



El futuro digital  
es de todos

MinTIC

# PLAN DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR POSTAL 2020-2024



MinTIC  
MejorPais



## MINISTERIO



### Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Karen Abudinen Abuchaibe



### Viceministro de Conectividad y Digitalización

Iván Antonio Mantilla Gaviria



### Viceministro de Economía Digital

Germán Camilo Rueda Jiménez



### Secretaria General

Adriana Vanessa Meza Consuegra



### Director de Industria de Comunicaciones

Jorge Guillermo Barrera Medina



### Subdirector de Asuntos Postales

Jairo Luis Marulanda Lazcarro



## ASESORES

Jimena Alejandra Dávila Barragán

Andrea Acevedo Guerrero

Lina Mercedes Beltrán Hernández

Claudia Consuelo Martínez Becerra

Camilo Molano Trujillo

Rafael Antonio Niño Vargas

**Bogotá Junio, 2020**

**Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

Edificio Murillo Toro, Carrera 8a, entre calles 12A y 12B

Código Postal: 111711 . Bogotá, Colombia

T: +57 (1) 3443460 Fax: 57 (1) 344 2248



## ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	7
2.	ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN.....	8
2.1	Antecedentes.....	8
2.1.1	Antecedentes normativos.....	8
2.1.2	Planes de Gobierno como soporte al sector postal.....	9
2.1.3	Experiencias internacionales relacionadas.....	13
2.2	Justificación.....	16
3.	MARCO CONCEPTUAL.....	17
3.1	Servicios postales.....	17
3.2	Operador Postal Designado (OD) u Operador Postal Oficial (OPO).....	17
3.3	Subdirección de asuntos postales.....	18
3.4	Código postal.....	18
4.	DIAGNÓSTICO.....	19
4.1	Marco normativo y regulatorio desactualizado.....	24
4.1.1	El Servicio Postal Universal.....	24
4.1.2	Régimen de tarifas para el SPU.....	27
4.1.3	Definiciones en el SPU.....	28
4.1.4	Contrato de concesión del OPO y participación del Gobierno en SPN.....	32
4.1.5	Definición de servicios postales, objetos postales y red postal.....	32
4.1.6	Habilitación para la prestación de servicios postales.....	33
4.1.7	Otros servicios postales de pago.....	34
4.1.8	Contraprestaciones a cargo de los operadores postales.....	35
4.1.9	Fortalecimiento y modernización de las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo el Ministerio TIC y migración a una Supervisión Basada en Riesgos.....	36



4.1.10	Análisis de posibles modificaciones regulatorias por parte de la CRC .....	37
4.1.11	Filatelia .....	39
4.2	Poca inclusión de los operadores postales en el ecosistema del comercio electrónico.....	40
4.3	Ausencia de planes y estrategias encaminados a promover la innovación en el sector postal .	46
4.3.1	Innovación en la cadena de valor del comercio electrónico a nivel internacional.....	46
4.3.2	Innovación en el sector postal colombiano .....	48
4.4	Bajo nivel de formación de capital humano para impulsar el uso de las TIC en la logística del sector postal.....	51
5.	PROPUESTA - DEFINICIÓN DE POLÍTICA POSTAL.....	52
5.1	Objetivo general .....	52
5.2	Objetivos específicos.....	52
5.3	Plan de acción .....	52
5.3.1	OBJETIVO 1: Actualizar el marco normativo y regulatorio del sector postal.....	53
5.3.2	OBJETIVO 2: Promover la inclusión de los operadores postales en el ecosistema del comercio electrónico.....	55
5.3.3	OBJETIVO 3: Fomentar planes y estrategias encaminados a promover la innovación en el sector postal. ....	56
5.3.4	OBJETIVO 4: Impulsar la masificación del uso de las TIC en logística del sector postal para fortalecer la formación de capital humano.....	57
6.	GLOSARIO Y CONCEPTOS.....	57
6.1	Glosario general del sector postal.....	57
6.1.1	Definiciones contenidas en la Ley 1369 de 2009:.....	57
6.1.2	Definiciones generales .....	60
7.	REFERENCIAS - BIBLIOGRAFÍA.....	61



## INDICE DE FIGURAS

FIGURA 1: VENTAS GLOBALES DE COMERCIO ELECTRÓNICO.....	13
FIGURA 2: CRECIMIENTO DEL COMERCIO ELECTRÓNICO POR REGIÓN EN 2019.....	14
FIGURA 3: PENETRACIÓN DE LOS COMPRADORES ONLINE .....	14
FIGURA 4 EVOLUCIÓN GLOBAL DEL CORREO POSTAL Y LA PAQUETERÍA.....	20
FIGURA 5 COMPOSICIÓN DEL SECTOR POSTAL COLOMBIANO (INGRESOS EN 2019) .....	21
FIGURA 6 EVOLUCIÓN DE LOS ENVÍOS DE PAQUETERÍA – MENSAJERÍA EXPRESA .....	21
FIGURA 7 EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE PAQUETERÍA – MENSAJERÍA EXPRESA .....	22
FIGURA 8 EVOLUCIÓN DE LOS ENVÍOS MASIVOS, MENSAJERÍA EXPRESA.....	23
FIGURA 9 EVOLUCIÓN PAQUETERÍA, SERVICIO DE CORREO .....	24
FIGURA 10 DÉFICIT SERVICIO POSTAL UNIVERSAL 2009 – 2019 .....	28
FIGURA 11 CADENA DE VALOR DEL COMERCIO ELECTRÓNICO.....	40
FIGURA 12 RANKING MUNDIAL DEL E-COMMERCE B2C.....	41
FIGURA 13 GRADO DE INTEGRACIÓN DE LOS JUGADORES GLOBALES EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO.....	43
FIGURA 14 GRADO DE INTEGRACIÓN DE LOS PRINCIPALES JUGADORES NACIONALES EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO.....	43
FIGURA 15 GRADO DE INTEGRACIÓN OTROS JUGADORES NACIONALES EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO.....	44
FIGURA 16 GRADO DE INTEGRACIÓN DE 4-72 EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO .....	45
FIGURA 17 RESUMEN DE MEJORES PRÁCTICAS EN COMERCIO ELECTRÓNICO .....	46



## INDICE DE TABLAS

TABLA 1: DESAFÍOS PARA LOS ACTORES DEL SECTOR POSTAL .....	15
TABLA 2 OFERTA MÍNIMA DE SERVICIOS SPU.....	24
TABLA 3 COMPARATIVO CANASTA AMPLIADA DEL SPU VS. CANASTA DE COLOMBIA .....	25
TABLA 4 CORRESPONDENCIA NO PRIORITARIA DE OBJETOS POSTALES DE HASTA DOS (2) KG DE PESO.....	29
TABLA 5 CORRESPONDENCIA PRIORITARIA DE OBJETOS POSTALES .....	29
TABLA 6 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS DE LOS SERVICIOS POSTALES Y EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE CARGA.....	30
TABLA 7 FACTORES EXTERNOS COMO RETOS EN AMBIENTES DE COMERCIO ELECTRÓNICO .	42
TABLA 8 NÚMERO DE OFICINAS DE ATENCIÓN AL PÚBLICO, OPERADORES POSTALES DE PAGO .....	45
TABLA 9 INCLUSIÓN DEL SERVICIO DE DISEÑO Y GESTIÓN DE PÁGINAS WEB .....	46
TABLA 10 MEJORA DE LA FLEXIBILIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN Y PUNTOS DE ENTREGA .....	47
TABLA 11 PRINCIPALES INNOVACIONES DE LOS OPERADORES POSTALES.....	49



## PLAN DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR POSTAL

### 1. INTRODUCCIÓN

Mediante el presente plan el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MinTIC, promoverá la modernización del sector postal, tomando como principios los lineamientos consignados en el Pacto por la Transformación digital de Colombia, el Plan TIC 2018 – 2022, el Plan Integral de reforma y Desarrollo Postal (PIDEP), 2018 y el CONPES 3982 de política nacional logística, documentos que resaltan la necesidad de potencializar los servicios postales en el marco de la economía digital y el comercio electrónico.

Si bien los servicios postales en Colombia han permitido y apoyado el despliegue de nuevos productos y servicios como el comercio electrónico, el acercamiento de la demanda con la oferta y han facilitado el envío de piezas postales a zonas alejadas del país; es necesario aprovechar el uso de las TIC, para promover la masificación de la conectividad y la inclusión de zonas rurales y apartadas del país.

Por lo anterior, es prioritario trabajar en el fortalecimiento del sector postal, promoviendo los cambios normativos y regulatorios a que haya lugar, velando en conjunto con diferentes entidades del orden nacional por el fortalecimiento de la formación académica y del trabajo para el sector logístico, e incentivando la innovación como foco estratégico de las nuevas tecnologías que transforman los actuales modelos, y propenden por impulsarla economía del país y mejorar la calidad de vida de los colombianos.

Es por esto que el MinTIC realizó un estudio para identificar las principales barreras del sector, en el marco de la economía digital, y de manera particular en el comercio electrónico, fomentando un ambiente propicio para la innovación y la inversión en el sector. En este sentido, durante el año 2019 se adelantó una consultoría a través de un concurso abierto de méritos para llevar a cabo un diagnóstico normativo y técnico con el objetivo de promover la modernización del sector postal colombiano, que incluyó la realización de mesas de trabajo y entrevistas con los operadores postales.

Tomando como insumo los resultados del PIDEP, la consultoría ejecutada, las mesas de trabajo con los operadores postales, las necesidades del sector y el análisis al interior del Ministerio, se desarrolló el presente Plan. Este documento comprende igualmente un análisis del escenario internacional, un diagnóstico de la situación y un marco conceptual del sector postal respectivamente, todos lo anteriores,



como referentes para la construcción de las estrategias y líneas de acción que permitirán el avance y transformación del sector postal en el marco de la evolución tecnológica y la transformación digital.

## 2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

### 2.1 Antecedentes

#### 2.1.1 Antecedentes normativos

La regulación de los servicios postales en Colombia está enmarcada en la normatividad establecida por la Unión Postal Universal (UPU), un organismo especializado fundado en 1874 en Berna (Suiza), que opera desde 1947 como parte de Naciones Unidas. Mediante la Ley 61 de 1973, el país ratificó el tratado de constitución de la Unión Postal Universal, el cual señala la obligatoriedad del cumplimiento de sus actas – que establecen los reglamentos comunes- para todos los países miembros, a fin de lograr los objetivos de la Unión. Colombia ha aprobado en el orden interno las Actas del XVII Congreso de la Unión Postal –por la Ley 19 de 1978- y adhirió al Acuerdo relativo a los servicios postales de pago mediante la Ley 1442 de 2011.

En el año 2006 se elaboró el Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal – PIDEP, buscando apoyar la reforma del sector postal colombiano, en este sentido estableció cuatro componentes fundamentales, el servicio postal universal, la política sectorial, una reforma legal, y la transformación del operador postal. El desarrollo de este plan condujo, en primer lugar, a la estructuración y aprobación de la Ley 1369 de 2009, la cual estableció el régimen de los servicios postales y los determinó como servicios públicos. En segundo lugar, llevo a la expedición del Decreto 223 de 2014 que estableció las condiciones de prestación de los servicios comprendidos en el Servicio Postal Universal (SPU). Ambas normas se constituyen en el actual marco normativo general para la prestación de los servicios postales, bajo los principios de calidad, eficiencia y universalidad en todo el territorio nacional.

Así mismo, en la Ley 1369 de 2009 se define los Servicios Postales como el desarrollo de las actividades de recepción, clasificación, transporte y entrega de objetos a través de redes postales, en el territorio nacional, desde y hacia el exterior; clasificándolos en servicios de correo, servicios postales de pago, y servicios de mensajería expresa. La mencionada Ley en su artículo 18 también estableció que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones fijaría la política general de los Servicios Postales, dentro del marco general de la Política de Comunicaciones. También asignó funciones a otras autoridades involucradas en el sector postal, siendo la Comisión de Regulación

#### Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Edificio Murillo Toro, Carrera 8a, entre calles 12A y 12B

Código Postal: 111711 . Bogotá, Colombia

T: +57 (1) 3443460 Fax: 57 (1) 344 2248



de Comunicaciones (CRC) la encargada de regular el mercado postal, así como de promover la libre competencia, y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), quien tiene a su cargo hacer cumplir las normas sobre la libre competencia y la protección al consumidor.

Por otro lado, la Ley 1442 de 2011 aprobó el “Acuerdo relativo a los servicios postales de pago”, firmado en Ginebra, el 12 de agosto de 2008. Este Acuerdo incluye las normas de la UPU para los servicios postales de pago, y en el artículo primero establece el giro en efectivo como uno de los servicios postales de pago que deben prestar los países miembros en su territorio.

Recientemente, la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, modificó el artículo 37 de la Ley 1369 de 2009, en lo referente a las infracciones por la prestación de servicios postales y las actividades que deben desarrollar los operadores. Mientras que a través del artículo 22 de la Ley 1978 de 2019, la cual modernizó el sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, le fue otorgada a la Comisión de Regulación de Comunicaciones entre sus funciones, la fijación de las tarifas de los servicios pertenecientes al SPU, así como la fijación de metas e indicadores de calidad y eficiencia de los servicios postales incluyendo los comprendidos dentro del SPU, teniendo en cuenta los recursos disponibles para su financiación y la política pública definida para el sector postal por el Ministerio TIC.

## **2.1.2 Planes de Gobierno como soporte al sector postal**

El Gobierno Nacional ha trabajado constantemente en la planificación y ejecución de diferentes apuestas, alineadas con el sector TIC, las cuales soportan el actual desarrollo del sector postal y potencializan la modernización del mismo.

### **2.1.2.1 Pacto por la Transformación Digital de Colombia**

El “Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (PND) aprobado mediante la Ley 1955 de 2019, se constituye en la hoja de ruta para fijar los programas, inversiones y metas para el Gobierno nacional, incluye entre otros el “Pacto por la Transformación Digital de Colombia” que pretende utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones como catalizadores que mejoren la calidad de vida de los colombianos.

Dentro de los objetivos del pacto se encuentra el de “Crear las condiciones habilitantes para la masificación de las TIC”, haciendo especial énfasis en la transformación del sector postal, en el contexto de la digitalización y las tendencias del comercio electrónico.

#### **Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

Edificio Murillo Toro, Carrera 8a, entre calles 12A y 12B

Código Postal: 111711 . Bogotá, Colombia

T: +57 (1) 3443460 Fax: 57 (1) 344 2248



El PND también resalta cómo la masificación del Internet y el aumento del comercio electrónico han incrementado el envío, distribución y recepción de paquetes, situación particular que genera grandes retos, especialmente relacionados con el seguimiento y monitoreo de estos paquetes en tiempo real.

Finalmente se destaca la importancia del sector postal, particularmente orientado a los retos asociados a la baja inclusión financiera y a la masificación del comercio electrónico, producto esto de que buena parte de la población no bancarizada se constituye como uno de los principales usuarios de los servicios postales de pago.

#### 2.1.2.2 Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal (PIDEP)

El Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal- PIDEP, es un proyecto mundial de cooperación de la Unión Postal Universal, que tiene como objetivo fundamental promover el fortalecimiento del sector postal colombiano a través de políticas que permitan su adecuación a las mejores prácticas internacionales, así como contribuir a la competitividad y productividad del país, teniendo como foco principal satisfacer las necesidades de los usuarios, mejorar la calidad de los servicios ofrecidos y la revisión del SPU.

Con este propósito, durante el año 2018 se desarrolló en el país el PIDEP con la participación del Operador Postal Oficial (OPO) 4-72; la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC; el Departamento Nacional de Planeación – DNP; el Ministerio de Comercio Industria y Turismo; el Consorcio Redes Postales; el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al igual que con representantes de la Unión Postal universal -UPU y la Unión Postal de la América España y Portugal – UPAEP.

Este plan fue desarrollado de acuerdo con la guía de formulación del PIDEP de la UPU, el Manual para la elaboración de la Propuesta de Servicio Postal Universal de la UPU y todos los documentos conceptuales para la estructuración y desarrollo de las diferentes etapas y actividades que se detallan en la elaboración de un PIDEP.

El estudio realizado evidenció principalmente la fragmentación del mercado postal de envíos físicos y su falta de operación a niveles de escala eficientes. Frente al SPU encontró que el 87% de su operación recae principalmente en los expendios y aliados comerciales, por lo que se entiende que el OPO tiene un control parcial e indirecto sobre la red y la calidad del servicio.

#### Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Edificio Murillo Toro, Carrera 8a, entre calles 12A y 12B

Código Postal: 111711 . Bogotá, Colombia

T: +57 (1) 3443460 Fax: 57 (1) 344 2248



Con el objetivo de fortalecer la operación y funcionamiento del OPO, el PIDEP del 2018 propuso las siguientes recomendaciones:

- Ampliar los servicios básicos incluidos en el SPU, incorporando servicios adicionales como el correo certificado, y siguiendo los criterios definidos para considerar la inclusión de nuevos servicios.
- Definir un criterio de cobertura diferente al número de puntos de atención por tipología de municipio, pasando a uno basado en la cantidad de habitantes de cada uno de los municipios del país.
- Respecto al modelo de expendios propone realizar los siguientes cambios en SPN-4-72: la localización de los puntos debe recaer en las gerencias regionales del Operador Designado; debe exigirse una permanencia mínima de un año y penalizaciones a los expendios por cambios sin previo aviso; los expendedores deben tener una capacitación inicial y capacitaciones periódicas sobre temas como los niveles de servicio, características de los servicios ofrecidos y atención al cliente; todos los expendios deben estar conectados con el sistema de admisión de envíos de la compañía.
- Dividir los plazos de entrega en seis tipos, a saber: intracapitales, interurbano, rural, urgentes, ordinarios, y zona rural. Plantea así mismo una mejora sustancial en los tiempos de entrega.
- Frente a seguridad proponen establecer un indicador máximo de un evento de seguridad por cada 10.000 envíos para servicios de correspondencia, mientras para encomiendas de un evento de seguridad por cada 5.000 encomiendas.
- Mantener un programa estricto por parte del MinTIC que vele por el cumplimiento de las condiciones de calidad del Operador Designado, cuyo incumplimiento tendría las mismas consecuencias jurídicas previstas en términos sancionatorios aplicables a los operadores de mensajería expresa y postales de pago.
- En cuanto a los precios, el Operador Designado debe presentar las tarifas para su aprobación, dentro de los dos (2) primeros meses del año. Para esta aprobación, se deben tener en cuenta criterios como que las tarifas respondan a los costos en que incurre el Operador Designado, y que las mismas contemplen los criterios de asequibilidad que se establezcan.

### 2.1.2.3 Plan TIC 2018 – 2022 – El Futuro Digital es de Todos



El Plan TIC 2018- 2022, incluyó la publicación de la presente política integral para el fortalecimiento del sector postal, en la que se debe hacer especial énfasis en el rol que tendrán los servicios postales de pago en el país<sup>1</sup>, cuya publicación se encuentra programada para el primer semestre del 2020.

Así mismo, en relación con el código postal, este plan estableció que, en convenio con Servicios Postales Nacionales S.A., se actualizará y mejorará la plataforma que permite administrar, difundir y usar el sistema de codificación denominado “Código Postal de la Republica Colombia”.

Finalmente, respecto a la cultura filatélica el Plan TIC indicó la necesidad de establecer lineamientos para estimular la adecuada producción de estampillas que las mantengan vigentes como medio de porteo del correo y con fines de coleccionismo, así como la actualización del inventario de la colección filatélica pública del país.

#### 2.1.2.4 Documento CONPES 3982 Política Nacional logística de 2020

El documento CONPES 3982 es un documento de política pública que busca “Promover la intermodalidad en el transporte y la facilitación del comercio para reducir los costos y tiempos logísticos y así impulsar la competitividad del país”. Dentro de las acciones incluidas en este CONPES a realizar por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se encuentra que, con el objetivo de promover el uso de TIC en procesos logísticos, para el año 2022, el DNP, con el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Transporte, se contará con un plan estratégico de promoción y masificación del uso de TIC en logística, que contenga estrategias encaminadas al desarrollo de programas de apropiación y capacitación en soluciones y servicios de TIC. Así mismo, se contará con programas de innovación a través de Colciencias (hoy Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación), que permitan fortalecer y modernizar la oferta de servicios logísticos en el país.

Adicionalmente, el CONPES dentro del objetivo de promover la facilitación del comercio a través de la optimización de la operación e infraestructura de los nodos de intercambio comercial y los trámites de importación y exportación con el fin de reducir los tiempos logísticos en las operaciones de comercio exterior, establece en cabeza del MINTIC, la definición del documento técnico de política sectorial del sector postal, el cual contará con mecanismos para modernizar el sector postal colombiano, esto como

---

<sup>1</sup> Plan Tic 2018-2022, pág. 59 sección 5.1.5, literal a. Disponible en: [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-101922\\_Plan\\_TIC.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-101922_Plan_TIC.pdf) fecha 20/05/2020



herramienta que permita evidenciar las necesidades, oportunidades y actividades para el logro de los objetivos mencionados dentro del CONPES

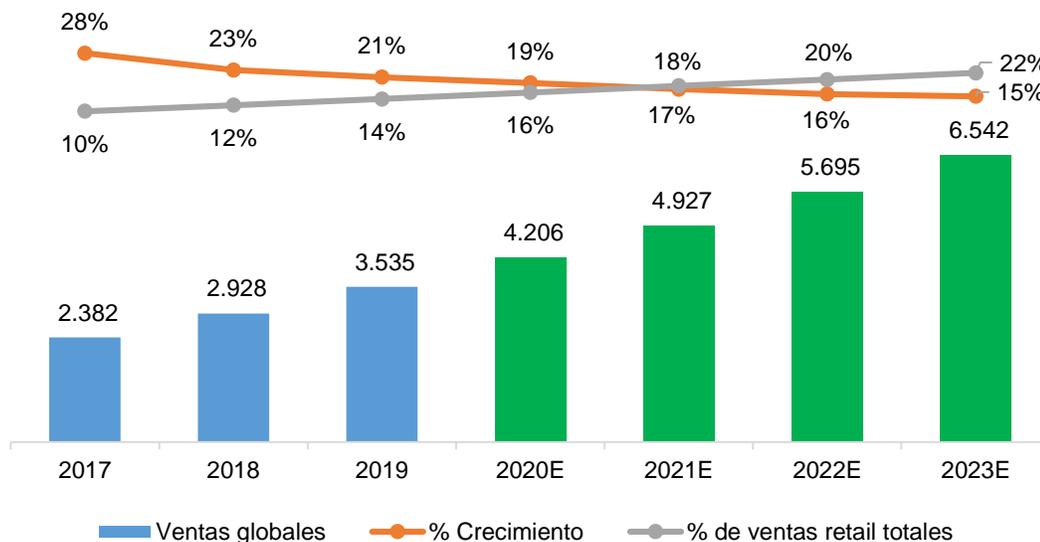
### 2.1.3 Experiencias internacionales relacionadas

Basados en la consultoría ejecutada para el MinTIC con el objetivo de realizar un “diagnóstico normativo y técnico para adelantar la modernización del sector postal colombiano”, se relaciona a continuación una síntesis de las experiencias internacionales más relevantes.

El mercado global del comercio electrónico en 2019 superó en ventas los \$3 billones de USD, cuyo incremento en los últimos años ha sido muy significativo, y las proyecciones a 2023 suponen un ritmo de crecimiento similar. Se estima que la tasa de crecimiento anual en los próximos 4 años se encuentre alrededor del 16%. Aún más significativo, es el crecimiento que ha tenido el comercio electrónico dentro de las ventas totales de retail, pasando de representar el 10% en 2017, al 14% en 2019, con un estimado de 22% en 2023.

Figura 1: Ventas globales de comercio electrónico

Ventas globales en billones de USD

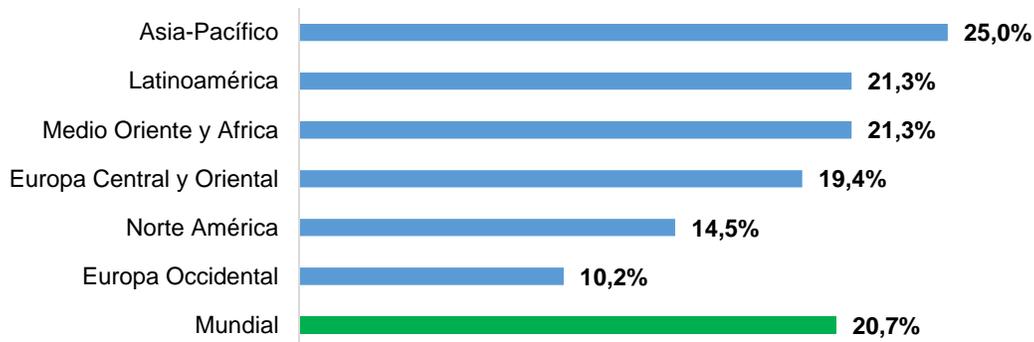


Fuente: eMarketer, Global e-Commerce 2019



En cuanto a regiones geográficas, se encuentra que el comercio electrónico ha aumentado en todas ellas, aunque, particularmente en las áreas emergentes como: Asia Pacífico, Latinoamérica, Medio Oriente y África, con un crecimiento superior al promedio mundial en 2019.

Figura 2: Crecimiento del comercio electrónico por región en 2019

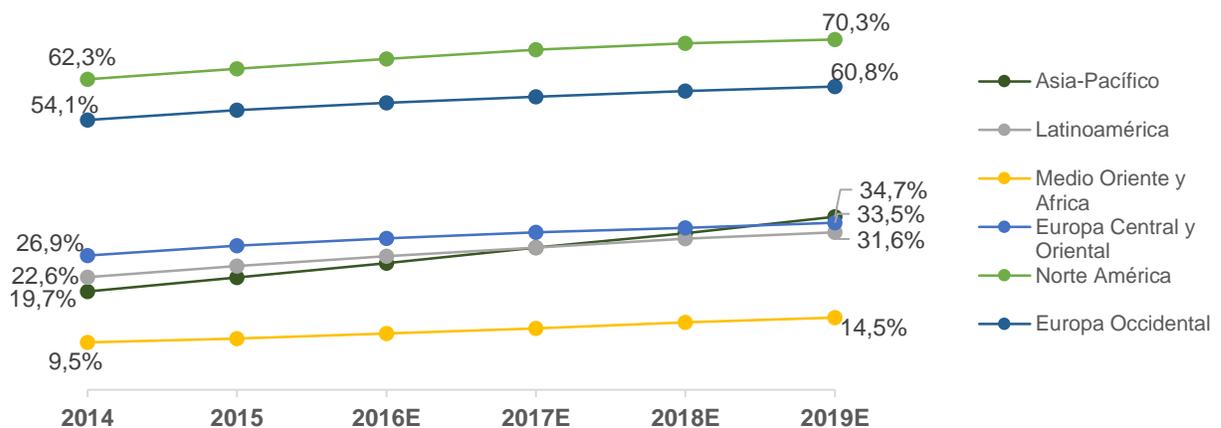


Fuente: eMarketer, Global e-Commerce 2019

Sin embargo, Latinoamérica es una de las regiones con menor cantidad de compradores online, con una penetración actual de alrededor del 32% (medido como el porcentaje de la población que realizó al menos una compra online en el año), mientras que las cifras de las regiones más avanzadas como Norte América y Europa Occidental superan el 60%.

Figura 3: Penetración de los compradores online

% de población > 14 años que realizó al menos una compra online en el año



Fuente: eMarketer, Worldwide retail ecommerce sales: eMarketer's updated estimates and forecast through 2019, 2015

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Edificio Murillo Toro, Carrera 8a, entre calles 12A y 12B

Código Postal: 111711 . Bogotá, Colombia

T: +57 (1) 3443460 Fax: 57 (1) 344 2248



En efecto el aumento del comercio electrónico, junto con la entrada en vigor de soluciones digitales que impactan profundamente en las comunicaciones y los hábitos de consumo, han llevado a que el mercado postal mundial enfrente nuevas tendencias en los últimos años, identificando desafíos para los actores del sector postal, relacionados estos en la Tabla 1.

**Tabla 1: Desafíos para los actores del sector postal**

	<b>DISMINUCIÓN de la CORRESPONDENCIA</b>	<b>INCREMENTO de PAQUETES</b>
<b>Operadores Postales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Menores economías de escala y mayores costos unitarios de servicios postales.</li> <li>* Presión para racionalizar la red, reducir costos, incrementar precios.</li> <li>* Dificultad para mantener el mismo nivel y condiciones de empleo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Presión para desarrollar una red de alcance nacional adecuada para entrega de paquetes.</li> <li>* Fuerte competencia.</li> <li>* Presión en las tarifas por parte de los e-retailers.</li> <li>* Presión para reducir costos e impacto ambiental.</li> </ul>
<b>Legisladores y reguladores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Mayores costos por unidad que conduce a precios más elevados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Necesidad de nuevas regulaciones.</li> <li>* Presión para cambios en las leyes postales</li> </ul>
<b>Usuarios Postales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Mayores precios en los servicios de correo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Creciente necesidad de métodos alternativos de entrega y pagos.</li> </ul>
<b>Comercio electrónico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Satisfacer las necesidades expectativas de los usuarios sobre la calidad y la asequibilidad de los servicios de entrega.</li> </ul>	

Fuente: MinTIC, Análisis U.T. Arthur D. Little - TelBroad

Para entender cómo han dado respuesta a estos retos otros países del mundo, se analizaron las experiencias de Estados Unidos, los países de la Unión Europea, México y Chile, con la finalidad de conocer sus actuaciones en diversos frentes y áreas regulatorias para adecuar el sector postal a la nueva realidad del comercio electrónico. Si bien hay evidencia de que el mayor impulso para desarrollar el comercio electrónico en los países han sido las propias empresas motivadas por las fuerzas del mercado, las políticas públicas implementadas han contribuido también a que dicho sector obtenga una mayor competitividad y continúe su desarrollo garantizando que el servicio impacte a todos los ciudadanos, al mejor nivel posible.

En el caso de los **EE. UU.** se encuentra una fuerte intervención por parte del Estado mediante un diagnóstico financiero del Operador Designado USPS, en parte revisando los ingresos provenientes de las entregas de paquetería proveniente de Amazon, esto con el objetivo final de proteger al OPO frente a las tarifas bajas del e-retailer. Adicionalmente, el espíritu de las políticas públicas del ente regulador, Postal



Regulatory Commission, giran en torno a garantizar la cobertura total del SPU sobre el territorio estadounidense, y asegurando que el servicio sea prestado a todos los ciudadanos del país, sin ningún tipo de desventaja en relación con aquellos que se ubican en zonas rurales.

Con relación a la **Unión Europea**, sus iniciativas se han focalizado principalmente en desarrollar medidas de protección ambiental frente al creciente tráfico aéreo y terrestre en relación con el transporte de paquetería derivada del comercio electrónico, y prevenir la congestión en ciudades y zonas urbanas. Adicionalmente, varios países han comenzado a flexibilizar la canasta de los servicios del SPU, principalmente con relación al alcance de productos, frecuencia y modalidad de envío, así como del acceso a la del OPO.

Otros aspectos de gran relevancia en esta región han sido el impulso de la eficiencia y seguridad aeroportuaria, y la eliminación de las barreras al comercio transfronterizo, garantizando igualdad de condiciones a los productos y consumidores de distintos países dentro de la región.

De otro lado, en **México** se destacan los grandes esfuerzos realizados para fortalecer al Operador Designado, Correos de México, mediante el otorgamiento de la exclusividad de los servicios de paquetería de las entidades públicas, pero también a través de la implementación de programas especializados como el POCE 2020 (Preparación Operativa para el Comercio Electrónico) y la modernización con la puesta en marcha de nuevas tecnologías al servicio postal.

Finalmente, en el caso **chileno**, si bien no evidencia la presencia de importantes actuaciones de políticas públicas en torno al sector postal, se encuentran acciones en temas relacionados a la eficiencia aduanera para optimizar los tiempos de entrega de envíos internacionales, y programas de incentivos a las exportaciones para las Pymes.

## 2.2 Justificación

Con referencia a lo anterior, se permite identificar que en el país se han establecido diferentes metas y recomendaciones buscando la modernización del sector postal y la integración, tanto a la economía digital, como al comercio electrónico, evidenciando las tendencias a nivel internacional, enmarcadas en la importancia que tiene el sector postal en las nuevas formas de comercialización y distribución en la economía mundial.



De esta manera, es necesario establecer una ruta y diseñar estrategias que permitan unificar y concretar las metas y recomendaciones, que permitan alcanzar como fin último, la efectiva modernización del sector. Es por lo anteriormente expuesto que este Ministerio presenta el plan modernización postal, cuyo objetivo es proporcionar los elementos necesarios para la toma de decisiones y la adopción de estrategias y directrices, en el corto, mediano y largo plazo, con el propósito de orientar las actividades del sector.

Es necesario contar con una visión de Estado a largo plazo que permita la materialización del redireccionamiento del sector postal de cara a los retos de la economía digital y el posicionamiento de este sector como un actor relevante para el desarrollo económico y social del país.

### **3. MARCO CONCEPTUAL**

#### **3.1 Servicios postales**

La Ley 1369 de 2009 define los servicios postales como el desarrollo de las actividades de recepción, clasificación, transporte y entrega de objetos postales a través de redes postales, en territorio nacional o para enviar a otros países o recibir del exterior. Asimismo, los clasifica en servicios de correo, servicios postales de pago, servicios de mensajería expresa, los cuales están definidos en el Glosario de este documento.

#### **3.2 Operador Postal Designado (OD) u Operador Postal Oficial (OPO)**

De acuerdo con la definición del Convenio Postal Universal, es cualquier entidad, tanto estatal como no estatal, designada oficialmente por el país miembro para operar los servicios postales y cumplir con las correspondientes obligaciones derivadas de las actas de la Unión Postal Universal en su territorio. De la misma manera, el Gobierno debe comunicar a la Unión Postal Universal el nombre de la entidad o entidades que asumen este rol.

En relación con lo anterior, en Colombia el OPO u Operador Designado (OD), es una entidad que, por medio de un contrato de concesión otorgado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, presta en exclusividad los servicios de correo, el Servicio Postal Universal, la distribución del correo telegráfico, los servicios de correo internacional saliente y los giros internacionales, en los términos de la Ley 1369 de 2009.



### 3.3 Subdirección de asuntos postales

De acuerdo con el Decreto 1414 de 2017 la Subdirección de Asuntos Postales tiene a su cargo 18 funciones, donde la primera hace referencia a la elaboración de las propuestas para la formulación de políticas y planes que deben ser adoptados y ejecutados en materia de servicios postales en el régimen de libre competencia, así como de los reservados a la prestación del SPU; ocho de estas funciones hacen referencia a temas filatélicos; cuatro a asuntos relacionados con los títulos habilitantes del sector y su administración; una a la gestión del código postal; una a la representación ante organismos internacionales; una a la preparación de proyectos de normas relacionadas con la prestación de servicios postales y una a la atención de solicitudes y quejas que reciba el Ministerio en los temas de competencia de la Subdirección para dar traslado a las instancias competentes.

### 3.4 Código postal

El código postal es una estructura numérica o alfanumérica que se asigna a un área geográfica de un país y facilita la entrega de correspondencia, pues identifica cada destino con un único número, facilitando la entrega de un envío y complementando la dirección física en formularios para compras por comercio electrónico. Adicionalmente, el código postal les permite a las empresas de mensajería y al OPO, organizar de un modo eficiente, grupos de piezas postales por zonas homogéneas y así agilizar su distribución.

En Colombia el código postal consta de 6 dígitos (ejemplo: 578986) que señalan inicialmente la posición geográfica, seguida por la de encaminamiento y finalmente la que nos ubica dentro del área postal, así:



Departamentos Nacionales

Los dos primeros dígitos representan a los departamentos nacionales, utilizando la codificación vigente DANE. Los códigos menores de 10 deben iniciar con un cero a la izquierda.



Zonas postales departamentales de encaminamiento

La tercera y cuarta posición definen las zonas postales de encaminamiento para facilitar la clasificación a través del Código Postal: El 00 queda reservado para la capital del departamento. Del 01



al 89 permite dividir cada departamento hasta en 89 zonas de encaminamiento postal.



Distritos postales por municipio o localidad:

Las dos últimas posiciones del Código Postal Nacional permiten asignar cien distritos postales a cada una de las diez zonas postales creadas en cada departamento. Es decir, se pueden asignar hasta mil distritos distintos en cada departamento, para un total de treinta y tres mil a nivel nacional.

Los terminados en 0,1,2,3,4,5,6 hacen referencia a zonas urbanas

Los terminados en 7,8,9, hacen referencia a zonas rurales.

El código postal es propiedad del Gobierno Nacional en cabeza de Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y actualmente es administrado por medio de un convenio interadministrativo celebrado con el Operador Postal Oficial.

Actualmente el Decreto 0852 de 2013 establece los términos y condiciones para la adopción de este Código por parte de las entidades y organismos del sector central y descentralizado de la administración pública y la Resolución 1120 de 2014 establece las condiciones y trámites para la adopción y difusión del Código Postal por parte de los Operadores Postales.

#### 4. DIAGNÓSTICO

El sector postal ha sufrido grandes transformaciones desde la aprobación de la Ley 1369 de 2009. En la última década dos fenómenos opuestos han caracterizado al mercado postal: la disminución significativa del volumen de cartas y el crecimiento en el envío de paquetes o encomiendas, impulsado particularmente por el auge del comercio electrónico, fenómenos se observan también a nivel mundial. Mientras el correo tradicional o envío de correspondencia continúa decreciendo, la paquetería aumenta a un ritmo más acelerado. La correspondencia se ha reducido a una tasa anual del 5%, mientras la paquetería ha aumentado en promedio un 14% entre los años 2016 y 2017.



Figura 4 Evolución global del correo postal y la paquetería

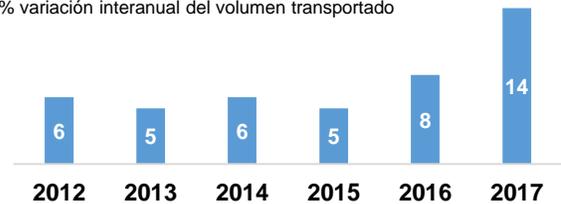
### Correspondencia

% variación interanual del volumen transportado



### Paquetería

% variación interanual del volumen transportado



Fuente: International Post Corporation, Global Postal Industry Report 2018

En el caso colombiano particularidades como la apertura del mercado de giros postales a operadores privados, que prestan el servicio desde 2014, han llevado a una transformación significativa del sector en los últimos años. Este mercado movió \$18.967 miles de millones de pesos (18,9 billones) en el año 2019, con 136,1 millones de giros, y generando ingresos superiores a los \$897 mil millones de pesos<sup>2</sup>. Asimismo, este sector ha mostrado un crecimiento sostenido desde su inicio en 2014, tanto en la cantidad de giros como en los ingresos del sector, producto de las comisiones cobradas por la prestación del servicio. Entre el 2do trimestre de 2017 y el 4to trimestre de 2019 el número de giros ha crecido un 47,6%, mientras los ingresos lo han hecho un 30,0% y el volumen de dinero enviado en los giros un 35%<sup>3</sup>.

En su totalidad, el sector postal colombiano representó COP \$2.070 miles de millones (2,07 billones de pesos) en ingresos, según información reportada en 2019<sup>4</sup>: El 96,8% de los ingresos totales provienen de servicios de mensajería expresa y postales de pago, siendo el más relevante el de mensajería expresa, con una participación del 53,5% en los ingresos totales, los cuales representan más de COP \$1.107 miles de millones. En segundo lugar, se posiciona el servicio de postales de pago con una participación del 43,3%, en tanto, los cuales representan más de COP \$897 miles de millones, el servicio de correo posee una participación minoritaria dentro del sector postal colombiano en términos de ingresos, siendo estos unos COP \$66 miles de millones, representado un 3,2% sobre el total.

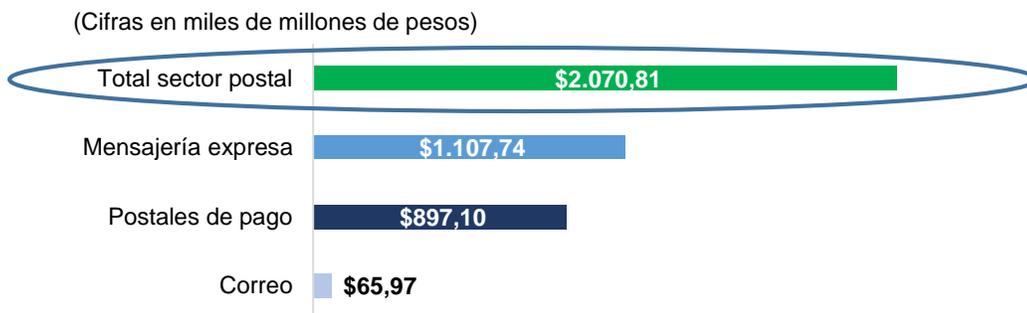
<sup>2</sup> Boletín trimestral del sector postal – Cifras cuarto trimestre de 2019

<sup>3</sup> Crecimiento del 1T de 2017 al 4T de 2019. Boletín trimestral del sector postal – Cifras 2017, 2018 y 2019

<sup>4</sup> Boletín trimestral del sector postal – Cifras cuarto trimestre de 2019



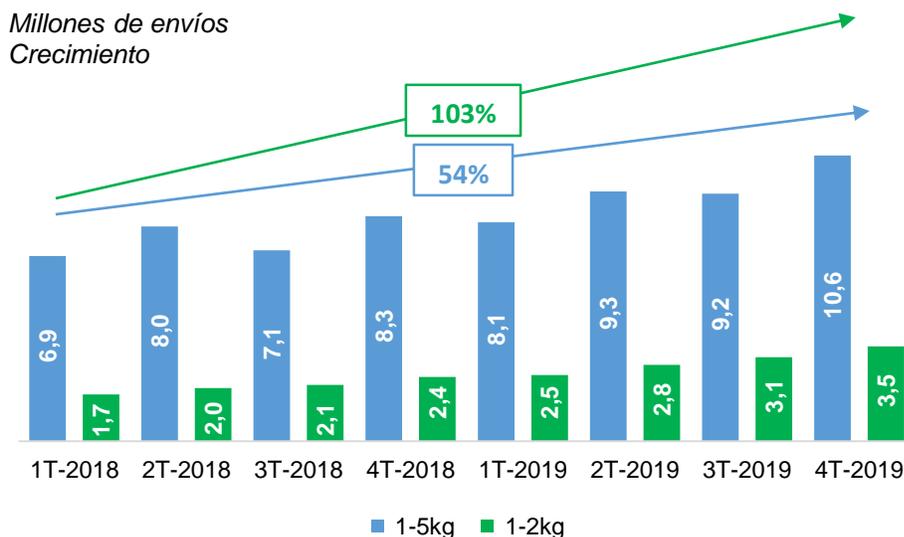
Figura 5 Composición del sector postal colombiano (ingresos en 2019)



Fuente: MinTIC. Boletín trimestral del sector postal – Cifras cuarto trimestre de 2019

En los últimos dos años en Colombia se ha identificado también el crecimiento de paquetería y la reducción de correo y correspondencia. En el caso de los envíos de paquetería, definidos como los envíos individuales de hasta 5 kg (excluyendo aquellos menores a 1 kg en el caso de mensajería expresa) han aumentado un 54%. a nivel general. En los paquetes más pequeños este crecimiento ha sido de un 103%, en los dos últimos años<sup>5</sup>. Dicho aumento obedece principalmente al avance del comercio electrónico en Colombia.

Figura 6 Evolución de los envíos de paquetería – mensajería expresa



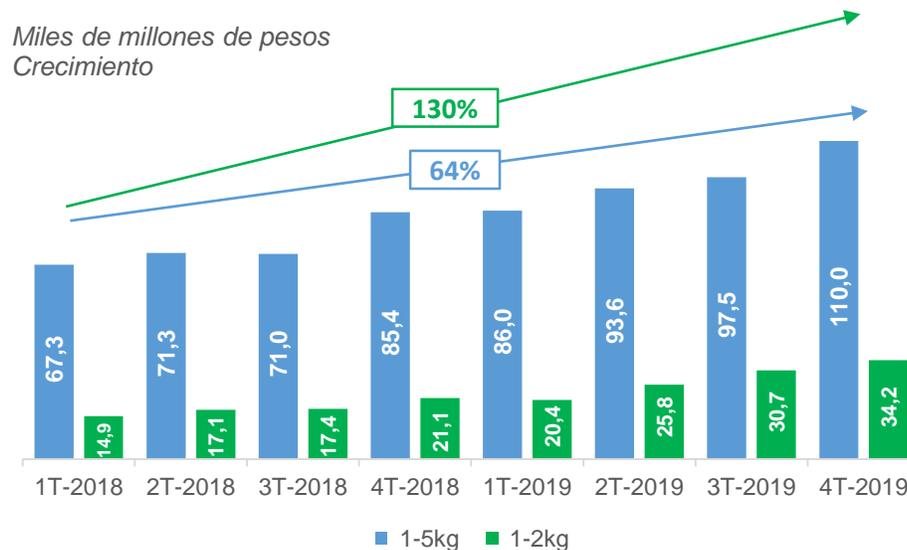
Fuente: MinTIC, Boletín trimestral del sector postal, tercer trimestre de 2019

<sup>5</sup> Boletín trimestral del sector postal, 2018, 2019



Este aumento puede evidenciarse aun con mayor fuerza en términos de ingresos generados por el sector, donde se reflejan incrementos del 64% para la paquetería en general, y del 130% en la más pequeña.

**Figura 7 Evolución de los ingresos de paquetería – mensajería expresa**



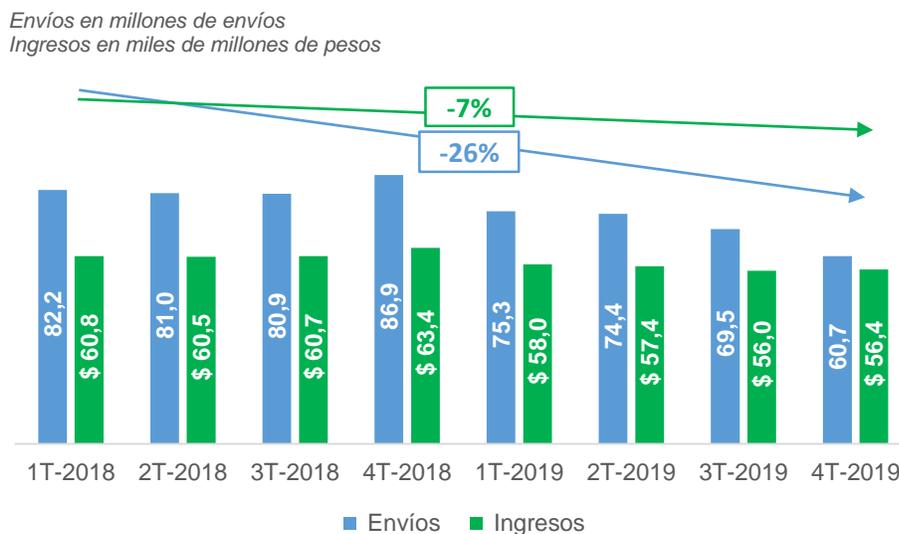
Fuente: MinTIC, Boletín trimestral del sector postal, tercer trimestre de 2019

En cuanto a los envíos de mensajería expresa clasificados en envíos individuales y masivos, se encuentra que los primeros generan la mayor parte de los ingresos de este sector, con una participación en el tercer trimestre de 2019 del 81%, mientras que aquellos generados por los envíos masivos representaron el 19%.

Según se ha visto el mercado de los envíos masivos se encuentra a la baja, principalmente como consecuencia de la digitalización y la transición de avisos publicitarios y/o empresariales hacia medios digitales como el correo electrónico o redes sociales. La cantidad de envíos totales masivos realizados mediante modalidad expresa en los últimos dos años ha caído un 26%, mientras los ingresos se han visto disminuidos un 7%.



Figura 8 Evolución de los envíos masivos, mensajería expresa



Fuente: MinTIC, Boletín trimestral del sector postal, tercer trimestre de 2019

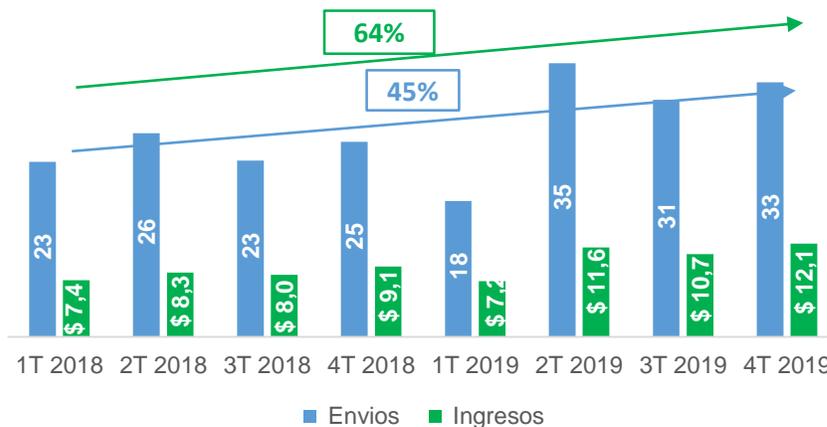
Finalmente, el servicio de correo, prestado de manera exclusiva por el OPO, también ha visto un crecimiento en su segmento de paquetería, el cual corresponde a envíos individuales hasta 5kg de peso, este segmento creció en número de envíos en un 45% en el periodo comprendido entre el primer trimestre de 2018 y el cuarto trimestre de 2019<sup>6</sup>, reflejado en un crecimiento del 64% en los ingresos para el periodo observado, donde se destaca que la gran mayoría de la paquetería que cursa por el servicio de correo son paquetes pequeños (entre 200 gramos y 2 kg). Por otro lado, y a diferencia del comportamiento de los envíos masivos del servicio de mensajería expresa, los masivos de correo no han presentado disminución ni en ingresos ni en envíos, todo lo contrario, han presentado en ambos casos un aumento del 7% en los últimos dos años.

<sup>6</sup> Boletín trimestral del sector postal – Cifras segundo trimestre de 2019



Figura 9 Evolución paquetería, servicio de correo

Envíos en millones de envíos  
Ingresos en miles de millones de pesos



Fuente: MinTIC, Boletín trimestral del sector postal, tercer trimestre de 2019

#### 4.1 Marco normativo y regulatorio desactualizado

##### 4.1.1 El Servicio Postal Universal

La definición del SPU en Colombia se ve determinada por las normas que la Unión Postal Universal (UPU) expide sobre la materia y que son aprobadas por Colombia con la firma del Convenio Postal Universal, las cuales indican que las definiciones al interior de cada país no podrán ser inferiores a la oferta de servicios básicos fijada por el Convenio, en este sentido el artículo 12 establece los siguientes Servicios Postales Básicos, como pertenecientes al SPU:

Tabla 2 Oferta mínima de servicios SPU

SERVICIO POSTAL UNIVERSAL – SPU	
	<p><b>Servicios postales básicos en la UPU (Art. 12 del Convenio):</b></p> <p><b><u>Envíos de correspondencia</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartas, tarjetas postales e impresos de hasta 2 Kg.</li> <li>• Pequeños paquetes de hasta 2 Kg.</li> </ul>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Edificio Murillo Toro, Carrera 8a, entre calles 12A y 12B

Código Postal: 111711 . Bogotá, Colombia

T: +57 (1) 3443460 Fax: 57 (1) 344 2248



Oferta mínima de servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envíos para invidentes de hasta 7 Kg.</li> <li>• Sacas especiales, denominadas Sacas M de hasta 30 Kg.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><u>Encomiendas postales</u></p> <p>Encomiendas o paquetes postales de hasta 20 Kg.</p>
----------------------------	--

Fuente: Art. 12 del Convenio Postal Universal

Por su parte, la Ley 1369 de 2009, en relación con la obligatoriedad del Estado de prestar el SPU, otorga al Operador Designado la exclusividad en la prestación de los servicios de franquicia, giros internacionales, servicios de correo, y el área de reserva<sup>7</sup>.

Frente a lo anterior, se ha evidenciado la poca diferenciación de algunos de los servicios prestados en exclusividad por el OPO respecto de los servicios de mensajería, al punto que alrededor del 70%<sup>8</sup> de las personas no conocen las diferencias entre unos y otros servicios.

De otro lado, en el ámbito internacional algunos países han decidido complementar los servicios pertenecientes a la canasta básica del SPU, en este sentido la UPU, adelantó una encuesta en el año 2017, cuyos resultados se presentan a continuación en un cuadro comparativo a los servicios prestados por el SPU en Colombia<sup>9</sup>:

**Tabla 3 Comparativo Canasta Ampliada del SPU vs. canasta de Colombia**

Categoría UPU	Nombre del Producto	¿Incluido en SPU Colombia?
<b>Cartas</b>	Ítems prioritarios y No prioritarios (sin incluir libros, periódicos y publicaciones periódicas)	Si, exceptuando las entidades que pertenecen al área de reserva y la franquicia postal.
<b>Cartas</b>	Libros, periódicos y publicaciones periódicas	Si, bajo el concepto de pequeños paquetes de hasta 2 Kg.
<b>Cartas</b>	Ítems para invidentes	No explícitamente, pero de hecho se ofrece este servicio en virtud del numeral 2.1.4 de la ley 1369 de 2009

<sup>7</sup> El área de reserva abarca las entidades definidas como integrantes de la Rama Ejecutiva, Legislativa y Judicial del Poder Público, aunque en este último caso estas entidades pueden contratar servicios de mensajería expresa.

<sup>8</sup> Arthur Dlittle. Diagnóstico normativo y técnico para adelantar la modernización del sector postal colombiano. Entregable 4.2. Bogotá, Marzo 2020.

<sup>9</sup> Unión Postal Universal, Consejo de Administración, Documento CA 2 2018.1 Doc 7, 2 de marzo de 2018



Categoría UPU	Nombre del Producto	¿Incluido en SPU Colombia?
<b>Cartas</b>	Pequeños paquetes	Si, hasta 2 Kg para personas naturales.
<b>Cartas</b>	Servicios suplementarios: - Envíos recomendados - Con valor declarado - Prueba de entrega - Express	En el caso de Colombia, sólo se tiene un servicio suplementario equivalente como prueba de entrega para correo certificado unitario y encomienda unitaria.
<b>Cartas</b>	Encomiendas	Si – Aplica para personas naturales, y se denomina Encomienda Unitaria.
<b>Servicios financieros</b>	Transferencias postales	No
<b>Servicios financieros</b>	Orden de pago postal	No
<b>Servicios financieros</b>	Giros	No <sup>10</sup>
<b>Servicios financieros</b>	Apertura cuenta de giros o ahorros	No
<b>Otros financieros no</b>	Telegramas	Si
<b>Otros financieros no</b>	Pago a pensionados	No
<b>Otros financieros no</b>	Servicios tercerizados por servicios públicos	No
<b>Otros financieros no</b>	Otros servicios	No

Fuente: UPU- CA C 2 2018.1 Doc 7 – Annex1 Elaboración U.T. Arthur D. Little - TelBroad

En este sentido, la canasta de servicios del SPU es revisada y modificada de manera constante en los países miembro de la UPU quien genera constantes recomendaciones sobre ajustes a la misma. Sin embargo, en Colombia esta clasificación es particularmente rígida, puesto que cualquier tipo de ajuste

<sup>10</sup> Este es un servicio postal, conforme a lo señalado en el número 2.2.2. del artículo 3 de la Ley 1369 de 2009. En la actualidad 4-72 ofrece este servicio como resultado de haber aprobado mediante Ley 1442 de febrero 23 de 2011, el “Acuerdo relativo a los servicios postales de pago”, firmado en Ginebra, el 12 de agosto de 2008. Sin embargo, no necesariamente todos los servicios postales hacen parte del SPU, y en efecto el artículo 3 del decreto 223 de 2014 no incluye este producto dentro de la canasta del país.



debe hacerse mediante la modificación de un Decreto, situación que dificulta la actualización del SPU, de acuerdo con los cambios que vive el sector, así como a las necesidades cambiantes de la población.

#### 4.1.2 Régimen de tarifas para el SPU

En consecuencia, con lo anterior, y en lo que respecta al régimen tarifario, el artículo 12 de la Ley 1369 de 2009 expresa que, aunque el servicio postal tiene un régimen de libertad tarifaria, en lo referente al SPU, debe existir un régimen controlado, el cual se reglamentó a través de la Resolución MinTIC 1552 de 2014, modificada por la Resolución MinTIC 3844 de 2014, y que indica que las tarifas que deben ser enviadas al Ministerio 15 días de antelación al inicio de su aplicación para su aprobación. Esto podría cambiar dadas las nuevas facultades asignadas a la CRC mediante la Ley 1978 de 2019, que en su artículo 22 estableció sería esta entidad la encargada de reglamentar lo concerniente a tarifas del SPU.

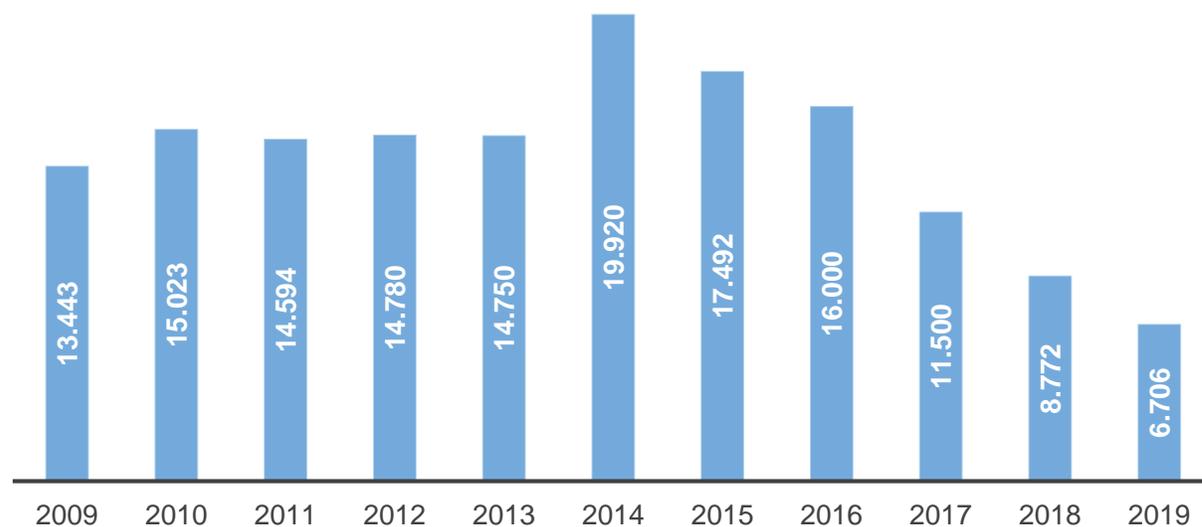
Con el propósito de tener una aproximación a la asequibilidad de las tarifas que se cobran en Colombia por la prestación de algunos de los servicios incluidos en la canasta del SPU, el MinTIC contrató en 2018 un estudio con la firma Viveka S.A.S, que concluyó, entre otras cosas, que el servicio básico de correspondencia es asequible para todos los habitantes del país, sin embargo, la información proporcionada por el OPO sobre el volumen de este servicio indica que no representa más del 0.02% del volumen anual total de piezas movilizadas que hacen parte de la canasta del SPU. Respecto al correo certificado unitario, que es un servicio destinado al envío de documentos, se concluye que los usuarios prefieren este producto, aun considerando la diferencia apreciable en tarifas con el producto anterior, el ejercicio de los consultores concluyó que la tarifa del correo certificado no es asequible para todos los habitantes de Colombia, particularmente para el decil uno de la población.

Adicionalmente, en lo referente al SPU, el Decreto 223 de 2014, determinó que el déficit que le genere al OPO la prestación del SPU debe ser compensado con recursos del Fondo Único TIC, déficit que ha venido disminuyendo de forma progresiva desde el año 2015.



Figura 10 Déficit Servicio Postal Universal 2009 – 2019

Millones de pesos



Fuente: MinTIC

En la gráfica se pueden evidenciar los pagos históricos realizados para el financiamiento del déficit del SPU, que hasta el año 2015 se realizaron a través de transferencias vía convenio para cubrir los costos asociados al Servicio Postal Universal, y desde el año 2016 el Operador Postal Oficial implementó el modelo de costos ABC<sup>11</sup>, para realizar el costeo de sus diferentes segmentos de mercado y calcular así el valor del déficit.

#### 4.1.3 Definiciones en el SPU

Dentro de los servicios que Colombia ha establecido en la canasta del SPU se encuentran, entre otros el servicio de **correspondencia prioritaria** (Servicio de envío de documentos y pequeños paquetes de hasta 2 Kg, que requieran rapidez, sin guía y sin seguimiento) y **correspondencia no prioritaria** (Servicio de envío de documentos y pequeños paquetes que no requieren prueba de entrega y que necesitan ser entregados en cualquier lugar del país a una tarifa económica). La distinción actual entre estos se relaciona únicamente con tiempos de entrega que pueden afectar al usuario. Ese tipo de servicios no existe en la

<sup>11</sup> Costos ABC: Costos Basados en las Actividades (por sus siglas en inglés; Activity Based Costing)



UPU, donde existen los “Envíos Ordinarios” bajo una sola categoría, sin este tipo de diferenciación. De acuerdo con el OPO, estos corresponden a la siguiente descripción y tarifas:

**Tabla 4 Correspondencia no prioritaria de objetos postales de hasta dos (2) Kg de peso**

Rango de peso (gr)	Urbano	Regional	Nacional	Trayectos especiales
<b>0-200*</b>	\$1.600	\$1.600	\$1.600	\$1.600
<b>0-20</b>	\$1.900	\$2.300	\$4.900	\$5.000
<b>21-200</b>	\$1.900	\$2.300	\$4.900	\$5.000
<b>201-500</b>	\$1.900	\$2.300	\$4.900	\$5.000
<b>501-1000</b>	\$2.100	\$2.800	\$5.200	\$5.500
<b>1001-2000</b>	\$3.300	\$3.700	\$6.700	\$10.800

\*Aplica beneficio SPU hasta 2 envíos diarios de 0 a 200 gr. (Decreto 223 de 2014)

Fuente: 4-72 Correspondencia no prioritaria normal<sup>12</sup>

**Tabla 5 Correspondencia prioritaria de objetos postales**

Rango de peso (gr)	Urbano	Regional	Nacional	Trayectos especiales
<b>0-500</b>	\$2.000	\$2.400	\$5.100	\$5.200
<b>501-1000</b>	\$2.200	\$2.900	\$5.500	\$5.700
<b>1001-2000</b>	\$3.400	\$3.800	\$7.000	\$11.200

Fuente: 4-72 Correspondencia Prioritaria<sup>13</sup>

Por otro lado, la Ley 1369 de 2009 define las encomiendas como el servicio obligatorio para el Operador Postal Oficial o Concesionario de correo, que consiste en la recepción, clasificación, transporte y entrega no urgente, de objetos postales, mercancías, paquetes o cualquier artículo de permitida circulación en el

<sup>12</sup> Correspondencia no prioritaria normal, Disponible en: [http://www.4-72.com.co/sites/default/files/ImagenLinkAdjunto/Correspondencia\\_Prioritaria\\_Nov\\_2019.jpg](http://www.4-72.com.co/sites/default/files/ImagenLinkAdjunto/Correspondencia_Prioritaria_Nov_2019.jpg) y en <http://www.4-72.com.co/correonormal>

<sup>13</sup> Correspondencia prioritaria. Disponible en: [http://www.4-72.com.co/sites/default/files/ImagenLinkAdjunto/Tarifas\\_Correspondencia\\_Prioritaria\\_25\\_nov.jpg](http://www.4-72.com.co/sites/default/files/ImagenLinkAdjunto/Tarifas_Correspondencia_Prioritaria_25_nov.jpg) y <http://www.4-72.com.co/Correspondenciaprioritaria>



territorio nacional o internacional, con o sin valor declarado, con peso máximo de hasta un peso de 30 kg, conforme a lo establecido por la Unión Postal Universal.

La misma Ley estableció que en el caso de los operadores de servicios postales, la mensajería expresa es el servicio postal urgente que exige la aplicación y adopción de características especiales para la recepción, recolección, clasificación, transporte y entrega de objetos postales de hasta 5 kg. Esto quiere decir que aquellos envíos por encima de 5 kg que son enviados de manera expresa quedan fuera del alcance del sector postal, y están bajo las normas y regulaciones del sector de carga, que en Colombia es considerado un “servicio público esencial” (artículo 5 Ley 336 de 1996) y que cuenta con reglamentaciones diferenciadas según la modalidad de transporte (terrestre, aéreo o marítimo). En estos casos, se generan dificultades para la vigilancia y control de los servicios postales, por la falta de diferenciación clara entre objeto postal de mensajería expresa y objeto de carga.

En consecuencia, a pesar de que no existe una clara frontera entre los servicios, hay diferencias en la regulación del envío con un peso superior a 5kg, pues:

- a. Si se envía a través del OPO le aplicaría la regulación correspondiente al servicio postal universal y se manejaría a través del servicio de encomienda.
- b. Si se envía como carga le aplicaría la regulación de ese sector
- c. No se podría enviar a través de algún operador de mensajería expresa, pues estaría por fuera del peso máximo permitido por la ley.

A continuación, se presentan las principales diferencias a nivel normativo entre estos sectores:

**Tabla 6 Principales características jurídicas de los servicios postales y el servicio de transporte de carga**

Característica	Correo	Mensajería	Transporte de carga
<b>Servicio público</b>	Si	Si	Si
<b>Acceso al mercado</b>	Contrato de concesión	Registro y habilitación	Habilitación
<b>Término</b>	10 años	10 años	Indefinido
<b>Libertad de competencia</b>	No	Si	Si
<b>Ámbito de acción</b>	Nacional	Nacional	Nacional
<b>Kilogramos permitidos</b>	Hasta 2 kg. Para correo	Hasta 5 kg.	Indefinido



Característica	Correo	Mensajería	Transporte de carga
	Hasta 30 kg. Para encomiendas		
<b>Obligación de Interconexión</b>	Si	Si	No
<b>Régimen tarifario</b>	Regulado	Libre salvo masivo	Libre
<b>Autoridad de regulación</b>	CRC	CRC	Min Transporte
<b>Obligaciones de servicio universal</b>	Si	No	No
<b>Obligación de pago de contraprestación económica para ingresar al mercado</b>	Si, define MinTIC	Si, 100 SMMLV	No
<b>Obligación de pago de contraprestación periódica</b>	No	3% de los ingresos brutos (para el periodo 2020-2022 será 2,5%)	No
<b>Obligación de contribución al regulador</b>	0.1% de los ingresos brutos	0.1% de los ingresos brutos	No

Fuente: Construcción propia, MinTIC

Como se puede observar en la tabla anterior, los servicios postales cuentan con mayores cargas legales y regulatorias que el servicio de transporte de carga, pues mientras los primeros pagan actualmente una contraprestación del 3% de los ingresos brutos<sup>14</sup>, además una serie de montos por la inscripción en el registro de operadores postales y su respectiva prorrogas a los 10 años de la inscripción, así como una contribución regulatoria del 0.1%, el transporte de carga no es objeto de esos pagos ni tampoco de la renovación de la licencia.

Asimismo, es importante resaltar que en las recomendaciones de la UPU la encomienda tiene un peso máximo de 20kg, a pesar de que en Colombia se haya establecido su tope en 30kg. Esta diferencia puede generar traslape con el transporte de carga, y hace que la encomienda se aleje más de la paquetería correspondiente a la mensajería expresa.

<sup>14</sup> La tarifa vigente en el periodo 2018-2020 es 3,0% de los ingresos brutos, pero para el periodo 2020-2022 estará vigente una tarifa de 2,5% de los ingresos brutos.



Por último, es importante mencionar que el PIDEP 2018 recomendó precisar la definición del servicio de “correo certificado”, prevista en el Decreto 223 de 2014, señalando que “se aclara 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 forman parte del SPU. Esto es una imprecisión que genera confusión, puesto que no existen servicios de correo certificado sobre envíos masivos”<sup>15</sup>. “Adicionalmente la norma en cuestión limita, a dos envíos por persona física, lo que se puede imponer bajo la modalidad de correo certificado, debiendo el Operador Designado llevar un registro para tales efectos. Esta limitación implica una restricción al criterio de universalidad que debe tener el SPU, sin que medie justificación alguna para ello”<sup>16</sup>.

En este sentido, este concepto no está acorde con las recomendaciones de la UPU, pues no existen servicios de correo certificado para envíos masivos, así mismo no se justifica limitar hasta 2 envíos por correo certificado, cuando el SPU debe propender por la universalidad del servicio.

#### **4.1.4 Contrato de concesión del OPO y participación del Gobierno en SPN**

Tal como se señaló anteriormente, la Ley 1369 de 2009 estableció en su artículo 5 y 6 que para ser operador postal oficial (OPO) se requiere un contrato de concesión otorgado por el MinTIC, desde el año 2004, Adpostal, hoy Servicios Postales Nacionales (SPN) o 4-72, ha venido actuando como el OPO encargado del SPU, mediante contrato de concesión.

Sin embargo, dado que la Ley 1369 de 2009 garantiza un régimen de libre competencia en materia postal, sería pertinente evaluar el escenario en que el contrato de concesión se pudiera otorgar mediante un procedimiento de selección objetiva en el que se tengan en cuenta los principios de la contratación estatal, especialmente en lo referente a la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, así como, de la observancia a los principios constitucionales y legales que rigen la función y la contratación pública, tales como el de publicidad, igualdad, transparencia, economía, responsabilidad, entre otros, contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política y en los artículos 23 y siguientes de la Ley 80 de 1993.

#### **4.1.5 Definición de servicios postales, objetos postales y red postal**

---

<sup>15</sup> Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal (PIDEP), Propuesta de Servicio Postal Universal en Colombia, junio 2018, p. 42

<sup>16</sup> Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal (PIDEP), Propuesta de Servicio Postal Universal en Colombia, junio 2018, p. 43



De acuerdo con la definición de los servicios postales según la Ley 1369 de 2009, existe confusión en la definición de envíos masivos, tanto para el servicio de correo como para mensajería expresa, teniendo en cuenta que actualmente la mencionada ley, no prevé dentro de la definición cantidad de envíos mínima para la prestación de dicho servicio. Según la normatividad vigente, para que un servicio sea considerado postal debe cumplir la cadena de valor para su prestación: recepción, clasificación, transporte y entrega.

Por otro lado, la Ley 1369 de 2009 definió la red postal en su artículo 3, numeral 7 como el conjunto de instalaciones, equipos y demás dispositivos destinados a la prestación de los servicios postales ofrecidos al público en general de manera directa o indirecta por los Operadores de Servicios Postales. Así mismo definió que hacen parte de la Red Postal los puntos de atención a los usuarios de servicios postales.

Esta definición es muy precisa sobre los elementos que la deben conformar, lo que dificulta la logística y el accionar de los operadores. En ese sentido, se plantea la inquietud acerca de si la definición de red postal debe ser amplia, de forma que sea el mismo operador el que la pueda configurar según sus necesidades de negocio y de forma que la regulación se encargue únicamente de los puntos críticos de la red (por ejemplo, la interconexión), pero sin entrar a regular las instalaciones logísticas del operador.

#### **4.1.6 Habilitación para la prestación de servicios postales**

La Ley 1369 de 2009 establece que la titularidad de los servicios postales está bajo el control del Estado, quien puede habilitar a empresas públicas y privadas para su prestación. Esto se puede materializar mediante un contrato de concesión para el servicio de correo a ser prestado por el Operador Postal Oficial (OPO) o Concesionario de Correo, o con resoluciones administrativas del Ministerio TIC para los demás servicios postales.

Así las cosas, existen barreras para competir en el mercado de mensajería expresa o en el mercado de servicios postales de pago. Una empresa que quiera ingresar a competir en este mercado debe contar con un permiso que los habilite para prestar el servicio postal por un término de diez años, previo cumplimiento de los requisitos el pago por inscripción en el registro de operadores postales de 100 SMMLV.

En el caso de mensajería expresa, como ya se indicó en la Tabla 6, existen asimetrías pues estas empresas en algunas oportunidades rivalizan con empresas de transporte de carga, que tienen condiciones menos gravosas para ser parte del mercado.



El permiso restrictivo de entrada al mercado y la duración predeterminada del mismo, resultan contradictorios respecto al objetivo de liberalizar el mercado postal. Esta barrera puede afectar el desarrollo del sector, llevando a que no operen en condiciones de competencia adecuadas.

De otro lado, la Ley 1369 de 2009 estableció en el artículo 4 que el MinTIC podrá fijar requisitos adicionales en cuanto al patrimonio y a las características de la red, para acceder a la habilitación como operador postal. Bajo este contexto mediante la Resolución 3271 de 2011, modificatoria de la Resolución 724 de 2010, el MinTIC estableció en su artículo 1 como requisito operativo para la prestación del servicio de mensajería expresa, que acreditara una cobertura mínima en cuatro departamentos del país, los cuales incluyan al menos un punto de admisión de correspondencia y paquetero en cada departamento.

Pese a lo anterior, en la práctica, sólo los principales operadores nacionales poseen una red de distribución de cobertura nacional casi completa. Existen en Colombia cerca de 190 operadores registrados de mensajería expresa, sin embargo, la gran mayoría de estos son pequeños

#### 4.1.7 Otros servicios postales de pago

La Ley 1369 de 2009, en el numeral 2.2 del artículo 3°, define a los servicios postales de pago como el conjunto de servicios de pago prestados mediante el aprovechamiento de la infraestructura postal exclusivamente. Así mismo, este numeral señala que se consideran servicios postales de pago: los Giros Nacionales, los Giros Internacionales y Otros servicios que la Unión Postal Universal clasifique como tales. Esta Ley estableció que los giros internacionales son de prestación exclusiva del OPO, mientras que los giros nacionales se prestan en libre competencia, de acuerdo con las habilitaciones otorgadas por el Ministerio TIC y la regulación correspondiente.

Por otro lado, los otros servicios postales de pago que la ley estableció como aquellos que la UPU clasifique como tales, no se prestan actualmente en el país. Estos servicios están definidos en el “Acuerdo relativo a los servicios postales de pago”, firmado en Ginebra, el 12 de agosto de 2008, que fue aprobado en Colombia a través de la Ley 1442 de 2011. En el artículo 1° de este acuerdo, se definen 4 modalidades de servicios postales de pago:

- i. Giro en efectivo: el expedidor entrega los fondos en el punto de acceso al servicio del operador designado y solicita el pago en efectivo del importe íntegro, sin retención alguna, al destinatario. (Corresponde al giro nacional definido en la Ley 1369 de 2009).



- ii. Giro de pago: el expedidor ordena el débito de su cuenta llevada por el operador designado y solicita el pago en efectivo del importe íntegro, sin retención alguna, al destinatario.
- iii. Giro de depósito: el expedidor entrega los fondos en el punto de acceso al servicio del operador designado y solicita que se depositen en la cuenta del destinatario, sin retención alguna.
- iv. Transferencia postal: el expedidor ordena el débito de su cuenta llevada por el operador designado y solicita que se acredite un importe equivalente en la cuenta del destinatario llevada por el operador designado pagador, sin retención alguna.

Los operadores postales de pago han solicitado al Ministerio TIC la posibilidad de prestar las últimas tres modalidades definidas en este artículo, posibilidad que se encuentra en estudio por parte de este Ministerio. Una potencial prestación del giro de pago, giro de depósito y transferencia postal implicaría una modificación de las condiciones de habilitación de los servicios postales de pago, así como una actualización de la reglamentación de estos servicios, en aspectos como el sistema de administración del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo, los requisitos de tipo patrimonial y de mitigación de riesgos, el sistema de control interno, el sistema de administración del riesgo de liquidez y el sistema de administración del riesgo operativo y de tipo tecnológico, reportes de información periódica y funcionamiento, entre otros. Adicionalmente, se requeriría una actualización por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones respecto a la regulación actual de los servicios postales de pago para responder a las nuevas características de los servicios.

#### **4.1.8 Contraprestaciones a cargo de los operadores postales**

Los operadores de mensajería expresa y de servicios postales de pago deben pagar dos tipos de contraprestaciones al Fondo Único de TIC: (i) la contraprestación periódica por la prestación de servicios postales, que se fija como un porcentaje sobre sus ingresos brutos para periodos de dos años y no puede exceder del 3,0% de los ingresos brutos reportados por los operadores, y (ii) el monto derivado de su habilitación o prórroga, que corresponde a cien SMMLV, monto que también debe ser pagado de nuevo cada vez que se cumplan 10 años de inscripción al registro postal.

Para la fijación de la contraprestación periódica el Ministerio tiene en cuenta aspectos como la evolución del mercado y las obligaciones del FUTIC hacia el sector postal. Sin embargo, la industria ha manifestado su desacuerdo con el hecho que se les ha fijado el tope máximo de dicha contraprestación, ya que en los últimos años el porcentaje establecido ha sido el tope de 3,0%, que es considerablemente más alto que el



porcentaje para los servicios de telecomunicaciones, establecido en 1,9% de los ingresos brutos mediante la Resolución 903 del 1 de junio de 2020 y que rige a partir del 1 de julio de 2020. Dado un análisis integral de la situación del sector, el Ministerio ha propuesto para el periodo 2020-2022 una tarifa de contraprestación de 2,5% de los ingresos brutos para el periodo 2020-2022, significando una disminución de 0,5% frente a la tarifa de los últimos 6 años.

Respecto a la renovación de las habilitaciones una vez transcurridos 10 años del registro como operador postal, fue expedido el Decreto 621 de 2020, mediante el cual se establecieron las reglas para el otorgamiento de la prórroga de los servicios postales de mensajería expresa y postales de pago, incluyendo facilidades de pago a los operadores postales respecto a la contraprestación por concepto de prórroga de la habilitación.

Con lo anterior, el operador podrá escoger entre realizar el pago de los cien SMMLV de la contraprestación en un solo pago dentro de los 30 días calendario siguientes a la fecha de inicio de la prórroga o en 5 pagos durante los primeros 5 años del disfrute de la prórroga concedida, ajustándose a sus facilidades de pago.

#### **4.1.9 Fortalecimiento y modernización de las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo el Ministerio TIC y migración a una Supervisión Basada en Riesgos**

La Ley 1369 de 2009 determina en los artículos 18 y 22 que corresponde al Ministerio TIC actuar como autoridad de inspección, vigilancia y control frente a todos los operadores postales (OPO, mensajería expresa y postales de pago). Sin embargo, la ley se limitó a enunciar las funciones sin puntualizar el alcance de cada una de ellas.

De igual manera, en el marco actual de la Ley 1369 de 2009, el Ministerio TIC realiza visitas periódicas a los operadores vigilados en las que verifica el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los operadores postales, tomando como referentes cinco aspectos (financiero, técnico, administrativo, jurídico y de riesgos). No obstante, aunque este Ministerio cuenta con una matriz de riesgo, sistemas de alertas, metodologías de verificación remotas e in situ en estos aspectos, en consideración a las nuevas dinámicas de los servicios postales y con base en otros modelos de supervisión, se hace necesario que esta función deje de centrarse únicamente en el cumplimiento y migre hacia una supervisión basada en riesgos.

La supervisión basada en riesgos tiene sustento en los “Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz” emitidos por el Comité de Basilea, integrado por altos representantes de autoridades de supervisión

##### **Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

Edificio Murillo Toro, Carrera 8a, entre calles 12A y 12B

Código Postal: 111711 . Bogotá, Colombia

T: +57 (1) 3443460 Fax: 57 (1) 344 2248



bancaria y de bancos centrales de varios países del mundo, modelo que por su madurez no solo ha sido implementado en el sector financiero, sino también en otros sectores, como salud y solidario, en el caso de Colombia, por cuanto es la forma en que se orienta y dirige el proceso de control a la prevención más que a la corrección, a partir de la identificación y valoración de los riesgos a los cuales están expuestos los vigilados.

En conclusión, la Ley 1369 de 2009 no permite actualmente implementar el modelo anteriormente descrito, constituyéndose de esa manera en una oportunidad para modernizar y fortalecer las funciones de inspección, vigilancia y control para los servicios postales. Asimismo, se requiere la asignación de recursos financieros y operativos necesarios para incorporar el recurso humano, su capacitación y una infraestructura tecnológica de monitoreo y seguimiento permanente. Todo ello solo es posible si se cuenta con los instrumentos de identificación, medición, intervención y corrección adecuados, lo que significa que se requiere dotar al Ministerio TIC de instrumentos técnicos, financieros, legales y correctivos que le permitan:

- Acceder, con menores restricciones, a la totalidad de la información de los operadores postales que el Mintic considere pertinente en el marco de la operación postal, con el objetivo de conocer a mayor profundidad su operación postal, las características y aspectos de su negocio y así poder perfilar los riesgos que se puedan tratar.
- Elevar o disminuir los requerimientos para el otorgamiento de habilitaciones, de acuerdo con el perfil de riesgos del servicio postal que se pretenda prestar.
- Revocar habilitaciones o licencias, cuando las conductas realizadas hayan sido repetitivas y los mecanismos de prevención no surtan los efectos esperados.
- Decretar las medidas cautelares que considere necesarias (innominadas).
- Instruir y emitir órdenes administrativas a los operadores postales, con el fin de que su comportamiento no sobrepase ni contradiga los cauces legales y se evite el inicio de posibles actuaciones administrativas.
- Ejercer control participativo, de carácter restrictivo y/o preventivo sobre las inversiones que realicen los operadores que provengan de actividades que puedan poner en riesgo la prestación del servicio.

#### 4.1.10 Análisis de posibles modificaciones regulatorias por parte de la CRC

**Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

Edificio Murillo Toro, Carrera 8a, entre calles 12A y 12B

Código Postal: 111711 . Bogotá, Colombia

T: +57 (1) 3443460 Fax: 57 (1) 344 2248



En el ámbito de las competencias otorgadas por las Leyes 1341 de 2009, 1369 de 2009 y 1978 de 2019 a la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC, es pertinente indicar que esta cuenta con facultades para expedir la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de tarifas, el régimen de protección al usuario, los parámetros de calidad de los servicios, criterios de eficiencia, entre otros, para el servicio postal; por otra parte dicha entidad es la encargada de promover la competencia, regular los mercados de los servicios de comunicación incluido el sector postal.

De este modo, la potestad para la expedición de regulación en materia relacionada con los aspectos técnicos y económicos para los diferentes servicios postales incluido el SPU, recae en dicha entidad, a partir de la entrada en vigencia de la referida ley 1978. Bajo este contexto y teniendo en cuenta que la revisión de las condiciones del mercado es esencial para alcanzar la modernización del sector, se hace necesario resaltar los siguientes aspectos:

**Tarifas SPU:** En virtud de la función asignada a la CRC mediante el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, que agregó el numeral 20 al artículo 22 de la Ley 1369 de 2009, la CRC debe expedir toda la regulación relacionada con el régimen tarifario. Para esto es necesario realizar un diagnóstico del sistema tarifario para los servicios de encomienda, correo certificado y otros, así como una revisión a las imposiciones de envíos masivos, y demás reglas tarifarias para la adecuada prestación de los servicios contemplados en el SPU, teniendo en cuenta los recursos disponibles para su financiación y la política pública definida para el sector postal por el Ministerio TIC.

**Indicadores técnicos y de calidad del OPO:** A través de la Ley 1978 de 2019 la Comisión de Regulación de Comunicaciones asumió también la función de fijar indicadores y metas de calidad y eficiencia de los servicios postales comprendidos por el Servicio Postal Universal, teniendo en cuenta los recursos disponibles para su financiación y la política pública definida para el sector postal por el Ministerio TIC.

Para esta función se debe revisar la pertinencia de los indicadores que regulan el sector y que se encontraban fijados en la Resolución 1552 de 2014 y la Resolución 3844 de 2014 del MinTIC. Lo anterior con el fin que estos indicadores respondan mejor a la necesidad de ajustar el alcance y naturaleza de los servicios de mayor demanda dentro de la canasta del SPU, a las condiciones cambiantes del mercado.

**Servicios exclusivos del OPO:** De acuerdo con el artículo 3 del Decreto 223 de 2014 son servicios exclusivos del Operador Postal Oficial:



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

Una queja frecuente por parte del OPO es que en la práctica dicha exclusividad no se da, cuestión que se puede observar en la misma Ley 1369 de 2009, cuando advierte que si bien el servicio de correo para el Estado debe ser operado por 4-72 (área de reserva), los entes públicos de acuerdo con las necesidades de su gestión podrán contratar servicios de mensajería expresa.

**Tarifas para correspondencia no prioritaria normal, encomienda unitaria y otros, para todos los operadores postales:** De acuerdo con la Ley 1369 de 2009, los operadores postales que presten servicios distintos a aquellos pertenecientes al Servicio Postal Universal tendrán libertad para fijar sus propias tarifas, y la CRC únicamente podrá regularlas en los casos que no haya suficiente competencia, se presente una falla de mercado o la calidad de los servicios esté por debajo de lo exigido. De esta manera, se establece un régimen de libertad tarifaria, a excepción del régimen controlado de las tarifas que integran el Servicio Postal Universal y del régimen regulado de la tarifa del servicio de mensajería expresa masiva por expreso mandato de la Ley 1369 de 2009 (parágrafo del artículo 12), y es la CRC la entidad encargada de promover y regular la libre y leal competencia en la prestación de dichos servicios.

En el marco de lo anterior, se hace importante que esta entidad pueda revisar el régimen tarifario de los servicios postales comprendidos en el SPU, con el propósito de establecer una regulación simple de forma tal que el usuario disponga de tarifas claras y sencillas.

#### 4.1.11 Filatelia

La filatelia consiste en coleccionar y clasificar material postal (imágenes y figuras de personajes ilustres, monumentos, pinturas, flora, fauna, historia postal, cultura, etc.), por parte de coleccionistas (filatelistas) y demás personas involucradas en esta materia. En consecuencia, el material filatélico es considerado no solamente una curiosidad o elemento de interés, sino que además se constituye como documento con un gran valor artístico, cultural, técnico y económico.



En concordancia con el artículo 10 de la Ley 1369 de 2009 y el Decreto 1414 de 2017, el servicio filatélico hace parte de la política de los servicios postales y es el Ministerio, a través de la Subdirección de Asuntos Postales, el encargado de fijar las políticas, directrices y lineamientos que reglamentan la prestación del servicio filatélico, así como fomentar la cultura filatélica a través de los sellos y los productos filatélicos postales.

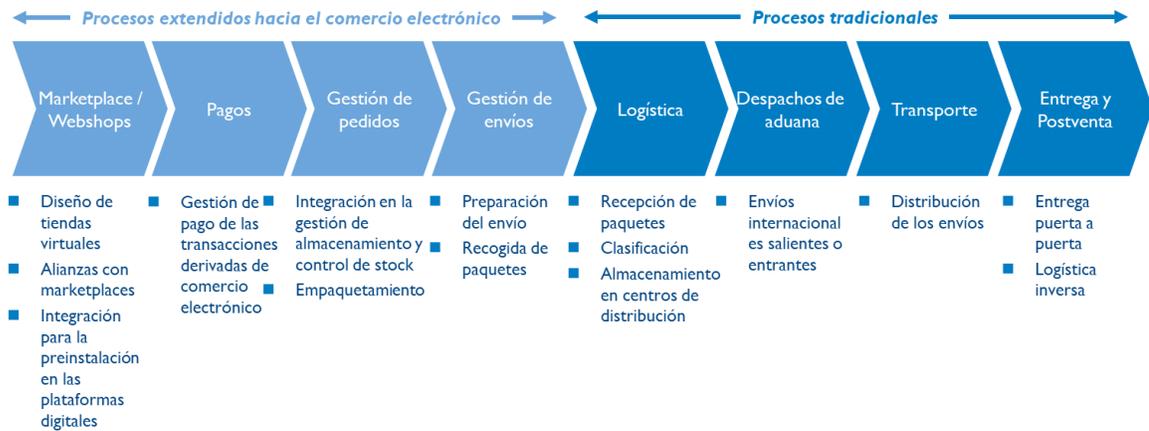
Actualmente, el MINTIC tiene la custodia y administración de una amplia colección filatélica, función atribuida mediante el Decreto 2853 de 2006, colección que reposa en la bóveda del Ministerio y se encuentra conformada por 1.164.398 sellos postales, además de elementos complementarios de la colección como: dibujos, artes gráficos de diseño para la creación de las estampillas, placas de impresión en metal, entre otros. La promoción, venta y desarrollo comercial de la filatelia se realiza a través del Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo; sin embargo, actualmente se requiere, una intervención y restauración de los sellos postales, que se encuentran en custodia del Ministerio TIC, así como reorganizar el inventario de forma detallada para clasificar las piezas de acuerdo con condiciones adecuadas para su conservación.

#### **4.2 Poca inclusión de los operadores postales en el ecosistema del comercio electrónico**

De acuerdo con la cadena de valor del comercio electrónico, el sector postal es parte esencial para el acceso de los colombianos a los beneficios que trae el comercio electrónico, en particular en los procesos de logística, despachos de aduana, transporte, entrega y posventa.

Adicionalmente, la tendencia mundial indica que muchos operadores postales tradicionales han incursionado y prosperado en los procesos extendidos hacia el comercio electrónico, como marketplaces, pagos, gestión de pedidos o gestión de envíos.

**Figura 11 Cadena de valor del comercio electrónico**



Fuente: Análisis U.T. Arthur D. Little - TelBroad

A pesar de la importancia actual del comercio electrónico, y su relación estrecha con el sector postal, estudios recientes evidencian que hoy en día el comercio electrónico enfrenta posibles barreras que inhiben su crecimiento<sup>17</sup>. Teniendo en cuenta el índice más reciente de la United Nations Conference on Trade and Development (“UNCTAD”) sobre el comercio electrónico B2C (business-to-consumer), Colombia subió a la posición número 66, con 62 puntos, frente al 2017 cuando se ubicó en la posición número 71 del ranking mundial, con 55 puntos. El mismo se calcula considerando parámetros sobre la cantidad de usuarios de Internet como porcentaje de la población, la población bancarizada como porcentaje del total, los servidores seguros por cada millón de habitantes, y el índice de confianza en el sector postal.

Dentro de la región, Colombia se posiciona por delante de Argentina y Brasil, y detrás de Chile y Costa Rica. Sin embargo, la brecha con los países de referencia, como Estados Unidos, España y Francia, es bastante amplia.

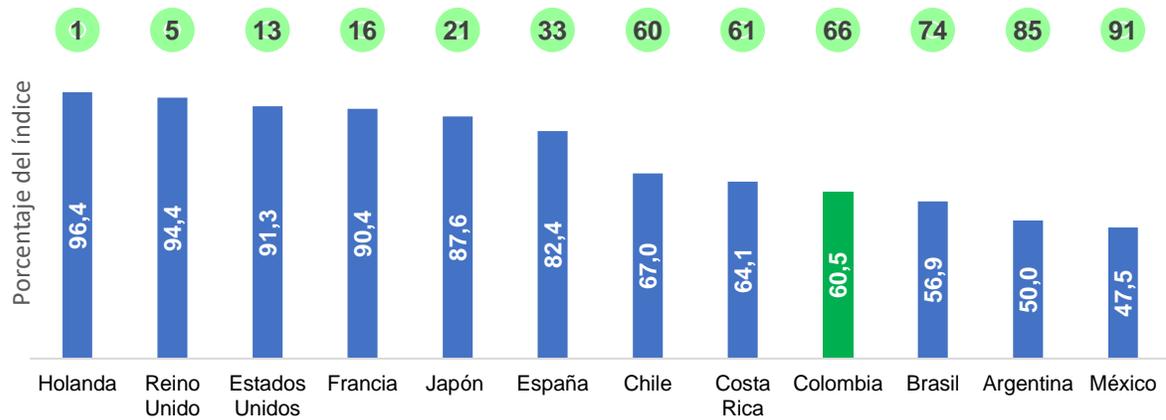
Figura 12 Ranking mundial del e-Commerce B2C

<sup>17</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2017). El comercio electrónico en Colombia: análisis integral y perspectiva regulatoria. Bogotá.



### Valor del índice de e-Commerce B2C 2019

● Posición en el ranking



Fuente: UNCTAD, Índice de e-Commerce B2C 2019

A la hora de analizar esta brecha y entender los motivos detrás de los resultados del comercio electrónico colombiano en el ámbito global, existe una serie de factores clave que explican las principales causas. Como se observa en la Tabla 7, algunos de estos aspectos son estructurales a la realidad social y económica, y otros se vinculan más con los procesos principales de una transacción digital: el momento de la compra, el pago, y el envío.

Tabla 7 Factores externos como retos en ambientes de comercio electrónico

Estructurales	Compra	Pago	Envío
<ul style="list-style-type: none"> <li>Bajas tasas de bancarización y digitalización</li> <li>Baja penetración de banda ancha y smartphones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Preferencia por la tienda física (efecto ROPO)</li> <li>Baja confianza en el manejo de datos personales</li> <li>Falta de conocimiento sobre medios digitales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desconfianza hacia los métodos de pago online</li> <li>Baja utilización de tarjetas de débito y crédito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exigencia sobre los costos y tiempos de entrega</li> <li>Baja utilización del código postal</li> <li>Baja calidad de la infraestructura logística</li> <li>Baja eficiencia de los procesos de clasificación aduaneros</li> </ul>

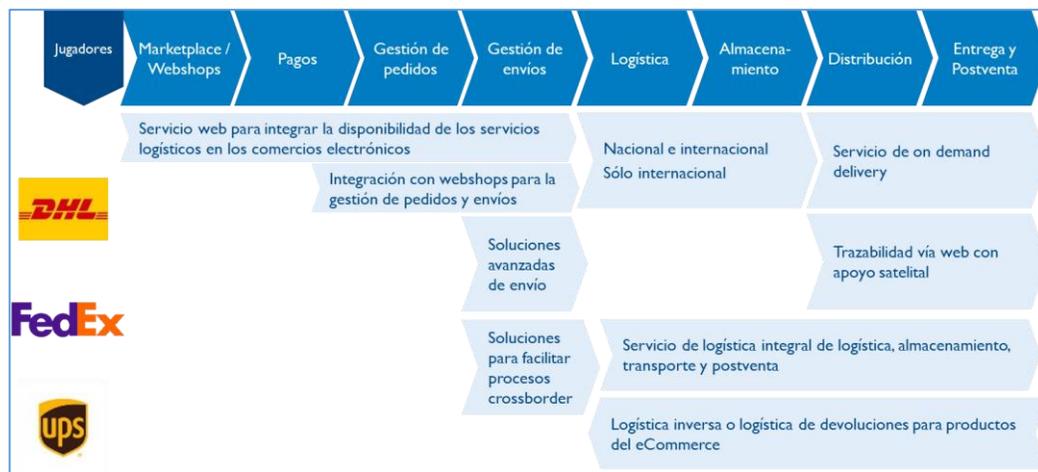
Fuente: Análisis U.T. Arthur D. Little – TelBroad. Efecto ROPO<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Efecto ROPO (Research Online – Purchase Offline) también conocido como webrooming consiste en buscar productos en internet para luego adquirirlos en un comercio físico.



A lo anterior se debe sumar la baja participación de los operadores postales nacionales dentro de la cadena de valor del comercio electrónico. Mientras que los principales jugadores globales (DHL y FedEx) ofrecen funcionalidades completas sobre la cadena entera del comercio electrónico, o funcionalidades acotadas como UPS, de los jugadores nacionales apenas unos pocos han expandido sus ofertas de valor de cara al comercio electrónico. Empresas líderes como Servientrega, Envía, Coordinadora e Inter Rapidísimo ofrecen alternativas como plataformas digitales para el desarrollo de tiendas virtuales (Marketplace), integración de sus servicios logísticos con grandes plataformas digitales como Mercado Libre, Linio, Amazon, etc., pagos offline de las compras derivadas del comercio electrónico mediante el pago contra entrega, y servicios de logística inversa para la devolución de los productos del comercio electrónico, en algunos casos con recolección a domicilio. Particularmente, en el caso de Servientrega se evidencia que es el operador nacional que mayor integración ha logrado con el comercio electrónico, incluso en el mercado de envíos masivos ha desarrollado la digitalización de este servicio, mediante correos electrónicos certificados para sus clientes corporativos.

Figura 13 Grado de integración de los jugadores globales en el comercio electrónico



Fuente: Compañías, Análisis U.T. Arthur D. Little - TelBroad

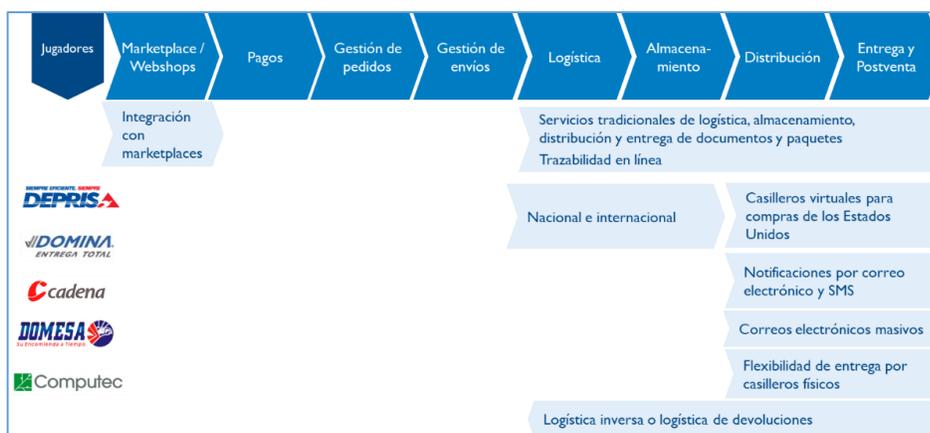
Figura 14 Grado de integración de los principales jugadores nacionales en el comercio electrónico



Fuente: Compañías, Análisis U.T. Arthur D. Little - TelBroad

En cuanto a los demás jugadores medianos y pequeños, sus ofertas de servicio aún se limitan a los servicios tradicionales, con algunas excepciones, tal como se evidencia en la Figura 15. Sin embargo, en estos casos de éxito, se identifica que la integración es débil, manteniéndose en su mayoría en la prestación de servicios tradicionales.

Figura 15 Grado de integración otros jugadores nacionales en el comercio electrónico



Fuente: Compañías, Análisis U.T. Arthur D. Little - TelBroad

Así mismo, es importante resaltar la inexistente participación del Operador Postal Oficial, 4-72, en la cadena de valor extendida del comercio electrónico. Aunque el operador ha intentado innovar en la



prestación de algunos de los servicios tradicionales, no ha logrado consolidar su incursión en ninguno de los procesos extendidos, como se puede observar en la siguiente figura:

Figura 16 Grado de integración de 4-72 en el comercio electrónico



Fuente: Compañías, Análisis U.T. Arthur D. Little - TelBroad

Finalmente, los operadores postales de pago han logrado integrarse en la cadena de valor del comercio electrónico a través de alianzas para pagos offline con e-retailers y pasarelas de pago, que se deben sobre todo a la alta capilaridad de su red de oficinas de atención al público. Como se observa en la Tabla 8 la mayoría de los operadores postales de pago tienen más de 10.000 puntos de atención al público, lo que los hace aliados estratégicos para Marketplaces o pasarelas de pago que quieran llegar a un mayor número de personas. Adicionalmente, como lo indica el PND 2018-2022 “la población no bancarizada es uno de los principales usuarios de los servicios postales de pago”<sup>19</sup>. De acuerdo con un estudio realizado por el gremio ASOPOSTAL y el Centro Nacional de Consultoría<sup>20</sup>, el 45% de los usuarios de servicios postales de pago no poseen un producto financiero. Esto también refuerza su importancia estratégica para el comercio electrónico, ya que uno de los principales retos que hoy enfrenta es cómo llegar a la población no bancarizada o que no confía en los pagos online.

Tabla 8 Número de oficinas de atención al público, operadores postales de pago

Operador	Puntos de atención al público
MATRIX	11.832
4-72	11.794

<sup>19</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia pacto por la equidad”, p. 637

<sup>20</sup> ASOPOSTAL y CNC, Estudio de mercado para nuevos servicios postales, enero 2020.



SUPERGIROS	11.740
EFACTY	10.011
MOVIRED	2.672

Fuente: MinTIC de acuerdo con información reportada por los operadores entre 2019 y 2020.

### 4.3 Ausencia de planes y estrategias encaminados a promover la innovación en el sector postal

#### 4.3.1 Innovación en la cadena de valor del comercio electrónico a nivel internacional

Como se mencionó en la sección anterior, los grandes operadores internacionales han innovado en su participación en la cadena de valor extendida del comercio electrónico. Incluso, algunos jugadores del retail online han buscado integrar los diversos procesos, ofreciendo soluciones más flexibles y eficientes para los consumidores del comercio electrónico. A continuación, se resaltan las mejores prácticas por proceso:

Figura 17 Resumen de mejores prácticas en comercio electrónico



Fuente: Compañías, Análisis U.T. Arthur D. Little - TelBroad

Respecto a soluciones de software o plataformas digitales, que normalmente incluyen la gestión de pedidos, la gestión del pago y la gestión de los envíos, los ejemplos internacionales más destacados de este servicio incluyen “Box-e”, desarrollado por el operador postal estatal francés La Poste, y “Comandia” de la empresa Correos de España.

Tabla 9 Inclusión del servicio de diseño y gestión de páginas web



Operadores	Iniciativa	Descripción
	Widgets	Servicio de integración en páginas de e-Commerce y widgets
	Store Feeder	Compra de Store Feeder, software para la de creación de páginas
	ULE	Retailer online, ULE, junto a la empresa tecnológica TOM
	Comandia	Solución integral de creación de páginas web de comercio electrónico integrado con el pago y las opciones de envío
	Box-e	Solución muy similar a Comandia, su servicio Box e-Commerce ofrece las mismas funcionalidades

Fuente: Compañías, Análisis U.T. Arthur D. Little - TelBroad

Respecto a los métodos de pago alternativos, los ejemplos más conocidos son aquellos de los jugadores globales como Amazon Pay y Alipay. Mercado Libre ha seguido esta tendencia, y ha desarrollado su propio medio de pago “Mercado Pago”. Por parte de operadores postales, también existen casos donde estos desarrollen medios de pagos propios. Es el caso de la tarjeta Correos Prepago, que permite realizar pagos en comercios, y con opción a través del celular usando Google Pay.

Para la gestión de pedidos y logística, Amazon ha sido tal vez el caso de mayor éxito del mundo desde la perspectiva de un e-retailer avanzando hacia soluciones integrales de logística funcionales. Ofrece un sistema de pedidos en línea, integrado con la gestión de su logística, hasta la entrega de última milla y servicio de devoluciones.

Por otro lado, la trazabilidad de los pedidos ya no se considera como un valor agregado, sino más bien un atributo obligatorio en el comercio electrónico. A nivel internacional, los operadores postales han desarrollado sistemas cada vez más sofisticados para el monitoreo en tiempo real, y comunicación en línea con los clientes. Adicionalmente, comienzan a surgir emprendimientos digitales especializados en el monitoreo y trazabilidad de los envíos, como es el caso de la empresa Beetrack en Chile.

En el caso de la flexibilidad en la distribución y puntos de entrega, se han impulsado múltiples iniciativas para aumentar la calidad de servicios y ofrecer una mejor experiencia de compra para los usuarios tanto por parte de los retailers como de los operadores. En la figura a continuación se observan los principales ejemplos, incluyendo varias experiencias con la instalación de lockers.

Tabla 10 Mejora de la flexibilidad en la distribución y puntos de entrega

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Edificio Murillo Toro, Carrera 8a, entre calles 12A y 12B

Código Postal: 111711 . Bogotá, Colombia

T: +57 (1) 3443460 Fax: 57 (1) 344 2248



Fuente: Compañías, Análisis U.T. Arthur D. Little - TelBroad

Por último, respecto a los tiempos de entrega, los operadores postales suelen ofrecer tiempos de entrega entre 24 y 48 horas para la entrega de paquetería. Sin embargo, la tendencia se aproxima hacia tiempos cada vez más acotados. Amazon ofrece entregas en el mismo día para sus clientes Prime y cuenta con un servicio aún más agresivo de Prime Now para realizar entregas dentro de una hora, apalancado en el servicio de economía colaborativa de Amazon Flex.

### 4.3.2 Innovación en el sector postal colombiano

Un factor muy relevante a la hora de evaluar el grado de avance en términos de innovación es el apalancamiento en las TIC, o más bien el nivel de utilización de ellas en los procesos actuales de la cadena de valor. Existe una serie de tecnologías clave del sector logístico que facilitan los procesos de clasificación, distribución y entrega. Esto tiene especial relevancia dado que, en un contexto donde los consumidores y comercios exigen tiempos de entrega cada vez más acotados y los requerimientos sobre procesos logísticos son mayores, los operadores postales se ven presionados a optimizar su cadena de valor y lograr la mayor eficiencia posible.

Con esto en mente, aún son pocas las tecnologías que los operadores postales en Colombia han incorporado a un nivel elevado en sus procesos. De una lista de varias tecnologías clave en la logística de paquetería, sólo tres de ellas son empleadas de manera extensiva: el escaneo de código de barras, el uso de Internet (fijo o móvil), y el uso de móvil o dispositivos PDA. Otras tecnologías un poco más sofisticadas como la clasificación automática y la visión de máquina y sensores actualmente son incorporadas a un nivel medio. Y en el extremo se encuentran las TIC más innovadoras como casilleros virtuales, asistente

#### Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Edificio Murillo Toro, Carrera 8a, entre calles 12A y 12B

Código Postal: 111711 . Bogotá, Colombia

T: +57 (1) 3443460 Fax: 57 (1) 344 2248



digital y optimización de ruta, RFID (“radio frequency identification”), la firma digital y el uso de robótica aún tienen un recorrido de implementación muy largo por delante.

Otro factor relevante para considerar en este análisis nace a partir de la exigencia sobre la flexibilidad de entrega que se encuentra cada vez más acentuada por parte de los consumidores de eCommerce. Los clientes, en la búsqueda de la comodidad ofrecida por la modalidad de compras online, esperan que las entregas se realicen de la manera más personalizada posible, considerando todas sus limitaciones de agenda y posibilidades de desplazamiento.

Se estimó que los operadores postales realizan un 80% de las entregas en los domicilios de los clientes, y el restante 20% en sus oficinas o puntos de atención<sup>21</sup>. Si bien el porcentaje de entrega a domicilio es elevado, beneficiando la experiencia de los consumidores en cuanto a comodidad, aún no se aprecia un uso difundido de modalidades de entrega alternativas como podrían ser casilleros físicos (sólo 4-72 mantiene esta opción actualmente), o utilizar como puntos de entrega y/o recogida tiendas de barrio, supermercados, farmacias, etc. Se esperaría que los operadores desarrollen modelos de entrega más flexibles para ofrecerles a sus clientes, dado que los consumidores cada vez pasan menos tiempos dentro de sus domicilios, restringiendo esta posibilidad como lugar de entrega de sus paquetes. Siguiendo experiencias internacionales, los compradores online cada vez demandan menos entregas a domicilios, buscando soluciones más flexibles y convenientes.<sup>22</sup>

En términos de las principales innovaciones que se ha visto en el sector postal nacional en los últimos años, los operadores han incursionado principalmente en casilleros virtuales para las compras en el exterior, pagos offline para las compras del e-Commerce habilitando los pagos contra entrega. Hubo pocos desarrollos de modalidades alternativas de entrega, con ejemplos de los casilleros físicos “Sr. Pack” por parte de 4-72, y adicionalmente Inter Rapidísimo que se encuentra realizando pruebas piloto para entregas con drones. En cuanto a los operadores postales de pago, las innovaciones en curso se dan a modo de giros virtuales a través de la página web, o bien en redes sociales (Facebook), o mediante aplicaciones móviles desarrolladas por las empresas.

#### Tabla 11 Principales innovaciones de los operadores postales

<sup>21</sup> Con base a la información provista por las encuestas a los operadores postales.

<sup>22</sup> Haciendo referencia particular al caso español, con base a eShopper Barometer de SEUR, primer trimestre 2019



Jugador	Casillero virtual	Modalidades de entrega alternativas	Tiendas virtuales / marketplaces	Pagos offline de eCommerce	Envíos de dinero
	✓	✓ (casilleros físicos – Sr. Pock)			
	✓		✓ (e-Connecta)	✓ (pagos contra entrega)	
	✓				
	✓		✓ (Vendes Fácil)	✓ (pagos contra entrega)	
	✓			✓	
		✓ (pruebas piloto con drones)	✓ (Marketplace propio)	✓ (pagos contra entrega)	
				✓ (recaudos de Amazon, Mercado Libre, etc.)	✓ (giros virtuales vía web)
				✓ (recaudos de Amazon, Aliexpress, Alibaba, etc.)	✓ (giros virtuales vía web y aplicación móvil)

Fuente: Compañías, Análisis U.T. Arthur D. Little - TelBroad

Analizando en primer lugar a los operadores de mensajería expresa, a nivel general se percibe un grado de transformación digital medio. El grado de utilización de tecnologías es el más elevado en Colombia, aunque no hay un uso extensivo de las tecnologías disruptivas como IoT, Blockchain, Inteligencia Artificial, etc, de acuerdo con la información provista por las encuestas y las mesas de trabajo.

En cuanto a la interoperabilidad de los modelos de negocio, las empresas más grandes han desarrollado una integración casi completa sobre la cadena de valor del comercio electrónico; sin embargo, estos casos de éxito son escasos, la mayoría de los operadores postales se limitan a los procesos postales tradicionales, y la información que estos utilizan para desplegar sus modelos de distribución es acotada. Adicionalmente, los proyectos de innovación implementados han sido limitados, y aún hay bastante potencial de desarrollo en términos de cultura digital dentro de las empresas.

Por el lado de los operadores postales de pago, se encuentra que poseen modelos de negocio más tradicionales y analógicos, habiendo incursionado a un grado mucho menor en términos de digitalización e incorporación de las TIC en su cadena de valor. El proceso de los giros de dinero por la red postal aún no posee una utilización elevada de tecnología, con excepción de la incorporación reciente de herramientas como la biometría, por obligación regulatoria. Si bien lograron integrar algunas funcionalidades en el comercio electrónico con alianzas con Marketplaces o pasarelas de pago, como se mencionó en la sección 4.2 sobre comercio electrónico, el flujo digital de información que manejan las empresas postales de pago no ha incrementado, en tanto no son modelos que posean interoperabilidad entre los diversos actores.

**Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

Edificio Murillo Toro, Carrera 8a, entre calles 12A y 12B

Código Postal: 111711 . Bogotá, Colombia

T: +57 (1) 3443460 Fax: 57 (1) 344 2248



Adicionalmente, las otras modalidades de servicios postales de pago, esbozadas en la sección 4.1.7 del diagnóstico normativo, tienen una naturaleza digital. Dado esto, la potencial incorporación de estas otras modalidades en los portafolios de servicios de los operadores postales llevaría necesariamente a una mayor digitalización e innovación.

Igualmente, cabe señalar lo dispuesto en el artículo 311 de la Ley 1955 de 2019 Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en la que se contempla la posibilidad de ejecución de proyectos de obligaciones de hacer con operadores postales para la provisión del servicio universal de acceso a Internet. Así mismo, se identifica el rol de operadores postales de pago en las recientes estrategias desplegadas por el Gobierno Nacional para la distribución y entrega de subvenciones y ayudas financieras con ocasión de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud por la pandemia causada por el COVID-19.

En resumen, los principales operadores de mensajería expresan, poseen fuertes capacidades para lograr su posicionamiento dentro de Colombia y transformar digitalmente a su empresa. Presentando grandes ventajas en cuanto a sus redes, infraestructura, capilaridad, cobertura y niveles de integración vertical. Estas empresas son las mejores preparadas para enfrentar las barreras de la competitividad que representa la masificación del comercio electrónico, y el contexto general de la economía digital.

Por otro lado, para los pequeños y medianos empresarios, que atienden unos nichos de mercado más reducidos en comparación con los grandes jugadores, el desafío es grande, pues en muchos casos no cuentan con el talento humano ni las capacidades y conocimientos técnicos necesarios para dar ese paso que les haría más competitivos para atender a sus clientes, representada principalmente por las Mipymes.

Por último, es importante resaltar que la reciente Encuesta Nacional Logística 2018 señala que el uso de la tecnología ha impulsado una revolución en los procesos empresariales y que gracias a las nuevas herramientas es posible tener una mayor trazabilidad sobre los procesos, lo cual facilita la planeación y evaluación de su gestión. No obstante, menciona que, en materia de innovación, apenas el 47,7% de las empresas encuestadas han implementado iniciativas de esta naturaleza.

#### **4.4 Bajo nivel de formación de capital humano para impulsar el uso de las TIC en la logística del sector postal.**



Para evaluar la competitividad de los operadores postales frente a las nuevas dinámicas del mercado postal y la economía digital resulta importante el grado de capacitación de su personal para el manejo de las TIC. A este respecto, se analiza el grado de adaptabilidad del personal de las empresas para incorporar nuevas tecnologías en los procesos clave de su cadena de valor.

A nivel general, el personal de los operadores posee un buen nivel de adaptabilidad para modernizar sus actividades dentro de la empresa. Es decir, las empresas consideran que sus empleados poseen las suficientes capacidades como para incorporar nuevas tecnologías que les facilite y optimice sus tiempos de punta a punta. En particular, se encontró en las encuestas y mesas de trabajo, que el personal corporativo y del proceso de postventa tiene un grado de adaptabilidad muy alto, mientras la complejidad de los procesos de clasificación indica que implementar una nueva tecnología en esta etapa sería más complicado y probablemente requiera mayores esfuerzos.

En términos de las barreras para la adopción de TIC por parte del personal, se obtienen los siguientes obstáculos: a) alto nivel de rotación, b) limitadas capacidades técnicas, c) dificultad para la gestión del cambio, d) la masificación a nivel nacional dada la dispersión geográfica de las operaciones, e) la falta de recursos y f) el grado de integración vertical que poseen.

## 5. PROPUESTA - DEFINICIÓN DE POLÍTICA POSTAL

### 5.1 Objetivo general

Generar mecanismos que permitan modernizar el sector postal en Colombia frente a las nuevas dinámicas del mercado en el marco de la economía digital.

### 5.2 Objetivos específicos

- Actualizar el marco normativo y regulatorio del sector postal.
- Promover la inclusión de los operadores postales en el ecosistema del comercio electrónico.
- Fomentar planes y estrategias encaminados a promover la innovación en el sector postal.
- Impulsar la masificación del uso de las TIC en logística del sector postal para fortalecer la formación de capital humano.

### 5.3 Plan de acción

#### Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Edificio Murillo Toro, Carrera 8a, entre calles 12A y 12B

Código Postal: 111711 . Bogotá, Colombia

T: +57 (1) 3443460 Fax: 57 (1) 344 2248



A continuación, se presentan las estrategias y líneas de acción que llevarán al cumplimiento de los objetivos para modernizar el sector postal en Colombia

### **5.3.1 OBJETIVO 1: Actualizar el marco normativo y regulatorio del sector postal.**

#### **5.3.1.1 ESTRATEGIA 1: El Ministerio determinará e implementará estrategias que fortalezcan el marco normativo del sector postal encaminado a generar y promover innovación y transformación.**

**Línea de acción 1:** El MinTIC propondrá un proyecto de ley para la actualización de la Ley 1369 de 2009 en el marco del plan TIC 2018 -2022, la transformación digital del estado, sectorial y territorial, el Plan Nacional de Desarrollo y en el documento CONPES sobre la Política Nacional Logística (CONPES 3982 de 2020). Esta actividad deberá estar terminada antes del tercer trimestre de 2020.

Se contemplarán los siguientes aspectos: habilitación general; régimen de licencias; precisión de definiciones como: objetos postales, redes postales y envíos masivos; definición del SPU; tope de la contraprestación periódica; diferenciación clara de mensajería expresa y transporte de carga; peso máximo de las encomiendas; mecanismos de elección del OPO; franquicia; prestación de servicios a nivel local o regional; área de reserva; lineamientos para el régimen tarifario del SPU; fortalecer y modernizar las funciones de inspección; vigilancia y control del sector; entre otros.

**Línea de acción 2:** El MinTIC fortalecerá la Subdirección de Asuntos Postales incluyendo la revisión de las funciones a su cargo para apoyar y estar en línea con el desarrollo del comercio electrónico, y los planes y proyectos del gobierno nacional respecto a la operación de los servicios postales en Colombia, así como de la potencial aprobación del proyecto de Ley referido en la línea de acción anterior. Esta actividad deberá estar terminada antes del cuarto trimestre de 2021

**Línea de acción 3:** El MinTIC realizará un estudio normativo respecto al comercio electrónico y el sector postal, con el fin de determinar la necesidad de la realización de un acto administrativo que permita ordenar y gestionar el sector postal en el contexto del comercio electrónico y pagos electrónicos. Esta actividad deberá estar terminada antes del cuarto trimestre de 2021.

**Línea de acción 4:** El MinTIC revisará, actualizará y definirá procedimientos técnicos respecto a la actualización del Registro de Operadores Postales y su reglamentación en el marco de la normatividad postal vigente. Esta actividad deberá estar terminada antes del cuarto trimestre de 2021.

#### **Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

Edificio Murillo Toro, Carrera 8a, entre calles 12A y 12B

Código Postal: 111711 . Bogotá, Colombia

T: +57 (1) 3443460 Fax: 57 (1) 344 2248



**Línea de acción 5:** El MinTIC realizará un diagnóstico normativo, de ejecución y cumplimiento de la actual concesión, así como al concesionario de correo, de tal manera que sirva como insumo para evaluar las condiciones de la futura concesión de correo, definir oportunidades, mejoras y posibles cambios en un nuevo proceso que se establecerá para la concesión que iniciará en el año 2024. Esta actividad deberá estar terminada antes del cuarto trimestre de 2022.

**Línea de acción 6:** El MinTIC diseñará una estrategia para actualizar la normatividad y promover la innovación en los servicios postales de pago, enmarcado en las estrategias nacionales de inclusión financiera. Esta actividad deberá estar terminada antes del cuarto trimestre de 2020.

**Línea de acción 7:** El MinTIC actualizará la normatividad respecto a las funciones del OPO, las condiciones de prestación del servicio dentro de la concesión, y evaluará nuevas estrategias que fortalezcan la prestación del servicio postal que ofrece, dentro de las que se encuentran la canasta de servicios, la metodología del reconocimiento del déficit, las condiciones de prestación y de procedimientos para obtención eficiente de los recursos y facilitar la interacción con el sector postal y el MinTIC. Esta actividad deberá estar terminada antes del segundo trimestre de 2021.

**Línea de acción 8:** El MinTIC establecerá nuevas estrategias de vigilancia y control, encaminadas al fortalecimiento de los sistemas de información del sector postal, para ello, evaluará las nuevas tecnologías que se están implementando en la operación postal de cara a la pertinencia y necesidad de establecer eventuales reportes de información periódica que permita un mejor monitoreo y seguimiento del sector postal. Esta actividad deberá estar terminada antes del cuarto trimestre de 2021.

**5.3.1.2 ESTRATEGIA 2: La CRC revisará y actualizará el marco regulatorio del sector postal encaminado a generar y promover calidad, innovación y transformación en el sector.**

**Línea de acción 9:** La CRC analizará la viabilidad del SandBox regulatorio del sector postal, que incluya entre otros aspectos, el uso de tecnologías como blockchain, giros electrónicos, otras modalidades de giros postales, efectos de tecnologías 4RI para la cadena logística, carencias o brechas tecnológicas para la integración del sector postal con las cadenas logísticas entre otros. Esta actividad deberá estar terminada antes del cuarto trimestre de 2021.



**Línea de acción 10:** La CRC realizará un diagnóstico del sistema tarifario, en coordinación con el MinTIC, para todos los servicios incluidos en la canasta del servicio postal universal, previo su respectiva actualización. Adicionalmente se revisará lo que concierne a las imposiciones de envíos masivos, y demás reglas tarifarias para el SPU; de acuerdo con los recursos disponibles para su financiación y la política pública del sector postal establecida por el MinTIC, conforme lo señalado por la Ley 1978 de 2019. Esta actividad deberá estar terminada antes del cuarto trimestre de 2021.

**Línea de acción 11:** La CRC revisará y actualizará los indicadores técnicos y de calidad, que permita a la administración evaluar la gestión del OPO y todos los servicios prestados por este, y de igual manera, los indicadores de los demás operadores postales, como los de mensajería expresa. Así como revisará el Régimen de protección de usuarios para el sector postal. Esta actividad deberá estar terminada antes del cuarto trimestre de 2020.

### **5.3.2 OBJETIVO 2: Promover la inclusión de los operadores postales en el ecosistema del comercio electrónico.**

#### **5.3.2.1 ESTRATEGIA 3: El Ministerio promoverá e impulsará la inclusión de los operadores postales en el e-Commerce.**

**Línea de acción 12:** El MinTIC en conjunto con el DNP adelantará una evaluación de los mecanismos para el desarrollo del comercio electrónico, con el propósito de definir estrategias, acuerdos y actividades para incentivar su apropiación y uso, como herramienta del sector postal para envío y recibo de objetos postales dentro y fuera de Colombia. Esta actividad deberá estar terminada antes del cuarto trimestre de 2021.

**Línea de acción 13:** El MinTIC en coordinación con entidades de comercio en Colombia, asociaciones de MIPyMes, universidades, y organizaciones públicas y privadas entre otras, realizará una identificación de clústeres de servicios logísticos que permitan propender por el desarrollo de sistemas informáticos estandarizados extremo a extremo y la aplicación de soluciones basadas en tecnologías de la 4RI. Esta actividad deberá estar terminada antes del cuarto trimestre de 2021.

**Línea de acción 14:** El MinTIC en coordinación con la DIAN, y entidades aduaneras del país, realizarán un diagnóstico, mesas de trabajo y ajustes normativos que permitan dinamizar la actividad postal de Colombia tanto para entrada como salida de objetos postales; esto incluirá la estructuración del Comité de



Contacto Postal Aduanero conforme a la Ley 1369 de 2009 y el Decreto 390 de 2016. Esta actividad deberá estar terminada antes del segundo trimestre de 2022.

### **5.3.3 OBJETIVO 3: Fomentar planes y estrategias encaminados a promover la innovación en el sector postal.**

#### **5.3.3.1 ESTRATEGIA 5: El Ministerio fortalecerá la estrategia para la apropiación, difusión y uso del código postal.**

**Línea de acción 15:** El MinTIC realizará un diagnóstico de la calidad de los datos y fuentes de información para diseñar un procedimiento técnico en el manejo e intercambio de la misma, necesaria para la actualización de la base de datos geográfica del Código Postal. Optimizando los procesos y diseñando los mecanismos para la gestión de los datos del código postal con las entidades responsables de su manejo y administración, de acuerdo con el Decreto 852 de 2013. Esta actividad deberá estar terminada antes del cuarto trimestre de 2021.

**Línea de acción 16:** El MinTIC en coordinación con el DANE, el IGAC, y otras entidades que administren información geográfica realizará los convenios y acuerdos interadministrativos para la gestión, compartición de datos y acceso a la base de datos de código postal para promover su actualización, la adopción a gran escala, la difusión y apropiación, uso en las entidades del estado, grandes sectores de la economía, la logística y la ciudadanía en general, ajustando las condiciones normativas y técnicas para uso correcto, eficiente y georreferenciado del código postal. Esta actividad deberá estar terminada antes del cuarto trimestre de 2022.

#### **5.3.3.2 ESTRATEGIA 6: El Ministerio fortalecerá la implementación de analítica de datos en el sector postal como insumo en el proceso de toma de decisiones.**

**Línea de acción 17:** El MinTIC realizará el estudio e implementación de un sistema de información compartido que permita brindar datos respecto a la operación, seguimiento, análisis financiero y cumplimiento de la operación del sector, para la posterior toma de decisiones por parte del MinTIC y la actualización del contenido de los actuales reportes y boletines de información publicados respecto al sector Postal. Esta actividad deberá estar terminada antes del cuarto trimestre de 2022.

#### **5.3.3.3 ESTRATEGIA 7: El Ministerio promoverá la inclusión de estrategias de innovación**



**orientadas hacia el sector postal.**

**Línea de acción 18:** El MinTIC, a partir del 2022, promoverá el desarrollo de aplicaciones tecnológicas para la optimización de los procesos de distribución logística en el país, mediante, alianzas y convenios entre otros con el Centro de Excelencia y Apropiación en Internet de las Cosas (CEA-IoT), el Centro de Excelencia y apropiación en Big Data y Data Analytics – Alianza CAOBA y otras entidades público-privadas afines, con el fin de promover el uso de nuevas tecnologías y proyectos para el transporte de objetos postales.

#### **5.3.4 OBJETIVO 4: Impulsar la masificación del uso de las TIC en logística del sector postal para fortalecer la formación de capital humano.**

**5.3.4.1 ESTRATEGIA 8: El Ministerio promoverá la formación de capital humano en áreas relacionadas con el sector postal, logística, e-Commerce.**

**Línea de acción 19:** El MinTIC, a partir del 2022, fortalecerá y promoverá la participación en diversos programas como Talento TI y estrategias de apropiación digital enfocados en la formación en: herramientas de transformación digital, gestión de procesos logísticos de los operadores postales, mejores prácticas, uso de nuevas tecnologías para el sector logístico, comercio electrónico, entre otros.

## **6. GLOSARIO Y CONCEPTOS**

### **6.1 Glosario general del sector postal**

#### **6.1.1 Definiciones contenidas en la Ley 1369 de 2009:**

**Servicio Postal Universal (SPU):** 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.

**Servicios Postales:** Los Servicios Postales consisten en el desarrollo de las actividades de recepción, clasificación, transporte y entrega de objetos postales a través de redes postales, dentro del país o para



envío hacia otros países o recepción desde el exterior. Son servicios postales, entre otros, los servicios de correo, los servicios postales de pago y los servicios de mensajería expresa.

**Servicio de Mensajería Expresa:** Servicio postal urgente que exige la aplicación y adopción de características especiales para la recepción, recolección, clasificación, transporte y entrega de objetos postales hasta de 5 kilogramos. Este peso será reglamentado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

**Servicios Postales de Pago:** Conjunto de servicios de pago prestados mediante el aprovechamiento de la infraestructura postal exclusivamente. Se consideran servicios postales de pago entre otros:

1. **Giros Nacionales.** Servicio mediante el cual se ordenan pagos a personas naturales o jurídicas por cuenta de otras, en el territorio nacional, a través de una red postal. La modalidad de envío podrá ser entre otras, física o electrónica.
2. **Giros Internacionales.** Servicio prestado exclusivamente por el Operador Postal oficial o concesionario de Correo, mediante el cual se envía dinero a personas naturales o jurídicas por cuenta de otras, en el exterior. La modalidad de envío podrá ser, entre otras, física o electrónica. Los giros internacionales están sometidos a lo señalado en la Ley 9 de 1991, sus modificaciones, adiciones y reglamentos.
3. **Otros.** Servicios que la Unión Postal Universal clasifique como tales.

**Servicio de Correo:** Servicios Postales prestados por el Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo:

1. **Envíos de Correspondencia:** Es el servicio por el cual el Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo recibe, clasifica, transporta y entrega objetos postales.
2. **Envíos prioritarios de correo:** Envíos hasta 2 Kg de peso transportados por la vía más rápida, sin guía y sin seguimiento.
3. **Envíos no prioritarios de correo:** Envíos en los cuales el remitente ha elegido una tarifa menos elevada, lo que implica un plazo de distribución más largo, sin guía y sin seguimiento.
4. **Encomienda.** Servicio obligatorio para el Operador Postal Oficial o Concesionario de correo, que consiste en la recepción, clasificación, transporte y entrega no urgente, de objetos postales, mercancías, paquetes o cualquier artículo de permitida circulación en el territorio nacional o internacional, con o sin valor declarado, hasta un peso de 30 Kg, conforme a lo establecido por la Unión Postal Universal.



5. **Servicio de Correo Telegráfico:** Admisión de telegramas y su transmisión mediante el operador habilitado para prestar el servicio de telegrafía, y posterior entrega a un destinatario de manera física.
6. **Correo certificado:** Definido por la UPU como servicio accesorio a los servicios de correspondencia y encomienda, que comporta una garantía fija contra los riesgos de pérdida, expoliación o avería, y que facilita al remitente, a petición de éste, una prueba de depósito del envío postal y de su entrega al destinatario.

**Objetos Postales:** Objetos con destinatario, presentados en la forma definitiva en que deban ser transportado por el Operador de Servicios Postales. Se consideran objetos postales entre otros las cartas, tarjetas postales, telegramas, extractos de cuentas, recibos de toda clase, impresos, periódicos, cecogramas, envíos publicitarios, muestras de mercaderías y pequeños paquetes. A continuación, se definen los siguientes objetos postales:

1. **Carta:** Es toda comunicación escrita de carácter personal con indicación de remitente y destinatario, movilizada por las redes postales. Su peso puede ser hasta de dos (2) kilogramos.
2. **Impresos:** Es toda clase de impresión en papel u otro material. Los impresos incluyen, folletos, catálogos, prensa periódica y revistas de hasta dos (2) kg.
3. **Telegrama:** Es una comunicación escrita y breve para ser entregada mediante el servicio de correo telegráfico.
4. **Cecograma:** Impresiones que utilicen signos de cecografía en sistema braille, braille- tinta o alto relieve destinadas exclusivamente para el uso de personas no videntes o con limitación visual. Se incluyen dentro de los cecogramas los libros, revistas, libros hablados digitales y el papel destinado para el uso de los ciegos. Los cecogramas tienen un peso de hasta de siete (7) kg.
5. **Saca M.** Saca que contiene diarios, publicaciones periódicas y documentos impresos similares, consignados a la dirección del mismo destinatario y con el mismo destino, de hasta treinta (30) kg.
6. **Objetos postales masivos.** Número plural de objetos postales que se entregan a un operador postal para ser repartido entre un plural de destinatarios.
7. **Pequeño paquete.** Es un objeto de hasta dos (2) kg de peso.

**Operador de Servicios Postales:** Es la persona jurídica, habilitada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que ofrece al público en general servicios postales, a través de una red postal. Los operadores de servicios postales pueden tener tres categorías:



1. **Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo:** Persona jurídica, habilitada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que mediante contrato de concesión, prestará el servicio postal de correo y mediante habilitación, los servicios de Mensajería expresa y servicios postales de pago, a nivel nacional e internacional.
2. **Operador de servicios Postales de Pago:** Persona jurídica, habilitada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para prestar servicios postales de pago, y está sometido a la reglamentación que en materia de lavado de activos disponga la Ley y sus decretos reglamentarios.
3. **Operador de Mensajería Expresa:** Es la persona jurídica, habilitada por el Ministerio de Comunicaciones para ofrecer al público un servicio postal urgente con independencia de las redes postales oficiales de correo nacional e internacional, que exige la aplicación y adopción de características especiales para la recepción, recolección, clasificación, transporte y entrega.

**Franquicias:** 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 regirá por lo dispuesto en el artículo 47 de la presente Ley.

**Redes Postales:** Son el conjunto de instalaciones, equipos y demás dispositivos destinados a la prestación de los servicios postales ofrecidos al público en general de manera directa o indirecta por los Operadores de Servicios Postales. Hacen parte de la Red Postal los puntos de atención a los usuarios de servicios Postales.

**Remitente:** Persona natural o jurídica que utiliza servicios postales, con el fin de enviar objetos postales, a un destinatario local, nacional o internacional.

**Destinatario.** Persona natural o jurídica a quien se dirige por parte del remitente un objeto postal.

### 6.1.2 Definiciones generales<sup>23</sup>

**Registro de Operadores Postales:** Es un listado abierto por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para que los Operadores Postales se inscriban como tales, incluyendo y actualizando la información solicitada de conformidad con la presente Ley.

---

<sup>23</sup> Disponible en <http://www.4-72.com.co/GlosarioPostal>



**Estampilla:** Sello postal con un valor facial, el cual se utiliza para el pago del valor de los envíos según la tarifa vigente del servicio. Adicionalmente hay quienes las coleccionan.

**Guía:** Documento que incluye los datos del remitente, destinatario y del envío como tal. Dado que la guía incluye el número de identificación del envío, no es adecuado que un envío tenga sticker y guía al mismo tiempo.

**Trazabilidad, Track and trace, Seguimiento, Rastreo:** Capacidad de poder informar en cualquier momento la ubicación de un envío postal.

**Correo tradicional:** abarca el grupo de servicios normales como cartas e impresos, que están relacionados con el sentido de comunicación de mensaje. Como sus contenidos pueden ser colocados en medio digital, sufren competencia tecnológica de otros medios existentes (teléfono, fax, e-mail, EDI, etc.)

**CRC:** Comisión de Regulación de Comunicaciones.

**OPO:** Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo.

**UPU:** Unión Postal Universal.

**SMMLV:** Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.

## 7. REFERENCIAS - BIBLIOGRAFÍA

- Ley 1369 de 2009 Por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones.
- Bases del Plan nacional de desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia pacto por la equidad” y Ley 1955 de 2019.
- Decreto 223 de 2014 el cual estableció las condiciones de prestación de los servicios del SPU.
- CONPES 3982 del 13 de enero 2020, Política Nacional Logística, Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3982.pdf>



- Plan TIC 2018 – 2022 El futuro Digital es de Todos. MinTIC Disponible en: [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-101922\\_Plan\\_TIC.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-101922_Plan_TIC.pdf)
- Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal (PIDEP) 2018.
- Consultoría: Unión Temporal creada entre Arthur D. Little Inc. y TelBroad S.A.S
- European Commission, “Main Developments in the Postal Sector (2013-2016)”, Julio 2018, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d22799b5-bbb7-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-129875866>
- International Post Corporation, Global Postal Industry Report 2018
- Boletín trimestral del sector postal – cuarto trimestre de 2019 (Cifras 2017, 2018, 2019)
- Unión Postal Universal, Consejo de Administración, Documento CA 2 2018.1 Doc 7, 2 de marzo de 2018
- Arthur DLittle. Diagnóstico normativo y técnico para adelantar la modernización del sector postal colombiano. Entregable 4.2. Bogotá, marzo 2020.
- Unión Postal Universal, Consejo de Administración, Documento CA 2 2018.1 Doc 7, 2 de marzo de 2018
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2017). El comercio electrónico en Colombia: análisis integral y perspectiva regulatoria. Bogotá.
- eShopper Barometer de SEUR, primer trimestre 2019
- eMarketer, Global e-Commerce 2019, Disponible en: <https://www.emarketer.com/content/global-ecommerce-2019>
- eMarketer, Worldwide retail ecommerce sales: eMarketer’s updated estimates and forecast through 2019, 2015
- ASOPOSTAL y CNC, Estudio de mercado para nuevos servicios postales, enero 2020.



El futuro digital  
es de todos

MinTIC

