenta que las cifras monetarias se expresan en pesos reales o constantes de diciembre de 2023, a efectos de facilitar la comparabilidad de las cifras. Se utiliza para tal efecto la técnica estadística de deflactación de cifras económicas³, que utilizan índices de precios oficiales para convertir las cifras nominales con inflación a reales o constantes eliminando el impacto inflacionario de las mismas. Para el proceso de deflactación de las cifras monetarias postales en el tiempo, se ha utilizado el Índice de Precios al Consumidor, IPC, que publica mensualmente el Departamento Nacional de Estadística, DANE, con año base 2018⁴, a efectos de presentar las cifras económicas monetarias con la información más reciente con corte 31 de diciembre de 2023.

¹ Véase para tal efecto <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-197291.html> o el enlace <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-channel.html>.

² https://www.postdata.gov.co/search/field_topic/mercado-postal-30/type/dataset?sort_by=changed

³ Para un estudio del tema véase, por ejemplo, (Ben Horim & Levy, 1981, págs. 621-624) que presentan un mayor detalle y sustento con el tratamiento de series de tiempo y manejo de información monetaria y el tratamiento de la inflación en el análisis de las mismas.

⁴ Considérese para tal efecto la página WEB del DANE <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc>. Véase también la página del Banco de la República que transcribe los datos del DANE en su página WEB <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/indice-precios-consumidor-ipc>

Una vez deflactadas las cifras, obteniéndose cifras expresadas en términos del año base (2018), se ha reexpresado la base del índice para generar información monetaria a pesos del año 2023, cifra que es más cercana a la percepción del lector⁵.

1.4 ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO.

El documento se ha estructurado en siete capítulos incluyendo esta introducción. En primer lugar, el capítulo 2 presenta el marco legal y la estructura del régimen de contraprestaciones a favor del FUTIC a cargo de los operadores postales, como fuente para cubrir las inversiones y los gastos de administración del Fondo en su componente postal, así como los gastos de la vigilancia, inspección, interventoría y control que ejerce el MinTIC sobre el sector postal. De igual manera, el esquema de contraprestaciones postales debe generar ingresos que le permitan al FondoTIC poderle reintegrar a SPN el déficit que esa entidad llegue a generar en la prestación del Servicio Postal Universal (SPU), al igual que el reintegro, con los recursos ordinarios del FUTIC, de los envíos que SPN presta a entidades oficiales utilizando las franquicias postales.

De otro lado, el capítulo 3 presenta la estructura, monto y evoluciones de las franquicias postales y las transferencias del FUTIC a SPN originadas en el déficit del Servicio Postal Universal (SPU). Con relación a los dos temas, el capítulo presenta la normatividad vigente relacionada con la atención de las dos franquicias (la postal y la telegráfica) y la cobertura y financiación del déficit del Servicio Postal Universal, SPU, que presta SPN en el país, como Operador Postal Oficial (OPO).

De otro lado, el Capítulo 4 desarrolla el análisis, tamaño medido en términos de envíos e ingresos, la estructura de los mercados y las cuotas de mercado de los agentes postales, así como la evolución del mercado postal colombiano en sus diferentes dimensiones apuntando a generar señales acerca de las tendencias y prospectiva de los ingresos del mercado desglosados por segmentos y mercados. El capítulo servirá entonces como marco de referencia para los capítulos subsiguientes relacionados con la proyección financiera de cada uno de los mercados que contribuyen al FUTIC y, finalmente, para el capítulo central en el que se propone la contraprestación para el período comprendido entre el 1° de julio de 2024 y el junio 30 de 2026.

⁵ Esta técnica estadística se conoce con el nombre de “*splicing*” de un índice de precios. Véase para tal efecto (Ben Horim & Levy, 1981, pág. 624).

Así las cosas, el Capítulo 5 presentará a continuación la evolución y proyecciones de envíos e ingresos base de contribuciones al FUTIC para los mercados de mensajería expresa y servicios postales de pago en Colombia para el período 2024 – 2026, procediendo a presentar en el Capítulo 6 la proyección de los usos y aplicación de recursos postales del FUTIC para el período 2024 – 2026. El capítulo presenta, en la manera cómo han evolucionado las franquicias postales y el déficit del SPU entre los años 2016 y el 2023 y la proyección esperada para el período 2024 – 2026 y las proyecciones de otros usos de recursos del Fondo, tales como contribuciones a organismos internacionales (la UPU y la UPAEP) y a entidades nacionales (la Superintendencia de Industria y Comercio, SIC) en los próximos años, así como los gastos de personal y a contratistas relacionados con el tema postal y gastos en comunicaciones y tecnología y los desembolsos por inversiones postales.

Finalmente, el Capítulo 7, con base en los insumos que generan los seis capítulos anteriores, define, en primer lugar, los escenarios de proyección, teniendo en cuenta los parámetros de control del modelo que caracterizan las variables claves de los mercados postales, procediendo a definir las contraprestaciones proyectadas para cada uno de dichos escenarios. A continuación, teniendo en cuenta los flujos de caja en materia de los ingresos proyectados para la industria postal y los costos y usos del FUTIC en materia postal, el capítulo, bajo los diferentes escenarios propuestos en el capítulo, define la contraprestación que pagarán al Fondo los operadores de Mensajería Expresa y los del Servicio Postal de Pago, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 14 de la Ley 1369 de 2009, para el período comprendido entre julio 1º de 2024 y junio 30 de 2026. Por último, el capítulo define el porcentaje de contraprestación propuesto a la industria y que se adopta a través del decreto final expedido por parte de la Presidencia de la República.

2

MARCO LEGAL Y ESTRUCTURA DEL RÉGIMEN DE CONTRAPRESTACIONES A CARGO DE LOS OPERADORES POSTALES Y A FAVOR DEL FUTIC.

2.1 INTRODUCCIÓN.

Como se mencionó en el capítulo introductorio del documento, en el Decreto 1103 de junio 29 de 2022 redujo la contraprestación que pagan los operadores postales y a la que hace referencia el artículo 14 de la Ley 1369 de 2009 del 2,5% al 1,7% para el período comprendido entre el 1º de julio de 2022 y el 30 de junio de 2024. Asimismo, la ley previó que “(...) dicha contraprestación se fijará **por períodos de dos (2) años** y no podrá exceder del 3,0% de los ingresos brutos”. (El resaltado es nuestro y se encuentra fuera de contexto). (Ley 1369, 2009).

Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo busca constituirse en una referencia para los diferentes actores de la industria, con relación a la contraprestación que pagarán los operadores postales en el período comprendido entre julio 1º de 2024 y junio 30 de 2026. El capítulo busca presentar la estructura del esquema de contraprestaciones a favor del Fondo que le reconocen a la entidad los operadores postales en Colombia, como fuente para cubrir las inversiones y los gastos de administración del Fondo en su componente postal, así como los gastos de la vigilancia, inspección y control que ejerce el MinTIC sobre el sector postal. De igual manera, deberá generar suficientes ingresos que le permitan al FUTIC poderle reintegrar a SPN el déficit que esa entidad genera en la prestación del Servicio Postal Universal (SPU), al igual que el reintegro por concepto de los envíos que esa entidad realiza por concepto de la Franquicia Postal.

De otro lado, el capítulo presenta la estructura de los montos aportados al Fondo y los operadores postales, clasificados por tipo de servicios que contribuyen al Fondo (operadores de servicios físicos y operadores de servicios postales de pago), mostrando su evolución en el tiempo y la manera como los diferentes agentes han contribuido presentando, de igual manera, la evolución de los pagos por concepto de contraprestaciones derivadas de las prórrogas de las licencias que se otorgaron en el período 2011 – 2021, mostrando la evolución global agregada de dichos aportes, así como la estructura de las contraprestaciones por tipo de agentes y el mercado de los servicios que conforman el sector postal en Colombia.

Finalmente, el capítulo presenta la normatividad vigente relacionada con la cobertura y financiación del déficit del Servicio Postal Universal, SPU, que presta SPN en el país, como Operador Postal Oficial (OPO).

2.2 ESTRUCTURA DEL ESQUEMA DE CONTRAPRESTACIONES AL FUTIC EN COLOMBIA PROVENIENTES DE LOS OPERADORES POSTALES.

En este segmento del documento se busca sintetizar la estructura del marco normativo e institucional, con base en el cual se calculan los pagos por concepto de contraprestaciones al FUTIC con base en los ingresos de los operadores de mensajería expresa y los de servicios postales de pago en Colombia. El capítulo apoyará el cálculo de la propuesta de contraprestaciones a plantear a la industria para el año 2024 y el entendimiento de la manera como dicho marco normativo se ha incorporado en el modelo económico que sustenta la mencionada propuesta.

Cabe mencionar inicialmente que la Ley Postal excluye de la base de cálculo los ingresos del OPO provenientes de recursos de Fondo destinados a cubrir el pago tanto de las franquicias postales como del déficit del SPU. Plantea en este orden de ideas el artículo 14 de la Ley 1369 que “(...) *el valor de la contraprestación periódica a cargo de **todos los operadores postales** se fijará como un mismo porcentaje sobre sus ingresos brutos por concepto de la prestación de servicios postales, **sin tener en cuenta los ingresos provenientes de recursos públicos para financiar el Servicio Postal Universal y las Franquicias***” (...). (El resaltado es nuestro y se encuentra fuera de contexto). (Ley 1369, 2009).

Teniendo en cuenta lo anterior, la Ley Postal define dos tipos de pagos por concepto de contraprestaciones que deben pagar los operadores postales al Fondo que se discuten a continuación.

2.2.1 Cargo periódico o recurrente trimestral por la prestación de los servicios de Mensajería Expresa y Postal de Pago

El artículo 14 de la Ley 1369 prevé que los operadores postales de mensajería expresa y los operadores postales de pago deberán pagar una contraprestación periódica, por trimestres vencidos, que no exceda del 3% de los ingresos brutos por la prestación de los servicios postales, porcentaje que deberá revisar y definir cada dos años el MinTIC. A este respecto, plantea la ley:

“Todos los operadores pagarán la contraprestación periódica estipulada en el artículo 4 de la presente ley al Fondo (...). El valor de la contraprestación periódica a cargo de todos los operadores postales se fijará como un mismo porcentaje sobre sus ingresos brutos por concepto de la prestación de servicios

postales, **sin tener en cuenta los ingresos provenientes de recursos públicos para financiar el Servicio Postal Universal y las Franquicias**. Dicha contraprestación se fijará por periodos de dos (2) años y no podrá exceder del 3,0% de los ingresos brutos”. (El resaltado es nuestro y se encuentra fuera de texto original).

Al respecto, la Ley 1978 del 25 de julio de 2019, mantiene lo previsto en el artículo 14 de la Ley 1369 de 2009. En efecto, el párrafo del artículo 2° de la Ley 1978 plantea que: “(...) El servicio postal continuará rigiéndose por las normas especiales pertinentes, en particular, la Ley 1369 de 2009, con las excepciones específicas que contenga la presente Ley (...)”.

Como se mencionó al inicio del capítulo, el Decreto 1103 de junio 29 de 2022 redujo la contraprestación del 2,5% al 1,7% para el período comprendido entre el 1° de julio de 2022 y el 30 de junio de 2024. Este será, en efecto, el propósito central del presente documento, en donde se plantearán la metodología del modelo económico y los escenarios que se identificarán a lo largo de los restantes capítulos del estudio y donde se propondrá la contraprestación para los siguientes dos años.

Finalmente, es de anotar que, mediante el artículo 311 de la Ley 1955 de 2019, que modificó el artículo 14 de la Ley 1369 de 2009, y que fue reglamentado posteriormente por la Resolución MinTIC 2715 de 2020, se autorizó el pago de las contraprestaciones, inicial y periódica, a los operadores postales mediante el mecanismo de “Obligaciones de Hacer”, sin embargo, a la fecha esta alternativa no se ha llevado a la práctica, motivo por el cual el valor de las contraprestaciones a pagar sigue siendo de naturaleza pecuniaria.

2.2.2 Cargo fijo por el otorgamiento y renovación de la habilitación de los operadores postales en Colombia.

El segundo componente de la contraprestación que deben pagar los operadores postales corresponde al pago inicial por concepto de la habilitación, requisito indispensable para ser inscrito en el Registro de Operadores Postales, en adelante ROP, equivalente a cien salarios mínimos mensuales legales vigentes (100 SMMLV) y, a partir de allí, cada diez años, deberá efectuarse un pago de renovación por el mismo monto, ello según lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1369 de 2009, en cuyo inciso tercero se señala:

“Posteriormente al otorgamiento de la habilitación, los operadores deberán pagar una suma equivalente a cien (100) [SMMLV] para ser inscritos en el Registro de Operadores Postales. Cada vez que se cumplan diez (10) años de inscripción, el Operador pagará la suma determinada en este literal. Si un Operador Postal desea inscribirse también como Operador de Servicios Postales de Pago, deberá pagar la suma anteriormente estipulada por el registro adicional (...)”.

REVISIÓN DE LA CONTRAPRESTACIÓN PERIÓDICA PARA EL SECTOR POSTAL - PERIODO 2024 - 2026.

En este sentido, el término de diez años, por el cual se han otorgado los títulos habilitantes a los operadores postales (mensajería expresa y postales de pago), inició su vencimiento en el año 2020, año desde el cual se han concedido las correspondientes renovaciones, situación que seguirá presentándose en los próximos años y que deberán, en consecuencia, incorporarse en el modelo de cálculo de contraprestaciones postales para el período 2024 - 2026.

Para el caso de SPN, como Operador Postal Oficial del Gobierno colombiano, la renovación del título habilitante que le permite prestar en exclusividad los servicios de correo, en virtud de lo dispuesto en el contrato de Concesión 010 de 2004, tuvo lugar en el 2014, año en que la concesión la misma fue prorrogada por 10 años, por un valor de \$46.369 millones. En julio 8 del presente año vence, por lo tanto, la concesión que tuvo lugar en el 2004 y que fue prorrogada posteriormente hasta el 2024.

2.3 EVOLUCIÓN DE LOS PAGOS POR CONTRAPRESTACIONES POSTALES AL FUTIC: PERÍODO 2011 - 2021.

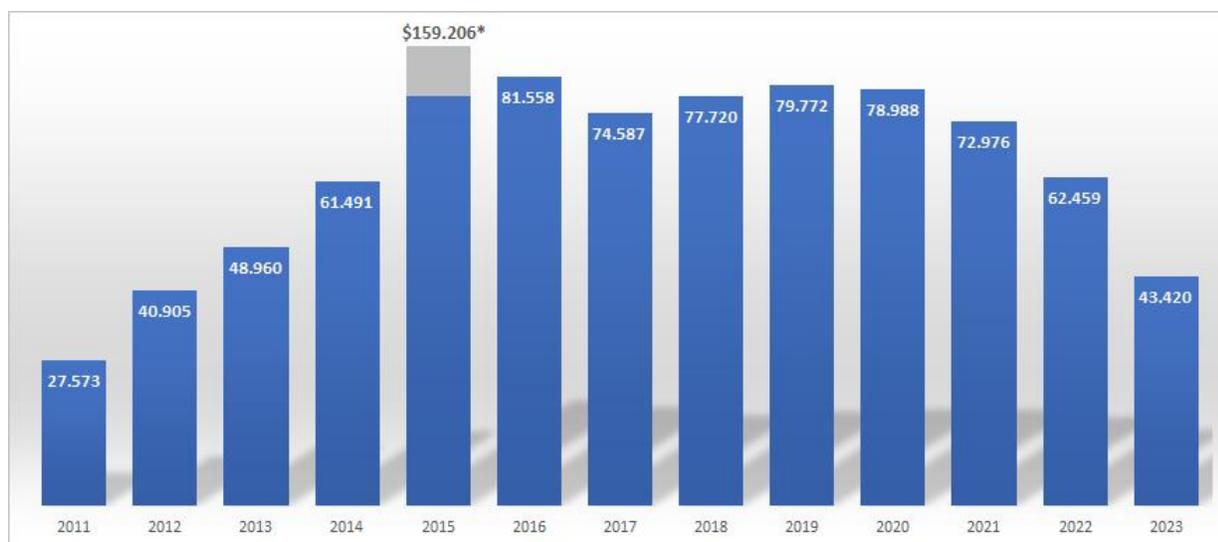
Esta sección del capítulo busca presentar la evolución de los pagos al FUTIC, por concepto de contraprestaciones a cargo de los operadores postales para el período comprendido entre los años 2011 y 2024. A este respecto, se incluyó la información para los años 2022 al cuarto trimestre de 2023 del Boletín Trimestral que publican tanto el Ministerio como Posdata de la CRC. De igual manera se ha actualizado la serie histórica con la que cuenta el Ministerio para los años 2020 y 2021 que se presentó en el documento técnico de junio de 2022, y con el cual se definió la contraprestación postal para el período 2022-2024. Aunque las diferencias son no significativas, se optó por adecuar el análisis con las cifras oficiales al 2022. Como se mencionó, se actualizó el modelo de contraprestaciones al cuarto trimestre (diciembre) de 2023.

Así las cosas esta sección del documento presentará la evolución de los montos de las contraprestaciones pagadas por parte de los operadores postales, tanto global a nivel agregado, así como a nivel de su estructura detallada por tipo de agente y para los mercados que componen los tres servicios que conforman el sector (correo, mensajería expresa y servicios postales de pago), de manera tal que se tenga claridad de los valores de las contraprestaciones y de los montos que aportan los diferentes actores que se encuentran obligados a contraprestar al FUTIC.

2.3.1 Contraprestaciones a cargo de los operadores postales. Evolución histórica 2011 – 2024.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la Gráfica 2-1 se presenta la evolución de las contraprestaciones a favor del FUTIC, en el período comprendido entre los años 2011 y 2023, expresados en pesos constantes de diciembre de 2023. De la gráfica se observa que, a pesar de que el valor de contraprestaciones estuvo alrededor de los \$70 mil millones en el período 2017 – 2021, para el año 2023, el valor total reportado por el Fondo fue de \$43.420 millones, presentando una disminución significativa, especialmente en los dos últimos años de la serie (2022 y 2023), años para los cuales el nivel de contraprestaciones fue del orden de los \$62.460 y de los \$44.420 millones reales, habiendo disminuido de manera significativa con respecto a los recaudos del año 2021 que fueron del orden 73 mil millones, mientras que en el 2020 el nivel de contraprestaciones que recibió el FUTIC ascendió a los \$79 mil millones.

Gráfica 2-1 - Contraprestaciones Postales al FUTIC – Millones de pesos reales (dic 2023 = 100)



* Renovación del contrato de concesión 010 de 2004 otorgado a SPN. Se presenta a escala, a efecto de análisis y lectura de la información.

FUENTE: MinTIC. FUTIC y Subdirección de Asuntos Postales. Informe en EXCEL de las contraprestaciones trimestrales por operadores y por tipo de servicio del sector postal. Banco de la República.
<https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/indice-precios-consumidor-ipc>

De lo anterior se encuentra que entre el año 2020 y el año 2023 las contraprestaciones que le pagaron los operadores postales al Fondo presentaron un descenso total del 45%. La disminución entre el 2020 y el

2022 había sido del orden del 21%, por lo cual se infiere que una buena parte de la disminución que se presentó en el período tuvo lugar en el año 2023.

Esta disminución marcada que se observa para los años 2022 y 2023, y aún, en menor escala, se explica, en gran medida, por la caída en los ingresos que reportaron los operadores de servicios postales de pago (giros nacionales en efectivo) que disminuyeron en un 65% en el período comprendido entre los años 2020 y 2023 y cerca del 40% entre los años 2022 y 2023, como se explicará en mayor detalle a lo largo del capítulo 4.

Ahora bien, con respecto a las cifras de contraprestaciones del período bajo análisis, es de precisar que las cifras de años anteriores al período 2021 - 2023, se observa que las del año 2015 se encuentran impactadas con el pago por concepto de renovación de la concesión de correo en favor de Servicios Postales Nacionales, por un valor de \$46.369 millones, que le permite a esa empresa operar como OPO por un periodo adicional de 10 años.

Igualmente, cabe destacar que en las cifras correspondientes a los años 2020 y 2021, se encuentran los pagos por concepto de renovaciones de las habilitaciones de las licencias de operadores que las han solicitado, también por períodos de 10 años. En el año 2020 el valor de dichas renovaciones ascendió a \$1.578 millones, en tanto que para el año 2021, el valor en cuestión fue del orden de los \$2.276 millones. En los próximos años, esta tendencia continuará presentándose para aquellos operadores cuyas habilitaciones de licencias de operación se vencen en dicho período.

2.3.2 Evolución de las contraprestaciones postales por servicios.

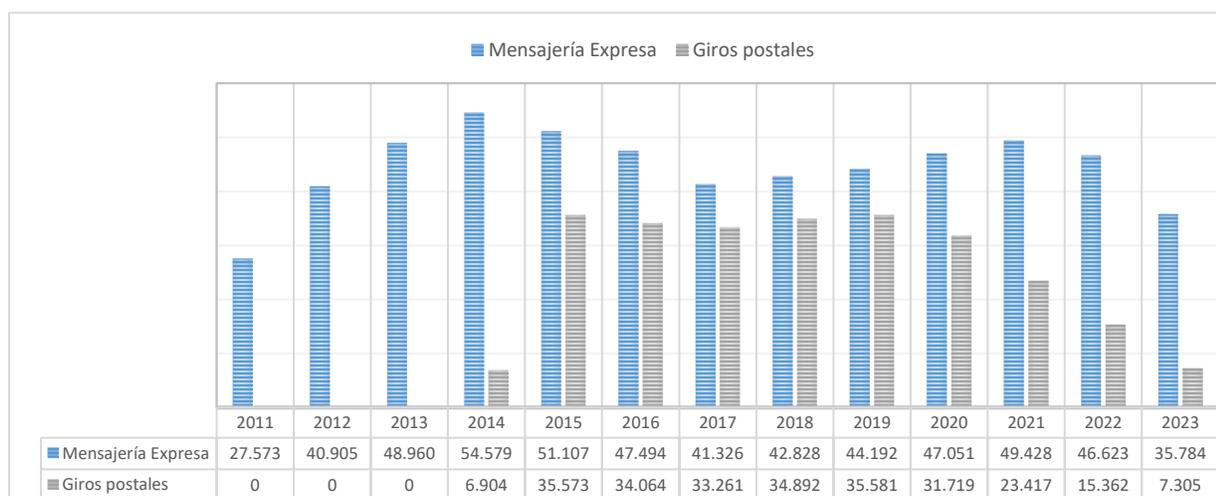
Las tendencias a las que se hizo alusión en las secciones anteriores del documento y el origen y explicación de estas, a las que se hizo referencia en la sección anterior pueden analizarse en mayor detalle a través del comportamiento de los servicios postales detallados que aportan al FUTIC que se presentan en la Gráfica 2-2 y en la Gráfica 2-3 que se muestran a continuación.

En primer lugar, para comprender la evolución de los montos que aportaron los operadores postales al Fondo, especialmente antes del año 2014, es preciso tener en cuenta, en primer lugar, que SPN tuvo el monopolio de los servicios postales de pago, giros postales nacionales e internacionales, hasta ese año.

En este sentido, como se comentará en mayor detalle en la sección 4.5 del Capítulo 4 del documento, solo a partir del año 2014, el servicio de servicios postales nacionales de pago (giros de efectivo) se presta en

condiciones de competencia; en dicho momento iniciaron operación operadores habilitados por el MinTIC, quienes empezaron a pagar a partir de ese momento contraprestaciones a favor del FUTIC. De otro lado, SPN continuó operando en el mercado como uno de los cinco actores del mercado, manteniendo, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1369, el monopolio en los giros postales internacionales.

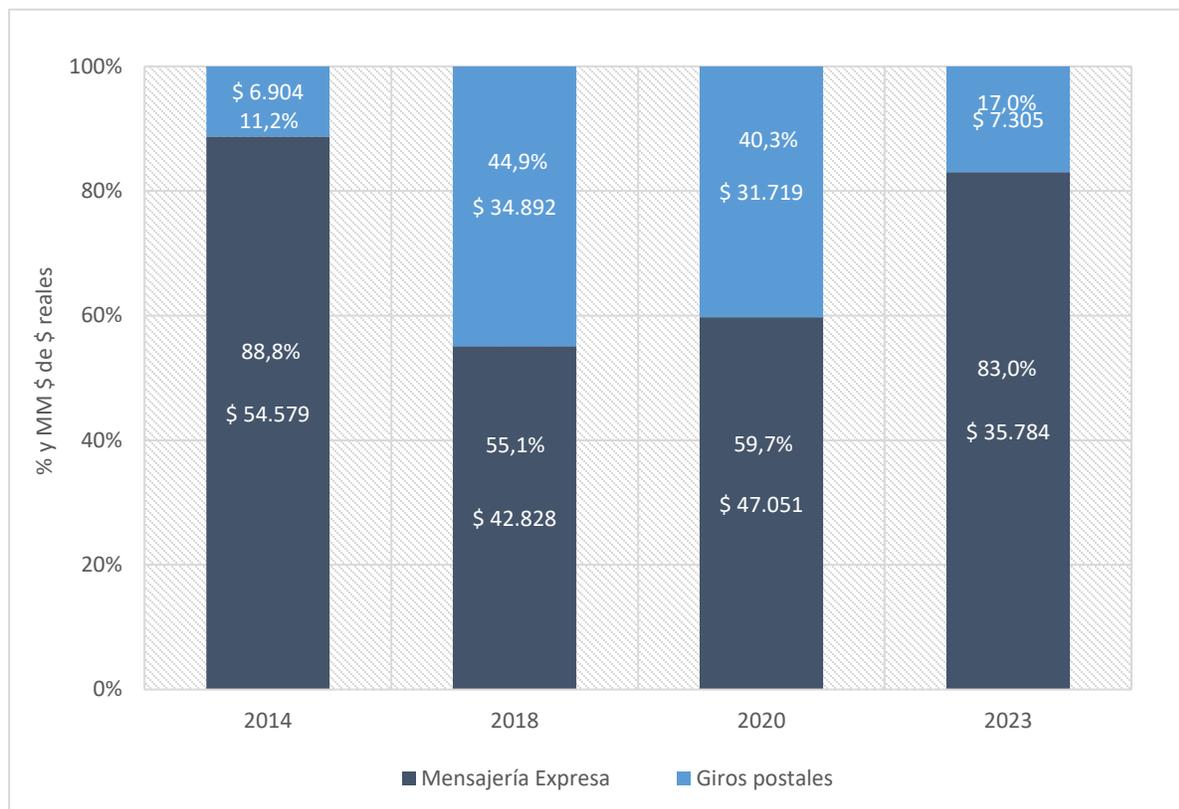
Gráfica 2-2 - Contraprestaciones Postales al FUTIC por tipo de servicios – Millones de pesos reales (dic 2023 = 100)



* 2022-Contraprestaciones postales / Información / Contraprestaciones/2024-04-18-Contraprestaciones 2014-2023.XLS
 FUENTE: MinTIC. FUTIC y Subdirección de Asuntos Postales. Informe en EXCEL de las contraprestaciones trimestrales por operadores y por tipo de servicio del sector postal. Banco de la República.
<https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/indice-precios-consumidor-ipc>.

Teniendo en cuenta lo anterior como antecedente, la Gráfica 2-2 permite comprobar, especialmente a partir del año 2021, una caída significativa en las contraprestaciones que recibió el Fondo TIC de los operadores de giros postales nacionales, que disminuyeron de los \$35.581 millones observados en el año 2020, a \$23.417 millones en 2021 y a una cifra del orden de los \$7.305 millones en \$2023. Esta disminución significativa obedece fundamentalmente a la caída de los volúmenes movilizados de giros nacionales de efectivo y de las correspondientes comisiones recibidas por parte de este grupo de operadores, y a las que se hará mención en las secciones 4.1 y 4.2.2 del Capítulo 4 del documento.

Gráfica 2-3 - Estructura de las contraprestaciones al FUTIC por servicios postales – Millones de pesos reales para los años 2014, 2018, 2020 y 2023. (diciembre de 2023 = 100)



* 2022-Contraprestaciones postales / Información / Contraprestaciones/2024-04-18-Contraprestaciones 2014-2023.XLS. 2014, 2018, 2020, 2023.

FUENTE: MinTIC Dirección de Infraestructura. Subdirección de Asuntos Postales y FUTIC. Informe en EXCEL de las contraprestaciones trimestrales por operadores y por tipo de servicio del sector postal.

De otro lado, tanto la Gráfica 2-2, como la Gráfica 2-3 permiten apreciar la importancia relativa de los agentes del mercado postal que aportan al FUTIC. En el año 2023, por ejemplo, se encuentra que el segmento que realizó los mayores aportes al Fondo fue el de mensajería expresa, con aportes del orden de los \$35,8 mil millones, representando el 83% del monto total, mientras que los operadores del servicio postal de pago aportaron cerca de \$7,3 mil millones en ese año, con una participación del orden del 17%. Esta participación de las contraprestaciones de los operadores de giros postales viene disminuyendo desde el año 2018, cuando representaban el 44,9%.

En consecuencia, se concluye de la observación de las gráficas que la importancia relativa de los aportes de los operadores del servicio postal de pago ha venido disminuyendo de manera muy significativa desde el año 2020, en razón al bajo nivel de ingresos recibidos por parte de esos operadores (comisiones), debido a la mayor competencia y profundización del mercado de servicios financieros bancarios (billeteras virtuales) también denominados servicios Fintech, a través de servicios como Daviplata o Nequi, que se han convertido en una alternativa muy competitiva, con costos muy inferiores a los que cobran a sus clientes los operadores de servicios de pago nacionales. En las secciones 4.5 y 4.6 del Capítulo 4 se hará mayor análisis relacionado con la evolución de los dos mercados y la manera como, para muchos analistas, los dos mercados hacen parte ya de un mismo mercado relevante, experimentándose entre sí fuerzas competitivas de significancia que afectan el desempeño de los mercados de servicios postales de pago. En otros países, como es el caso de Panamá o Ecuador, grandes cadenas que operan a lo largo y ancho del país, que permiten en sus puntos de venta transferencias en dinero en efectivo que compiten aún, no solo con los operadores de servicios postales de pago, sino con las entidades bancarias mismas establecidas en las principales ciudades del país.

2.4 USOS POR PARTE DEL FUTIC A PARTIR DE LOS RECURSOS PERCIBIDOS POR CONCEPTO DE CONTRAPRESTACIONES.

Con respecto al uso de las contraprestaciones pagadas por los operadores postales al FUTIC, en la Ley 1369 se contempla que “(...) las contraprestaciones recibidas por el [MinTIC] ingresarán al [FUTIC] y se destinarán a financiar el **Servicio Postal Universal** y a cubrir los gastos de vigilancia y control de los Operadores Postales (...)”. (Ley 1369, 2009, págs. Art. 14, Parág. 1). Asimismo, el Fondo asumirá el pago de las franquicias postales, más específicamente, la **franquicia postal**, como se plantea en los parágrafos 2 y 3 del artículo 47⁶:

*“El FUTIC asumirá el pago de **las franquicias** de que trata el artículo 1 del decreto 2758 de 1955 y el artículo 38 de la Ley 361 de 1997, a partir de la vigencia fiscal siguiente a la expedición de la presente Ley. (...)”*

“Parágrafo 3: Autorízase al Fondo (...) a presupuestar los recursos necesarios para pagar los dineros causados a favor del Operador Postal Oficial por concepto de la prestación de las franquicias de que

⁶ Recuérdese que la Ley 1369 de 2009 indica que “(...) Tratándose de franquicias que benefician a la Rama Legislativa o Judicial corresponderá al Congreso de la República y al Consejo Superior de la Judicatura, respectivamente, realizar las apropiaciones presupuestales necesarias para su pago”.

La obligación del pago de la franquicia postal se justifica por ley marco de la Ley de Presupuesto Nacional.

trata este artículo, a las entidades que no pertenecen al Presupuesto General de la Nación, desde septiembre de 2006 hasta diciembre 31 de 2010. (...)”.

Asimismo, en el párrafo 4 de la norma en cita se prevé que, el OPO “(...) *prestará el servicio con franquicia postal para los cecogramas remitidos por las personas invidentes y las entidades que les presten servicios (...)*”.

2.5 FLUJO DE CAJA DEL FUTIC - SECTOR POSTAL: FUENTES Y USOS

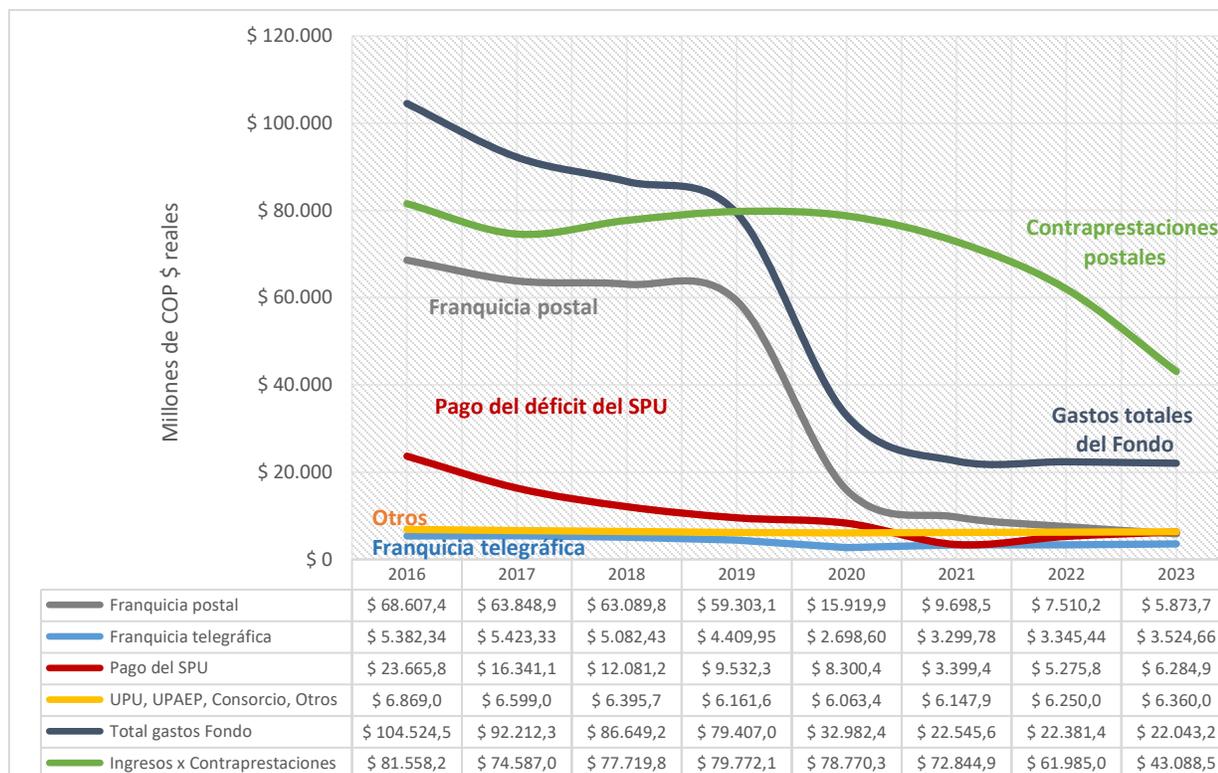
Teniendo en cuenta lo anterior, la Gráfica 2-4 presenta a continuación la evolución del flujo de caja del FUTIC, relacionada particularmente con el sector postal, en materia de ingresos por concepto de contraprestaciones, así como los usos agregados de la entidad y que se referenciaron en la anterior sección del capítulo.

Del análisis de la gráfica, se observan varios elementos relevantes:

- **Reducción del valor del déficit en la prestación del SPU:** Como se presenta en la Gráfica 2-4, la transferencia de los recursos que se han realizado desde el FUTIC a SPN para cubrir el déficit⁷ por concepto de la prestación del SPU, ha disminuido sistemáticamente en los últimos siete años. Mientras que, en el año 2016, según los estados financieros de SPN, el déficit del SPU era del orden de los \$23.665 millones en pesos constantes de 2023, para el 2017 ya había disminuido a \$16.341, mientras que para el año 2021 el déficit se había reducido a los \$3.399,4 millones, aumentando su nivel en 2023 a los \$6.284,9 millones.
- **Disminución significativa en las transferencias a SPN, por la prestación del servicio de Franquicia Postal.** Nótese que, mientras que en el año 2016 el Fondo transfirió a SPN \$68.607 millones reales por este concepto, cifra que no varió de manera significativa entre ese año y el 2019; Desde el año 2020, el monto pagado a SPN por ese concepto se redujo a \$15.919,9 millones, disminuyendo significativamente en los años posteriores hasta alcanzar los \$5.873,7 millones en 2023.

⁷ A este respecto, el Decreto 223 del 12 de febrero de 2012, de acuerdo con lo dispuesto en la ley 1369 de 2009, en su artículo 7° define los principios, criterios, las fórmulas generales y factores de asignación de costos de la metodología para el reconocimiento del déficit del SPU.

Gráfica 2-4 – Flujo de caja del sector postal del FUTIC¹. Millones de pesos reales (2023 = 100)



FUENTE: Estados Financieros de SPN enviados al MinTIC. Boletín postal para los ingresos del sector postal. FUTIC y Subdirección de Asuntos Postales, informes en EXCEL de las contraprestaciones trimestrales por operadores y por tipo de servicio del sector postal. Cifras ajustadas (deflactadas) por inflación a través de los índices de precios al consumidor del Banco de la República.

Es preciso señalar que la mencionada disminución en los pagos a SPN, generados por la prestación del servicio de Franquicia Postal influyó lo dispuesto en el Decreto Legislativo 806 de 2020, expedido en atención a la situación de emergencia sanitaria decretada como medida de prevención ante el COVID 19, y que la Ley 2213 de 2022 mantiene vigente; ello considerando la posibilidad del uso de las TIC dentro de los procesos judiciales y en la atención a los usuarios del servicio de justicia, esto en concordancia con la expedición de normativa en materia de salud pública y con las restricciones adoptadas por el Gobierno Nacional.

- **Caída en las transferencias del FUTIC por concepto de la franquicia telegráfica:** Como se aprecia en la Gráfica 2-4, las transferencias a SPN por cuenta de la prestación del servicio telegráfico disminuyeron de \$5.382,3 en 2016 a \$3524,7 en 2023, una disminución del 34,5% en los siete años del período.
- **Disminución significativa en los ingresos por contraprestaciones del sector postal** desde los años 2019 y 2020, hecho que se explica, principalmente, por la notable disminución en los aportes por

REVISIÓN DE LA CONTRAPRESTACIÓN PERIÓDICA PARA EL SECTOR POSTAL - PERIODO 2024 - 2026.

contraprestaciones de los operadores de giros postales de pago que se evidencia a partir del año 2018 (como se analizará en mayor detalle en la sección 4.6 del Capítulo 4, a pesar del aumento importante que han experimentado en los últimos años los aportes de los operadores de mensajería expresa por envíos de paquetería.

Con base en los elementos anteriormente expuestos, se observan dos particularidades: La primera, que hasta el año 2019 los recursos recaudados por el Fondo producto de las contraprestaciones a cargo de los operadores Postales, se destinaron en su integralidad a financiar el Servicio Postal Universal, a cubrir los gastos asociados a la franquicia postal y a cubrir los gastos de vigilancia y control de los Operadores Postales, atendiendo con los recaudos por contraprestaciones los gastos y transferencias del segmento postal del Fondo, de acuerdo a lo dispuesto en la ley postal. A partir de la vigencia 2020 las contraprestaciones a favor del FUTIC fueron superiores a los gastos y transferencias del Fondo. Pese a lo anterior, la brecha ha venido cerrándose en razón a la disminución en las contribuciones de los operadores de servicios postales de pago nacionales.

2.6 CONCLUSIONES

En el desarrollo de este capítulo se encontró que el volumen promedio de las contraprestaciones postales se mantuvo en el período comprendido entre los años 2017 - 2021 alrededor de los \$70 -78 mil millones, hallándose que los recursos que aportan los operadores postales al Fondo han disminuido a tasas del 8,8%, promedio anual, en los pasados siete años desde el 2016. Sin embargo, esta tendencia se ha acentuado a partir de 2020, cuando los recursos por contraprestaciones se han contraído a tasas anuales del 18,2%, producto, principalmente de la disminución de los ingresos por comisiones de servicios postales de pago.

De igual manera, influyen en este comportamiento varios fenómenos: El primer factor que explica la disminución, se relaciona con la inesperada disrupción de la pandemia generada por el COVID-19, en segundo lugar, las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional para su mitigación y, en tercer lugar, la expedición del Decreto 887 de junio de 2020, que permitió la reducción de la contraprestación del 3% al 2,5%.

De otro lado, como se mencionó anteriormente, se encontró que los operadores del servicio Postal de Pago han visto disminuido su crecimiento en el mercado desde el año 2018, hecho que se explica, en gran medida, por la entrada y consolidación de agentes del sector bancario en los servicios de pago en efectivo,

a través de los servicios Fintech y de operadores bancarios, afectando la participación en el mercado de los operadores postales de pago.

Finalmente, con base en los estados financieros de SPN, las cifras del Fondo en materia de recaudo en virtud de contraprestaciones a cargo de los operadores postales, así como en las destinaciones de esta, se pudo constatar que desde el año 2020 se presenta un superávit de significancia, originado fundamentalmente, en la disminución de los pagos que realiza el Fondo por concepto de la atención tanto de la Franquicia Postal como del SPU. Dicho superávit se ha venido reducido en los pasados dos años, en virtud fundamentalmente por las razones que se mencionaron en los anteriores tres párrafos.

3

EL PAGO DE LAS FRANQUICIAS POSTALES Y DEL DÉFICIT DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL (SPU) POR PARTE DEL FUTIC: MARCO LEGAL, DEFINICIONES, COMPONENTES Y TENDENCIAS HISTÓRICAS.

Este capítulo del documento presenta el marco legal y las principales definiciones de las franquicias postal y telegráfica que se encuentran a cargo de SPN y que le reintegra, en últimas, el FUTIC de su presupuesto, con base en los recursos de las contraprestaciones. De la misma manera, se describe y analiza el marco legal relacionado con las definiciones, productos y servicios que componen el Servicio Postal Universal, SPU y la descripción de algunos de los principales lineamientos en la estimación del déficit en la prestación de dicho servicio, el cual se encuentra, asimismo, a cargo del Fondo TIC. Igualmente, el capítulo presenta la evolución del déficit desde el año 2016 y los valores que el FUTIC le ha históricamente reconocido a SPN por este concepto, a efectos de que los mismos sirvan como referencia en la decisión a tomar relacionada con el nivel de la contraprestación a cargo de los operadores postales para el período comprendido entre los años 2024 y 2026.

3.1 EL CONCEPTO, EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS DE LAS FRANQUICIA POSTAL Y TELEGRÁFICA.

Esta sección del documento está dedicada a presentar el marco legal, tendencias, evolución de los envíos y de los ingresos pagados por el FUTIC por concepto de las franquicias postal y telegráfica y el estado actual de las mismas, después de las medidas que, en el marco de las normas de salud pública, adoptó el Gobierno Nacional a través tanto del Decreto Legislativo 806 de 2020, como en el Decreto 491 de 2020, y que implantaron medidas extraordinarias de choque para tramitar por medios digitales las notificaciones, trámites o comunicaciones de actos administrativos o judiciales, mientras permaneció vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. También se hace referencia a la manera como la franquicia ha venido operando después de la pandemia del Covid 19.

Como se comentó anteriormente la Ley 2213 de 2022 le da vigencia en el tiempo al Decreto Legislativo 806 de 2020, manteniendo las medidas adoptadas en materia del trámite por medio digitales de información de las entidades del Estado relacionadas con notificaciones, trámites o comunicaciones de actos administrativos o judiciales.

En el capítulo 7 que se presenta más adelante en el documento se generarán escenarios en los cuales se simula el impacto de diferentes alternativas sobre los envíos de las franquicias Postal y Telegráfica, producto del levantamiento de las medidas de Emergencia Sanitaria y de las normas que se definieron antes y después de dicha emergencia.

3.1.1 La Franquicia postal y las finanzas del Fondo TIC.

3.1.1.1 El concepto de la franquicia postal.

En el artículo 3° de la Ley 1369 de 2009, se define:

“(...) las franquicias son el derecho que adquieren algunas personas jurídicas, públicas o privadas, para eximirse del pago de la tarifa por el envío de los servicios postales de correspondencia y de correo telegráfico que presta el Operador Postal Oficial o Concesionario de correo, al momento de su imposición (...)”.

El esquema de financiación de las franquicias se rige por lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1369 de 2009, en cuyos párrafos 2° y 3°, se establece:

“(...) el [FONTIC] asumirá el pago de las franquicias de que trata el artículo 1 del decreto 2758 de 1955 y el artículo 38 de la Ley 361 de 1997, a partir de la vigencia fiscal siguiente a la expedición de la presente Ley [y que se autoriza] al FONTIC a presupuestar los recursos necesarios para pagar los dineros causados a favor del [OPO] por concepto de la prestación de las franquicias de que trata este artículo, a las entidades que no pertenecen al Presupuesto General de la Nación, desde septiembre de 2006 hasta diciembre 31 de 2010 (...)”.

Es preciso mencionar, igualmente, que de conformidad con lo establecido en el artículo 51° de la Ley 2342 de 2023 se precisa que:

“Las asignaciones presupuestales del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, incluye los recursos necesarios para cubrir los gastos de funcionamiento en que incurra el Operador Postal Oficial por la Prestación del servicio postal universal y la franquicia postal, el Proveedor de Redes y Servicios de telecomunicaciones por la prestación de los servicios de franquicia telegráfica. En el caso de las franquicias postal y telegráfica, el pago se realizará en relación con los servicios que se presten a los órganos beneficiarios que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

A este respecto, el Fondo Único de TIC efectuará la transferencia de recursos al Operador Postal por la prestación de los servicios de la franquicia postal y/o el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones que efectivamente haya prestado el servicio de telegrafía.

Adicionalmente, el párrafo 4º prevé que “(...) el OPO debe prestar el servicio con franquicia total para los cecogramas remitidos por las personas invidentes y las entidades que les presten servicios (...)”.

Igualmente, el pago de Franquicia Postal por parte del FUTIC, se encuentra dispuesto en la ley de Presupuesto General de la Nación, es decir la Ley 2159 del 2021, al señalar en su artículo 51:

“(...) Las asignaciones presupuestales del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC), incluyen los recursos necesarios para cubrir el importe de los costos en que incurra el operador oficial de los servicios de franquicia postal y telegráfica para la prestación de estos servicios a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (...)”.

Al respecto, el FUTIC debe realizar la transferencia de recursos, en este caso al operador postal oficial, quien expedirá el respectivo paz y salvo a la entidad destinataria del servicio, tan pronto como reciba los recursos transferidos.

3.1.1.2 Evolución del número de envíos e ingresos de la franquicia postal.

El primer gran concepto y el de mayor peso relativo que debe atender el FUTIC en materia postal, corresponde a los pagos asociados a la prestación del servicio de la franquicia postal, prestado de manera exclusiva por SPN. Sobre el particular, en la siguiente gráfica se muestra que operador movilizó entre 8,1 y 7,8 millones de envíos por el servicio en mención durante el período comprendido entre 2016 y 2019., en términos reales del 4,9% anual promedio, se observa que entre el año 2015 y el año 2019, se incrementa esta tendencia, originada en la adopción paulatina del fenómeno de digitalización y penetración del Internet, agudizado a raíz de las medidas adoptadas tanto en el Decreto Legislativo 806 de 2020, cuya vigencia finalizó en junio 4 de 2022 y que fue extendida en el tiempo a través de la Ley 2213 de 2022, como en el Decreto 491 del 2020, a los que se hizo alusión anteriormente.

Es preciso mencionar que, aún antes de los problemas de salud pública del período 2020 -2021 y de las medidas que adoptó para tal efecto el Gobierno Nacional, esta tendencia decreciente en la evolución de la franquicia postal se observaba desde mediados de la década de 2010, cuando la franquicia postal ya venía decreciendo significativamente. En el período 2015 y el 2019, el descenso real de los envíos ha sido

de 28,2%, cuando los envíos pasaron de 8,1 millones a 7,7 millones de envíos, como se presenta en la Gráfica 3-1 que se muestra a continuación.

Gráfica 3-1 - Evolución de los envíos de la franquicia postal. (Miles de envíos)

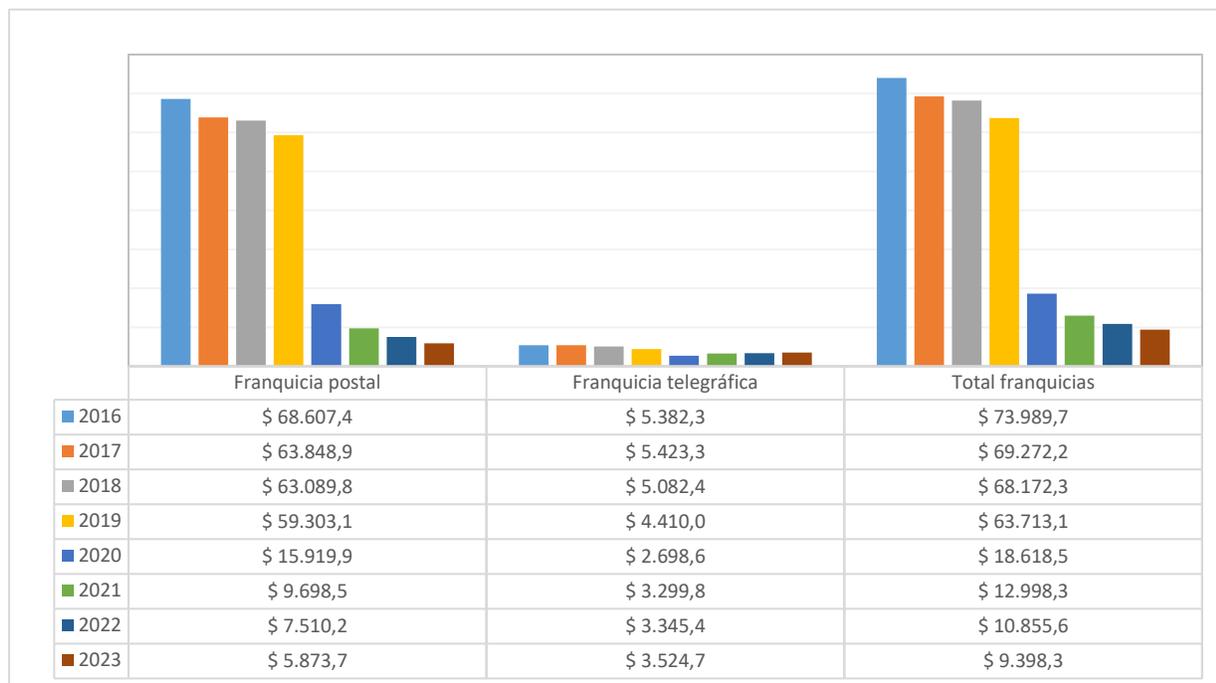


FUENTE: Información estadística de SPN. Matrices de tráfico de esa entidad proporcionadas al Ministerio. Información reservada y confidencial. SPN: Comunicación IE2024245002971 de abril 26 de 2024 de la Jefatura Nacional Facturación y Cartera dirigida a la Vicepresidencia de Soporte Corporativo

Para el período de la pandemia los envíos cayeron de 7,8 millones observados en 2019 a 1,6 millones en 2021, descenso que ha continuado observándose de manera marcada en los años subsiguientes hasta la actualidad, cuando el nivel de envíos, a diciembre de 2023 llegan a los 785 mil envíos.

Esta reducción en los envíos de la franquicia se observa, igualmente, en términos monetarios como se muestra a continuación en la **Gráfica 3-2**, en donde se presenta que, mientras que en el año 2016 la franquicia representaba, en términos reales, transferencias del orden de los \$68.607 millones, en el año 2023 dichas transferencias había disminuido ya a los \$5.873 millones de pesos, un descenso cercano al 30% promedio anual compuesto durante el período.

Gráfica 3-2 - Pagos del FUTIC: Franquicia postal y telegráfica. 2016 – 2024 – Millones de pesos reales de 2023)



FUENTE: Estados financieros de SPN enviados por esa entidad al Ministerio.
Información reservada y confidencial.

En conclusión, la reducción en el tamaño de la Franquicia Postal ha disminuido de manera relevante, de igual manera, las transferencias del Fondo en favor de SPN y, por lo tanto, reduce, por lo menos en el estado actual de las finanzas del FUTIC en materia postal, la necesidad de contar con recursos importantes, como los que requirió hacia mediados de la década de los 2010.

3.1.2 La Franquicia telegráfica y las finanzas del Fondo TIC.

El artículo 47 de la Ley 1369 de 2009 define la franquicia telegráfica como una de las dos franquicias autorizadas, además de la Franquicia Postal. Por su parte, el artículo 54 del Decreto 2295 del 29 de diciembre de 2023 (MinHacienda, 2023), en el cual se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos, ordena al FUTIC cubrir el importe de los costos de los servicios de franquicia postal y telegráfica para la prestación de estos servicios a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

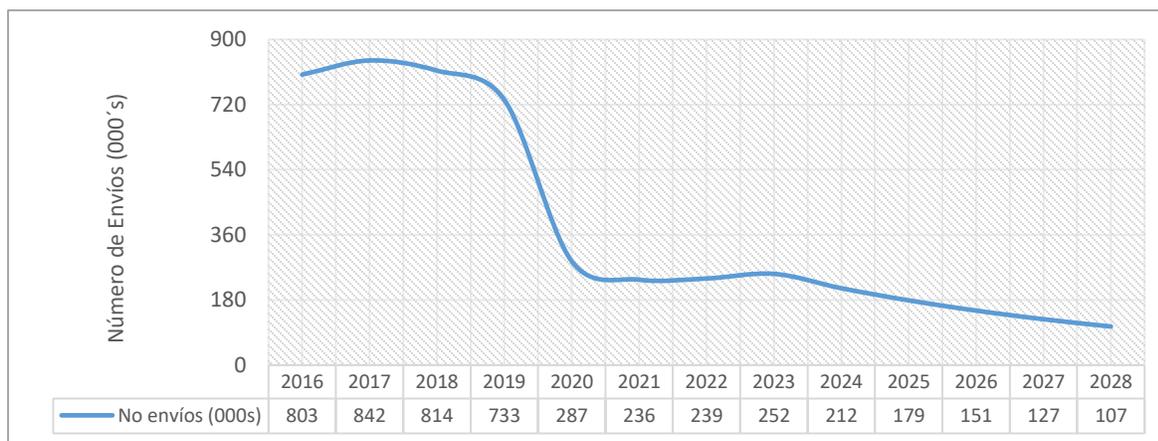
De otro lado, el artículo 2.2.8.2.2.9 del Decreto 1078 de 2015, adicionado por el artículo 3 del Decreto 377 de 2021, señala que:

“(...) Los recursos que, conforme el artículo 47 de la Ley 1369 de 2009, presupueste el Fondo Único de TIC para cubrir el importe de los costos causados por el servicio de telegrafía prestado a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, como beneficiarios de la franquicia telegráfica, deben ser transferidos al operador que efectivamente haya prestado el servicio de telegrafía, de acuerdo con el certificado que para este efecto expida la entidad beneficiaria del servicio (...)”.

El servicio de telegrafía se encuentra en cabeza de SPN, entidad que ha delegado la prestación de dicho servicio en cabeza de Colombia Telecomunicaciones ESP, empresa que cobra una comisión por la prestación de dicho servicio; SPN presta el servicio de envío de los telegramas al destinatario final.

Con respecto a la evolución de la franquicia, la Gráfica 3-3 presenta evolución de los envíos la Franquicia Telegráfica en el período comprendido entre los años 2016 y 2023. A este respecto, se encuentra que el servicio de telegramas de SPN también se ha venido reduciendo en el tiempo pasando de 803 mil envíos reportados en el año 2016 a 252 mil en el 2023. Los recaudos también se han reducido en el período como se aprecia en la **Gráfica 3-2**, pasando, en términos reales de \$5.382,3 millones en 2016 a \$3.524,7 millones en 2023.

Gráfica 3-3 - Evolución de los envíos de la franquicia telegráfica. (Miles de envíos)



FUENTE: Información estadística de SPN.

Por este concepto, el FUTIC también ha disminuido sus pagos a SPN, reduciendo, de igual manera, la presión sobre la demanda de recursos de contraprestaciones a lo largo del período.

3.2 EL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL (SPU) EN COLOMBIA: DEFINICIONES, PRODUCTOS, USOS, PROYECCIÓN DEL DÉFICIT.

3.2.1 Definición del SPU.

En el artículo 3º de la Ley 1369 de 2009, se define en los siguientes términos el SPU como los servicios postales que cualquier colombiano debería poder utilizar a precios y niveles de calidad razonables:

“(...) el servicio Postal Universal es el conjunto de servicios postales de calidad, prestados en forma permanente y a precios asequibles, que el Estado garantiza a todos los habitantes del territorio nacional con independencia de su localización geográfica a través del Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo (...)”.

De igual manera, en la Ley 1978 de 2019, se le asigna a la CRC la responsabilidad de definir los criterios de prestación del servicio y los niveles de calidad y demás características de la prestación del SPU por parte del OPO. A este respecto, la Ley plantea que será función de la CRC:

“(...) Fijar indicadores y metas de calidad y eficiencia de los servicios postales, incluyendo aquellos comprendidos dentro del Servicio Postal Universal, teniendo en cuenta los recursos disponibles para su financiación y la política pública definida para el sector postal por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones e imponer índices de calidad, cobertura y eficiencia a uno o varios operadores para determinados servicios (...)”. (Ley 1978, 2019, pág. Art. 23).

Adicionalmente, luego de la aprobación de la Ley 1978 de 2019, es el MinTIC el responsable de fijar la política en materia de servicios postales y definir los servicios que hacen parte del SPU.

3.2.2 Servicios exclusivos del OPO

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.8.2.2.1. del Decreto 1078 de 2015, son servicios exclusivos del OPO los siguientes:

- El Servicio Postal Universal previsto en el numeral 1º del artículo 3o de la Ley 1369 de 2009.
- Los servicios del área de reserva definida en el artículo 15 de la Ley 1369 en cita.
- Los servicios incluidos en la franquicia postal definida en el artículo 47 de la Ley 1369 de 2009.
- El servicio de correo contemplado en el numeral 2.1 del artículo 3º de la Ley 1369 de 2009.

- El servicio postal de pago de giros internacionales previsto en el numeral 2.2.2 del artículo 3° de la Ley en mención.

3.2.3 Servicios postales que hacen parte del SPU.

En el artículo 2.2.8.2.2. del Decreto 1078 de 2015, se determinan los servicios que hacen parte del SPU relacionados con “(...) el servicio de correspondencia prioritaria y no prioritaria, la entrega del servicio de correo telegráfico, las encomiendas, el correo certificado y los envíos con valor declarado”.

A este respecto, la Tabla 3-1 presenta los servicios incluidos en el SPU para el caso colombiano, junto con sus respectivas definiciones, de acuerdo con lo contemplado en el Decreto 1078 de 2015, en su artículo 2.2.8.2.1.2.

Tabla 3-1 - Servicios incluidos en el Servicio Postal Universal en Colombia.

Correspondencia prioritaria	Servicio a través del cual el OPO recibe, clasifica, transporta y entrega objetos postales de hasta 2 kg, por la vía más rápida, sin guía y sin seguimiento.
Correspondencia no prioritaria	Correspondencia < 2 Kgrs, con plazo más largo, sin guía de entrega y sin seguimiento.
Correo telegráfico	Admisión de telegramas y su transmisión mediante el operador habilitado para prestar el servicio, y posterior entrega a un destinatario de manera física.
Encomiendas	Servicio exclusivo y obligado del OPO de entrega, no urgente, de objetos postales, mercancías, paquetes o cualquier artículo < 30 Kgrs.
Correo certificado	Según la UPU, servicio accesorio a correspondencia y encomienda, garantía contra pérdida, expoliación o avería, guía de depósito y entrega.
Envíos con valor declarado	Servicio accesorio a correspondencia y encomienda, que asegura el envío por el valor declarado en caso de pérdida, robo o deterioro.

FUENTE: Decreto 223 de 2014, art 4. (Decreto 223, 2014, pág. Art. 4o.).

En este orden de ideas, en los estudios que desarrolló el Ministerio, previos a la expedición del Decreto 223 de 2014, compilado en el (Decreto 1078, 2015), tanto las encomiendas, como el envío de paquetes

no urgentes, fueron los productos sobre los cuales se centró la estrategia y la importancia relativa del SPU en Colombia por parte del OPO. Plantea el MinTIC en los considerandos del citado decreto que:

“(...) se encontró que, dentro de los servicios de correo, los servicios más relevantes en términos de impacto social y desarrollo futuro del sector postal serán los servicios de encomiendas y que con el advenimiento del Internet y de los servicios informáticos electrónicos las cartas y correspondencia de menor peso irán perdiendo relevancia en el tiempo, sin que por ello deban ser en todo caso excluidas del SPU (...)”.

Asimismo, es claro para el Ministerio en los considerandos del decreto en mención, *“(...) que teniendo en cuenta la importancia que irán tomando en el tiempo las encomiendas y, en consecuencia, la necesidad de promover la utilización [de las encomiendas], el Ministerio encuentra que es necesario fijar condiciones adecuadas de precio y calidad que reflejen costos eficientes que presenta la industria postal en Colombia (...)”.*

De otro lado, es preciso tener presente en este estudio, que el párrafo 1º del artículo 2.2.8.2.2.2 del Decreto 1078 de 2015 plantea explícitamente que *“(...) los servicios de correo certificado que se presten sobre **objetos postales masivos** a personas jurídicas públicas o privadas y a impositores del área de reserva o la franquicia, no serán parte del SPU (...)”.* (El resaltado fuera de texto).

Finalmente, a este respecto, y como se analizará más adelante, el OPO, como prestador del SPU, debe llevar contabilidad separada por cada uno de los servicios que preste, de manera que se puedan identificar con precisión los costos de dicho servicio y el eventual déficit que se pudiera originar en la prestación del mismo (Véase para este efecto, el párrafo del artículo 13 de la Ley 1369 del 2009, en el que se plantea que *“(...) El Operador Postal oficial o Concesionario de Correo, como responsable de prestar el Servicio Postal Universal, deberá llevar contabilidad separada por cada uno de los servicios que preste. El costo y modalidad de las operaciones entre cada servicio deberán registrarse de manera explícita (...)”.*

3.2.4 Destinación de los recursos percibidos de la contraprestación postal.

En cuanto a la destinación de los recursos que le transfiera el Fondo al OPO, el artículo 13 de la Ley 1369 de 2009, señala:

*“(...) el Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo **no podrá** destinar recursos financieros distintos a los señalados en el presente artículo para financiar el Servicio Postal Universal. **Tampoco podrán financiar**, con estos recursos, la prestación de los Servicios Postales que no tengan las características de Servicio Postal Universal (...)”.*

Entre los gastos e inversiones que, según lo establecido en la Ley, deben cubrirse con las transferencias al FUTIC, destinadas al OPO, se encuentran las siguientes (Ley 2159 de 2021, 2021, pág. art. 51):

- El déficit en que incurre el OPO en la atención del Servicio Postal Universal.
- Los gastos en que incurra el MinTIC para adelantar la vigilancia y control de los operadores postales, control se realiza en la actualidad de manera tercerizada a través del Consorcio Red Postal de Colombia.
- Las contribuciones que realiza Colombia a entidades postales internacionales, como la UPU y la UPAEP.
- Los pagos a personal, contratistas, inversiones postales, entre otros.

3.3 EL TOPE DE RECURSOS A TRANSFERIR POR PARTE DEL FONDO A SPN POR EL DÉFICIT DEL SPU.

El artículo 7° del del Decreto 223 de 2014, propone la siguiente fórmula para determinar el valor máximo anual de recursos que deberá transferir el Fondo al OPO por el déficit del SPU:

$$\text{Déficit (superávit) calculado del SPU} = \text{Ingresos del SPU} - \text{Costos del SPU}$$

Ecuación 3-1 - Cálculo del déficit del SPU

Dónde:

- Ingresos del SPU = Son todos los ingresos por los servicios incluidos en el SPU, incluyendo todos los ingresos que se causen por servicios definidos como parte del SPU que correspondan al área de reserva y a las franquicias.
- Costos del SPU = Costos totales del OPO * Factor de Estimación
- Costos totales del OPO = Son los costos y gastos del OPO generados por operaciones de todos los servicios postales a su cargo.
- Factor de Estimación = Factor ingresos + Factor volumen + Factor peso.

Dónde:

- Factor ingresos = Ingresos del SPU / Total de ingresos del OPO por prestación de servicios postales
- Factor volumen = Número de piezas postales físicas tramitadas en servicios incluidos en el SPU / número total de piezas postales físicas tramitadas por el OPO.
- Factor peso = Peso total de las piezas postales tramitadas en servicios incluidos en el SPU / Peso total de todas las piezas postales tramitadas por el OPO.

Con base en el resultado de la aplicación de la Ecuación 3-1, en el Decreto 223 antes mencionado, se plantea que el OPO deberá adoptar una metodología de costos que permita determinar el déficit o el superávit en la prestación del SPU, en un año determinado. sobre este punto, en el Decreto se establece:

REVISIÓN DE LA CONTRAPRESTACIÓN PERIÓDICA PARA EL SECTOR POSTAL - PERIODO 2024 - 2026.

“(...) el OPO deberá confrontar el resultado de la anterior fórmula con su sistema de separación contable en el cual se asignen para el cálculo del déficit exclusivamente los ingresos por prestación de servicios incluidos en el SPU y se le resten los costos imputados por la prestación de dichos servicios; se tomará para efectos de reconocimiento del déficit el mayor valor (...) entre la fórmula prevista en el numeral (i) del presente artículo y el ejercicio realizado por el OPO”.

Con base en el párrafo 2 del numeral iv del artículo 7 del Decreto No. 223 del 2014, SPN puso a consideración del Ministerio la propuesta de metodología basada en costos ABC, con la cual se calcula el déficit originado en la prestación del SPU, justificando debidamente mediante un documento técnico y contable la pertinencia de los criterios seleccionados. La propuesta anterior fue aprobada por el Ministerio en el año 2018.

Teniendo en cuenta lo anterior, para efectos de que sirvan como insumo en la definición de la contraprestación para el período comprendido entre 2024 y 2026, el presente estudio asume dentro de su modelo financiero de estimación esta metodología aprobada por parte del MinTIC y los resultados que se generan a partir de ella.

3.4 EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT EN LA PRESTACIÓN DEL SPU EN EL PERÍODO 2016 – 2021.

A efectos de proporcionar al lector una claridad de la evolución del déficit del SPU en el tiempo, la Gráfica 3-4 presenta, en pesos reales de diciembre de 2023, las transferencias que le ha realizado el Fondo Único TIC a SPN, originadas en la atención del déficit del SPU, a lo largo del período comprendido entre los años 2016 y 2023.

Como se puede apreciar del análisis de la gráfica, el déficit del SPU ha decrecido de una manera significativa en el período de análisis. De un total de \$23.666 millones que fueron pagados por el Fondo a SPN en 2016, se encuentra que por el mismo concepto para el 2021 fueron pagados \$3.399 millones de pesos, lo que representa un descenso del 32,2% promedio anual a lo largo del período en estudio. Pese a lo anterior, para los años 2022 y 2023, los montos del déficit han crecido en tamaño a niveles del orden de los \$5.276 y \$6.285 millones. .

Gráfica 3-4 – FUTIC: Pagos a SPN por la atención del déficit del SPU. Millones de pesos reales (2021 = 100)



FUENTE: Estados financieros de SPN proporcionados al Ministerio. FUTIC y Subdirección de Asuntos Postales del MinTIC, pagos realizados por la atención del SPU.

Es importante mencionar que, según información de la Dirección Nacional Financiera de SPN de diciembre 28 de 2023 dirigida a la Dirección de Industria de Comunicaciones del Ministerio para la vigencia 2024 se han validado por parte de la Subdirección de Asuntos Postales las cuentas de cobro hasta el tercer trimestre del año que le ha remitido SPN al Ministerio, estando pendiente la validación del cuarto trimestre.

3.5 CONCLUSIONES.

Este capítulo presentó un detalle de las principales definiciones legales, los criterios en el uso del gasto, el esquema del cálculo, la manera en que funciona y la forma en que se calcula el déficit por la prestación del Servicio Postal Universal -SPU en Colombia. Asimismo, se presentó el marco legal y la evolución en el tiempo en los tráficos y ellos montos de las transferencias del Fondo TIC a SPN por concepto de las Franquicias postal y Telegráfica.

El capítulo pudo verificar la reducción sistemática y significativa en el tamaño de las franquicias Postal y Telegráfica, reduciendo de manera asimismo relevante, las transferencias del Fondo a favor de SPN en este sentido. Esta reducción se ha observado aún antes de la pandemia del COVID-19; ya desde el 2015 la tendencia era a la disminución de las franquicias. Igual comportamiento se ha evidenciado en el tamaño

del déficit por la prestación del SPU que en el año 2016 ascendía a una cifra cercana a los \$24 mil millones, habiendo llegado a disminuir a los \$3,4 mil millones en 2021.

Con base en ello, el capítulo concluyó que la reducción sistemática observada para las dos franquicias y en el déficit del SPU reducen, por lo tanto, por lo menos en el estado actual de las finanzas del FUTIC en materia postal, la presión de contar con recursos importantes, liberando esos recursos y forzando, en buena medida la disminución de la contraprestación en la que deben incurrir los operadores postales. En gran medida, como se consignó en el estudio técnico del año 2022, la decisión de reducir la contraprestación del 2,5% sobre ingresos brutos al 1,7% que se tomó en ese año se basó en la menor necesidad de recursos requeridos para financiar los menores pagos de las dos franquicias y el valor en descenso observado para la atención por parte del Fondo del déficit del SPU.

4

EL MERCADO POSTAL COLOMBIANO: TAMAÑO, ESTRUCTURA, SEGMENTOS Y TENDENCIAS HISTÓRICAS.

Este capítulo tiene como propósito fundamental presentar la estructura, el tamaño y la manera como ha evolucionado la industria postal colombiana, analizada de manera integral, teniendo en cuenta como período de análisis el comprendido entre los años 2014 y el 2023. El capítulo, como se presentó en la introducción al documento, desarrolla un análisis del mercado postal colombiano tanto para los mercados de envíos físicos y de servicios postales de pago. El capítulo servirá de marco para los capítulos subsiguientes relacionados con la proyección financiera de cada uno de los mercados que contribuyen al FUTIC y, finalmente, para el capítulo central en el que se propone la contraprestación para el período junio 1° de 2024 – junio 30 de 2026.

Dadas las anteriores consideraciones, el capítulo se desarrolla en tres secciones principales. En primer lugar, la sección 4.1 explora el tamaño, crecimiento y evolución del mercado postal colombiano, incluyendo tanto los productos de envíos físicos, así como los mercados relacionados con la provisión de los servicios postales de pago. A continuación, la sección 4.2 está dirigida a analizar la estructura, crecimiento y segmentos del mercado postal de envíos físicos en Colombia, identificando las características para los mercados de envíos individuales y masivos, analizando la evolución y tendencias de los dos segmentos dentro del periodo comprendido entre los años 2014 y 2023. Finalmente, el capítulo analiza el segmento de envíos individuales, tanto de mensajería como de correo, analizando los dos mercados que lo conforman: el mercado de paquetería y el mercado de documentos.

4.1 EL MERCADO POSTAL DE ENVÍOS FÍSICOS EN COLOMBIA: SEGMENTOS, ESTRUCTURA Y TENDENCIAS.

Como se presenta en la Gráfica 4-1 el mercado postal colombiano tiene un tamaño real⁸, medido en pesos de diciembre de 2023, de \$2,5 billones. Esta información incluye los ingresos del mercado de envíos físicos de los servicios de correo y mensajería, así como las comisiones recibidas por parte de los operadores de servicios postales de pago, todos ellos medidos de acuerdo con las definiciones de estos mercados que plantea la Ley 142, en su artículo 4. (Ley 1369, 2009, pág. Artículo 4). En período comprendido entre el año 2014 y el 2023 se encuentra que el mercado postal en Colombia habría crecido en términos reales el 4,06% promedio anual.

Pese a esto, es preciso mencionar que hasta el año 2016 el monopolio de los giros por servicio de pago estuvo en cabeza de SPN, empresa que tercerizaba dichos servicios en empresas especializadas, recibiendo por la prestación de los servicios comisiones que registraba en sus estados financieros. Cabe entonces aclarar que en el período 2014 – 2016, como se presenta en la Gráfica 4-1, que ni la CRC ni el MinTIC generaban registros de las comisiones recibidas ni por los operadores privados en los cuales SPN tercerizaba estos servicios, ni las que recibía esta última de dichos operadores. Es solamente desde el año 2017 que la Comisión reporta las cifras de las comisiones por servicios postales de giro en cabeza de los cinco operadores especializados en el mercado⁹. Tomando la información a partir de ese año, se encuentra que la tasa de crecimiento anual promedio observada para el mercado postal en sus componentes de envíos físicos y servicios de pago fue del 0,13%, crecimiento muy inferior al crecimiento promedio del PIB que publica el DANE para el total de la economía nacional.

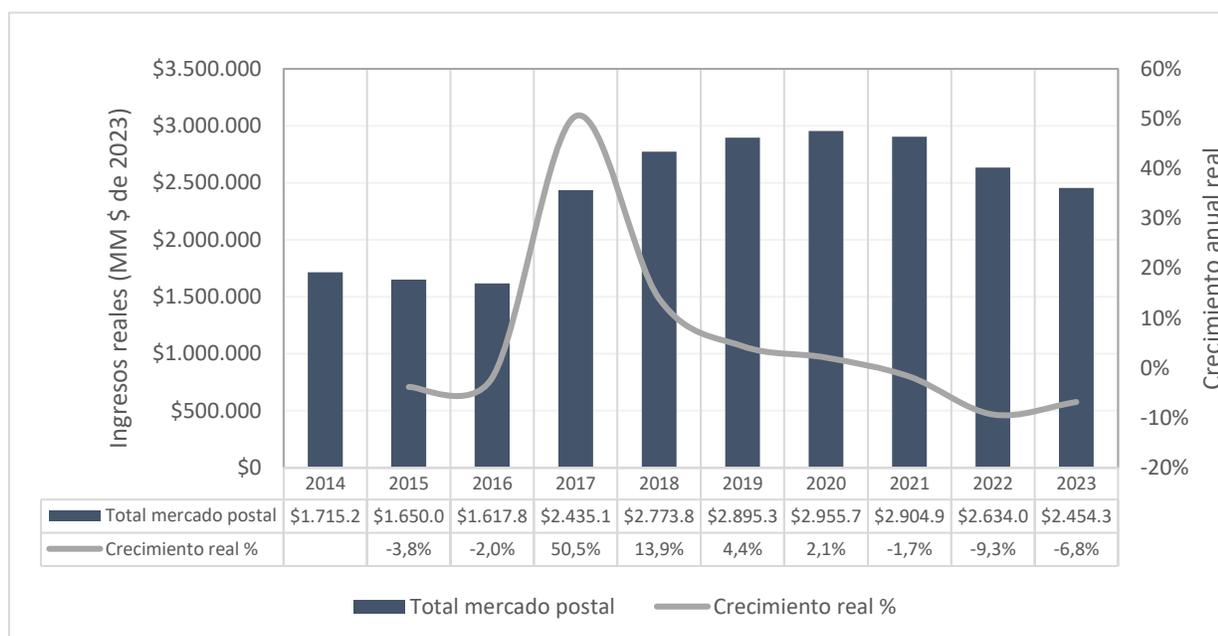
Como se puede también observar de la Gráfica 4-1 la tasa de crecimiento anual ha venido en descenso, especialmente a partir del año 2020 en el que inició la pandemia del COVID-19. A este respecto, el mercado creció a tasas del 51% y del 14,1% en los años 2017 y 2018 con la consolidación del proceso de

⁸ Las cifras monetarias en el presente estudio se presentan en términos reales (o constantes) de diciembre de 2023. Para tal efecto, se ha utilizado como índice deflactor para descontar los niveles de inflación anuales el Índice de Precios al Consumidor, IPC, que publica el DANE y cuya base actual es el año 2018. Para este estudio se ha movido la base del índice a diciembre de 2023, de manera que la información monetaria sea la más actual posible. Se utilizó el índice que publica el Banco de la República; véase para tal efecto (Banco de la República, 2023).

⁹ EFECTIVO LTDA, que opera bajo la marca EFECTY, SUPERGIROS S.A, MATRIX GIROS Y SERVICIOS SAS, Servicios Postales Nacionales S.A. (SPN) y MOVIRED S.A.S.

apertura del mercado de giros de servicios de pago y la eliminación del monopolio en cabeza de SPN. A partir de ese momento, las tasas de crecimiento del mercado postal agregado disminuyeron el crecimiento a niveles del 4,4% y del 2,1% en los años 2019 y 2020, tornándose en negativas en el período posterior comprendido entre los años 2021 y 2023, años para los cuales disminuyeron a tasas del 1,7%, 9,3% y 6,8%, respectivamente, como se aprecia en la Gráfica 4-1 que se presenta a continuación.

Gráfica 4-1 – El mercado postal colombiano - Tamaño y crecimiento real.
(Millones de \$ reales de diciembre de 2023 y crecimiento real)



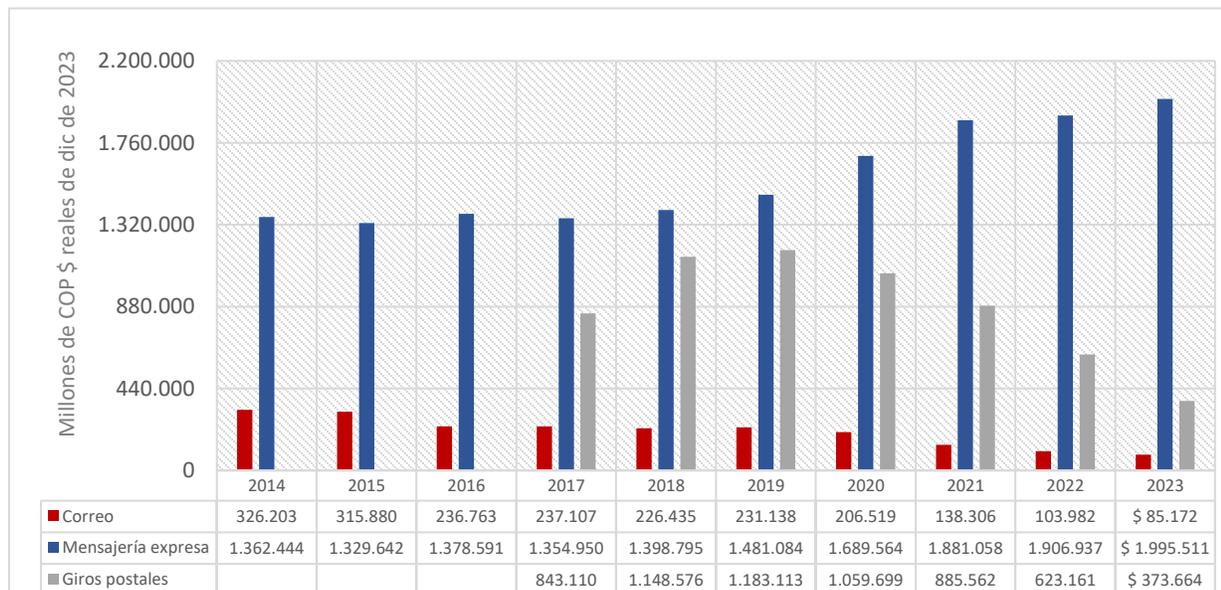
FUENTE: CRC. <https://www.postdata.gov.co/dataset/mensajer%C3%ADa-expresa>.
Diciembre de 2023 = 100. Elaboración propia. Banco de la República. Información de inflación.

4.1.1 Mercado postal colombiano de envíos: Tamaño y evolución

Dos hechos explican la ralentización en la dinámica de la industria. En primer lugar, la pandemia generada por el COVID-19 forzó a que procesos postales, en especial en el envío de documentos, que eran fundamentalmente físicos se digitalizaran. A este respecto, las medidas que adoptó el Gobierno Nacional para hacer frente al impacto causado por la pandemia, contenidas principalmente en el Decreto Legislativo 806 de 2020, exigieron el uso de las TIC en los trámites asociados al desarrollo de procesos judiciales y en la atención de los usuarios del servicio de justicia. Estas medidas forzaron la digitalización de

expedientes y trámites judiciales, impactando de manera significativa el número de envíos cursados a través del servicio de franquicia postal que cursa a través de las redes de SPN. Esta empresa, en su calidad de Operador Designado (OD), tiene por mandato de la Ley 1369 la exclusividad para prestar el servicio de franquicia postal para el trámite de envío de piezas postales de las entidades del Estado. Como evidencia de lo anterior se tiene que la franquicia postal de SPN-472 disminuyó de \$68.607,4 en millones reales¹⁰ observados en 2016 a \$5.873,7 millones en 2023. Asimismo, el proceso de digitalización en el envío de facturas y extractos que venía ya en crecimiento, apalancado en el mayor acceso y uso de Internet por la población, se aceleró como estrategia para el manejo de la pandemia para minimizar el contacto físico entre personas, lo cual se desarrolló en paralelo a una estrategia de mayor uso de medios de pago electrónicos.

Gráfica 4-2 – Tamaño del mercado postal total – 2014- 2022 - Ingresos reales (diciembre de 2023=100)



FUENTE: CRC. <https://www.postdata.gov.co/dataset/mensajer%C3%ADa-expresa>. Diciembre de 2023.

El segundo factor que explica el lento crecimiento del mercado postal se relaciona con la disminución en el crecimiento de los servicios postales de pago, hecho que se empezó a evidenciar en el año 2020, pero

¹⁰ La cifra en términos nominales fue de \$46.384,2 millones en ese año.

que se hizo especialmente evidente a partir del año 2021, período en el que, como lo muestra la Gráfica 4-2, los ingresos causados por parte de los operadores de servicios postales de pago habrían disminuido en cerca \$809,4 mil millones y entre los años de 2019 y 2023, una caída del 68,4%.

La disminución en el tamaño y el crecimiento negativo en los servicios postales de pago se explica fundamentalmente, por la entrada de nuevos servicios y plataformas digitales y billeteras de pago, a través de servicios Fintech que se apalancan en las redes bancarias y en los puntos de atención ya existentes de esas entidades en diferentes puntos del territorio nacional. Véase para este efecto lo dispuesto por la (Ley 1735, 2014). Estos servicios financieros de pago se han implementado de manera agresiva en el mercado colombiano por parte, principalmente, de actores como Bancolombia (y su producto Nequi) y Davivienda (Daviplata) que han ingresado en los mercados de pago de dinero, compitiendo vigorosamente con los operadores postales de pago (considérese en este sentido el artículo de (BanOpor, 2022).

Ahora bien, el desarrollo de un ecosistema digital que genera reducciones en envío de documentos, motiva el envío de paquetes, gracias a que habilita el mejor desarrollo del comercio electrónico, el cual requiere, al final de su cadena de valor, el uso de un eslabón para el envío de los productos físicos tranzados por este medio; ello genera entonces la tendencia de crecimiento de envío de objetos físicos en forma de paquetes, no obstante que parte de dichos envíos se pueden enviar por servicios sustitutos de carga y la auto provisión en el caso de algunos de los proveedores de comercio electrónico de mayor tamaño en los mercados más desarrollados. El mercado de paquetería, entonces, como un mercado derivado del mercado de comercio electrónico, en todo caso, estimula un crecimiento del sector postal que compensa, en buena medida, el decrecimiento en los otros segmentos ya descritos.

4.1.2 El mercado postal por segmentos de mercado

Nótese de la información contenida en la Gráfica 4-2 la manera como esta tendencia no se ha hecho evidente en el mercado de mensajería expresa que ha mantenido su ritmo de crecimiento a lo largo del período bajo análisis. En efecto, como lo presenta la Gráfica 4-2, los operadores de mensajería expresa generan ingresos del orden de los \$2 billones, presentando una tasa de crecimiento anual real promedio del 6,7% en el período comprendido entre el 2017 y el 2023 y del 4,1% anual real promedio entre el 2014 y el 2023. Esta tasa contrasta con la relativa menor tasa a la que creció la industria que ascendió a tan solo el 1,53% en el período 2017 y 2022. En este caso, los servicios de mensajería son los que en mayor medida han abordado la provisión de soluciones para el envío de paquetes, presentando mayor adaptabilidad operativa hacia las necesidades del comercio electrónico, lo cual seguramente les ha

permitido sortear mejor el rebalanceo entre la caída de envío de documentos y el crecimiento del envío de paquetes.

Asimismo, se aprecia que los operadores de mensajería no se vieron afectados por los efectos de la pandemia; todo lo contrario, este grupo de operadores lograron crecer a tasas reales positivas de 14,08% en el 2020, el 11,3% en el 2021 y 1,4% en el 2022.

No fue este el caso de los servicios de correo de SPN que facturó cerca de \$90,490 millones en el año 2022 y \$85.172 en el 2023, presentando una caída del 15,7% promedio anual en el período 2017 – 2023 y del 13,9% promedio anual entre el 2014 y el 2023. Nótese que la caída en las cifras de correo del OPO fueron más dramáticas en los años 2020 al 2022, años en que experimentó crecimientos negativos del 10,65% (2020), el 33,03% (2021), el 24,82% (2022) y el 18,09% en 2023 en cada uno de esos años. Como se mencionó anteriormente, un componente que explica ese descenso se relaciona con la caída abrupta de la franquicia postal de SPN-472 que disminuyó de \$68.607,4 en millones reales¹¹ observados en 2016 a \$5.873,7 millones en 2023.

Como se mencionó anteriormente, y como se muestra en la Gráfica 4-2, los giros postales experimentaron, de igual manera, un fuerte descenso en el tamaño de su mercado, disminuyendo de \$1.148.576 a \$373.664 millones reales entre los años de 2017 y 2023. Pese a lo anterior, las caídas fuertes en el mercado de giros postales tuvieron lugar entre los años 2020 y 2022, cuando el mercado experimentó caídas reales del 10,4%, 16,43%, del 29,6% y del 40,0% en cada uno de esos cuatro años, que se explican por la irrupción agresiva, como se indicó en la anterior sección, de los servicios Fintech y las billeteras de pago del sector bancario.

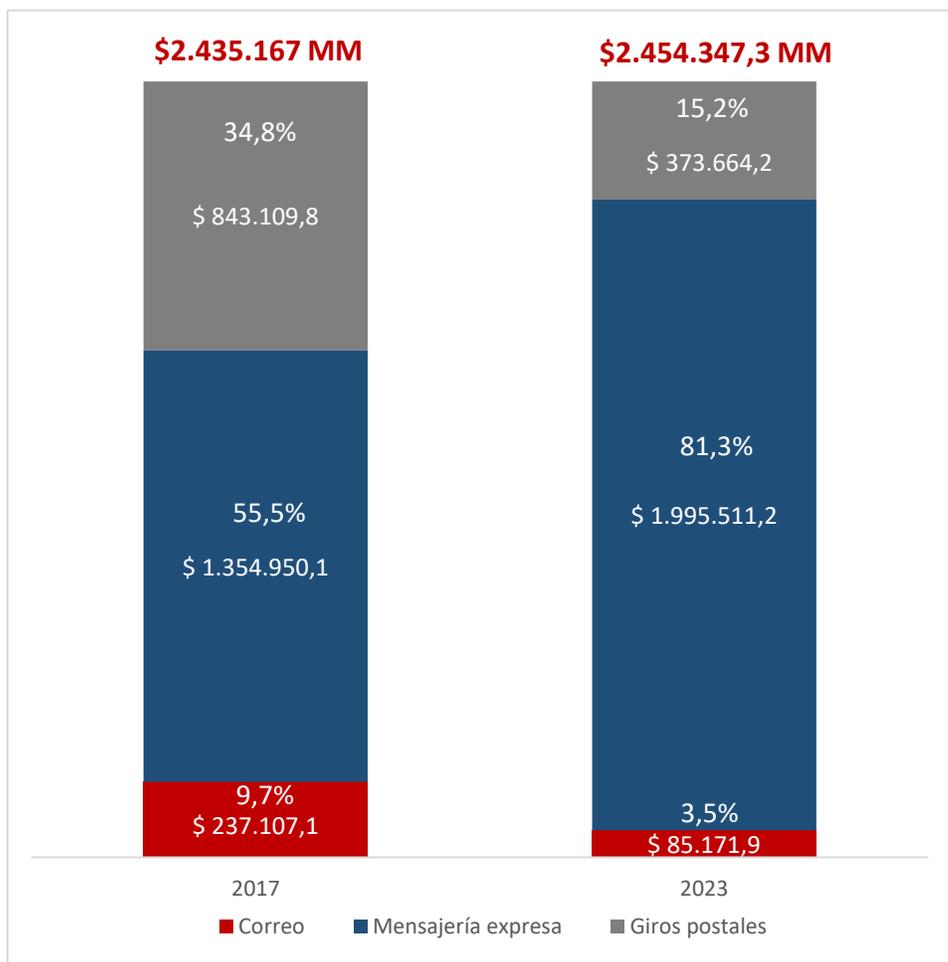
4.1.3 Mercado postal total colombiano: Estructura y segmentos

La estructura y segmentos han cambiado en el mediano plazo, teniendo en cuenta las fuerzas de crecimiento observadas en el mercado. Como lo muestra la Gráfica 4-3, los operadores de mensajería han aumentado su cuota de mercado entre el 2017, cuando representaban el 55,1% del mercado medido en ingresos, pasando a poseer una participación de mercado del 81,3% en el año 2023, un aumento de cerca de 26,2 puntos porcentuales en seis años.

¹¹ La cifra en términos nominales fue de \$46.384,2 millones en ese año.

De otro lado, por las razones anteriormente aludidas, los operadores de giros postales han reducido su participación porcentual en el mercado postal agregado colombiano en cerca de 19 puntos porcentuales en el período comprendido entre los años 2017 y 2022.

Gráfica 4-3 – Estructura del mercado postal total medida sobre ingresos reales – 2017 – 2023 (Millones de COP \$ reales 2023 =100)



FUENTE: SPN, Estados financieros y notas a los estados financieros del período 2016 – 2023. MinTIC, base de datos de los estados financieros de SPN. CRC, informe trimestral de Postdata.

Finalmente, SPN – 472, el operador designado de correo ha perdido cerca del 6,2% en su cuota de mercado entre el 2017 y el 2022¹²; el OPO solo representa en el mercado postal cerca del 3,5%, cuando en el año 1999, ADPOSTAL, la empresa oficial que le antecedió poseía una cuota de mercado del orden del 29%, sin incluir los ingresos de la franquicia postal. (ADPOSTAL, 2006, pág. 100).

Según este informe, el operador oficial en el momento de su liquidación tenía una cuota de mercado, sin incluir los ingresos de la franquicia postal del orden de los 21 puntos porcentuales. Este hecho implica que SPN perdió protagonismo de manera significativa entre 1999 y el año 2022, habiendo perdido en este lapso de tiempo cerca del 25% de participación de mercado, medida ésta en términos de ingresos.

4.2 EL MERCADO POSTAL DE ENVÍOS FÍSICOS EN COLOMBIA: SEGMENTOS Y ESTRUCTURA Y TENDENCIAS – MERCADOS DE ENVÍOS INDIVIDUALES Y MERCADOS MASIVOS

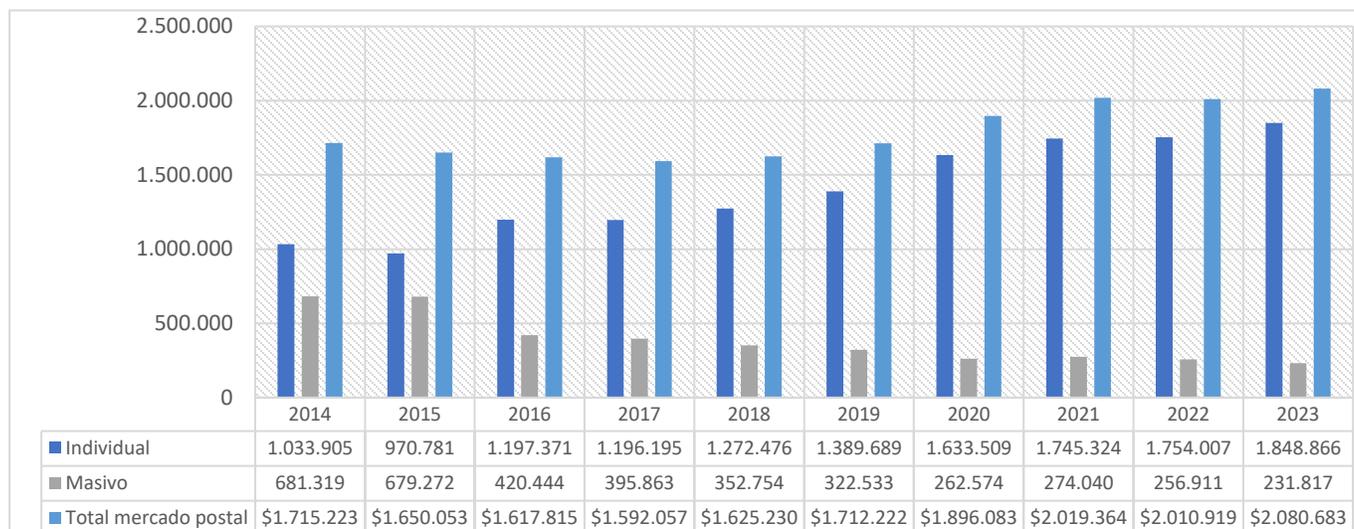
Como se mencionó anteriormente, el presente estudio, ha encontrado una caída sistemática en los mercados de servicios de pago (mercado postal financiero), los cuales serán objeto de análisis en una sección posterior. Las siguientes secciones del capítulo se concentran fundamentalmente en el análisis del tamaño, estructura, crecimiento, actores y niveles de concentración de los mercados de envíos físicos.

A este respecto, como se presentó en la Gráfica 4-2 y en la Gráfica 4-3, los dos principales segmentos del mercado postal de envíos físicos que generó \$2,1 billones de ingresos en el año 2023 y, como se comentó anteriormente en la sección 4.1.2, se encuentra conformada por dos mercados agregados: el mercado de correos, de exclusividad de SPN, el operador designado (OD o el OPO) con un tamaño de \$99.490 millones en el años 2022 y \$85.172 millones en el 2023 y el mercado de mensajería expresa que generó cerca de \$2 billones en ese mismo año.

¹² Es preciso comentar que la información de SPN corresponde solamente a los envíos de correo, incluyendo encomiendas postales, correo normal (prioritario y no prioritario), correo certificado, cecogramas, correo masivo y los envíos de la franquicia postal y telegráfica. No incluye los ingresos del operador de mensajería expresa ni los de giros postales.

A este respecto, los dos mercados de envíos físicos pueden clasificarse en los mercados de envíos individuales y el de envíos masivos, tal como se presenta en la Gráfica 4-4 a continuación. Los dos servicios son prestados tanto por el operador de correos, como por los de mensajería expresa¹³.

Gráfica 4-4 - Mercado postal: Ingresos masivos e individuales (MM \$ reales de 2023).



FUENTE: SPN, Estados financieros y notas a los estados financieros del período 2016 – 2023. MinTIC, base de datos de los estados financieros de SPN. CRC, informe trimestral de Postdata. Información de índices de precios que publica el Banco de la República para genera la deflactación de cifras monetarias en el tiempo.

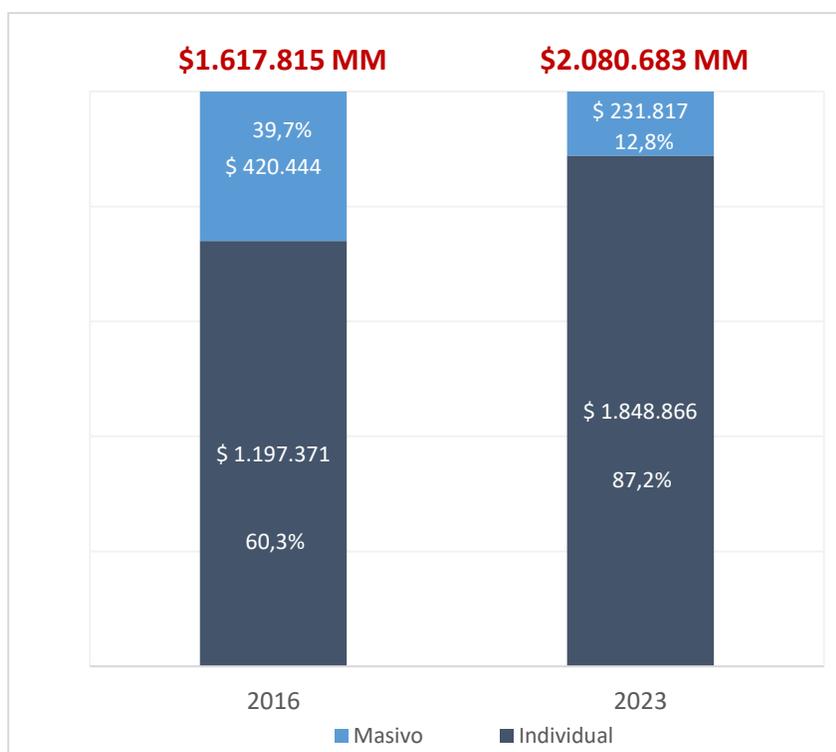
Cabe aquí indicar que la CRC, en el año 2019 y 2020 avanzó en el estudio y definición de mercados relevantes del sector postal, evidenciando que, desde la óptica de la demanda, los usuarios de los servicios consideran como sustitutos a los dos servicios (e incluso a otros servicios no postales como envíos de documentos digitales para el caso de documentos y envíos de servicios de carga para el envío de paquetes). Lo anterior llevó a la expedición de la resolución 5900 de 2020 “(...) *Por la cual se definen los mercados relevantes del sector postal y se modifican los Títulos I y III de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones*”. La consecuencia de lo anterior es que, formalmente, hechos el debido análisis por parte del regulador, en esencia para cada mercado relevante de envíos físicos, se encuentra

¹³ Pese a lo anterior, según la ley 1369 los envíos masivos de los operadores de mensajería deben tener ciertas características diferenciales: Prueba de envío, rastreo y prueba de entrega, además de cumplir con los requisitos de calidad que exige la CRC. Los envíos del OPO no requieren tales atributos.

que compiten y contestan dicho mercado tanto los operadores de mensajería como el operador de correo, siendo, en la práctica, cada mercado jurídicamente accesible desde una autorización para la provisión del servicio mensajería expresa como desde la concesión del servicio de correo.

Como se presenta en la Gráfica 4-4 y en la Gráfica 4-5 el mercado de servicios físicos masivos, tanto de correo como masivos expresos, ha venido declinando de una manera rápida en el tiempo. De representar cerca del 40% de los envíos postales físicos, con una facturación del orden de los \$681.319 millones constantes en el año 2014, a los años 2022 y 2023 representaron tan solo el 12,8% del valor de los envíos físicos generando \$256.911 y \$231.817 millones, respectivamente, habiendo experimentado un descenso del orden del 11,3% promedio anual en el período comprendido entre los años 2014 y 2023.

Gráfica 4-5 – Estructura del mercado de envíos físicos. Individuales y masivos. 2016 y 2023 (Millones de \$ reales – 2023-12 = 100)



FUENTE: SPN, Estados financieros y notas a los estados financieros del período 2016 – 2023. MinTIC, base de datos de los estados financieros de SPN. CRC, informe trimestral de Postdata. Información de índices de precios que publica el Banco de la República para genera la deflactación de cifras monetarias en el tiempo.

Los envíos individuales que, al finalizar el año 2023, sumaban cerca de \$1,8 billones, representando el 87,2% del volumen total del mercado en ese año, han crecido a una tasa anual real promedio del 6,7% en el período 2014 - 2023.

El descenso vertiginoso en el volumen de envíos masivos tiene que ver con varios fenómenos que han operado de manera simultánea: La impresión, distribución y entrega de facturas físicas por parte de entidades del sector bancario, operadores de servicios públicos y empresas de comunicaciones, para citar algunas de las más representativas, ha venido siendo reemplazada por facturación digital. De igual manera, como se mencionó anteriormente, el envío de emplazamientos, citaciones, notificaciones judiciales, entre otras comunicaciones de las diferentes entidades del sector público han desaparecido o, cuando menos, se ha reducido de una manera muy significativa en los últimos años.

De otro lado, los envíos postales individuales han crecido de una manera importante pasando de sumar \$1.033,9 millones en 2014, representado el 60,3% de los envíos postales físicos en ese año, a representar el 88,9% de dichos envíos en el 2023, generando una facturación del orden de los \$1,8 billones en ese año, experimentando una tasa de crecimiento anual promedio del 6,7% en el período. Como se verá más adelante, el importante crecimiento en el tamaño del mercado de envíos físicos individuales se explica por dos hechos fundamentales: (i) el crecimiento acelerado de la paquetería individual, como una respuesta a los mayores niveles de transacciones de comercio electrónico y (ii) a un crecimiento bajo, aunque moderado y estable en las piezas transportadas de documentos físicos individuales.

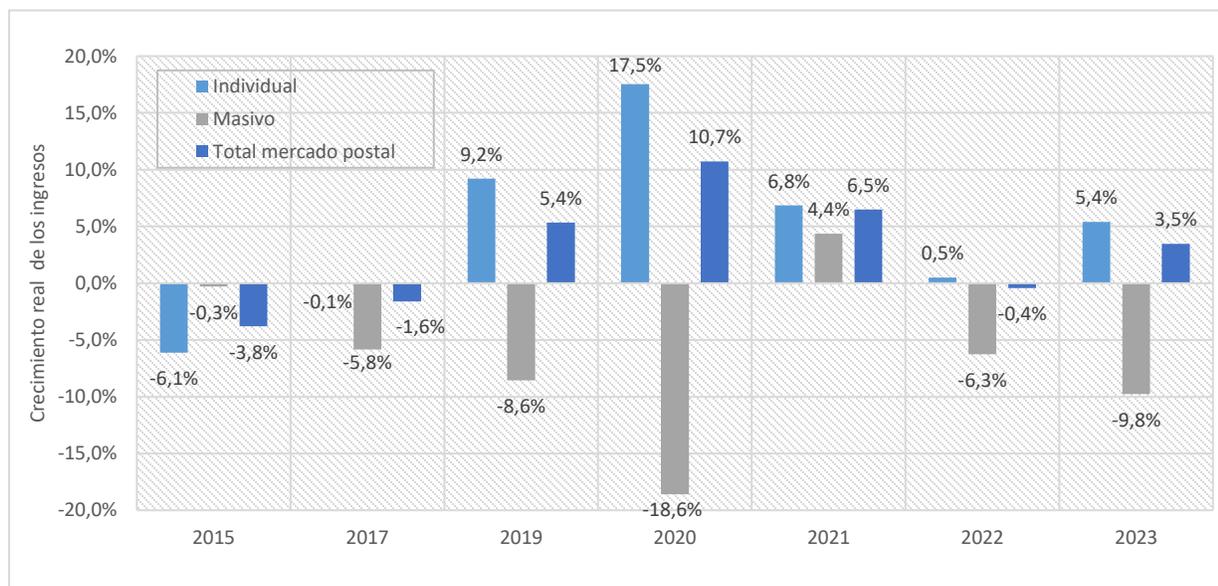
La Gráfica 4-6 que se presenta a continuación, evidencia la anterior realidad. Mientras que el volumen monetario de los envíos masivos ha decrecido a tasas de dos dígitos en el 2018 (10,9%) y el 2020 (18,6%) y a tasas de un dígito en los restantes años, los envíos individuales han crecido de manera sostenida en todo el período 2018 -2022, haciendo crecer el mercado en la casi totalidad de años contemplados en el análisis, excepto por el año 2017 y el 2022, año este último en el que el mercado realmente no creció de manera significativa.

4.2.1 Envíos físicos individuales

Como se mencionó anteriormente en la Gráfica 4-5, el mercado de envíos físicos individuales sumó en el año 2023 \$1,8 billones, como nuevamente se presenta en la Gráfica 4-7 que se muestra a continuación, habiendo crecido \$815 mil millones frente a las ventas observadas en el año 2014. Pese a este fuerte crecimiento del 6,7% promedio anual, la dinámica de crecimiento agregado en los últimos años ha estado de parte de los operadores de mensajería expresa que representan casi la totalidad de envíos y de

facturación en ese mercado con ventas que ascienden a los \$1,8 billones en 2023, mientras que los envíos individuales de correo sumaron tan solo \$69.482 millones en ese mismo año, significando una mínima parte de ese segmento del mercado.

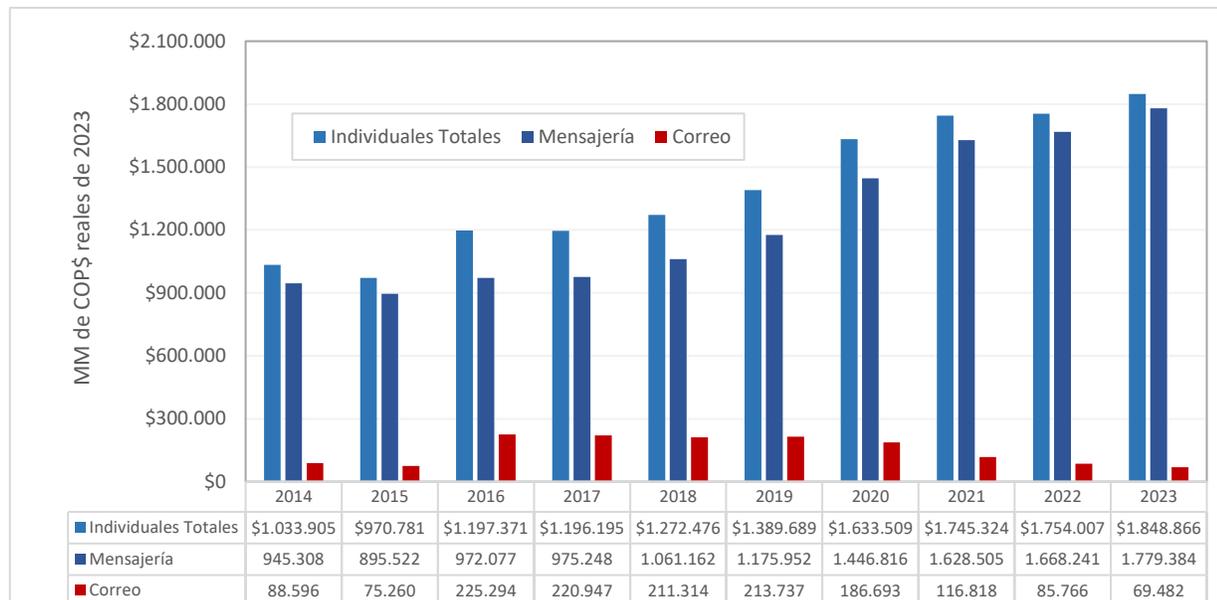
Gráfica 4-6 - Mercado postal envíos físicos - Crecimiento real de los ingresos



FUENTE: SPN, Estados financieros y notas a los estados financieros del período 2016 – 2023. MinTIC, base de datos de los estados financieros de SPN. CRC, informe trimestral de Postdata.

A este respecto, mientras que el mercado individual expreso ha crecido a tasas del 7,3% promedio anual en el período 2014 – 2023, mientras que el mercado de correo de envíos individuales ha decrecido anualmente a una tasa promedio compuesta del 2,7%. De igual manera, se encuentra de la observación de la Gráfica 4-7 que el mercado individual de correo ha perdido más de la mitad de su participación de mercado en ese segmento de la industria postal colombiana: De representar el 8,6% de ese mercado en el 2014, ahora solamente ostenta una cuota de mercado del 3,8%, cuando en el 2022 representaba el 4,9%, habiendo perdido algo más de 4,8 puntos porcentuales en nueve años.

Gráfica 4-7 - Estructura del mercado de envíos físicos individuales* (MM \$ reales de 2023-3)



* En los productos individuales se están incluyendo los envíos y los recaudos de la franquicia postal.

FUENTE: SPN, Estados financieros y notas a los estados financieros del período 2016 – 2023. MinTIC, base de datos de los estados financieros de SPN. CRC, informe trimestral de Postdata. Información de índices de precios que publica el Banco de la República para genera la deflactación de cifras monetarias en el tiempo.

4.2.2 Envíos físicos masivos

Como se comentó anteriormente en la Gráfica 4-5, los envíos físicos de objetos postales masivos sumaron, en pesos constantes de diciembre de 2023, \$231.817 millones, mostrando una caída vertiginosa de un valor observado en términos reales de \$681.319 millones en 2014 y \$420.444 millones en 2016 para todo el mercado, tanto para el caso de envíos masivos de mensajería expresa, como para el de envíos masivos de correo de SPN. Este comportamiento permite asegurar que el mercado se encuentra en marchitamiento pleno para todos los actores, aunque es supremamente más marcado para el caso de SPN, empresa para la cual el producto disminuyó de una cifra de \$237,6 mil millones observados en 2014 a algo más de \$15,7 mil millones en 2022, una caída de cerca del 94%. La disminución en los nueve años para los operadores de mensajería expresa fue del orden del 51,3% en términos reales.

Gráfica 4-8 - El mercado de productos físicos masivos (MM\$ reales)



FUENTE: SPN, Estados financieros y notas a los estados financieros del período 2016 – 2022. MinTIC, base de datos de los estados financieros de SPN. CRC, informe trimestral de Postdata. Información de índices de precios que publica el Banco de la República para genera la deflactación de cifras monetarias en el tiempo.

Como se mencionó anteriormente, el marchitamiento del mercado de envíos masivos del sector postal en Colombia se origina en la utilización masiva del correo electrónico y la producción de facturas electrónicas por parte de las empresas, con autorización expresa de la Superintendencia de Industria y Comercio, en adelante SIC, y de otras entidades de inspección, vigilancia y control, de acuerdo con la normativa expedida por la DIAN, en atención a la adopción del sistema RADIAN.

4.3 EVOLUCIÓN DEL MERCADO POSTAL DE ENVÍOS FÍSICOS EN MENSAJERÍA EXPRESA Y CORREO POR TIPOLOGÍAS DE PIEZAS POSTALES

Teniendo en cuenta la importancia del mercado de envíos individuales de paquetería, la Tabla 4-1 desglosa el valor de los envíos individuales y masivos totales del mercado en aquellos relacionados con el mercado de paquetería y con el que tiene que ver con el envío de documentos. Los envíos se distribuyen entre aquellos que cursaron los operadores de mensajería expresa y los que se enrutaron por las redes de SPN como operador designado.

En este sentido, la Tabla 4-2 presenta el valor de los envíos individuales y masivos que han cursado a través de sus redes los operadores de mensajería expresa y la manera en que dichos envíos se desglosan

entre paquetería y envíos de documentos. La Tabla 4-1 presenta, de otro lado, los envíos de paquetería y de documentos por tipos de operadores (de mensajería expresa y el operador de correo) y por tipos de envíos (individuales y masivos).

A este respecto, podría confirmarse a través de la Tabla 4-1 y la Tabla 4-2 la tesis de una sección anterior, a través de la cual se planteó que el envío de paquetería se constituía, como mercado derivado del mercado de comercio electrónico, en el factor que permitía compensar la caída dramática que se ha experimentado en la última década en el mercado de envíos masivos, constituyéndose, adicionalmente, en elemento estabilizador que permite, más que neutralizar, el lento crecimiento o aún el descenso moderado en los envíos individuales de documentos de los diferentes operadores postales, para el mercado en su conjunto, independientemente de las dinámicas individuales de cada actor.

4.3.1 Estructura del mercado de mensajería expresa

A efectos de comprender la estructura del mercado postal de mensajería expresa, la Gráfica 4-9 presenta la manera cómo han evolucionado la paquetería y los documentos, tanto para los segmentos masivos como individuales para este tipo de operadores.

4.3.1.1 *El mercado de paquetería de los operadores de mensajería expresa.*

Como se puede apreciar en la gráfica, los operadores de mensajería expresa facturaron en el año 2023 cerca de \$2 billones en envíos individuales y masivos tanto de paquetería como de documentos. A este respecto se tiene que los envíos de paquetería representaron el 53,1% de los ingresos de los operadores de mensajería, mientras que el restante 45,8% estuvo constituido por documentos expresos.

Esa estructura contrasta con la que existía en el año 2014, cuando por el envío de documentos era la fuente de recursos para este grupo de operadores, representando el 84,1% de sus ingresos, mientras que la paquetería representaba el 15,9% de los ingresos.

Se concluye entonces que la paquetería se torna ahora en el factor que ha dinamizado la estructura productiva de los operadores del sector postal, compensando la fuerte caída en el mercado de los envíos masivos y el descenso que ha presentado en general el envío de documentos.

4.3.1.2 *Envíos de documentos de los operadores de mensajería expresa*

La Tabla 4-2 presenta, tanto para el rubro de envíos individuales como en el de masivos, la evolución en los últimos nueve años de los ingresos de los operadores de mensajería expresa por concepto del rubro de documentos. De un lado, y como se comentó en una sección anterior, los ingresos se han visto afectados, en términos constantes (eliminando el efecto sobre las cifras monetarias de la inflación de precios en el tiempo), de manera relativamente leve. En términos reales entre el año 2014 y el 2022, han decrecido en un 1,7% en los nueve años de análisis, habiendo sido dicho impacto más fuerte en la pandemia, y especialmente, en el año 2021, cuando los ingresos cayeron de \$830,9 millones a cerca de \$619,7 mil millones, como se puede apreciar en el segundo renglón de la tabla.

A este respecto, los operadores lograron modificar su portafolio de servicios, pudiendo mantener el mercado relativamente estable, pudiendo, en los dos últimos años lograr crecimientos de alguna importancia; el crecimiento en los años 2022 y 2023 fue, en efecto, robusto e igual al 8,9% y al 5,8% en cada uno de esos dos años.

En conclusión, el mercado de documentos físicos, a pesar de no ser un mercado en crecimiento significativo, no se les presenta a los operadores de mensajería expresa como un factor que genere disrupción en sus finanzas, sino, por el contrario, presenta crecimientos moderados que les permite generar volúmenes que mantienen niveles de ocupación importantes de sus redes y su personal.

Tabla 4-1 – Mercado postal en Colombia por segmentos de mercado (Millones de \$ constantes (2023 = 100))

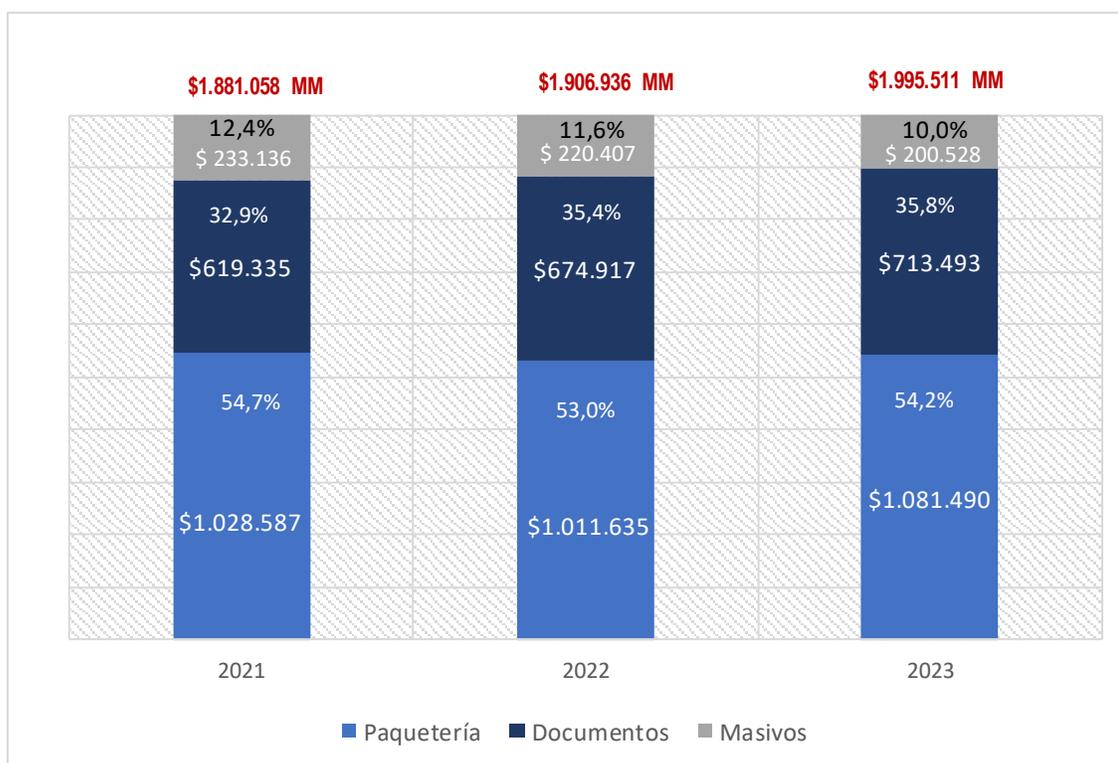
Segmento \ Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Individual-Mensajería	945.308	895.522	972.077	975.248	1.061.162	1.175.952	1.446.816	1.628.505	1.668.241	1.779.384
Individual-Correo	88.596	75.260	225.294	220.947	211.314	213.737	186.693	116.818	85.766	69.482
Masivos-Mensajería	443.712	438.652	408.975	379.702	337.633	305.132	242.748	252.553	238.696	216.127
Masivos-Correo	237.606	240.620	11.469	16.160	15.121	17.401	19.826	21.487	18.216	15.690
Total mercado postal	\$1.715.223	\$1.650.053	\$1.617.815	\$1.592.057	\$1.625.230	\$1.712.222	\$1.896.083	\$2.019.364	\$2.010.919	\$2.080.683

Tabla 4-2 – Mercado postal en Colombia por segmentos de mercado de mensajería expresa- (Mill de \$ constantes (2023 = 100))

Segmento \ Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Individual										
Paquetería	219.393	221.538	242.386	260.641	309.201	372.934	616.646	1.009.170	993.343	1.065.891
Documentos	725.915	673.983	729.691	714.607	751.961	802.985	830.170	619.654	674.617	713.493
	\$945.308	\$895.522	\$972.077	\$975.248	\$1.061.162	\$1.175.919	\$1.446.816	\$1.628.824	\$1.667.959	\$1.779.384
Masivo										
Paquetería	1.971	1.871	2.222	2.469	2.084	2.852	12.285	19.099	18.574	15.600
Documentos	441.741	436.781	406.753	377.233	335.548	302.314	230.463	233.136	220.403	200.528
	\$443.712	\$438.652	\$408.975	\$379.702	\$337.633	\$305.166	\$242.748	\$252.234	\$238.977	\$216.127

FUENTE: SPN, Estados financieros y notas a los estados financieros del período 2016 – 2022. MinTIC, base de datos de los estados financieros de SPN. CRC, informe trimestral de Postdata.

Gráfica 4-9 – Estructura y tamaño del mercado de mensajería expresa (MM\$ reales de 2023)



FUENTE: CRC, informe trimestral de Postdata. Información de índices de precios que publica el Banco de la República para genera la deflactación de cifras monetarias en el tiempo.

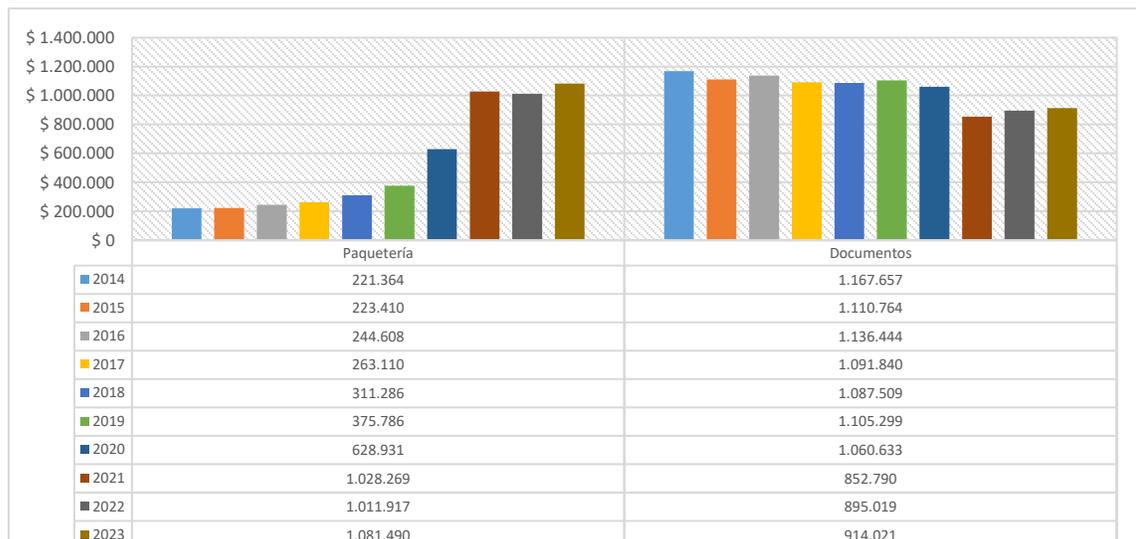
4.3.1.3 La importancia del mercado de envíos de paquetería para los operadores de mensajería expresa

La Gráfica 4-10 que se presenta a continuación, permite inferir varias conclusiones relacionadas con la evolución hacia el futuro de corto y largo plazo relacionado con los mercados postales en Colombia y en especial con la dinámica del negocio postal en Colombia. Las principales conclusiones son las siguientes:

- **La paquetería como la fuerza dominante en el mercado postal colombiano.** Los ingresos de los operadores de mensajería aumentaron sus ingresos de paquetería creciendo a una tasa **anual** promedio del 19,3%, pasando de una facturación del orden de los \$221.364 millones en 2014 a los \$1.081.490 millones. Definitivamente, los ingresos de paquetería son la fuerza que dinamizan la actividad de los operadores de mensajería expresa en el país.

- **Los documentos como un factor de estabilidad en la actividad de los operadores de mensajería.** Aunque los ingresos por concepto de envíos de documentos han presentado reducciones, con tasas de disminución anual promedio relativamente bajas del orden del 1,7%, en todo caso mantienen volúmenes importantes y le representan a los operadores de mensajería expresa la posibilidad de copar la capacidad instalada de sus redes con dichos envíos. Este factor, teniendo en cuenta los altos costos fijos en los centros de admisión y clasificación y en las flotas de transporte, les significa a los operadores la posibilidad de usar eficientemente estos componentes dentro de una estructura de costos fijos elevada que es preciso cubrir.

Gráfica 4-10 – El mercado de envíos individuales de los operadores de mensajería expresa: Paquetería y documentos. 2014 – 2022 (Millones de \$ constantes 2023 = 100)



FUENTE: CRC, informe trimestral de Postdata. Información de índices de precios que publica el Banco de la República para genera la deflactación de cifras monetarias en el tiempo.

4.4 EL ENVÍO DE DOCUMENTOS DE SPN.

No ha sido este el caso para SPN como operador designado que ha visto disminuir sus ingresos por concepto de envíos individuales en cerca del 69% entre el 2016 y el 2022. Recuérdese que un factor que ha explicado este comportamiento lo constituye la disminución sistemática de los ingresos de la franquicia postal, especialmente con el advenimiento de la pandemia del COVID-19 en el año 2020. Como lo presenta

la Tabla 4-1, el valor de los envíos individuales de SPN cayeron de una suma cercana a los \$225.294 millones reales en 2016 a \$69.482 millones en 2023.

Como se mencionó anteriormente, uno de los factores de esta reducción en un período de siete años fue la caída de la franquicia postal de SPN-472 que disminuyó de un total de \$68.607,4 en millones reales observados en 2016 a \$5.873,7 millones en 2023. Esta caída en la franquicia implica una disminución de cerca de \$62.733,7 millones, el 83,8% de la disminución total de los ingresos por envíos individuales y masivos de SPN durante el antes referido periodo de seis años, a partir del 2016.

4.5 EL MERCADO DE SERVICIOS POSTALES DE PAGO.

El mercado de los servicios postales de pago o de giros postales en efectivo constituye el tercer segmento de la industria postal en Colombia. Los servicios del mercado están relacionados con el uso de la red postal para el envío y recepción de pagos y dinero en efectivo, bien sea entre dos puntos del territorio nacional, o entre un punto geográfico en Colombia y otros países.

Como se presenta en la siguiente tabla, mientras que para el año 2020, los montos movilizados de giros postales ascendieron a los \$29 billones, cifra que representa el tamaño del mercado total del servicio de giros postales en efectivo, tranzado por los usuarios a través de las redes de los operadores habilitados por MinTIC, para el año 2023 dicho valor se había reducido a \$12,0 billones, presentando una reducción del orden de 58,5%.

Tabla 4-3 – El mercado de giros postales – Volumen movilizado de giros postales (MM de \$ reales de diciembre de 2023)

Segmento \ Año	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Giros internacionales	73.394	90.234	100.271	82.068	96.554	84.158	48.263
Entrante	46.403	55.965	64.314	57.054	70.980	61.926	32.873
Saliente	26.991	34.269	35.957	25.014	25.574	22.231	15.390
Giros nacionales	18.184.402	24.619.018	25.064.970	28.877.535	25.392.915	19.875.442	11.983.920
Total mercado de giros postales	\$18.257.796	\$24.709.253	\$25.165.241	\$28.959.602	\$25.489.469	\$19.959.599	\$12.032.183

FUENTE: MinTIC. Boletín Postal Trimestral al cuarto trimestre de 2021. El IPC que publica el DANE para los índices deflatores de los valores monetarios.

Pese a lo anterior, con respecto al año 2017, se encuentra que el mercado, medido en volúmenes movilizados, había crecido en cerca de \$10,7 billones hasta el 2020, pero, sin embargo, entre 2022 y 2023, el tamaño de los montos movilizados habría decrecido a los niveles iniciales cuando se abrió el mercado en el año 2015.

Con base en estos valores movilizados y a partir de la información contenida en el Boletín Postal correspondiente al cuarto trimestre de 2023, tal como se puede apreciar en la Tabla 4-4 que se presenta a continuación, los ingresos percibidos por los actores del mercado con corte a 31 de diciembre del año en mención, fue en términos reales, del orden de los \$373,7 mil millones, evidenciando un descenso del orden del 68,4% en los pasados cuatro años, experimentando así, una disminución cercana a los \$809,4 mil millones frente al valor total generado en ingresos por comisiones en el año 2019.

Tabla 4-4 – El mercado de giros postales – Tamaño de los ingresos percibidos por los actores del mercado (Millones de pesos de diciembre de 2023)

Segmento \ Año	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2.023
Giros internacionales	2.890	3.229	3.350	2.000	2.685	2.415	1.639
Entrante	1.469	1.426	1.566	1.215	1.339	1.245	829
Saliente	1.421	1.804	1.784	786	1.346	1.170	810
Giros nacionales	840.220	1.145.347	1.179.763	1.057.699	882.877	620.745	372.025
Total giros postales	\$843.110	\$1.148.576	\$1.183.113	\$1.059.699	\$885.562	\$623.161	\$ 373.664

FUENTE: MinTIC. Boletín Postal trimestral al cuarto trimestre de 2021.

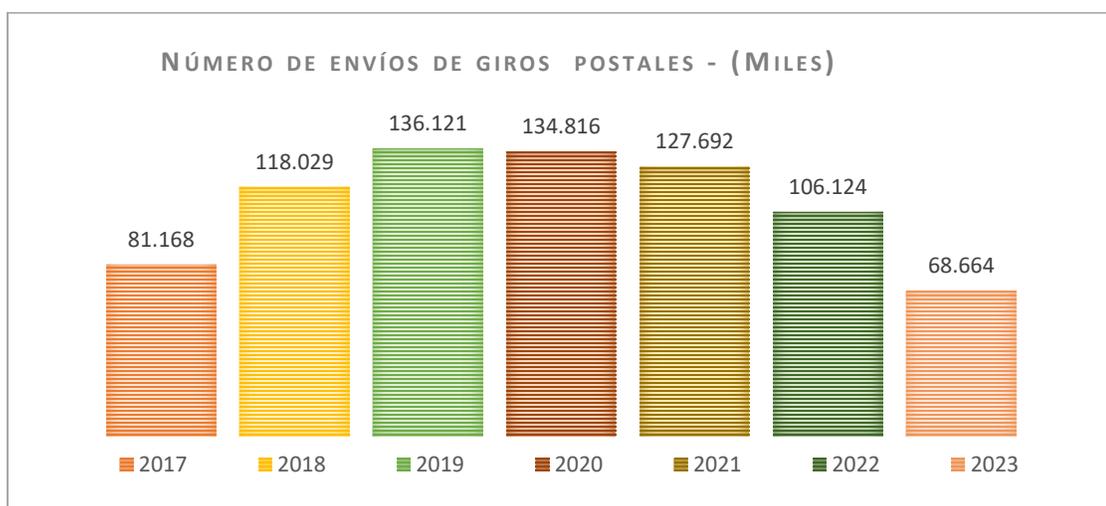
Teniendo en cuenta lo anterior, a efectos de profundizar mejor en la realidad de la estructura del mercado de servicios postales en Colombia, medida en término de envíos anuales de giros, en la Gráfica 4-11 se presenta una dimensión adicional que permite comprender con mayor profundidad la dinámica del mercado, mostrando el tamaño del mercado de giros postales, medido ahora desde la óptica del número de giros cursados a través de los actores del mercado postal, para el período comprendido entre los años 2017 y 2023.

En este sentido, se encontró que el número de envíos que han cursado los operadores de giros postales, contrario a lo que ha sucedido con el volumen de ingresos, creció a una tasa anual promedio del 18,4% hasta el año 2020. Pese a lo anterior, el número de giros cayó en el año 2022 a 106,1 millones de giros postales, presentando una desaceleración en el volumen de los mismos a ese año, que redujo la tasa de crecimiento anual al 5,5%. La tasa de crecimiento observada durante el período 2017 – 2023 se torna negativa en el 2023, cuando en el 2023 el número de envíos disminuyó a 68,7 millones, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Este comportamiento se explica, básicamente, por dos fenómenos que han estado en juego en la evolución del mercado en el período. En primer lugar, la apertura del mercado en el año 2014 y la entrada y consolidación de nuevos operadores en los años subsiguientes, adicionales a SPN, que mantenía el

monopolio del mercado hasta ese año, hecho que dinamizó el segmento de giros postales y generó eficiencias de significancia entre los años de 2014 y 2018.

Gráfica 4-11 – El tamaño de mercado de giros postales – Número de giros postales cursados a través de los actores del mercado (Miles de envíos)



FUENTE: MinTIC. Boletín Postal Trimestral. Cifras al cuarto trimestre de 2021.

En segundo lugar, como se describirá con mayor detalle más adelante en la sección 4.6, y pese a lo anterior, el mercado se está viendo afectado por el advenimiento de nuevos servicios y plataformas de giro financiero diseñadas y lanzadas al mercado colombiano, principalmente por actores del sector bancario que, como Davivienda y Bancolombia, con sus productos Daviplata y Nequi, entraron a competir con fuerza con los operadores de giros postales de pago, en aquellos puntos donde dichas entidades contaban con redes de oficinas y puntos de pago, y en los mismos segmentos de los operadores postales de pago (Véase a este respecto (BanOpor, 2022), ejerciendo presiones competitivas de significancia sobre los operadores de servicios postales de pago.

Ha podido contribuir a esta presión competitiva, el efecto de los programas de bancarización en zonas rurales, o poco cubiertas, que ha adelantado el Gobierno Nacional a través de la Banca de las Oportunidades, que ha aumentado la tasa de bancarización en dichas zonas en los últimos años. (BanOpor, 2022).

Este fenómeno se explicará y justificará con mucho más detalle más adelante en la sección 4.6, en la que se presentará la evolución de los servicios Fintech y de los servicios bancarios de pago de dinero, utilizando sus redes y puntos de pago existentes en la actualidad.

De lo anterior, se concluye que los ingresos promedio por giro han disminuido en términos reales de los \$10.387,27, cobrados en 2017, a \$6.935,15 en el cuarto trimestre de 2021, y a \$5.441 en 2023, representando una caída total del 47,6%. Este fenómeno se observa, fundamentalmente, en el mercado de giros postales nacionales, en el que la competencia de los operadores de giros bancarios es intensa. Nótese que en el mercado de giros postales internacionales, los ingresos promedio han venido en aumento desde \$62.872 en 2017 hasta los \$69.797,95 a diciembre de 2021, pero disminuyendo a \$60.888,63 en 2023.

Tabla 4-5 – El mercado de giros postales – Comisión promedio por transacción (Pesos reales de 2023)

Segmento \ Año	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Giros internacionales	42.564,09	33.228,08	31.413,48	22.178,54	25.872,65	26.107,85	27.175,28
Entrante	32.435,45	22.498,23	21.110,24	17.380,46	15.847,73	16.619,05	17.632,76
Saliente	62.872,03	53.333,64	54.982,80	38.689,26	69.797,95	66.556,13	60.888,63
Giros nacionales	10.360,33	9.711,91	8.673,80	7.850,74	6.919,75	5.854,34	5.422,84
Total mercado de giros postales	\$ 10.387,27	\$ 9.731,27	\$ 8.691,62	\$ 7.860,33	\$ 6.935,15	\$ 5.871,99	\$ 5.441,94

FUENTE: MinTIC. Boletín Postal Trimestral y cálculos propios.

4.6 EL MERCADO DE GIROS DE EFECTIVO: SERVICIOS FINTECH Y GIROS POSTALES.

Como se comentó en la sección anterior, la presión competitiva de los operadores del sector bancario y de los servicios FinTech pudo haber sido uno de los factores que redujo los ingresos de los operadores de giros postales, así como la posible disminución del volumen de los giros movilizados, especialmente en el año 2021.

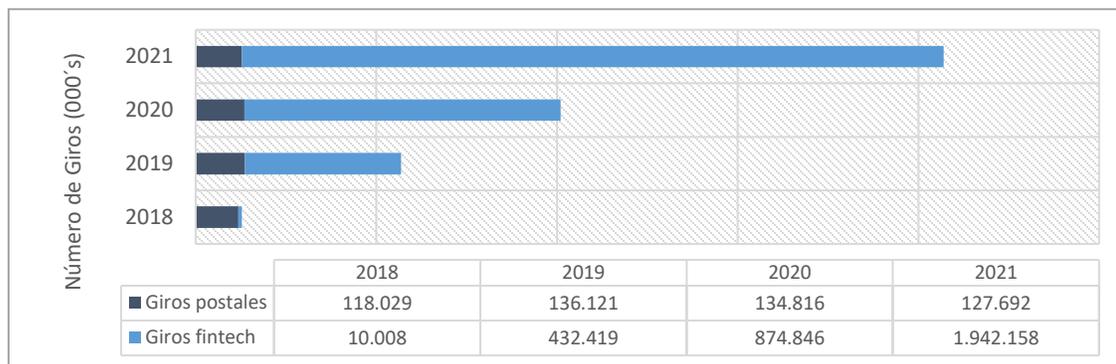
Se utiliza para efectos de análisis la publicación de Colombia Fintech titulada “¿Cuáles son y cómo están las billeteras digitales en Colombia?”. (Colombia Fintech, 2022), así como la información que publica el Ministerio en su Boletín Trimestral Postal.

Con base en dicha información, se encontró, como se muestra en la Gráfica 4-12, que mientras en el 2018 en el mercado de giros de efectivo se realizaban alrededor de 128 millones de transacciones, de las cuales el 92% correspondían a giros postales y el 8% a transacciones Fintech, al concluir el año 2021, el mercado

se había multiplicado por 16, llegando a generar un volumen de 2.072 millones de giros, situación que podría estar ocasionando un impacto competitivo importante.

De la información de (Colombia Fintech, 2022), se estima que existen 12 operadores de servicios FinTech que se han consolidado en el mercado, con 28,7 millones de usuarios, con un crecimiento del 99% frente al 2020 y con 1.942 millones de transacciones, con un incremento del 122% con respecto al mismo año. Se encuentra, según Colombia Fintech que el volumen movilizado por esas entidades es del orden de los \$112 billones de pesos, presentando un aumento de cerca del 195% con relación al 2020. (Considérese para tal efecto la Tabla 4-6 que se presenta a continuación).

Gráfica 4-12 - Servicios Postales de Pago - Mercado de giros de efectivo: Número de transacciones anuales



FUENTES: Elaboración propia a partir de Giros Postales: MinTIC. Boletín trimestral postal y Subdirección postal. Información al cuarto trimestre de 2021. Giros Fintech: Colombia Fintech. <https://colombiafintech.co/lineaDeTiempo/publicaciones>.

Tabla 4-6 – Servicios FINTECH. Giros electrónicos en el año 2021

SERVICIOS FINTECH 2021	Usuarios (000's)	Transacciones (000's)	Movilizado (Millones de \$)
Daviplata	13.800	1.300.000	34.000.000
Nequi	10.000	611.000	75.000.000
Tpaga	1.000	2.000	162.000
TuyaPay	857	246	14.677
Payválida	658	7.000	362.419
SuRed App	173	375	44.507
Cobru	85	351	48.341

SERVICIOS FINTECH 2021	Usuarios (000's)	Transacciones (000's)	Movilizado (Millones de \$)
Movii	2.000	19.000	2.000.000
dale!	115	868	98.952
Powwi	52	316	361.319
Ding	5	1.000	13.925
Global66	1	2	4.000
TOTAL	28.746	1.942.158	112.110.140

FUENTE: Elaboración propia a partir de Servicios Fintech: Colombia Fintech. <https://colombiafintech.co/lineaDeTiempo/publicaciones>.
"¿Cuáles son y cómo están las billeteras digitales en Colombia?" Marzo 11 de 2022

4.7 CONCLUSIONES.

Este capítulo del documento estuvo dirigido a presentar un marco de referencia que permite orientar el proceso para fijar la contraprestación que deberán pagar los operadores postales a lo largo del período comprendido entre julio de 2022 y junio de 2024, generando para el lector una descripción del tamaño, estructura, evolución y principales segmentos del mercado postal en Colombia.

De igual manera, se realizó un análisis del tamaño e importancia relativa del mercado de los tres servicios que componen el mercado postal colombiano, de su capacidad de generación de ingresos, de los pagos al FUTIC, presentando así una primera aproximación relacionada con sus perspectivas de generación de ingresos en el mediano plazo.

5

LOS MERCADOS DE MENSAJERÍA EXPRESA Y SERVICIOS POSTALES DE PAGO EN COLOMBIA PARA EL PERÍODO 2024 – 2026. ESTRUCTURA, EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES DE ENVÍOS E INGRESOS BASE DE CONTRIBUCIONES AL FUTIC.

Este capítulo del documento está dirigido a mostrar las variables claves que inciden en la determinación del nivel de la contraprestación que pagan los operadores de la industria postal en Colombia y que deberá definir el Ministerio TIC para el período comprendido entre el 1º de julio de 2024 y el 30 de junio de 2026. Para tal efecto, con base en los hallazgos encontrados en el Capítulo 4, relacionados con la estructura, tamaño, evolución y tendencias de los diferentes mercados que conforman la industria postal colombiana, el presente capítulo describirá las proyecciones relacionadas con las principales variables y los niveles de ingresos base en los principales segmentos de los tres mercados postales colombianos a partir de las cuales se calculan las contraprestaciones que pagarán al Fondo TIC los operadores.

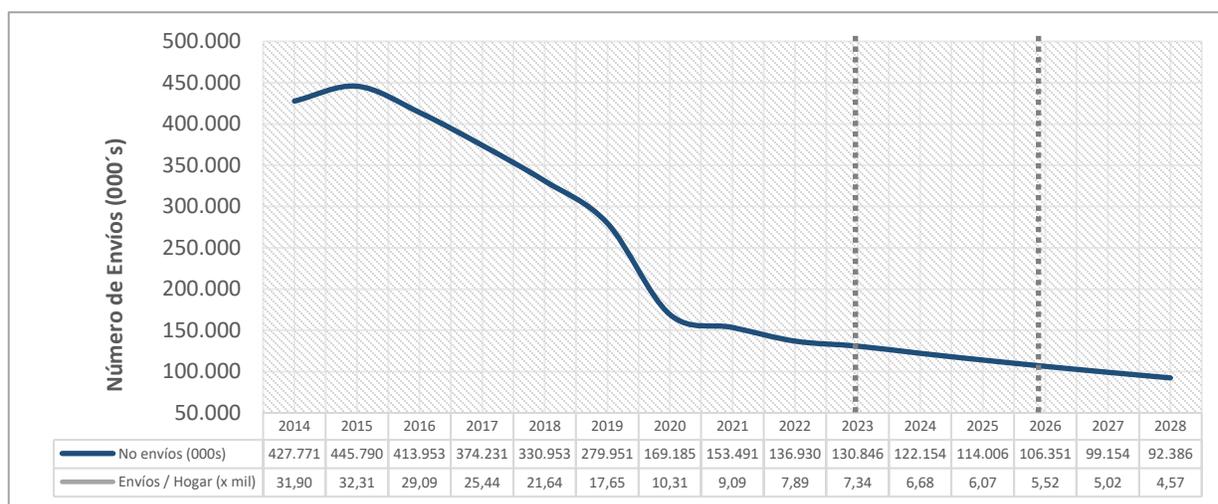
Teniendo en cuenta lo anterior, la sección 5.1 presentará el comportamiento esperado en el mercado de envíos masivos y los ingresos que se espera generen por este concepto los operadores postales de envíos físicos. A continuación, la sección 5.2 presenta la proyección de los ingresos que se espera que los operadores generarán en el mercado de envíos individuales, para el segmento de documentos físicos. Finalmente, se presentará en la sección 5.3 el comportamiento esperado en el mercado de envíos individuales para el segmento de paquetería, segmento que presenta el comportamiento más dinámico de la industria en la actualidad.

Finalmente, la proyección de ingresos calculada en el presente capítulo se utilizará en el Capítulo 6 para calcular las contraprestaciones que se estima pagarán los operadores postales al Fondo en los próximos dos años, las cuales se utilizarán en el Capítulo 7 para definir, tanto el escenario base, como las escenarios de sensibilidad que le propondrá el MinTIC a la industria.

5.1 EL COMPORTAMIENTO ESPERADO EN EL MERCADO DE ENVÍOS MASIVOS.

Teniendo en cuenta las tendencias y los hallazgos que se encontraron en la sección 4.2.2 del capítulo 4 para el mercado postal de envíos masivos en Colombia en el período 2014 - 2023, que mantienen la tendencia y confirman los análisis y conclusiones del Ministerio que se observaron para el mercado en los estudios del año 2020 (MinTIC, 2020) y del 2022 (MinTIC, 2022), relacionados con una caída en el volumen de envíos masivos expresos (véase para este efecto, la Gráfica 5-1 que se presenta a continuación), y que se explica los mayores niveles de penetración y mayores niveles de calidad (ancho de banda) de Internet, en el consecuente uso recurrente e intenso de las plataformas digitales y de correo electrónico y en la digitalización de facturas y documentos, promovido aún desde la misma política pública y por parte de las diferentes entidades del Estado, que han encauzado esfuerzos dirigidos a generar mayores eficiencias a través de la utilización de las redes digitales en las operaciones de las diferentes entidades de la administración pública en todos los niveles.

Gráfica 5-1 – Proyección del número de envíos masivos expresos para el período 2024 – 2026 (000's de envíos).



FUENTE: Elaboración propia del Ministerio con base en la información histórica recabada de la CRC (Posdata) y del Boletín postal trimestral)

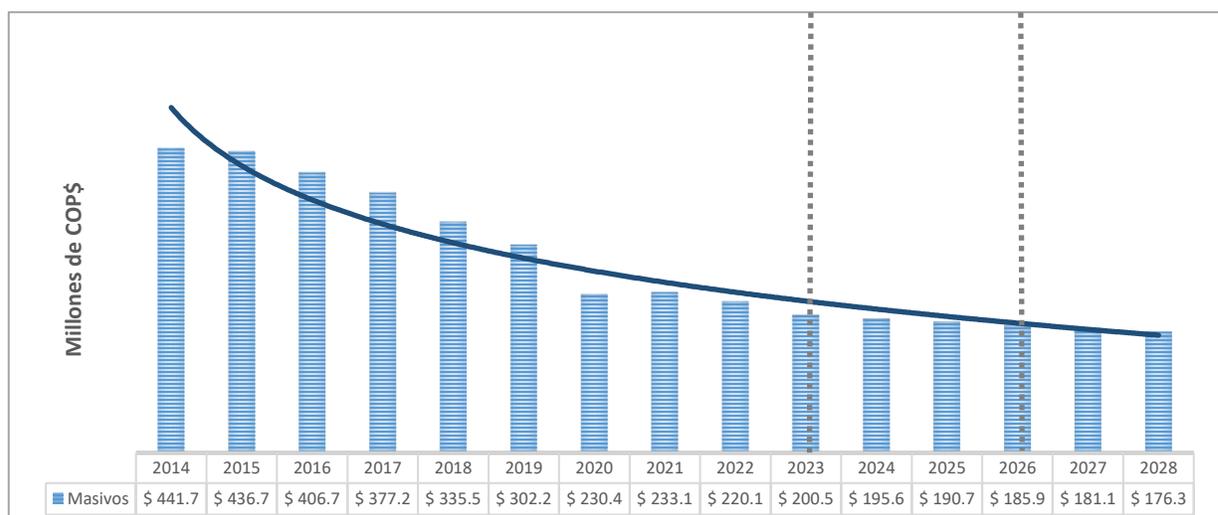
Con base en lo anterior, la metodología que se siguió en la proyección consideró una función logarítmica decreciente y cóncava hacia abajo, incluyendo promedios móviles trimestrales, modelo que genera un descenso suavizado del mercado masivo expreso, que, después del 2023, supone, como un escenario

conservador, que la disminución exponencial del mercado masivo expreso se atenúa, tendiendo, de los 131 millones de envíos observados en el año 2023 a los 106 millones de envíos anuales para el año 2026.

De otro lado, como se observa en la Gráfica 5-2, los ingresos generados por envíos masivos expresos disminuyen de un valor total de mercado de los \$200 mil millones observados en el 2023 a una cifra del orden \$185,9 mil millones constantes¹⁴ en el año 2026.

Para el caso de los envíos masivos de correo se supone, de igual manera, que la tendencia observada para el mercado expreso también se reflejará en el mercado de SPM. Se prevé a este respecto que los envíos disminuirán de los 13,8 millones observados para el año 2023 a cerca de 9 millones en 2026.

Gráfica 5-2 – Estimación del valor de los envíos masivos para el período 2024 – 2026 (Millones de \$ constantes de diciembre de 2023).



FUENTE: Elaboración propia del Ministerio con base en la información histórica recabada de la CRC (Posdata) y del Boletín postal trimestral)

¹⁴ Como se mencionó en la introducción del documento, las cifras de la proyección se estiman en pesos constantes de diciembre de 2023.

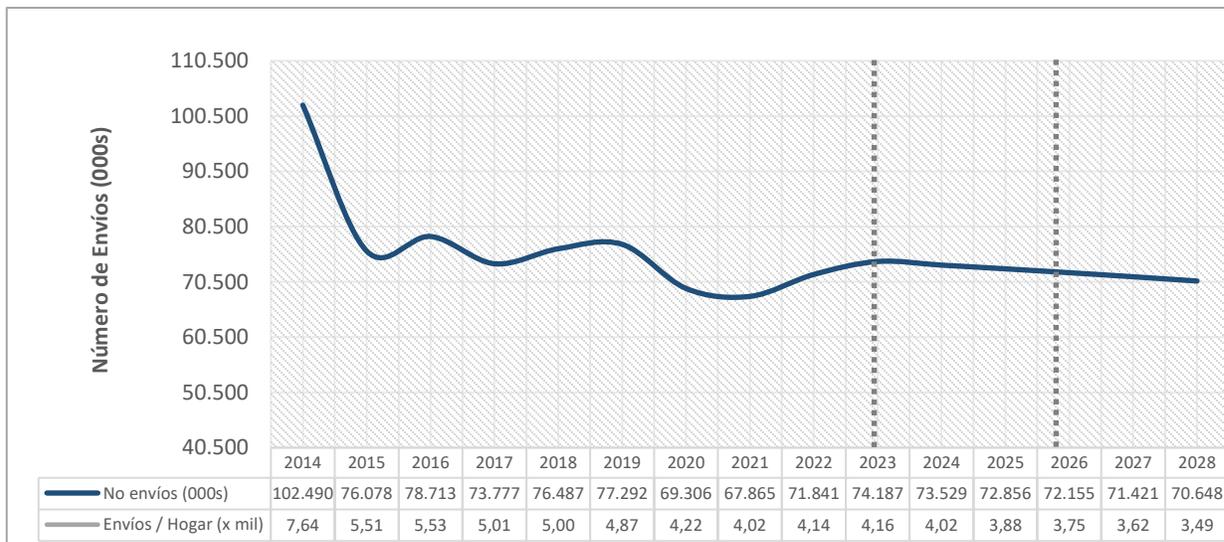
Téngase en cuenta que solamente los ingresos de los diferentes segmentos de mensajería se constituyen en base para el pago de contribuciones al FUTIC por parte de los operadores postales de envíos físicos. Los ingresos de correo no se encuentran incluidos, de otra parte, en dicha base.

5.2 EL COMPORTAMIENTO ESPERADO EN EL MERCADO DE ENVÍOS INDIVIDUALES: EL SEGMENTO DE DOCUMENTOS.

El segundo mercado que contribuye al Fondo TIC es el de envíos de documentos individuales expresos. A este respecto, es preciso tener en cuenta, como se mencionó en la sección 4.2.1 del capítulo 4 que los documentos individuales expresos han crecido a tasas relativamente constantes desde 2015, como se muestra en la Gráfica 5-3 que se presenta a continuación, en donde se presenta el comportamiento conjunto que se observa entre en el período 2014 - 2023 y las estimaciones calculadas para los años 2024 a 2028. Como se mencionó, de igual manera, en el capítulo 4, que aunque los envíos físicos de documentos se han visto afectados por la digitalización de correspondencia y envíos, y el impacto del correo electrónico, conservan, sin embargo, un volumen estable en el tiempo que les permite a los operadores con el cual recuperar una parte considerable de sus costos fijos. Esa tendencia estable se ha mantenido en la proyección de los ingresos de los operadores en el período 2024 – 2026, como se muestra a continuación en la Gráfica 5-3 y en la Gráfica 5-4.

Teniendo en cuenta los anteriores planteamientos se ha supuesto en la proyección de los ingresos de documentos individuales expresos un aumento real anual moderado algo inferior al 1,0% en términos reales en el nivel de las tarifas a partir del año 2023, similar al que se ha venido observando para los años anteriores.

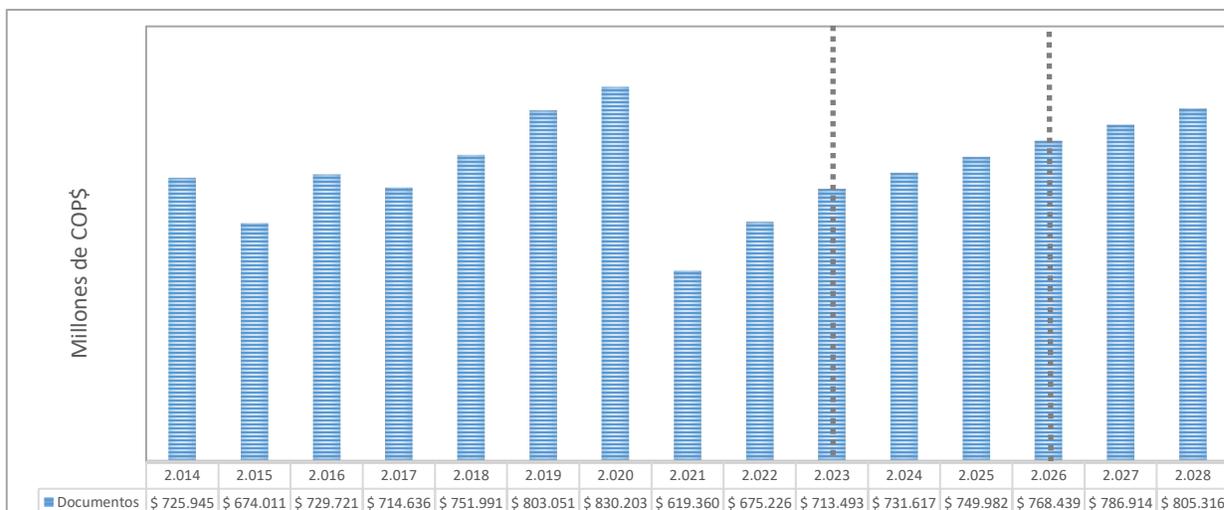
Gráfica 5-3 – Estimación del número de envíos individuales de documentos para el período 2024 – 2026 (Miles de envíos).



FUENTE: Elaboración propia del Ministerio con base en la información histórica recabada de la CRC (Posdata) y del Boletín postal trimestral.

Con base en lo anterior, se espera que el número de envíos individuales se mantenga en niveles del orden de los 73 millones en el período 2024 – 2026, generando ingresos que podrían situarse al finalizar el año 2026 en niveles de los \$768,4 millones en valores reales de diciembre de 2023.

Gráfica 5-4 – Estimación del valor en términos reales de los envíos de documentos individuales para el período 2024 – 2026 (2023 = 100).



FUENTE: Elaboración propia del Ministerio con base en la información histórica recabada de la CRC (Posdata) y del Boletín postal trimestral).

5.3 EL COMPORTAMIENTO ESPERADO EN EL MERCADO DE ENVÍOS INDIVIDUALES: EL SEGMENTO DE PAQUETERÍA.

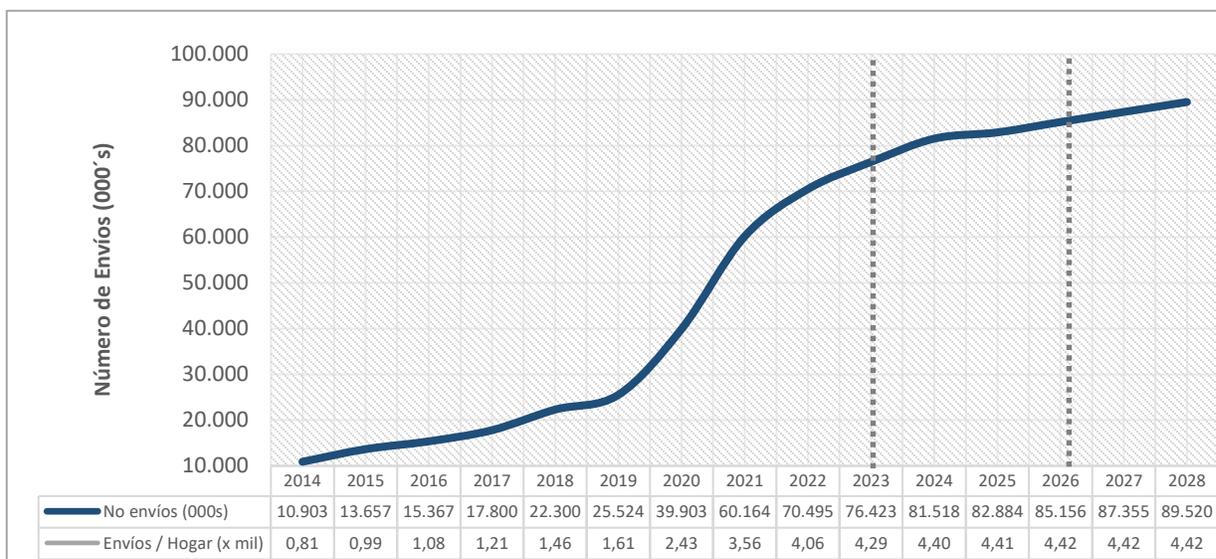
Como se planteó en el capítulo 4, el mercado de envíos individuales de paquetería es el segmento de la industria postal que ha experimentado mayores crecimientos en la última década. A este respecto, el estudio prevé que la tendencia observada entre los años 2014 – 2023 se mantenga para los próximos años, siendo el envío de paquetes la fuente de ingresos más robusta para los operadores de envíos postales físicos.

A este respecto, para la proyección de los ingresos de paquetería, se supuso un aumento del 1,5% en el nivel de las tarifas reales, supuesto que se basa en el aumento en el valor agregado que le entregan los operadores a sus usuarios, asociados al envío de paquetes.

Para el período 2024 - 2028 el modelo financiero que se ha construido proyecta los volúmenes de paquetes utilizando curvas de BASS (o curvas “S”) que permiten capturar un mercado en expansión, con una fase inicial de crecimiento exponencial (la que se tuvo a comienzos de la primera década del siglo), alcanzando, eventualmente un período de madurez, el cual se espera tenga lugar hacia finales de la década de los

años 20, donde el mercado crecerá a tasas más estables, pero acompañadas con volúmenes robustos que le podrían garantizar a los operadores niveles de estabilidad de mediano plazo.

Gráfica 5-5 – Estimación del número de envíos individuales de paquetería para el período 2024 – 2026 (Miles de envíos).

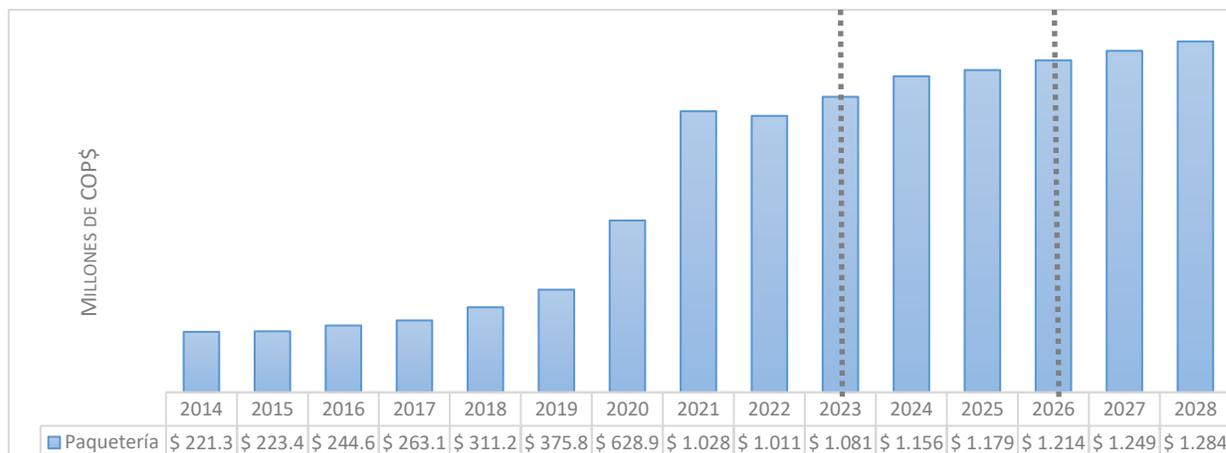


FUENTE: Elaboración propia del Ministerio con base en la información histórica recabada de la CRC (Posdata) y del Bolefín postal trimestral)

En este sentido, la Gráfica 5-5 presenta la estimación del número de envíos individuales de paquetería para el período 2024 – 2026, reflejando a típica curva de Bass desplegada para el período 2015 – 2028 con un primer punto de inflexión en el año 2019 donde tal vez termina el primer período de crecimiento exponencial del mercado (la concavidad de la función es hacia arriba), iniciando la fase II de la curva en que los de crecimientos son elevados, pero con una tasa de crecimiento menos marcada. En 2023, según las cifras del Bolefín se observa un volumen de envíos del orden de los 76,4 millones, esperándose hacia el año 2026 envíos de paquetería cercanos a los 85 millones.

Con esa proyección en mente en los volúmenes de paquetes y teniendo en cuenta los precios proyectados de los servicios, la Gráfica 5-6 presenta la estimación del valor de envíos individuales de paquetería para el período 2024 – 2026, expresados en millones de pesos constantes de diciembre de 2023.

Gráfica 5-6 – Estimación del valor real de envíos individuales de paquetería para el período 2024 – 2026 (Millones de \$ constantes de diciembre de 2023).



FUENTE: 2014 – 2023, MinTIC. Boletín trimestral postal y Subdirección Postal. CRC
Posdata. 2023 – 2028: Elaboración propia.

Como se muestra en la gráfica, se espera que el mercado de paquetería pase de un valor cercano a \$1,1 billones en el 2023 a un mercado del orden de los \$1,2 billones en el 2026, en línea con las tendencias observadas para el mercado en las dos primeras décadas del siglo.

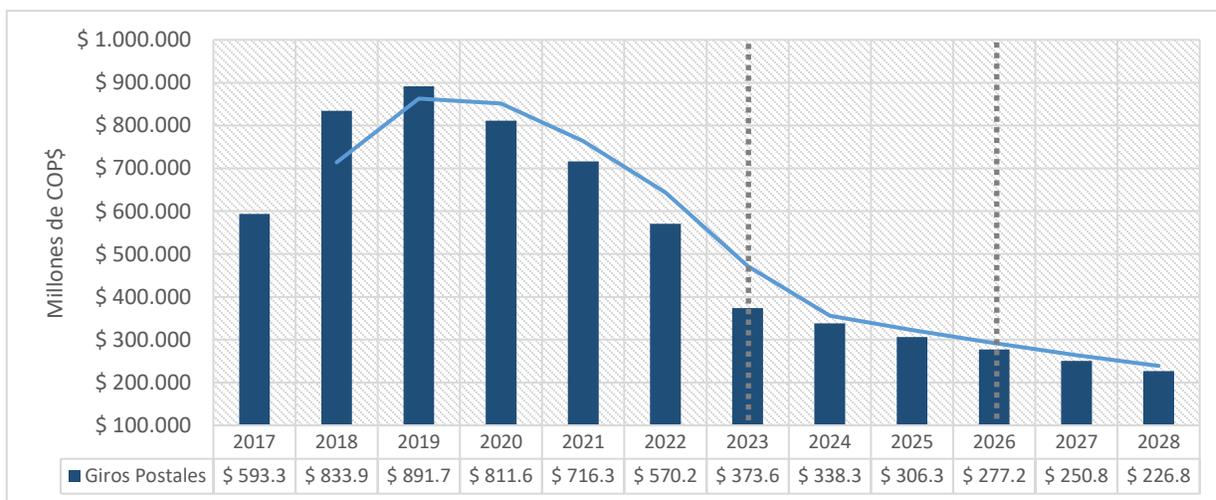
5.4 EL MERCADO DE SERVICIOS POSTALES DE PAGO EN COLOMBIA PARA EL PERÍODO 2024 – 2026: ESTRUCTURA, EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES DE ENVÍOS, INGRESOS Y BASES DE CONTRIBUCIONES AL FUTIC.

El tercer mercado postal que contribuye al FUTIC es el de servicios postales de pago. Para la proyección de los ingresos del mercado se tomó como referencia los hallazgos encontrados en el Capítulo 4 y especialmente en las secciones 4.5 y 4.6, donde se evidenció una caída muy significativa en los envíos y en los ingresos de giros postales, especialmente durante la pandemia. Mientras que el mercado generaba cerca de \$892 mil millones en el 2019, para el año 2023 los ingresos del mercado eran inferiores a los \$374 mil millones. Se encontró que la competencia de las entidades bancarias por servicios y transferencias de pago entre diferentes puntos de las redes bancarias y los llamados servicios FINTECH y los de las SEDPE (Sociedades de Depósito y Pago Electrónico) fue intensa, ejerciendo una presión competitiva sobre los servicios de pago de los operadores de pago.

De la misma manera se encontró que, por los mismos niveles de competencia con operadores del mercado FINTECH, se presentó durante el período un descenso continuado en los ingresos promedio por giro postal (un proxy del nivel promedio de las tarifas de giros postales), como se evidenció en la Tabla 4-5.

Para la proyección de los ingresos de giros postales, se estimó, en primer lugar, que, por esos niveles de competencia con operadores bancarias, no se presentaba aumento en el nivel de las tarifas de giros, suponiendo que los descensos fuertes del pasado no se observaban hacia el futuro, manteniéndose constantes en pesos contantes. De igual manera, por las condiciones actuales del mercado, el comportamiento a futuro es decreciente y en proceso amplio de estagnación por la dinámica de los diversos mercados de giros y transferencias bancarias que ahora hacen parte de los mercados de giros postales.

Gráfica 5-7 – Estimación del valor de los giros postales de pago para el período 2024 – 2026 (Millones de \$ constantes de diciembre de 2023).



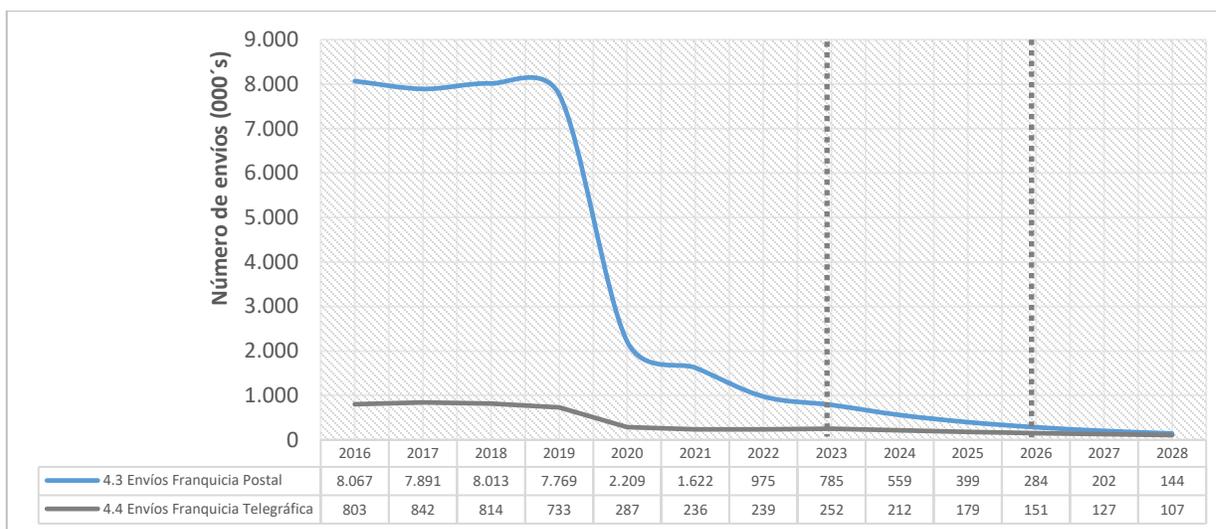
FUENTE: 2014 - 2023. MinTIC. Boletín trimestral postal y Subdirección postal. CRC Posdata. 2023 - 2028 Estimación del Ministerio.

Como se muestra en la Gráfica 5-7, se ha suavizado la tasa de disminución en el valor de los giros hacia el período 2024 – 2027, sin que se presenten las caídas abruptas, especialmente de los pasados cuatro años. Es preciso mencionar que las nuevas modalidades de giros postales que se encuentran disponibles en el mercado por parte de los operadores de servicios postales de pago, -Giro Depósito, Giro Pago y Transferencia Postal-, podrían suavizar o revertir aún esta tendencia observada en este mercado.

5.5 EVOLUCIÓN DE LAS FRANQUICIAS POSTALES PARA EL PERÍODO 2024 – 2026.

La disminución del valor de las franquicias de \$73.989,7 millones reales observada hacia el año 2016, a niveles del orden de los \$9.398 millones en 2023 enmarca, de manera importante, las decisiones en materia de contraprestaciones postales que debe tomar el ministerio en el presente año.

Gráfica 5-8 – Evolución de los envíos de la franquicia postal



FUENTE: 2014 - 2023. MinTIC. Boletín trimestral postal y Subdirección postal. CRC Posdata. 2023 - 2028 Estimación del Ministerio.

A este respecto, para la franquicia postal, siguiendo la tendencia decreciente observada en el período 2020 – 2023, la mejor estimación se obtuvo con una regresión polinómica que hace esperar que el número de envíos de la franquicia sean del orden de los 560 mil envíos en 2024 hasta alcanzar los 284 mil en 2026, que se prevé generen entre \$4.110 millones y \$2.010 millones entre 2024 y 2026 para la franquicia postal.

De igual manera, para la franquicia telegráfica se observa que se encontrará cercana a los 200 mil envíos en el período 2024 – 2026, con ingresos a pagar del orden de los \$2.600 millones anuales entre el 2024 y el 2026.

Este nivel de pagos del FUTIC por cuenta de las franquicias postal y telegráfica se ha previsto en el Capítulo 6 como uno de los escenarios de proyección, con base en el cual se calculará la contraprestación postal para el período 2024 – 2026.

Pese a lo anterior, el presupuesto del FUTIC aprobado por el Ministerio de Hacienda para el año 2024 en materia de pagos de la Franquicia Postal y Telegráfica plantea un aumento significativo a \$18 mil millones para 2024, con base en programas agresivos que le ha propuesto SPN al Ministerio dirigidos a estimular de manera agresiva el comportamiento de las franquicias como líneas de negocio estratégicas en el crecimiento de la compañía.

6

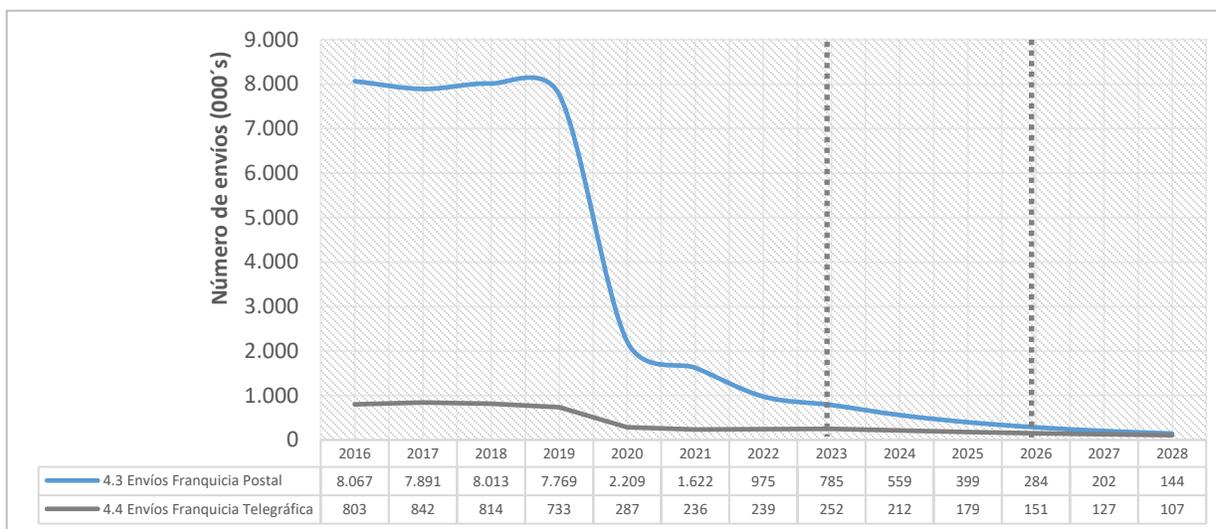
PROYECCIÓN DE USOS DE RECURSOS POSTALES DEL FUTIC: PERÍODO 2024 – 2026.

Este capítulo está dirigido presentar los resultados del modelo financiero relacionados con la proyección de los usos y aplicación de recursos postales del FUTIC para el período comprendido entre los años 2024 y 2026. Se presentará, en primer lugar, 6.1 y 6.2 la manera en que han evolucionado las franquicias postales y el déficit del SPU entre los años 2016 y el 2023 y la proyección esperada para el período 2024 – 2026. Este será uno de los escenarios que se contemplarán en el Capítulo 7, en donde se sensibilizarán los parámetros críticos del modelo que ha construido el Ministerio y en el que se propondrán los escenarios de simulación. A continuación, la sección 6.3 presentará las proyecciones que ha contemplado el modelo para otros usos de recursos del Fondo, tales como contribuciones a organismos internacionales (la UPU y la UPAEP) y a entidades nacionales (SIC) en los próximos años. Asimismo, se incluyen los pagos por gastos de personal y a contratistas relacionados con el tema postal, así como gastos en comunicaciones y tecnología y los desembolsos por inversiones postales y aquellos relacionados con proyectos de consultoría relacionados con el sector.

6.1 EVOLUCIÓN DE LAS FRANQUICIAS POSTALES PARA EL PERÍODO 2024 – 2026.

La disminución del valor de las franquicias de \$73.989,7 millones reales observada hacia el año 2016, a niveles del orden de los \$9.398 millones en 2023 enmarca, de manera importante, las decisiones en materia de contraprestaciones postales que debe tomar el ministerio en el presente año.

Gráfica 6-1 – Evolución de los envíos de la franquicia postal



FUENTE: 2014 - 2023. MinTIC. Boletín trimestral postal y Subdirección postal. CRC Posdata. 2023 - 2028 Estimación del Ministerio.

A este respecto, para la franquicia postal, siguiendo la tendencia decreciente observada en el período 2020 – 2023, la mejor estimación se obtuvo con una regresión polinómica que hace esperar que el número de envíos de la franquicia sean del orden de los 560 mil envíos en 2024 hasta alcanzar los 284 mil en 2026, que se prevé generen entre \$4.110 millones y \$2.010 millones entre 2024 y 2026 para la franquicia postal.

De igual manera, para la franquicia telegráfica se observa que se encontrará cercana a los 200 mil envíos en el período 2024 – 2026, con ingresos a pagar del orden de los \$2.600 millones anuales entre el 2024 y el 2026.

Este nivel de pagos del FUTIC por cuenta de las franquicias postal y telegráfica se ha previsto en el Capítulo 6 como uno de los escenarios de proyección, con base en el cual se calculará la contraprestación postal para el período 2024 – 2026.

Pese a lo anterior, el presupuesto del FUTIC aprobado por el Ministerio de Hacienda para el año 2024 en materia de pagos de la Franquicia Postal y Telegráfica plantea un aumento significativo a \$ a \$18 mil millones para 2024, con base en programas agresivos que le ha propuesto SPN al Ministerio dirigidos a estimular de manera agresiva el comportamiento de las franquicias como líneas de negocio estratégicas en el crecimiento de la compañía.

6.2 LA EVOLUCIÓN PREVISTA PARA EL DÉFICIT DEL SPU EN EL PERÍODO 2024 – 2026.

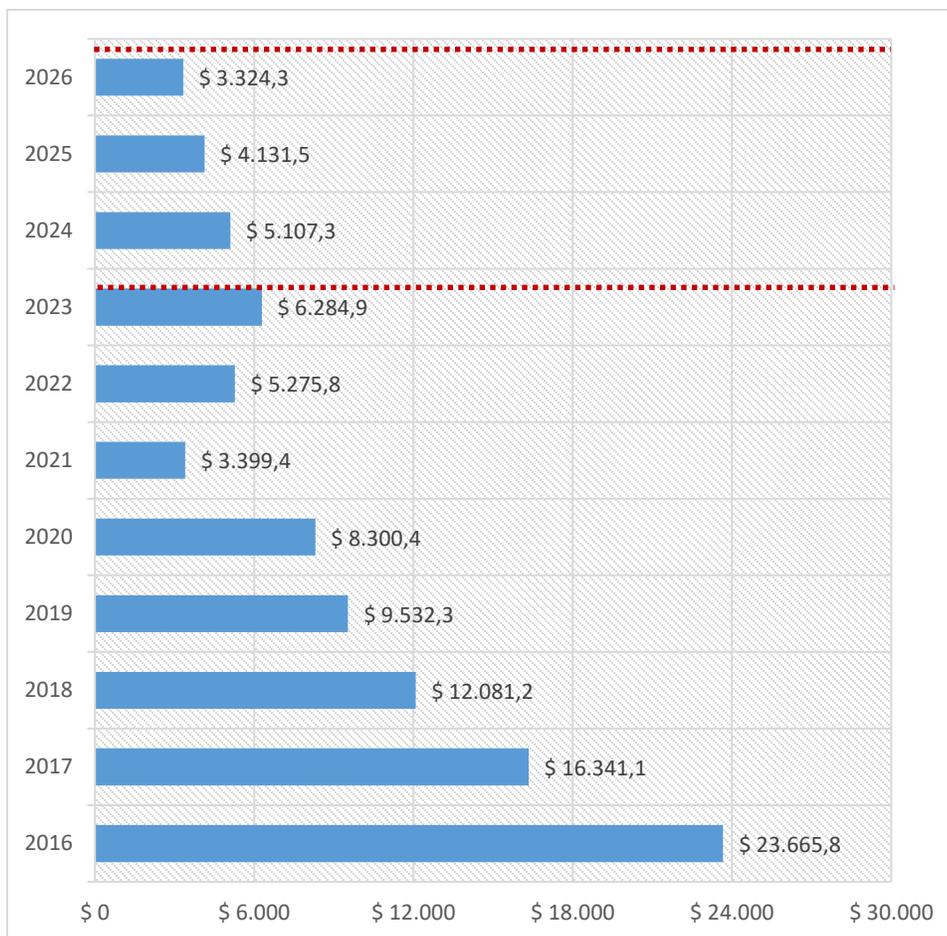
De los hallazgos del capítulo 3, en la Gráfica 3-4 de la sección 3.2, se encontró que el déficit del SPU decreció de una manera significativa en el período de análisis hasta el año 2021. De un total de \$23.666 millones que fueron pagados por el Fondo a SPN en 2016, se encuentra que por el mismo concepto para el 2021 fueron pagados \$3.399 millones de pesos, lo que representa un descenso del 32,2% promedio anual a lo largo del período 2016 – 2021. Pese a lo anterior, para los años 2022 y 2023, los montos del déficit han crecido en tamaño a niveles del orden de los \$5.276 y \$6.285 millones¹⁵, con lo cual la tasa de disminución del déficit entre el año 2016 y el 2023 sería del 17,3% anual. En total, desde el 2016 hasta el 2023 el déficit del SPU ha disminuido, en términos reales, en cerca de un 61%.

La proyección que realiza el modelo ha previsto, si se toma la evolución de las series del pago del déficit del período, cifras del déficit que fluctúan entre los \$5.100 millones en 2024 y los \$3.300 millones en 2026 y. Esta cifra se tomará como uno de los escenarios de sensibilidad que se presentarán más adelante en el Capítulo 7.

De otro lado, el presupuesto de 2024 del FUTIC y la solicitud para el 2025 reflejan partidas anuales del orden de los \$18.000 millones, según lo incluye la resolución 011 de 2023. Estas dos cifras se han planteado como escenarios de sensibilidad que se contemplarán como alternativas en el modelo de determinación de la contraprestación postal para el período 2024 – 2026 objeto focal del presente documento.

¹⁵ Esta cifra se encuentra al tercer trimestre de 2023. Falta aún precisar las cifras del cuarto trimestre del año. Con la propuesta de SPN el déficit subiría a los \$15.433 MM en ese año.

Gráfica 6-2 – Pagos del FUTIC a SPN por el déficit del Servicio Postal Universal – 2016 -2026 (MM \$ reales de diciembre 2023)



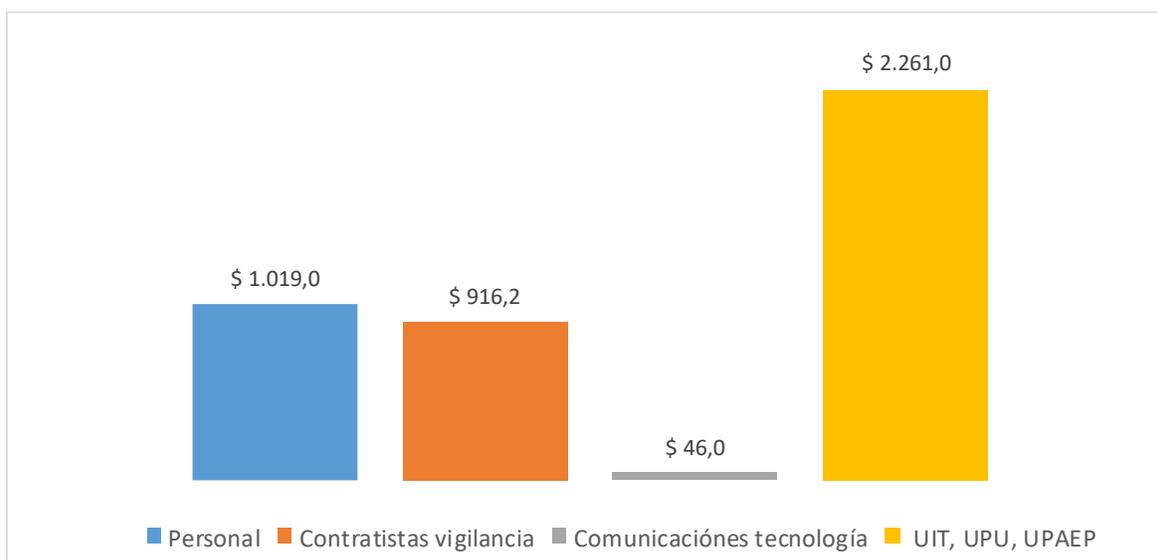
FUENTE: Cifras para el período 2016 – 2023 de los estados financieros de SPN enviados al MinTIC. Proyecciones del período 2024 - 2028 Estimación del Ministerio.

6.3 OTROS GASTOS, COSTOS E INVERSIONES DEL FUTIC EN MATERIA POSTAL.

De otro lado, el modelo proyectó los costos, gastos e inversiones que se prevé tenga el Fondo en materia de Inspección, Vigilancia y Control (Interventoría de la Concesión de SPN) del sector, así como los pagos a organismos internacionales como la UPU y la UPAEP en los próximos años. A efectos de incluir estos conceptos en el flujo de caja del FUTIC, se ha supuesto para los siguientes rubros que se presentan en la Gráfica 6-3 que los mismos se mantendrán iguales en pesos constantes de 2023, a lo largo de los dos

años siguientes, con el propósito de incluirlos en el cálculo de la tasa de contraprestación postal para el período 2024 – 2026. Se incluyen allí, por los años que contempla la proyección, los pagos a organismos internacionales (la UPU y la UPAEP) por \$2.261 millones anuales, gastos de personal y a contratistas por \$1.935,2 millones anuales y gastos en comunicaciones y tecnología por \$46 millones anuales.

Gráfica 6-3 – Pagos anuales de gastos e inversiones del FUTIC en materia postal – Cifras anuales constantes años 2024 - 2026

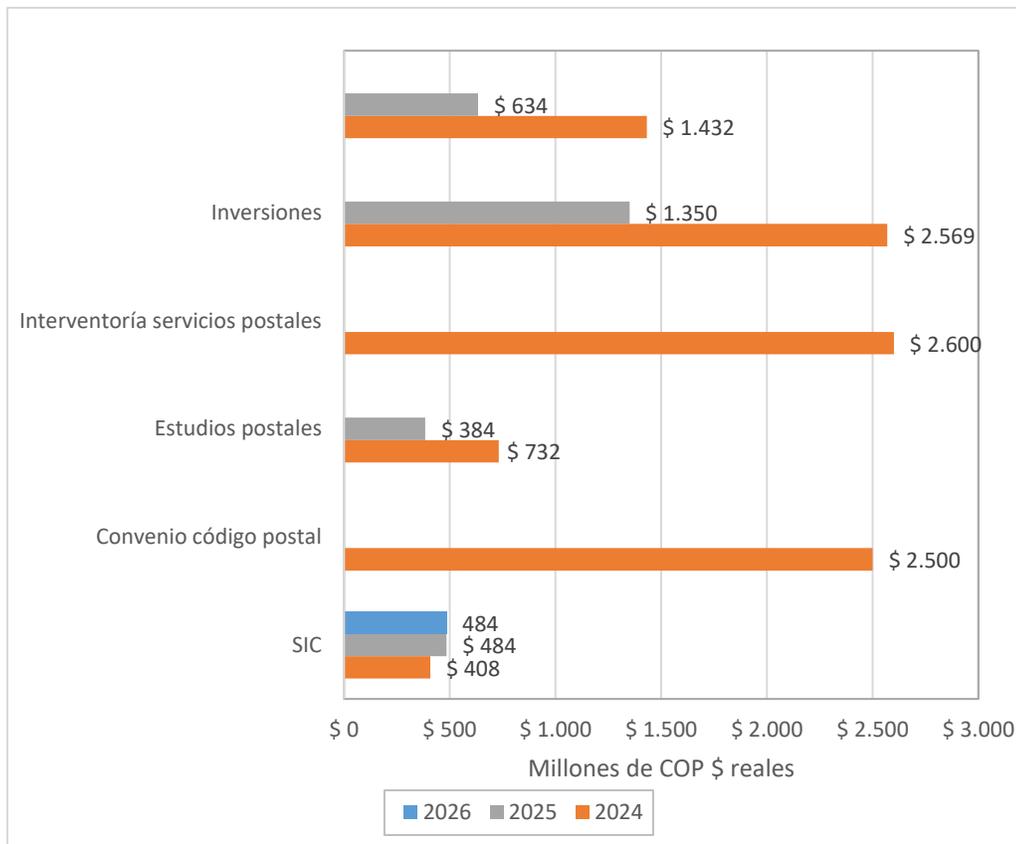


FUENTE: MinTIC. Subdirección postal y presupuesto anual del 2024 del FUTIC.

De la misma manera, existen pagos que tiene lugar solamente en el 2024, entre los cuales se incluyen estudios postales por \$2.600 millones; los pagos a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) ascienden a \$5.324 millones en 2024, y \$6.324 en 2025 y 2026 para la totalidad del FUTIC, de los cuales se han asignado al sector postal \$408 millones para el año 2024 y \$4 para los años 2025 y 2026, mientras que los desembolsos por inversiones postales son de \$1.432 millones en 2024 y \$634 en 2025. Finalmente, el proyecto de Código Postal prevé inversiones de \$732 millones en 2024 y \$384 millones en 2025.

Estos pagos adicionales por cuenta del FUTIC se presentan a continuación en la Gráfica 6-4.

Gráfica 6-4 – Pagos anuales de gastos e inversiones del FUTIC en materia postal – Millones de pesos anuales constantes - Años 2024 - 2026



FUENTE: MinTIC. Subdirección postal y presupuesto anual del 2024 del FUTIC.

7

CONTRAPRESTACIÓN PARA EL SECTOR POSTAL PARA EL PERÍODO 2024 – 2026: PROPUESTA DEL MINISTERIO AL SECTOR.

Hasta la presente el documento ha sentado las bases sobre las cuales definir en este capítulo final la contraprestación que le pagarán los operadores de Mensajería Expresa y de Servicios Postales de Pago al Fondo Único TIC, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 14 de la Ley 1369 de 2009, para el período comprendido entre julio 1° de 2024 y junio 30 de 2020. Así las cosas, serán insumos básicos los hallazgos y conclusiones de los seis capítulos anteriores, para definir en este capítulo, de un lado, en la sección 7.1, los escenarios de proyección propuestos, considerando los parámetros de control del modelo que caracterizan las variables claves de los mercados postales en Colombia y, de otro, en la segunda sección del capítulo, con base en los resultados que arrojan los diferentes escenarios de sensibilidad del modelo, para presentar el monto de las contraprestaciones proyectadas que arroja el modelo para cada uno de dichos escenarios.

A continuación, la sección 7.3, teniendo en cuenta los flujos de caja en materia de los ingresos proyectados para la industria postal y los costos y usos del FUTIC en materia postal, el capítulo presenta las contraprestaciones que arrojan cada uno de dichos escenarios bajo los diferentes escenarios propuestos. Por último, el capítulo define el porcentaje de contraprestación propuesto a la industria y que se adopta a través del decreto a expedir por parte de la Presidencia de la República.

7.1 EL MODELO DE PROYECCIÓN FINANCIERA DE LA CONTRAPRESTACIÓN POSTAL EN COLOMBIA: ESCENARIOS DE PROYECCIÓN PROPUESTOS.

Son varios los parámetros claves en la definición del porcentaje de contraprestación postal que debe revisar el Ministerio de las TIC para el período 2024 – 2026, que se resumen en la Tabla 7-1 que se presenta a continuación. Los parámetros de control claves en la decisión de nueva contraprestación postal y en los escenarios de sensibilidad son los que se presentan en las siguientes dos secciones del capítulo.

7.1.1 Parámetros de control y variables de sensibilidad más relevantes en la definición del porcentaje de contraprestación:

La Tabla 7-1 presenta a continuación las variables fundamentales en la revisión de la contraprestación para el período 2024 – 2026, las cuales se describen en las siguientes secciones del capítulo.

Tabla 7-1 - Variables claves en relevantes en la revisión de la contraprestación para el período 2024 – 2026

Variables claves en relevantes para la contraprestación 2024 – 2026.

1. Cuota de mercado de los operadores de giros postales (Nivel de sustitución con giros bancarios y aplicaciones FinTech).
2. Evolución e ingresos de los productos de los operadores de Mensajería Expresa (Paquetería, documentos, masivos).
3. Evolución de los envíos de las franquicias postal y telegráfica.
4. Tendencias en encomiendas y sus ventajas con la paquetería expresa.
5. Evolución del déficit del SPU y de los envíos, ingresos y costos de los productos del SPU de SPN.

FUENTE: Elaboración propia.

▪ **Cuota de mercado de los operadores de giros postales (Nivel de sustitución con giros bancarios y aplicaciones FinTech):**

Como se mencionó en las secciones 4.5 y 4.6 del Capítulo 4, el tamaño del mercado de los servicios postales de pago ha venido decreciendo de manera exponencial, pasando de un valor de los \$1.183.113 millones reales en el año de 2019 a \$373.664 millones en 2023, una caída en pesos reales del orden del 68% en cuatro años, dejando de aportar, en consecuencia, cerca de \$28 mil millones a los ingresos por contraprestaciones al FUTIC, de los cuales cerca de la mitad se deben atribuir a la caída vertiginosa de ese mercado. En la proyección se espera que este mercado se siga contrayendo, pero a ritmos más suaves comparados con los observados en el

período, especialmente teniendo en cuenta que la caída erosionó ya la base principal de usuarios. La variable de crecimiento del mercado es, por la tendencia observada, objeto de sensibilización por parte del modelo en este capítulo.

- **Evolución e ingresos de los productos de los operadores de Mensajería Expresa (Paquetería, documentos, y servicios físicos masivos).**

Un segundo parámetro de control del modelo para la determinación de la tasa de contraprestación postal la constituye la manera en que crecerán los envíos de paquetería expresa en los próximos dos años. Como se comentó en la sección 4.3.1 del Capítulo 3, el mercado de paquetería ha sido el mercado más dinámico en la industria postal, habiendo compensado, casi que en su totalidad la disminución significativa en el mercado de giros postales y que le permitió al mercado postal experimentar una caída del orden del 7% en los pasados dos años, como se presentó en la sección 4.1 del Capítulo 4 del documento. A este respecto, y como se planteó en el Capítulo 5 y como se desarrollará en los escenarios del presente capítulo, se esperan crecimientos reales en los ingresos de paquetería para los operadores de mensajería expresa entre el 3% y el 7%.

Las otras dos variables relevantes en el crecimiento del mercado son los crecimientos previstos en los mercados de documentos físicos expresos y en la evolución de los envíos masivos, cuya evolución futura se presentó en las secciones 5.3 y 5.4 del Capítulo 5. Recuérdese que en el análisis del capítulo 4 se evidenció un crecimiento histórico estable, aunque pequeño, en los primeros, mientras que en los envíos masivos se evidenció una caída significativa que sugiere su marchitamiento global en el tiempo.

- **Evolución de los envíos de las franquicias postal y telegráfica.**

El tercer parámetro de control crítico en la estimación del porcentaje de contraprestación postal lo constituye el nivel y la evolución de las franquicias postal y telegráfica que, como se mencionó en 6.1 del Capítulo 6 experimentó una contracción severa desde antes de la pandemia del COVID 19 y que agudizó con las medidas adoptadas por parte del Gobierno Nacional que le permitió a las diferentes entidades del sector público generar sus diferentes trámites de manera virtual. SPN ha buscado generar estrategias que le permitan recuperar estas transacciones, consolidando su

producto de correo electrónico certificado y la migración de una parte importante de sus principales clientes del sector público al CEC¹⁶

- **Tendencias en encomiendas y sus ventajas con la paquetería expresa.**

La otra variable clave en la decisión la constituye la tendencia en el crecimiento de las encomiendas postales y sus ventajas comparativas frente a los productos de paquetería expresa. Esta variable ingresa en el modelo como uno de los ingresos de los servicios de correo del OPO, haciendo, por tanto, parte del cálculo del servicio postal universal.

- **Evolución del déficit del SPU y de los envíos, ingresos y costos de los productos del SPU de SPN.**

Finalmente, la magnitud del déficit del SPU se constituye en el quinto parámetro de control clave en la estimación del porcentaje de contraprestación que pagan los operadores postales al FUTIC. Como se mencionó en la sección 6.2 del Capítulo 6, esta es una variable que ha venido decreciendo en términos reales de una manera significativa en los pasados años, pasando de los \$23.665 millones en 2016, alcanzando los \$3.399,4 en 2022 y elevándose a los \$6.284,9 millones en 2023.

7.1.2 Escenarios de simulación y de sensibilidad para la definición de la contraprestación postal para el período 2024 – 2026.

Teniendo en cuenta lo anterior, se han definido los siguientes escenarios de sensibilidad para la determinación del porcentaje de contraprestación postal para el período 2024 – 2026.

7.1.2.1 *Escenarios de crecimiento de los mercados de mensajería expresa y giros postales.*

Para el crecimiento de los productos de paquetería expresa y de servicios postales de pago se han previsto dos escenarios, que se combinan con los siete escenarios que se han previsto para el desempeño de las dos franquicias (la postal y la telegráfica).

¹⁶ CEC, Correo Electrónico Certificado o e-mail Certificado.

- **Escenario de crecimiento inercial** para la paquetería expresa que crece en el período 2014 – 2016 a tasas del 3,7% anual, mientras que los ingresos de los servicios postales de pago continúan disminuyendo a una tasa del 2,3%, pero a una tasa inferior a la observada en años anteriores, atenuando el ritmo de contracción del mercado.
- **Escenarios de crecimiento optimista**, donde la paquetería expresa que crece en el período a tasas del 7,4% anual, en tanto que los ingresos de los giros postales crecen en términos reales al 1%. Con lo anterior se pretende sensibilizar el modelo a crecimientos fuertes en los mercados.

7.1.2.2 Escenarios de sensibilización al tamaño de las franquicias y al déficit del SPU.

Los siguientes escenarios sensibilizan el porcentaje de contraprestación al tamaño de las franquicias y al nivel del déficit del SPU, combinando estos escenarios con los del numeral anterior relacionados con el crecimiento de los productos de los mercados postales. Véase para este efecto la Tabla 7-2 que se presenta a continuación.

Tabla 7-2 – Estimación del porcentaje de contraprestación bajo diferentes escenarios del modelo propuesto. (Millones de pesos constantes de diciembre de 2023)

ESCENARIOS	Déficit SPU Promedio Anual	Franquicias Promedio Anual	Variables de Mercado - Crecimiento Inercial -		Contraprestación	Variables de Mercado - Optimista -		Contraprestación
			Crecimiento Anual Paquetería	Decrecimiento Anual Giros		Crecimiento Anual Paquetería	Crecimiento Anual Giros	
Escenario Inercial	\$ 4.188	\$ 5.475	3,7%	-2,3%	0,8%	7,4%	1,0%	0,6%
Escenario Intermedio 1	\$ 11.488	\$ 7.413	3,7%	-2,3%	1,1%	7,4%	1,0%	0,9%
Escenario Intermedio 2	\$ 13.659	\$ 10.700	3,7%	-2,3%	1,3%	7,4%	1,0%	1,1%
Escenario Intermedio 3	\$ 15.760	\$ 12.300	3,7%	-2,3%	1,5%	7,4%	1,0%	1,2%
Escenario Intermedio 4	\$ 15.829	\$ 14.000	3,7%	-2,3%	1,6%	7,4%	1,0%	1,3%
Escenario Intermedio 5	\$ 16.900	\$ 15.600	3,7%	-2,3%	1,7%	7,4%	1,0%	1,4%
Extremo superior	\$ 18.000	\$ 17.199	3,7%	-2,3%	1,8%	7,4%	1,0%	1,5%

FUENTE: Elaboración propia.

- **Escenario Inercial:**

Esta alternativa refleja la proyección de las cifras postales del FUTIC, tomando como base las series históricas de crecimiento de los productos de paquetería expresa y de los servicios postales de pago, y considerando la proyección inercial del déficit del SPU, que considera un déficit del SPU del orden de los \$4.188 millones en promedio para el período 2024 - 2026 y un nivel de las franquicias de \$5.475 millones promedio para ese mismo período. La proyección inercial de estos dos conceptos toma la evolución de los mismos observados desde el año 2016. Con base en esta proyección y teniendo en cuenta el crecimiento inercial de los ingresos de los mercados postales la contraprestación postal sería del **0,8%**, mientras que si se tomaran los escenarios de crecimiento agresivo de dichos mercados la contraprestación postal para los próximos dos años sería del **0,6%**.

- **Escenario Intermedio 1.**

El Escenario Intermedio 1 prevé un aumento en el déficit del SPU a \$11.488 millones en promedio para el período comprendido entre los años 2024 y 2026 y supone un mayor tamaño en la transferencia de las franquicias postales del orden de los \$7.413 millones para ese mismo período, arrojando, bajo el escenario inercial previsto para los mercados postales, una contraprestación del **1,1%**, mientras que, bajo el escenario optimista, arroja un porcentaje de contraprestación postal del orden del **0,9%**.

- **Escenarios Intermedios 2 y 3.**

De otro lado, los escenarios intermedios 2 y 3, que aumentan, de un lado el déficit del SPU a niveles que fluctúan entre los \$13.659 y los \$15.760 millones y, por otra parte, con un tamaño de las franquicias postales entre los \$10.700 y los \$12.300 millones en promedio para el período comprendido entre el 2024 y el 2026, se obtiene que la contraprestación propuesta sería del orden de 1,4% en el escenario inercial de crecimiento de los productos de los mercados postales, y del 1,25% bajo el escenario optimista de crecimiento para ese mercado.

- **Escenario Intermedio 4.**

Bajo el escenario intermedio alto de sensibilidad, se supone un nivel de \$15.829 y \$14.000 millones para el déficit del SPU y para las franquicias, respectivamente, obteniéndose porcentajes

de contraprestación postal del **1,6%**, mientras que bajo el escenario optimista de crecimiento de los mercados postales dicha tasa es del orden del **1,3%**.

- **Escenario Intermedio 5.**

De otro lado, el escenario intermedio 5 ha sido diseñado a efectos de obtener la contraprestación postal del **1,7%** que ha estado vigente en los pasados dos años, en donde el déficit del SPU se estima en los \$16.900 millones y el nivel de las franquicias es de los \$15.600 millones, bajo el escenario inercial de crecimiento de los productos del mercado postal, mientras que en el escenario optimista de crecimiento la contraprestación postal es del **1,4%**.

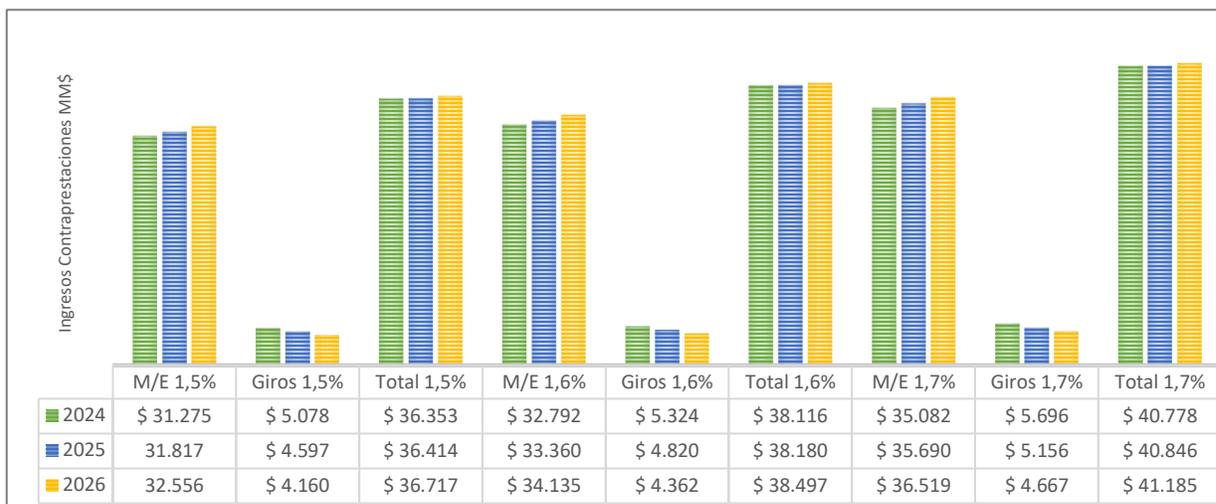
- **Escenario extremo superior.**

Finalmente, el escenario que toma los mayores valores para las franquicias postales (\$17.199 millones) y la magnitud del déficit del SPU (\$18.000 millones) genera una contraprestación del **1,8%** bajo el escenario de crecimiento inercial para los productos de paquetería expresa que crecen al 3,7% y para los servicios postales de pago que disminuyen a una tasa del 2,3%. Bajo el escenario optimista para estos dos mercados la contraprestación es del **1,5%**, tal y como se presenta en la Tabla 7-2.

7.2 MODELO FINANCIERO DE PROYECCIÓN DE LOS MERCADOS POSTALES: PROYECCIÓN DE LOS RECURSOS POR CONTRAPRESTACIONES POSTALES AL FUTIC.

La Tabla 7-3 presenta como soporte de los diferentes escenarios que se presentaron en las secciones anteriores los niveles de recaudo de contraprestaciones postales al FUTIC. Se presentan en la tabla los escenarios de recaudo con porcentajes de contraprestaciones del 1,5%, 1,6% y 1,7% bajo los escenarios inerciales de crecimiento para los productos de paquetería y servicios postales de pago.

**Tabla 7-3 – Niveles de recaudo de contraprestaciones postales al FUTIC.
Escenario de crecimiento inercial en los ingresos del mercado. (Millones de pesos reales de diciembre de 2023)**



FUENTE: MintIC. Modelo de proyección postal.

Nótese que los ingresos fluctúan entre los \$36 mil y los \$41 millones de ingresos por concepto de contraprestaciones postales pagadas al FUTIC por parte de los operadores postales.

7.3 MODELO FINANCIERO DE PROYECCIÓN: PORCENTAJE DE CONTRAPRESTACIÓN POSTAL AL FUTIC PARA EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE JULIO 1º DE 2024 Y JUNIO 31 DE 2026.

Con base en las anteriores consideraciones y hallazgos encontrados a lo largo del presente documento, y teniendo en cuenta los resultados de los siete escenarios que se consideraron en el presente capítulo, el Ministerio ha decidido adoptar el escenario Intermedio 4, que define la contraprestación a cargo de los operadores postales en el **1,6%** para el período comprendido entre el 1º de julio de 2024 y el 30 de junio de 2026.

Como se mencionó anteriormente, este es el escenario razonable a proponer, en la medida en que se asume que SPN continuará con sus estrategias y proyectos para recuperar los servicios de la franquicia postal que ofrece a las principales entidades del sector público, consolidando su producto de correo electrónico postal certificado y la migración de una parte importante de sus principales clientes del sector público al CEC, plataforma en la que la empresa ha venido realizando inversiones de significancia con el apoyo del Ministerio. Para el período 2024 - 2026 se asume a este respecto que las dos franquicias

facturarán, en promedio, un monto del orden de los \$14.000 millones anuales, medidos en pesos constantes de diciembre de 2023.

De igual manera, la contraprestación propuesta bajo este escenario asume que los ingresos del mercado por los productos de paquetería generados por parte de los operadores de la mensajería continuarán mostrando el crecimiento vigoroso que se ha observado en la década pasada y que se espera que se mantenga en niveles anuales de crecimiento real del 3,7%. Se supone, de igual manera que, el descenso en el volumen de ingresos en los servicios postales de pago continuará disminuyendo, suavizando su contracción a tasas del 2,3% anual promedio real, inferiores a las históricas, mientras que el volumen en el servicio encomiendas y mensajería expresa del OPO continuarán aumentando a los ritmos observados en los pasados dos años. Finalmente, se supone bajo este escenario que el déficit en el SPU continuará creciendo al ritmo observado en los pasados dos años, alcanzando niveles de los \$12 mil millones reales de 2023.

La contraprestación propuesta es asimismo realista, en la medida en que se refleja la caída, en términos reales, en los ingresos de los mercados postales, que para los años 2022 y 2023 fueron cercanos al 7% y que tiende a poner presión en el porcentaje de contraprestación a proponer, dados los niveles de inversión y de gastos que se espera ejecutar en los próximos dos años.

Así las cosas, en conclusión, el Ministerio estima como realistas y reflejo de la estructura actual y de las condiciones actuales económicas y financieras de la industria, del nivel de cobertura del SPU, de las oportunidades que ofrece para el OPO la oferta de servicios de las franquicias postal y telegráfica y de la realidad actual de los mercados postales tanto físicos, como de servicios de envíos de dinero, para proponerle a la industria un porcentaje de contraprestación postal del 1,6% para el período comprendido entre julio 1º de 2024 y junio 30 de 2026.

BIBLIOGRAFÍA

- ADPOSTAL. (Abri de 2006). *Justificación técnica de la liquidación de la Administración Postal Nacional “ADPOSTAL”*. Bogotá: En mimeo.
- BanOpor. (4 de mayo de 2022). *Banca de las Oportunidades*. Obtenido de <https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/es/estadisticas>
- Ben Horim, M., & Levy, H. (1981). *Statistics. Decisions and Applications in Business and Economics*. New York: Random House. Business Division.
- BlackSip. (3 de mayo de 2022). BLACKINDEX: el reporte del e-commerce en Colombia 2019. Bogotá. Recuperado el 4 de mayo de 2022, de https://content.blacksip.com/hubfs/EBOOK%20BLACKINDEX%20REPORTE%202019%20E-COMMERCE%20COLOMBIA%20by%20BLACKSIP%202.pdf?utm_medium=email&_hsenc=p2ANqtz-81wecDYK02e3T9ooTPVtyhueu8U6OA2HSZhPRBUgXJzbcLzUf
- CCCE. (mayo de 2022). *CCCE*. <https://www.ccce.org.co/gestion-gremial/> . Recuperado el 20 de 05 de 2022, de <https://drive.google.com/file/d/1wc0L5j-CiO2S6BqshObtmYErk1eyj4P1/view>
- Colombia Fintech. (2022). *Giros Fintech*. Recuperado el 01 de 04 de 2022, de <https://colombiafintech.co/lineaDeTiempo/articulo/cuales-son-y-como-estan-las-billeteras-digitales-en-colombia>
- Decreto 1078. (2015). *Por el cual se compila el Decreto 223 de 2014*.
- Decreto 223. (12 de Febrero de 2014).
- Decreto 887. (25 de junio de 2020).
- DNP. (23 de noviembre de 2016). *Contrato de Consultoría No. DNP-587-2016*. Bogotá.
- DNP. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Pacto por Colombia. Pacto por la equidad*. Bogotá.

FONADE-SAI. (2012). Consultoría para establecer el modelo que asegure la prestación del servicio postal universal — SPU, a cargo de la Nación. *Contrato No. 2122379 de 2012. Sistemas Administración e Ingeniería LTDA,*.

Ley 1369. (30 de diciembre de 2009).

Ley 1735. (21 de Octubre de 2014). Por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones.

Ley 1978. (25 de julio de 2019).

Ley 2159 de 2021. (12 de noviembre de 2021). Recuperado el 2 de mayo de 2022, de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202159%20DEL%2012%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202021.pdf>

MinHacienda. (29 de diciembre de 2023). Decreto 2295 del 29 de diciembre de 2023. *Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2024.*

MinTIC. (2018). Plan TIC. “El Futuro Digital es de Todos” .

MinTIC. (11 de Mayo de 2020). Definición para el FUTIC de la tasa de contraprestación periódica para el sector postal 2020 -2022. Bogotá.

MinTIC. (2022). *Definición de la contraprestación periódica para el sector postal - periodo 2022 – 2024.* mayo 1o.

MinTIC. (15 de Mayo de 2022-a). Definición de la contraprestación periódica para el sector postal - periodo 2022 – 2024.

MinTIC. (29 de junio de 2022-b). DECRETO 1103-CONTRIBUCIÓN AL 1,7%. *Por el cual se modifica el numeral 2 del artículo 2.2.8.4.4. del Decreto 1078 de 2015.* Bogotá.

MinTIC-Econometría. (2010). Estructura y características del mercado postal colombiano.