



El futuro digital  
es de todos

MinTIC

# PLAN DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR POSTAL 2020-2024





## MINISTERIO



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

Karen Abudinen Abuchaibe



### Viceministro de Conectividad

Iván Antonio Mantilla Gaviria



### Viceministro de Transformación 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

Andrea Acevedo Guerrero

Lina Mercedes Beltrán Hernández

Jimena Alejandra Dávila Barragán

Cristhian Lizcano Ortiz

Claudia Consuelo Martínez Becerra

Camilo Molano Trujillo

Rafael Antonio Niño Vargas

**Bogotá Septiembre, 2020**



## 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 .....                  | 10 |
| 2.1.3 | Experiencias internacionales relacionadas .....                         | 14 |
| 2.2   | Justificación .....                                                     | 18 |
| 3.    | MARCO CONCEPTUAL.....                                                   | 19 |
| 3.1   | Servicios postales.....                                                 | 19 |
| 3.2   | Redes postales .....                                                    | 19 |
| 3.3   | Operador Postal Designado (OD) y Operador Postal Oficial (OPO) .....    | 19 |
| 3.4   | Código postal.....                                                      | 20 |
| 4.    | DIAGNÓSTICO.....                                                        | 21 |
| 4.1   | Estado actual del sector postal .....                                   | 21 |
| 4.2   | Marco normativo y regulatorio desactualizado.....                       | 27 |
| 4.2.1 | El Servicio Postal Universal .....                                      | 27 |
| 4.2.2 | Régimen de tarifas para el SPU .....                                    | 30 |
| 4.2.3 | Definiciones en el SPU .....                                            | 31 |
| 4.2.4 | Contrato de concesión del OPO y participación del Gobierno en SPN ..... | 35 |
| 4.2.5 | Definición de servicios postales, objetos postales y red postal .....   | 36 |
| 4.2.6 | Habilitación para la prestación de servicios postales.....              | 36 |
| 4.2.7 | Servicios postales de pago .....                                        | 37 |
| 4.2.8 | Contraprestaciones a cargo de los operadores postales .....             | 39 |



|        |                                                                                                                                                             |    |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.2.9  | Fortalecimiento y modernización de las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo el MinTIC y migración a una Supervisión Basada en Riesgos..... | 40 |
| 4.2.10 | Análisis de posibles modificaciones regulatorias por parte de la CRC .....                                                                                  | 41 |
| 4.3    | Poca inclusión de los operadores postales en el ecosistema del comercio electrónico.....                                                                    | 43 |
| 4.4    | Ausencia de planes y estrategias encaminados a promover la innovación en el sector postal .                                                                 | 50 |
| 4.4.1  | Innovación en la cadena de valor del comercio electrónico a nivel internacional.....                                                                        | 50 |
| 4.4.2  | Innovación en el sector postal colombiano .....                                                                                                             | 52 |
| 4.5    | Bajo nivel de formación de capital humano para impulsar el uso de las TIC en la logística del sector postal.....                                            | 56 |
| 5.     | PROPUESTA - DEFINICIÓN DE POLÍTICA POSTAL.....                                                                                                              | 57 |
| 5.1    | Objetivo general .....                                                                                                                                      | 57 |
| 5.2    | Objetivos específicos.....                                                                                                                                  | 57 |
| 5.3    | Plan de acción .....                                                                                                                                        | 57 |
| 5.3.1  | OBJETIVO 1: Actualizar el marco normativo y regulatorio del sector postal.....                                                                              | 57 |
| 5.3.2  | OBJETIVO 2: Promover la inclusión de los operadores postales en el ecosistema del comercio electrónico.....                                                 | 61 |
| 5.3.3  | OBJETIVO 3: Fomentar planes y estrategias encaminados a promover la innovación en el sector postal. ....                                                    | 61 |
| 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.....                  | 63 |
| 6.     | GLOSARIO Y CONCEPTOS.....                                                                                                                                   | 63 |
| 6.1    | Glosario general del sector postal.....                                                                                                                     | 63 |
| 6.1.1  | Definiciones contenidas en la Ley 1369 de 2009:.....                                                                                                        | 63 |
| 6.1.2  | Definiciones contenidas en la Ley 1442 de 2011.....                                                                                                         | 66 |
| 6.1.3  | Definiciones generales .....                                                                                                                                | 67 |
| 6.2    | Siglas y Abreviaciones .....                                                                                                                                | 67 |
| 7.     | REFERENCIAS - BIBLIOGRAFÍA.....                                                                                                                             | 68 |





## INDICE DE FIGURAS

|                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| FIGURA 1: VENTAS GLOBALES DE COMERCIO ELECTRÓNICO.....                                                    | 14 |
| FIGURA 2: CRECIMIENTO DEL COMERCIO ELECTRÓNICO POR REGIÓN EN 2019 .....                                   | 15 |
| FIGURA 3: PENETRACIÓN DE LOS COMPRADORES EN LÍNEA .....                                                   | 16 |
| FIGURA 4 EVOLUCIÓN GLOBAL DEL CORREO POSTAL Y LA PAQUETERÍA.....                                          | 22 |
| FIGURA 5 COMPOSICIÓN DEL SECTOR POSTAL COLOMBIANO (INGRESOS EN 2019) .....                                | 23 |
| FIGURA 6 EVOLUCIÓN DE LOS ENVÍOS DE MÁS DE 1KG– MENSAJERÍA EXPRESA.....                                   | 24 |
| FIGURA 7 EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS POR ENVÍOS DE MÁS DE 1KG – MENSAJERÍA EXPRESA<br>.....                 | 25 |
| FIGURA 8 EVOLUCIÓN DE LOS ENVÍOS MASIVOS, MENSAJERÍA EXPRESA.....                                         | 26 |
| FIGURA 9 EVOLUCIÓN PAQUETERÍA, SERVICIO DE CORREO .....                                                   | 27 |
| FIGURA 10 DÉFICIT SERVICIO POSTAL UNIVERSAL 2009 – 2019 .....                                             | 31 |
| FIGURA 11 CADENA DE VALOR DEL COMERCIO ELECTRÓNICO .....                                                  | 44 |
| FIGURA 12 RANKING MUNDIAL DE COMERCIO ELECTRÓNICO B2C .....                                               | 45 |
| FIGURA 13 GRADO DE INTEGRACIÓN DE LOS JUGADORES GLOBALES EN EL COMERCIO<br>ELECTRÓNICO.....               | 47 |
| FIGURA 14 GRADO DE INTEGRACIÓN DE LOS PRINCIPALES JUGADORES NACIONALES EN EL<br>COMERCIO ELECTRÓNICO..... | 47 |
| FIGURA 15 GRADO DE INTEGRACIÓN OTROS JUGADORES NACIONALES EN EL COMERCIO<br>ELECTRÓNICO.....              | 48 |
| FIGURA 16 GRADO DE INTEGRACIÓN DE 4-72 EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO .....                                   | 49 |
| FIGURA 17 RESUMEN DE MEJORES PRÁCTICAS EN COMERCIO ELECTRÓNICO .....                                      | 50 |



## INDICE DE TABLAS

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| TABLA 1: DESAFÍOS PARA LOS ACTORES DEL SECTOR POSTAL .....                                                           | 16 |
| TABLA 2 OFERTA MÍNIMA DE SERVICIOS SPU.....                                                                          | 27 |
| TABLA 3 COMPARATIVO CANASTA AMPLIADA DEL SPU VS. CANASTA DE COLOMBIA .....                                           | 28 |
| TABLA 4 CORRESPONDENCIA NO PRIORITARIA DE OBJETOS POSTALES DE HASTA DOS (2) KG<br>DE PESO.....                       | 32 |
| TABLA 5 CORRESPONDENCIA PRIORITARIA DE OBJETOS POSTALES .....                                                        | 32 |
| TABLA 6 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS DE LOS SERVICIOS POSTALES Y EL<br>SERVICIO DE TRANSPORTE DE CARGA..... | 33 |
| TABLA 7 FACTORES EXTERNOS COMO RETOS EN AMBIENTES DE COMERCIO ELECTRÓNICO ..                                         | 46 |
| TABLA 8 INCLUSIÓN DEL SERVICIO DE DISEÑO Y GESTIÓN DE PÁGINAS WEB .....                                              | 51 |
| TABLA 9 MEJORA DE LA FLEXIBILIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN Y PUNTOS DE ENTREGA.....                                        | 52 |
| TABLA 10 PRINCIPALES INNOVACIONES DE LOS OPERADORES POSTALES.....                                                    | 54 |



## 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 del “Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (PND), el Plan TIC 2018 – 2022, el Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal (PIDEP) de 2018, el documento CONPES 3982 de política nacional logística y el documento CONPES 3975 de política nacional para la transformación digital e inteligencia artificial, que resaltan la necesidad de potencializar los servicios postales en el marco de una economía cada vez más digital y el comercio electrónico.

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 de productos de todos los sectores de la economía y, además, han facilitado el envío de piezas postales a zonas alejadas del país. Es necesario ahora aprovechar el uso de las TIC para promover el crecimiento y la modernización del sector postal, que se posiciona como un facilitador relevante para el comercio electrónico y para diversas actividades socioeconómicas en un entorno digital.

Por lo anterior, es prioritario trabajar en el fortalecimiento del sector postal, realizando 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 para el trabajo del sector logístico, e incentivando la innovación y el uso de nuevas tecnologías, con la finalidad de impulsar la economía del país y mejorar la calidad de vida de los colombianos.

Es por esto que el MinTIC realizó un estudio para identificar y eliminar las principales barreras del sector postal, en el marco de la economía digital, y de manera particular en el comercio electrónico, fomentando así un ambiente propicio para la innovación y la inversión en el sector. En este sentido, durante el año 2019 se realizó un diagnóstico normativo y técnico, con el objetivo de promover la modernización del sector postal colombiano, lo anterior apoyado en la realización de mesas de trabajo y entrevistas con los operadores postales y demás agentes de la industria.





En resumen, tomando los resultados del PIDEP, el diagnóstico normativo y técnico adelantado en 2019, las mesas de trabajo, las necesidades del sector y los análisis realizados en el Ministerio, se desarrolló el presente Plan. Éste comprende igualmente un análisis del escenario internacional, un diagnóstico de la situación y un marco conceptual del sector postal como referentes para la construcción e implementación 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 las 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 2006 se elaboró el PIDEP, buscando apoyar la reforma del sector postal colombiano, en el cual se establecieron cuatro componentes fundamentales, el Servicio Postal Universal (SPU), la política sectorial, la 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 legal de los servicios postales y los determinó como servicios públicos. En segundo lugar, llevó a la expedición del Decreto 223 de 2014 que estableció las condiciones de prestación de los servicios comprendidos en el SPU y, a su vez, a los diferentes Decretos reglamentarios de la Ley 1369 de 2009, hoy en día compilados en el Decreto único reglamentario del sector TIC (Decreto 1078 de 2015). Estas 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 definen 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 MinTIC, fijaría la política general de los Servicios Postales, dentro del marco general de la Política de Comunicaciones, y asignó funciones a otras autoridades involucradas en el sector postal, siendo la Comisión de Regulación 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.

Es de indicarse que, en esencia la Ley 1369 de 2009 estuvo dirigida a llevar a cabo la reorganización normativa e institucional del sector postal, promover por la formalización de los agentes prestadores de servicios postales y fomentar el respeto de los derechos y condiciones laborales de los empleados de los operadores de tales servicios acorde con la normatividad laboral aplicable.

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 establece en su artículo primero que cada país miembro hará el máximo esfuerzo para que en su territorio se preste al menos uno de los servicios postales de pago, siendo el giro en efectivo el servicio que es prestado actualmente en el país.

Recientemente, la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el PND 2018-2022, modificó los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 1369 de 2009, en lo referente a las infracciones, sanciones y criterios de graduación en la imposición de sanciones por la prestación de servicios postales. A su vez, a través del artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, la cual modernizó el sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se modificó el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 y le otorgó a la CRC, entre sus funciones, la de fijar las tarifas de los servicios pertenecientes al SPU, así como la de fijar 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 MinTIC.

Adicionalmente, la CRC ha ejecutado la hoja de ruta regulatoria para el sector postal 2018 – 2020, y expidió diversas Resoluciones tales como la Resolución CRC 5588 de 2019 relativa a la revisión y actualización de indicadores de calidad de los servicios postales, la Resolución CRC 5587 de 2019 de revisión del





régimen de protección a usuarios del sector postal, y la Resolución CRC 5900 de 2020 mediante la cual se definieron los mercados relevantes del sector postal, entre otras medidas regulatorias adoptadas.

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

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

#### **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), se constituye en el marco general para fijar los programas, inversiones y metas para el Gobierno nacional, el cual 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.

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 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, esto como consecuencia 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 PIDEP, es un proyecto mundial de cooperación de la Unión Postal Universal, que tiene como objetivo fundamental promover el fortalecimiento del sector postal 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 de Servicios Postales Nacionales S.A. (SPN) o 4-72, actuando en su calidad de Operador Postal Oficial (OPO)<sup>1</sup>; la 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 representantes de la UPU y la Unión Postal de la Américas, España y Portugal (UPAEP).

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 OPO tiene un control parcial e indirecto sobre la red y la calidad del servicio, ya que el 87% de su operación recae principalmente en los expendios y aliados comerciales.

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, 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<sup>2</sup> propuso realizar los siguientes cambios: la localización de los puntos debe recaer en las gerencias regionales del OPO; 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; finalmente, que todos los expendios deben estar conectados con el sistema de admisión de envíos de la compañía.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1369 de 2009, el Operador Postal Oficial corresponde a la persona jurídica que, por medio de un contrato de concesión otorgado por el MinTIC, presta en exclusividad los servicios de correo, el SPU, distribución de correo telegráfico, correo internacional saliente y giros internacionales.

<sup>2</sup> Los expendios son puntos operados por terceros, donde se realiza la admisión exclusivamente de servicios correo de 4-72 y la distribución de envíos publicados en lista de correo.



- Dividir los plazos de entrega en seis tipos, a saber: intracapitales, interurbano, rural, urgentes, ordinarios, y zona rural.
- Mejorar sustancialmente los tiempos de entrega.
- Establecer como indicador, máximo un evento de seguridad por cada 10.000 envíos para servicios de correspondencia, mientras para encomiendas, máximo 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 OPO 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 OPO debe presentar las tarifas para su aprobación, dentro de los dos (2) primeros meses del año. Para esta aprobación, se deben tener en cuenta que las tarifas respondan a los costos en que incurre el Operador, 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>3</sup>.

Así mismo, en relación con el código postal, este plan estableció que, en convenio con SPN o 4-72, 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.

---

<sup>3</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



#### 2.1.2.4 Documento CONPES 3975 Política Nacional para la Transformación Digital de 2019

El Documento CONPES 3975 es un documento de política pública que busca aumentar la generación de valor social y económico a través de la transformación digital del sector público y del sector privado, mediante la disminución de barreras, el fortalecimiento del capital humano y el desarrollo de condiciones habilitantes, para que Colombia pueda aprovechar las oportunidades y enfrentar los retos relacionados con la cuarta revolución industrial. Dentro de las recomendaciones y acciones incluidas, se determinó la necesidad que el MinTIC diseñe una estrategia de apoyo encaminada al desarrollo e implementación de tecnologías maduras y avanzadas que fortalezcan los procesos que intervienen en la cadena de valor del comercio electrónico, con el fin de que los empresarios colombianos puedan acceder a diferentes alternativas de comercialización en línea, de bienes y servicios, permitiendo fortalecer el tejido empresarial y así expandir sus negocios a mercados nacionales e internacionales.

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

El documento CONPES 3982 es un instrumento 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 documento CONPES a realizar 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, 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 documento 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 herramienta que permita evidenciar las necesidades, oportunidades y actividades para el logro de los objetivos mencionados dentro del documento CONPES.



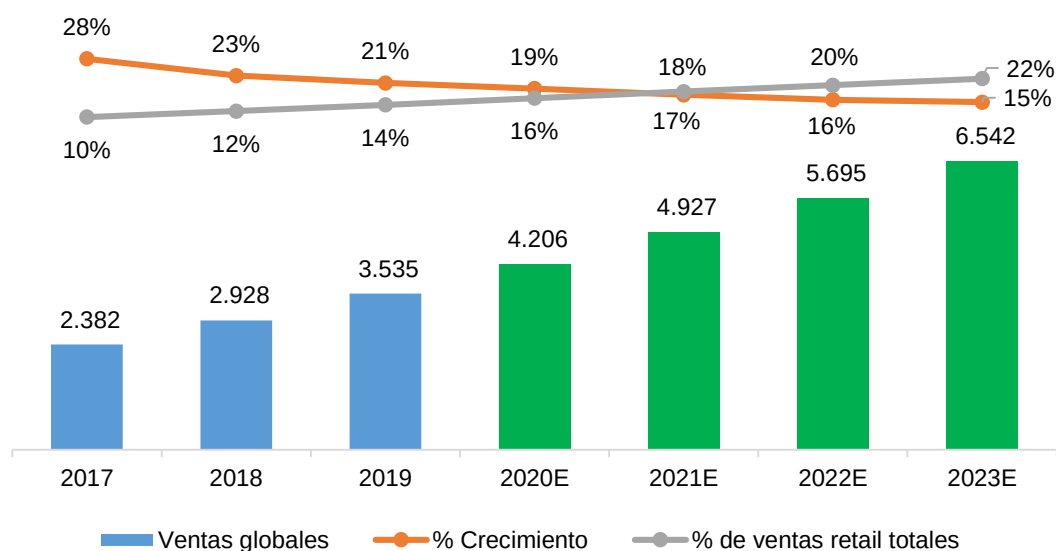


### 2.1.3 Experiencias internacionales relacionadas

Se relaciona a continuación una síntesis de las experiencias internacionales más relevantes<sup>4</sup>. El mercado global del comercio electrónico en 2019 superó en ventas los \$3 billones de USD. El incremento de este mercado en los últimos años ha sido significativo, con proyecciones para 2023 que 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 del mercado minorista, pasando de representar el 10% en 2017, al 14% en 2019, y con un estimado de 22% en 2023. Respecto al comportamiento del comercio electrónico en la pandemia ocasionada por el COVID-19, y tomando como referencia a Estados Unidos se ha proyectado un crecimiento del 20% para el 2020<sup>5</sup>, lo cual permite observar una aceleración del crecimiento respecto a lo previsto a nivel mundial antes de la pandemia.

Figura 1: Ventas globales de comercio electrónico

Ventas globales en billones de USD



Fuente: eMarketer, Global e-Commerce 2019

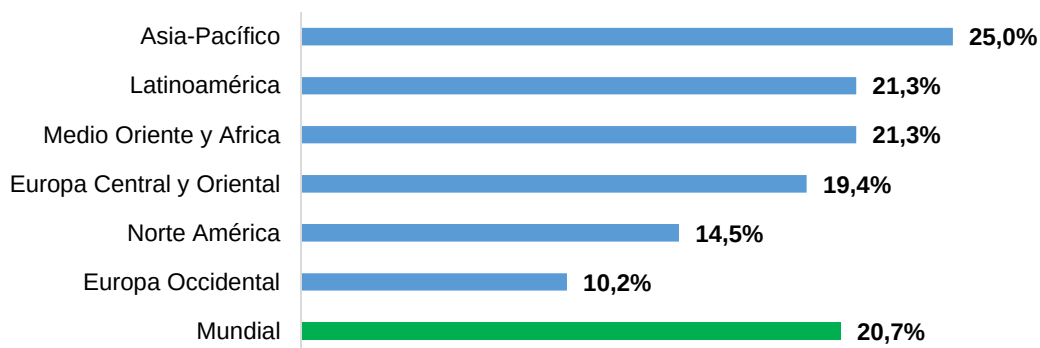
<sup>4</sup> Basado en la consultoría ejecutada para el MinTIC con el objetivo de realizar un “diagnóstico normativo y técnico para adelantar la modernización del sector postal colombiano” (Contrato No. 777 de 2019)

<sup>5</sup> COVID-19 pandemic accelerated shift to e-commerce by 5 years. IBM's U.S. Retail Index. Disponible en: <https://techcrunch.com/2020/08/24/covid-19-pandemic-accelerated-shift-to-e-commerce-by-5-years-new-report-says/>



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**



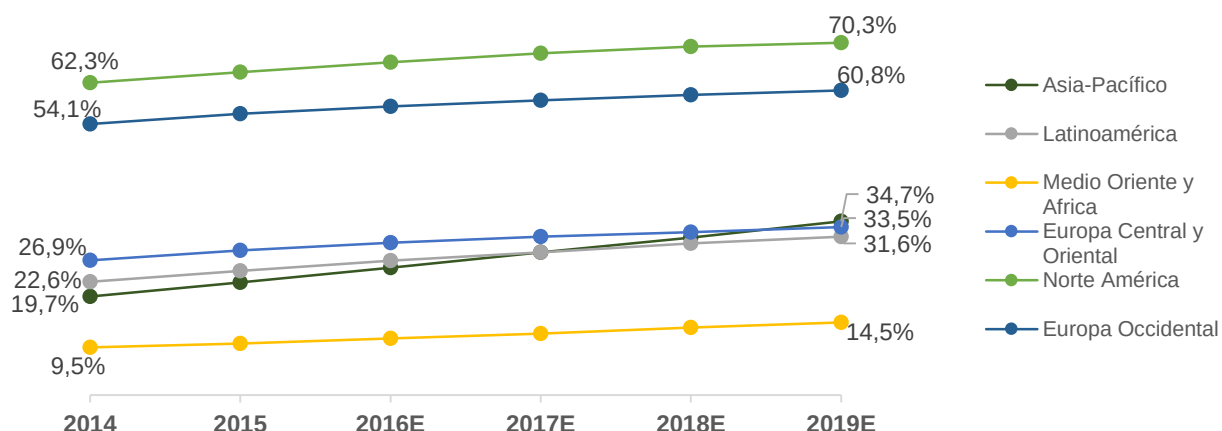
Fuente: eMarketer, Global e-Commerce 2019

Sin embargo, Latinoamérica es una de las regiones con menor cantidad de compradores en línea, con una penetración actual de alrededor del 32% (medido como el porcentaje de la población que realizó al menos una compra en línea (*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 en línea

% 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

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 como la disminución de la correspondencia, el incremento de la paquetería y la masificación de las transacciones digitales. En la Tabla 1, se identifican los desafíos que conllevan estas tres nuevas tendencias para cada tipo de actor relevante: operadores, legisladores y reguladores, usuarios postales y usuarios de comercio electrónico.

Tabla 1: Desafíos para los actores del sector postal

|                                   | Disminución de la Correspondencia                                                                                                                                                                                                                                                               | Incremento de Paquetes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Masificación de Transacciones Digitales                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <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 las ventas minoristas por Internet o e-retailers.</li> <li>* Presión para reducir costos e impacto ambiental.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Impacto en los modelos de negocio por la masificación de transacciones digitales y reducción del uso de efectivo.</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>                                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Necesidad de nueva regulación y normatividad.</li> <li>* Similitudes de cara al usuario entre los servicios postales de pago y el sector financiero.</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>                                                                                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Posibles cambios en los canales disponibles por migración digital.</li> </ul>                                                                                   |



|                                   |                                                                                                                           |                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Usuarios del Comercio electrónico | *Satisfacer las necesidades expectativas de los usuarios sobre la calidad y la asequibilidad de los servicios de entrega. | *Diseño de nuevos modelos de negocio para responder a las necesidades de los usuarios del comercio electrónico desde las transacciones digitales. |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

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, 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 ha sido generado por 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 positivamente 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, realizado con el objetivo de proteger al OPO frente a las tarifas bajas por las entregas de paquetería de Amazon<sup>6</sup>. Adicionalmente, los objetivos 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 asegurar 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.

En la **Unión Europea**, las iniciativas se han focalizado principalmente en desarrollar medidas de protección ambiental frente al creciente aumento del tráfico aéreo y terrestre para 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 de facilitar el acceso, por parte de los usuarios a la red del OPO<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Unión Temporal creada entre Arthur D. Little Inc. y TelBroad S.A.S., Diagnóstico normativo y técnico para adelantar la modernización del sector postal colombiano, Bogotá, 2019, con base en United States Postal Service: A Sustainable Path Forward Report from the Task Force on the United States Postal System, December 4, 2018.

<sup>7</sup> Unión Temporal creada entre Arthur D. Little Inc. y TelBroad S.A.S., Diagnóstico normativo y técnico..., con base en Main developments in the postal sector 2013-2016, Copenhagen Economics.



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.

Por 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<sup>8</sup>.

Finalmente, en el caso de **Chile**, 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<sup>9</sup>.

## 2.2 Justificación

Colombia también ha establecido metas y recomendaciones buscando la modernización del sector postal y la integración, tanto a la economía digital, como al comercio electrónico, siguiendo 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.

Por lo tanto, 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. Por lo anteriormente expuesto, este Ministerio presenta el plan de modernización del sector 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 y definir las actividades del sector.

---

<sup>8</sup> Unión Temporal creada entre Arthur D. Little Inc. y TelBroad S.A.S., Diagnóstico normativo y técnico...

<sup>9</sup> Unión Temporal creada entre Arthur D. Little Inc. y TelBroad S.A.S., Diagnóstico normativo y técnico...





Es necesario contar con una visión de Estado a largo plazo que permita la materialización la modernización 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 el territorio nacional o para enviar a otros países o recibir del exterior. Así mismo, los clasifica en servicios de correo, servicios postales de pago, servicios de mensajería expresa y otros servicios postales, definidos como aquellos que la unión postal universal clasifique como tales.

#### 3.2 Redes postales

De conformidad con la Ley 1369 de 2009, 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.

#### 3.3 Operador Postal Designado (OD) y Operador Postal Oficial (OPO)

De acuerdo con la definición del Convenio Postal Universal, el Operador Designado 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 UPU en su territorio. De la misma manera, el Gobierno debe comunicar a la UPU el nombre de la entidad o entidades que asumen este rol.

En relación con lo anterior, en Colombia el Operador Designado es el OPO, que se definió por medio de la Ley 1369 de 2009 como “la 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 (...) El Servicio Postal Universal (...), la Franquicia, el servicio de giros internacionales y el área de reserva (...), serán prestados por el Operador Postal Oficial de manera exclusiva en concordancia con lo dispuesto en





la presente ley” (artículo 3, Ley 1369 de 2009). En este sentido, el OPO, por medio de un contrato de concesión otorgado por el MinTIC, presta en exclusividad los servicios de correo, el Servicio Postal Universal, distribución del correo telegráfico, correo internacional saliente y giros internacionales.

### 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 (por ejemplo: 051860 correspondiente al área urbana del municipio de Santa Rosa de Osos, en el departamento de Antioquia) 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. (Por ejemplo, en el caso del código 051860, el 05 corresponde al departamento de Antioquia.)



#### 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. (Por ejemplo, en el caso del código 051860, el 0 nos indica que corresponde a una zona urbana).

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

El código postal es propiedad del Gobierno Nacional en cabeza del 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.

A la fecha, 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**

### **4.1 Estado actual del sector postal**

El sector postal ha sufrido grandes transformaciones desde la entrada en vigencia 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 del envío de paquetes o encomiendas, impulsado particularmente por el auge del comercio electrónico, fenómenos que se observan también a nivel mundial. Mientras el correo tradicional o envío de correspondencia continúa decreciendo, la paquetería aumenta a un ritmo acelerado. La correspondencia se redujo un 6% en el 2018 respecto al 2017, mientras la paquetería aumentó un 9% en ese mismo periodo.



Figura 4 Evolución global del correo postal y la paquetería

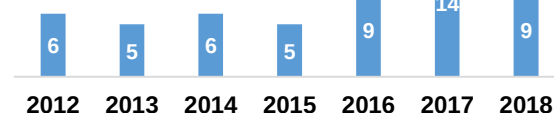
### Correspondencia

% variación interanual del volumen transportado



### Paquetería

% variación interanual del volumen transportado



Fuente: International Post Corporation, Global Postal Industry Report 2018 y 2019

Con relación al mercado de giros postales, el caso colombiano presenta algunas particularidades, como la apertura del mercado a operadores privados, quienes prestan el servicio desde 2014, lo cual ha llevado a una transformación significativa del sector en los últimos años. Este mercado movilizó \$18,9 billones en el 2019, con 136,1 millones de giros, generando ingresos a los operadores, superiores a los \$897 mil millones de pesos<sup>10</sup>. Así mismo, 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 creció un 47,6%, mientras los ingresos lo hicieron en un 30,0% y el volumen de dinero enviado en los giros un 35%<sup>11</sup>.

En su totalidad, el sector postal colombiano representó COP \$2,07 billones de pesos en ingresos, según información reportada en 2019<sup>12</sup>: En primer lugar, el 53,5% de los ingresos totales provienen del servicio de mensajería expresa, representando una cifra cercana a COP \$1.1 billones, En segundo lugar, se posiciona el servicio postal de pago con una participación del 43,3%, lo que representa más de COP \$897 miles de millones. Finalmente, 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>10</sup> MinTIC, Boletín trimestral del sector postal – Cifras cuarto trimestre de 2019.

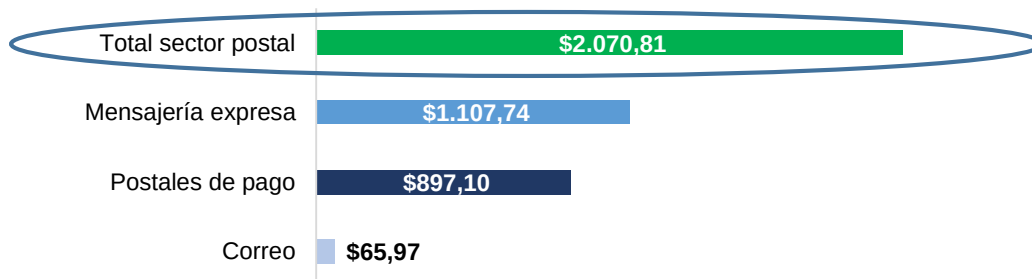
<sup>11</sup> Crecimiento del 1T de 2017 al 4T de 2019. MinTIC, Boletín trimestral del sector postal – Cifras 2017, 2018 y 2019.

<sup>12</sup> MinTIC, Boletín trimestral del sector postal – Cifras cuarto trimestre de 2019.



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

(Cifras en miles de millones de pesos)



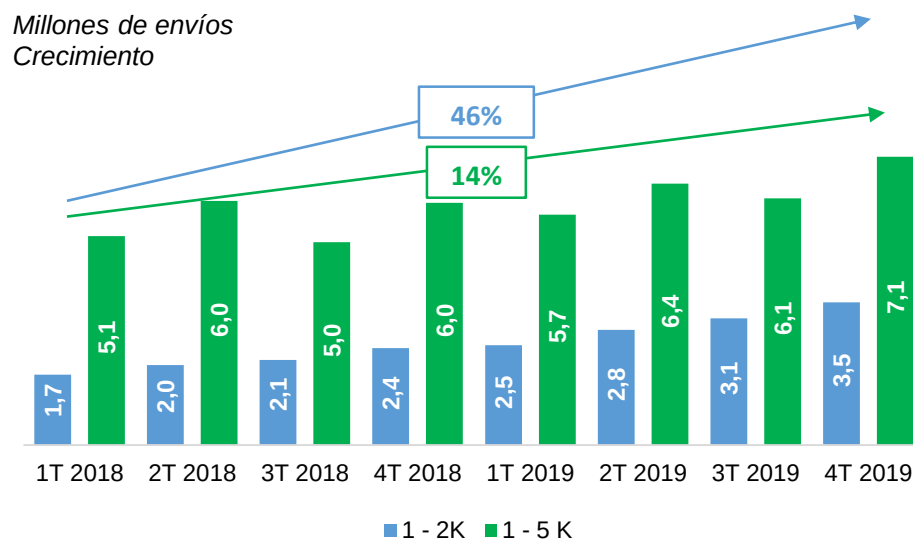
Fuente: MinTIC. Boletín trimestral del sector postal – Cifras cuarto trimestre de 2019

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 para efectos de este documento como los envíos individuales de hasta 5 kg (excluyendo aquellos menores a 1 kg en el caso de mensajería expresa) han aumentado un 14% a nivel general al comparar el acumulado de 2019 con el acumulado de 2018. En los paquetes más pequeños este crecimiento acumulado ha sido de un 46%, en ese mismo periodo<sup>13</sup>. Dicho aumento obedece principalmente al avance del comercio electrónico en Colombia.

<sup>13</sup> MinTIC, Boletín trimestral del sector postal, 2018, 2019.



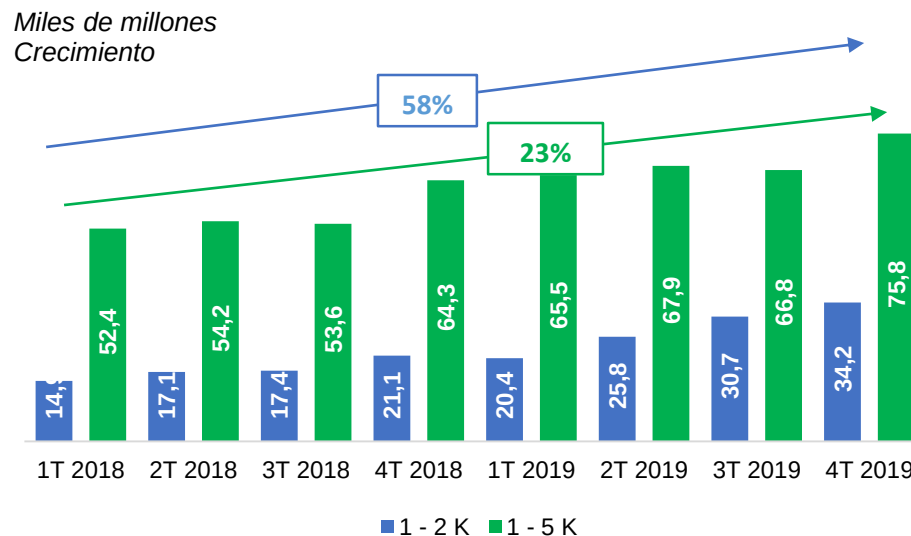
Figura 6 Evolución de los envíos de más de 1kg– mensajería expresa



Fuente: MinTIC, Boletín trimestral del sector postal, cuarto trimestre de 2019. Nota: las variaciones corresponden al acumulado del año 2019 en comparación con el acumulado del año 2018.

Este aumento puede evidenciarse aun con mayor fuerza en términos de ingresos generados por el sector, donde se reflejan incrementos entre el acumulado de 2019, en comparación con el acumulado de 2018 del 58% para la paquetería en general, y del 23% en la más pequeña.

Figura 7 Evolución de los ingresos por envíos de más de 1kg – mensajería expresa



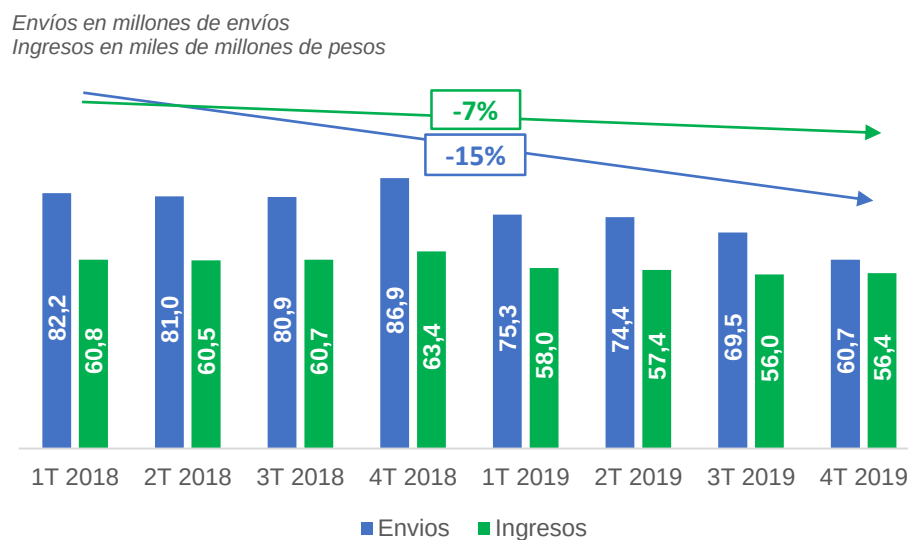
Fuente: MinTIC, Boletín trimestral del sector postal, cuarto trimestre de 2019. Nota: las variaciones corresponden al acumulado del año 2019 en comparación con el acumulado del año 2018.

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 segmento, con una participación en el tercer trimestre de 2019 del 81%, mientras que aquellos generados por los envíos masivos representaron el 19%.

Como se evidencia en la Figura 8, el mercado de los envíos masivos se encuentra a la baja, principalmente como consecuencia de la digitalización y la transición de avisos publicitarios o empresariales hacia medios digitales como el correo electrónico o redes sociales. La cantidad acumulada de envíos totales masivos realizados en 2019 mediante modalidad expresa ha caído un 15%, mientras los ingresos se han visto disminuidos en un 7% en comparación con las cifras acumuladas de 2018.



Figura 8 Evolución de los envíos masivos, mensajería expresa



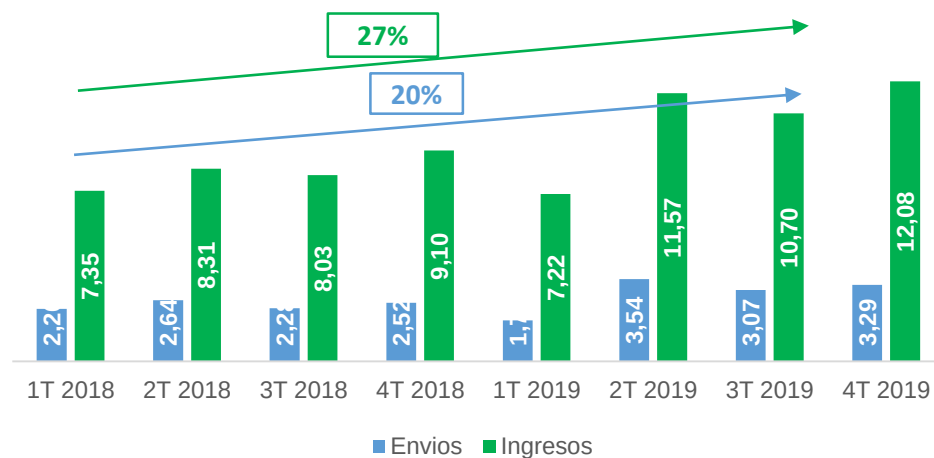
Fuente: MinTIC, Boletín trimestral del sector postal, cuarto trimestre de 2019. Nota: las variaciones corresponden al acumulado del año 2019 en comparación con el acumulado del año 2018.

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 para este estudio a envíos individuales hasta de 5kg de peso. En 2019 este segmento creció en número de envíos un 20% con respecto al acumulado del 2018<sup>14</sup>, reflejado en un crecimiento del 27% en los ingresos en el mismo periodo, 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 envíos masivos de correo no han presentado disminución ni en ingresos ni en número de envíos, todo lo contrario, han presentado en ambos casos un aumento del 7% en los últimos dos años.

<sup>14</sup> MinTIC, Boletín trimestral del sector postal – Cifras cuarto 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, cuarto trimestre de 2019. Nota: las variaciones corresponden al acumulado del año 2019 en comparación con el acumulado del año 2018.

## 4.2 Marco normativo y regulatorio desactualizado

### 4.2.1 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. Estas 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 |                                                                                                         |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                 | <b>Servicios postales básicos en la UPU (Art. 12 del Convenio):</b>                                     |
|                                 | <b><u>Envíos de correspondencia</u></b>                                                                 |
|                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartas, tarjetas postales e impresos de hasta 2 Kg.</li> </ul> |



|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Oferta mínima de servicios | <ul style="list-style-type: none"><li>• Pequeños paquetes de hasta 2 Kg.</li><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 OPO la exclusividad en la prestación de los servicios de franquicia, giros internacionales, servicios de correo, y el área de reserva<sup>15</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 expresa, al punto que alrededor del 70%<sup>16</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>17</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.                                |

<sup>15</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>16</sup> Unión Temporal creada entre Arthur D. Little Inc. y TelBroad S.A.S., Diagnóstico normativo y técnico para adelantar la modernización del sector postal colombiano, Bogotá, 2019.

<sup>17</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>                | 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                                                |
| <b>Cartas</b>                | Pequeños paquetes                                                                                                                                                                | Si, hasta 2 Kg para personas naturales.                                                                                                                    |
| <b>Cartas</b>                | Servicios suplementarios: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Envíos recomendados</li> <li>- Con valor declarado</li> <li>- Prueba de entrega</li> <li>- Express</li> </ul> | 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>18</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

<sup>18</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 haberse 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.



En este sentido, la canasta de servicios del SPU es revisada y modificada de manera constante por los países miembros 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 debe hacerse mediante la modificación de un Decreto. Esta situación dificulta la actualización del SPU, de acuerdo con los cambios que vive el sector, así como a las necesidades cambiantes de la población.

#### 4.2.2 Régimen de tarifas para el SPU

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 y sus modificaciones<sup>19</sup> y que indica que las tarifas deben ser enviadas al Ministerio con 15 días de antelación al inicio de su aplicación para su respectiva aprobación. Esto podría cambiar dadas las nuevas facultades asignadas a la CRC mediante la Ley 1978 de 2019, que en su artículo 19, modificadorio del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, estableció que sería esta entidad la encargada de reglamentar lo concerniente a las tarifas del SPU, teniendo en cuenta en todo caso los recursos disponibles para su financiación y la política sectorial del MinTIC.

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, el volumen de este servicio no representa más del 0,02% del 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 concluyó 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 primer decil de la población por ingresos.

Adicionalmente, en lo referente al SPU, el Decreto 223 de 2014, determinó que el déficit que le genera al OPO la prestación del SPU debe ser compensado con recursos del Fondo Único TIC. En todo caso, este déficit ha venido disminuyendo de forma progresiva desde el año 2015, debido principalmente a la caída de envíos en la prestación de este conjunto de servicios, lo que afecta directamente el peso movilizado, su principal variable. Esto se evidencia en una reducción promedio en los últimos años del 33,4% de esta

---

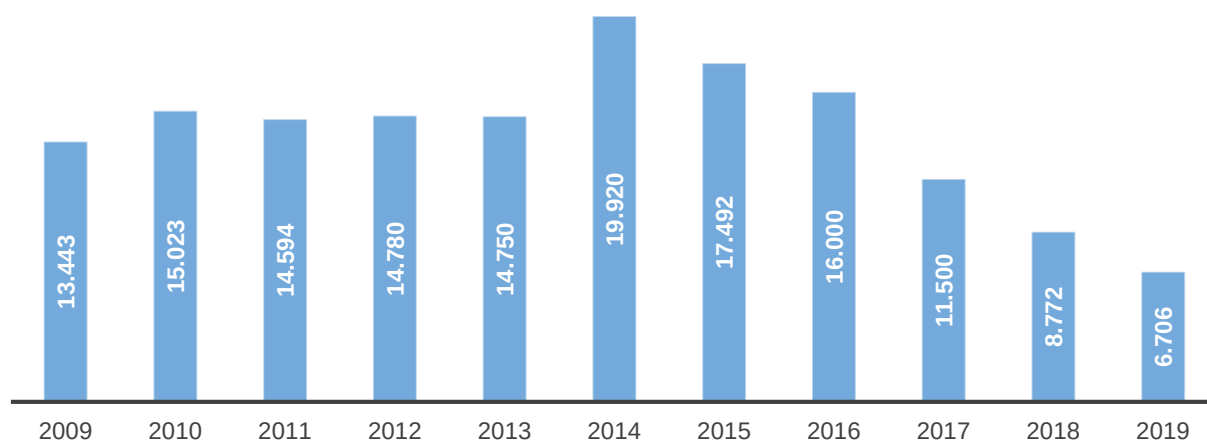
<sup>19</sup> Modificada por la Resolución MinTIC 3844 de 2014 y Resolución CRC 5991 de 2020.



variable, que a su vez se refleja en una disminución en los ingresos comerciales en este segmento, en un promedio del 25,9%. De otra parte, también contribuye la mayor participación de otros segmentos de mercado tanto en su estructura de costos, como en la generación de ingresos. Los segmentos de mensajería expresa, paquetería, gestión documental han presentado un crecimiento del 18% en sus ingresos<sup>20</sup>.

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. Estos se reconocieron a través de la figura de convenios hasta el 2015 y desde el 2016 el Operador Postal Oficial implementó el modelo de costos ABC<sup>21</sup>, para realizar el costeo de sus diferentes segmentos de mercado y calcular así el valor del déficit, asociado a la prestación del Servicio Postal Universal.

#### 4.2.3 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, sin guía y sin seguimiento que requieran rapidez) y **correspondencia no prioritaria** (Servicio de

<sup>20</sup> MinTIC y estados financieros de 4-72.

<sup>21</sup> Costos ABC: Costos Basados en las Actividades (por sus siglas en inglés; Activity Based Costing).



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 servicios se relaciona únicamente con los tiempos de entrega que pueden afectar al usuario. No obstante, en la UPU estos servicios corresponden a los “Envíos Ordinarios” bajo una sola categoría.

De acuerdo con la información del 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>22</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>23</sup>

<sup>22</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>23</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>





Por otro lado, la Ley 1369 de 2009 define la **encomienda** 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 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, en razón a que:

- Si se envía a través del OPO, le aplicaría la regulación correspondiente al servicio postal universal y se administraría a través del servicio de encomienda.
- Si se envía como carga, le aplicaría la regulación de ese sector.
- No se podría enviar a través de un operador que se encuentre habilitado para la prestación del servicio de mensajería expresa, pues estaría por fuera del peso máximo permitido por la ley.

A continuación, se presentan las principales diferencias que se identifican 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        |



| Característica                                                                   | Correo                                                  | Mensajería                                                      | Transporte de carga |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------------|
| <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 30 kg. Para encomiendas | Hasta 5 kg.                                                     | Indefinido          |
| <b>Posibilidad 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 2,5% de los ingresos brutos<sup>24</sup>, además de una serie de montos por la inscripción en el registro de operadores postales y su respectiva prórroga cada 10 años después 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.

Así mismo, es importante resaltar que, en las recomendaciones de la UPU, la encomienda tiene un peso máximo de 20kg, indicando que los pesos superiores son facultativos y deberán reglamentarse en el

<sup>24</sup> Esta tarifa estará vigente para el periodo 2020-2022. Para períodos anteriores era del 3,0%.



territorio del país miembro, sin que exceda el peso unitario de 50 kg. Dadas las facultades otorgadas por la UPU, en Colombia se decidió establecer el tope máximo para la encomienda en 30kg.

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>25</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>26</sup>.

En este sentido, es preciso realizar una revisión tanto de las definiciones de los servicios mencionados anteriormente, como de la forma en que se están prestando, con el ánimo de evitar ambigüedades y demarcar características y obligaciones diferenciales entre los servicios.

#### 4.2.4 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 el OPO se requiere un contrato de concesión otorgado por el MinTIC. Desde el año 2004, ADPOSTAL, hoy 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 constitucionales y legales que rigen la función administrativa, tales como el de publicidad, igualdad, transparencia, economía, responsabilidad, entre otros.

<sup>25</sup> Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal (PIDEP), Propuesta de Servicio Postal Universal en Colombia, junio 2018, p. 42

<sup>26</sup> Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal (PIDEP), Propuesta de Servicio Postal Universal en Colombia, junio 2018, p. 43



#### 4.2.5 Definición de servicios postales, objetos postales y red postal

De acuerdo con la definición de los servicios postales según la Ley 1369 de 2009, no existe suficiente claridad 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 debería ser amplia, de forma que sea el mismo operador el que la pueda configurar según sus necesidades de negocio y de tal manera 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.

#### 4.2.6 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 OPO o Concesionario de Correo, o a través de resoluciones administrativas del MinTIC 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, dado que una empresa que quiera ingresar a competir en este mercado debe contar con un permiso que lo habilite para prestar el servicio postal por un término de diez años, previo cumplimiento de los requisitos y del pago por inscripción en el registro de operadores postales de 100 SMMLV.





En el caso del servicio 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.

Por 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 se acreditara una cobertura mínima en cuatro departamentos del país, los cuales incluyan al menos un punto de admisión de correspondencia y paqueteo 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. No obstante, la gran mayoría de estos son pequeños

#### **4.2.7 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 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 MinTIC y la regulación correspondiente.

Frente a los servicios postales de pago que hoy se prestan en el país, el MinTIC ha expedido una serie de normatividad para reglamentar la prestación de los servicios. Dentro de esta reglamentación se incluyen las Resoluciones MinTIC 3676 de 2013, 3678 de 2013, 3679 del 2013, 3680 de 2013 y 2564 de 2016, que tratan los siguientes aspectos: control interno, requisitos de tipo patrimonial y de mitigación de riesgo,





sistema de administración de riesgo de liquidez, sistema de administración y mitigación del riesgo operativo, y lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT).

Dado el crecimiento que ha vivido el sector de servicios postales de pago y las nuevas realidades de digitalización, se hace relevante una revisión a estas normas, para identificar los aspectos a ser actualizados o simplificados dependiendo del caso. Así mismo, es necesario actualizar la normatividad que reglamenta el uso de las aplicaciones móviles y los factores biométricos, los cuales son utilizados por los Operadores Postales de Pago respecto al enrolamiento de remitente y destinatario en dicho servicio.

Por otro lado, el artículo 52 de la Ley 1369 de 2009 estableció los fundamentos para que el MinTIC instaurará el procedimiento necesario para los envíos declarados en rezago, por lo cual se expidió la Resolución 1822 de 2018, mediante la cual se fijó el procedimiento a ser aplicado frente a la disposición final de los objetos declarados en rezago para el servicio de mensajería expresa. Sin embargo, dado que la misma no contempló la disposición final para los servicios postales de pago, es pertinente regular e incluir en el procedimiento, los giros postales que no fueron cobrados por el usuario destinatario y que no pudieron ser devueltos al usuario remitente.

Aunado a lo anterior, para proteger la integridad de los recursos del público, se hace necesario un ajuste en los requisitos de habilitación actuales para los operadores postales de pago, con la finalidad de proteger los derechos de los usuarios y la administración de sus recursos en las redes postales de pago.

Por otro lado, los otros servicios postales de pago que la Ley 1369 de 2009 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 MinTIC la posibilidad de prestar las últimas tres modalidades definidas en este artículo, posibilidad que este Ministerio analizó durante el último año. Como resultado de este estudio, el Ministerio procedió a publicar el proyecto de Decreto que fija las condiciones para la prestación de otros servicios postales de pago. En este proyecto, se establece que, para la potencial prestación del giro de pago, giro de depósito y transferencia postal, el MinTIC y la CRC tendrán un plazo máximo de nueve meses para actualizar la reglamentación y regulación necesaria. Por parte del Ministerio, se deberán actualizar las condiciones de habilitación de los servicios postales de pago, así como la reglamentación de 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. El Ministerio deberá llevar a cabo la actualización de esta normatividad de la mano con la actualización planteada para el servicio de giro nacional e internacional. Adicionalmente, por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones se deberá actualizar la regulación de los servicios postales de pago para responder a las nuevas características de los servicios a habilitarse.

#### 4.2.8 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 Fondo Único TIC hacía 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 en los últimos años. Dado un análisis integral de la situación del sector, el Ministerio propuso para el periodo 2020-2022 una tarifa de contraprestación equivalente al 2,5% de los ingresos brutos para el periodo 2020-2022, significando una disminución cercana al 17% frente a la contraprestación de los últimos 6 años.

Respecto a la prórroga 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.

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

La Ley 1369 de 2009 determina en los artículos 18 y 22 que corresponde al MinTIC 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, lo que restringe la actuación del Ministerio respecto a estas funciones.

Adicionalmente, con ocasión del marco actual de la Ley 1369 de 2009, el MinTIC 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 riesgos, 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 gestión de 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



bancaria y de bancos centrales de varios países del mundo, modelo que por su madurez no solo ha sido implementado en el sector financiero colombiano, sino también en otros sectores, como salud y solidario, 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 resumen, la Ley 1369 de 2009 no permite implementar el modelo anteriormente descrito, por lo tanto, surge la necesidad de plantear la modernización y el fortalecimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control de la prestación de los servicios postales. Así mismo, 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 MinTIC 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.

#### **4.2.10 Análisis de posibles modificaciones regulatorias por parte de la CRC**

En el ámbito de las competencias otorgadas por las Leyes 1341 de 2009, 1369 de 2009 y 1978 de 2019 a la CRC, es pertinente indicar que 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 y 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 recae en dicha entidad, e igualmente en lo que respecta a los servicios comprendidos en el SPU 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 las 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 MinTIC.

**Indicadores técnicos y de calidad del OPO:** Con la promulgación de la Ley 1978 de 2019, la CRC asumió también la función de fijar indicadores y metas de calidad y eficiencia de los servicios postales incluidos en el SPU, teniendo en cuenta los recursos disponibles para su financiación y la política pública definida para el sector postal por el MinTIC.

Para esta función, se considera que 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, en forma adecuada, 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.

Al respecto, el Ministerio se encuentra adelantando mesas de trabajo con la CRC, con el objeto de socializar los cambios a los servicios que hacen parte de la canasta del SPU y que modificarían los servicios exclusivos del OPO.

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





- 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.

Un planteamiento 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. En este sentido, es importante revisar estos servicios y su aplicación en el marco del artículo 20 de la Ley 1369 de 2009 y del artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, este último modificatorio del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, respecto a las funciones regulatorias de la CRC en cuanto a los parámetros de calidad y eficiencia de los servicios.

**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 SPU 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 SPU y del régimen regulado de la tarifa del servicio de mensajería expresa masiva por expreso mandato de la Ley 1369 de 2009 (párrafo 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.

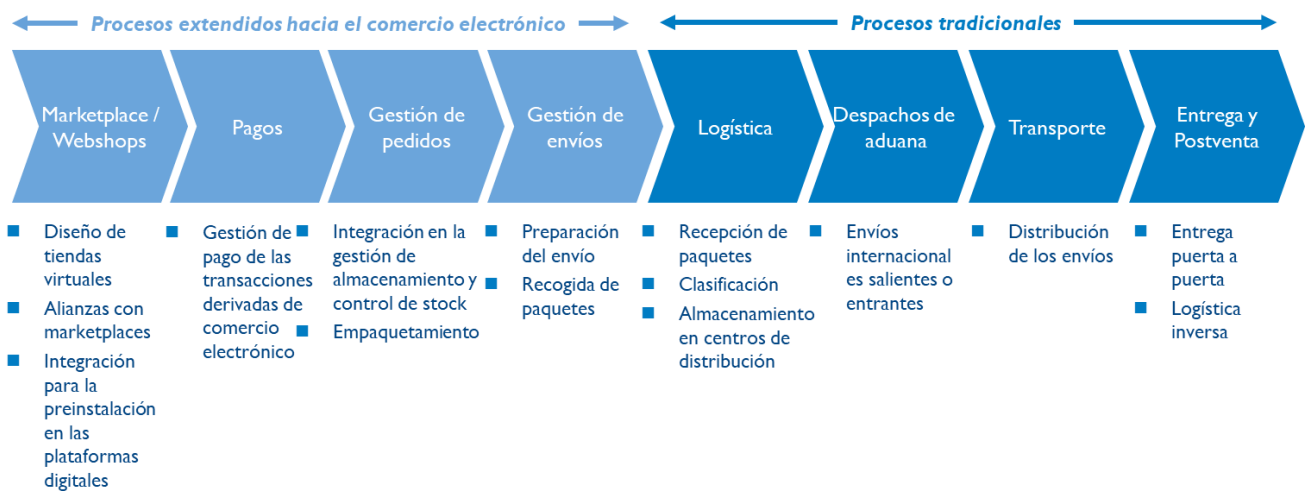
En el marco de lo anterior, se hace importante que esta entidad pueda revisar el régimen tarifario de los servicios postales comprendidos en el SPU, con el propósito de establecer una regulación simple de forma tal que el usuario disponga de tarifas claras y sencillas.

#### 4.3 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 tiendas virtuales (*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

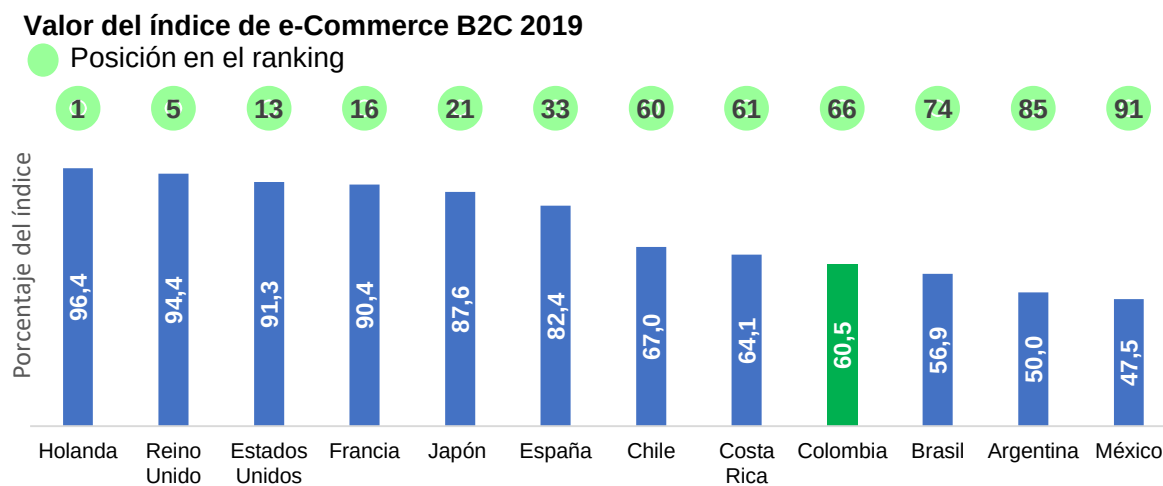
A pesar de la importancia actual del comercio electrónico, y su relación estrecha con el sector postal, estudios recientes evidencian que hoy en día el comercio electrónico enfrenta posibles barreras que inhiben su crecimiento<sup>27</sup>. Teniendo en cuenta el índice más reciente de la United Nations 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. Este índice 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.

<sup>27</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones. El comercio electrónico en Colombia: análisis integral y perspectiva regulatoria. Bogotá, 2017.



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 todavía.

Figura 12 Ranking mundial de comercio electrónico B2C



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>28</sup>

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 como Servientrega, Envía, Inter Rapidísimo y Coordinadora, que representan el 52% de los ingresos correspondientes al segmento de mensajería expresa en el cuarto trimestre de 2019<sup>29</sup>, ofrecen alternativas como plataformas digitales para el desarrollo de *marketplaces*, integración de sus servicios logísticos con grandes plataformas digitales como Mercado Libre, Linio, Amazon, etc., pagos no realizados en línea (*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.

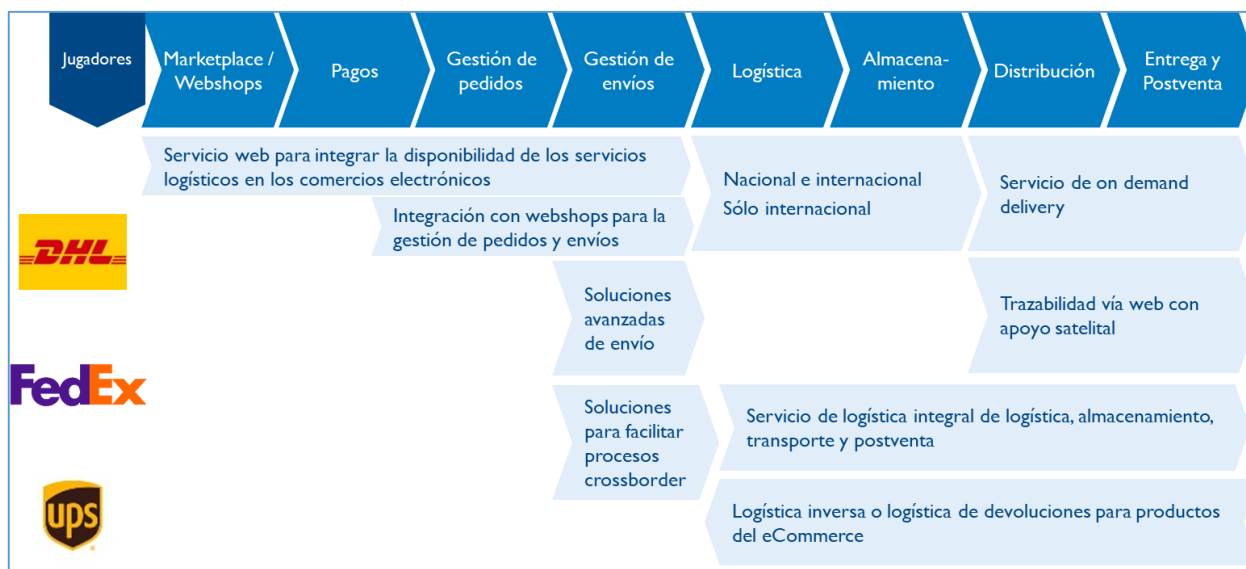
<sup>28</sup> Efecto ROPO (Research Online – Purchase Offline) también conocido como webrooming consiste en buscar productos en internet para luego adquirirlos en un comercio físico.

<sup>29</sup> MinTIC, Boletín trimestral del sector postal – Cifras cuarto trimestre de 2019.



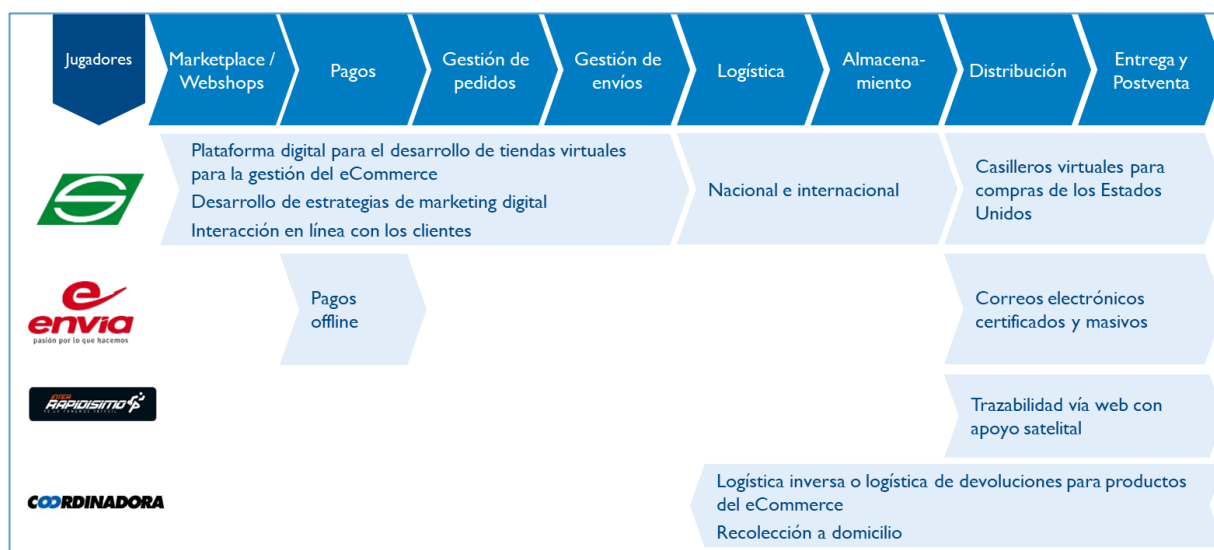


Figura 13 Grado de integración de los jugadores globales en el comercio electrónico



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

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



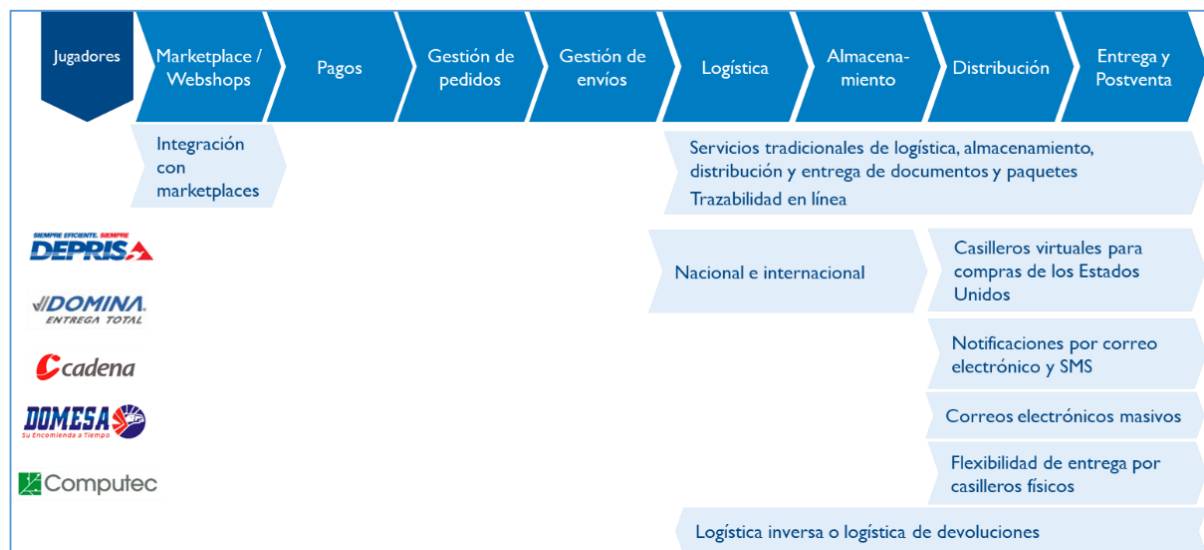
Fuente: Compañías, Análisis U.T. Arthur D. Little - TelBroad

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 OPO, 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. Los operadores postales de pago en Colombia tienen una totalidad de 48.049 puntos de atención al público<sup>30</sup>, lo que los hace aliados estratégicos para *marketplaces* o pasarelas de pago que quieran llegar a un mayor número de personas a lo largo del país. Adicionalmente, como lo indica el PND “la población no bancarizada es uno de los principales usuarios de los servicios postales de pago.”<sup>31</sup> De acuerdo con un estudio realizado por el gremio ASOPOSTAL y el Centro Nacional de Consultoría<sup>32</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 en línea.

<sup>30</sup> MinTIC de acuerdo con información reportada por los operadores entre 2019 y 2020: Matriz- 11.832; SPN- 11.794; Supergiros- 11.740; Efecty- 10.011; y Moviiired- 2.672.

<sup>31</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia pacto por la equidad”, p. 637

<sup>32</sup> ASOPOSTAL y CNC, Estudio de mercado para nuevos servicios postales, enero 2020.



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

##### 4.4.1 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 *e-retail* 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 8 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 es un caso de rápida evolución 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 *e-retailers* como de los operadores. En la figura a continuación se observan los principales ejemplos, incluyendo varias experiencias con la instalación de lockers.

**Tabla 9 Mejora de la flexibilidad en la distribución y puntos de entrega**

|             |                                                                                     |                                                                                                                                           |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Operadores  |    | ■ CityPac: lockers inteligentes localizadas en puntos estratégicos en ciudades. Recogida las 24 horas del día                             |
|             |    | ■ “Safeplace”. Elección del cliente de ubicación segura de entrega (ej. casa del vecino)                                                  |
|             |    | ■ “Cityssimo”: lockers inteligentes para la recogida de paquetes<br>■ Junto con SNCF ha desplegado “Pickup Stores” en estaciones de tren, |
|             |    | ■ “Smart package lockers” en algunas ciudades chinas                                                                                      |
| e-retailers |  | ■ China Smart Logistics Network entrega en Family Mart, uno de los principales supermercados                                              |
|             |  | ■ Retiros gratuitos en lockers con “Pudo”                                                                                                 |

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.

#### 4.4.2 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 limitadas 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 dispositivos móviles. 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 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 comercio electrónico. Los clientes, en la búsqueda de la comodidad ofrecida por la modalidad de compras en línea, 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>33</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 en línea cada vez demandan menos entregas a domicilios, buscando soluciones más flexibles y convenientes.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Con base a la información provista por las encuestas a los operadores postales.

<sup>34</sup> Haciendo referencia particular al caso español, con base a eShopper Barometer de SEUR, primer trimestre 2019.





En términos de las principales innovaciones que se han 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 de comercio electrónico 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, de 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 10 Principales innovaciones de los operadores postales

| Jugador                                                                             | Casillero virtual | Modalidades de entrega alternativas  | Tiendas virtuales / marketplaces | Pagos offline de eCommerce                           | Envíos de dinero                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
|    | ✓                 | ✓<br>(casilleros físicos – Sr. Pack) |                                  |                                                      |                                                   |
|    | ✓                 |                                      | ✓<br>(e-Connecta)                | ✓<br>(pagos contra entrega)                          |                                                   |
|  | ✓                 |                                      |                                  |                                                      |                                                   |
|  | ✓                 |                                      | ✓<br>(Vendes Fácil)              | ✓<br>(pagos contra entrega)                          |                                                   |
|  | ✓                 |                                      |                                  | ✓                                                    |                                                   |
|  |                   | ✓<br>(pruebas piloto con drones)     | ✓<br>(Marketplace propio)        | ✓<br>(pagos contra entrega)                          |                                                   |
|  |                   |                                      |                                  | ✓<br>(recaudos de Amazon, Mercado Libre, etc.)       | ✓<br>(giros virtuales vía web)                    |
|  |                   |                                      |                                  | ✓<br>(recaudos de Amazon, Aliexpress, Alibaba, etc.) | ✓<br>(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 Internet de las cosas (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 normativa. Si bien lograron integrar algunas funcionalidades en el comercio electrónico con alianzas con *marketplaces* o pasarelas de pago, como se mencionó en la sección 4.3 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.

Adicionalmente, las otras modalidades de servicios postales de pago, esbozadas en la sección **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** 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 económicas con ocasión de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud por la pandemia causada por el COVID-19, tales como los pagos del programa de Protección Social al Adulto Mayor, “Colombia Mayor”, liderado por el Ministerio de Trabajo.

En resumen, los principales operadores de mensajería expresa 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.

#### **4.5 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 habilitar la modernización el sector postal en Colombia, frente a las nuevas dinámicas del mercado, en el marco de la transformación 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 y la digitalización 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

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 presentará un proyecto de ley para la actualización y modernización 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, el documento CONPES sobre la Política Nacional Logística (documento CONPES 3982 de 2020) y el documento CONPES de la Política pública de transformación digital e inteligencia artificial (documento CONPES 3975 de 2019).

A su vez, en consideración con la necesidad de promover a nivel normativo la inserción del sector postal en la cadena de valor del comercio electrónico y la digitalización de sus productos y servicios, dada la



relevancia del mismo en la oferta y demanda de productos y servicios a través del comercio electrónico, específicamente en lo que concierne a la distribución y entrega de los bienes y objetos comercializados por esa vía, y profundizar el máximo aprovechamiento de las redes y los servicios postales de pago en las diferentes zonas geográficas del país (en particular en áreas rurales).

Esta actividad deberá estar adelantada en el cuarto trimestre de 2020 y su trámite legislativo se desarrollará en los tiempos y según los procedimientos establecidos para tal efecto en la normatividad aplicable.

De acuerdo con lo identificado en la sección 4.1. de este documento, este proyecto incluirá modificaciones relacionadas con la habilitación para la prestación de los servicios postales, incluyendo lo relativo al ámbito geográfico de prestación de servicios (nivel local o regional).

De igual forma, se realizará la revisión de los requisitos para la habilitación de operadores postales, así como los requisitos para ser operador postal oficial o concesionario de correo. Se precisarán algunas de las definiciones contenidas en la Ley 1369 de 2009 tales como objetos postales masivos, redes postales, definición del SPU, infraestructura postal, entre otros. Aunado a lo anterior, se propone ampliar el alcance de la mensajería expresa para paquetes entre 5 y 30kg.

Por otro lado, se realizará una revisión del tope de la contraprestación periódica a cargo de los operadores postales.

Adicionalmente, se evaluarán los mecanismos de elección del OPO, de tal forma que el contrato de concesión se otorgue mediante un proceso de selección objetiva, teniendo como preceptos los principios constitucionales y legales que rigen la función administrativa, tales como el de publicidad, igualdad, transparencia, economía, responsabilidad, entre otros.

Se realizará una precisión sobre el área de reserva para el servicio de correo prestado por el OPO, de modo que se establezcan criterios objetivos para la aplicación de la excepción para el uso de servicios de mensajería expresa por parte de las entidades públicas.

Respecto a la franquicia postal, se actualizará el esquema de financiación, de acuerdo con las realidades actuales del mercado postal. Adicionalmente, se efectuará un análisis respecto a las entidades beneficiarias de la franquicia, en concordancia con lo indicado en el Convenio Postal Universal de la UPU.





En el diagnóstico se evidenció que en Colombia la canasta de servicios del SPU, así como su metodología para el financiamiento, es particularmente rígida, puesto que cualquier tipo de ajuste debe hacerse mediante Decreto, situación que aumenta los tiempos para la actualización de los procesos encaminados a la prestación del SPU. Por lo anterior la actualización normativa propone la modificación de estos, con el fin de que los ajustes necesarios puedan ser realizados mediante resolución expedida por este Ministerio.

Igualmente, la reforma propondrá mecanismos que incentiven el desarrollo de estrategias en proyectos dedicados a la investigación, desarrollo e innovación tecnológica del sector postal, entre otros, a través de la utilización de recursos del Fondo Único TIC.

Por último, con el objetivo de fortalecer y modernizar las funciones de inspección, vigilancia y control de la prestación de los servicios postales a cargo del MinTIC, con la actualización de la Ley postal, se pretende migrar hacia un enfoque de supervisión basada en gestión de riesgos. Este enfoque consiste en que el supervisor identifique los riesgos críticos o relevantes que enfrenta cada entidad y mediante una revisión focalizada, evalúe la gestión que la misma haya efectuado sobre estos riesgos. Para que de esta manera pueda establecer la vulnerabilidad financiera de la entidad, en especial ante situaciones adversas.

Cabe resaltar que, para poder llevar a cabo este enfoque de supervisión, se requiere un marco legal que garantice que el supervisor sea flexible, de forma tal que pueda escuchar, asimilar y emitir un concepto sobre diferentes "formas de hacer las cosas". Así mismo, se requiere información confiable y de calidad, como el instrumento de supervisión más relevante. También, requiere el establecimiento de estándares mínimos y unificados de actuación respecto de procedimientos financieros y contables, y el apoyo de herramientas tales como programas o sistemas que faciliten y agilicen la labor de supervisión. Finalmente, el supervisor requiere una capacitación continua de las diferentes metodologías para identificar, medir o cuantificar y controlar los riesgos relacionados con la actividad financiera.

**Línea de acción 2:** El MinTIC revisará, actualizará y definirá los procedimientos respecto a la actualización del Registro de Operadores Postales y su reglamentación en el marco de la normatividad postal vigente, así como en función de los cambios que conlleve la aprobación del proyecto de Ley referido en la primera línea de acción. Esta actividad deberá estar terminada en el cuarto trimestre de 2021.



**Línea de acción 3:** El MinTIC realizará un diagnóstico normativo, de ejecución y cumplimiento de la actual concesión del OPO, 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 de selección que se establecerá para la concesión que iniciará en el año 2024. Esta actividad deberá estar terminada en el cuarto trimestre de 2022.

**Línea de acción 4:** El MinTIC publicará para comentarios el borrador de Decreto que fija las condiciones para la prestación de otros servicios postales de pago de que trata la Ley 1369 de 2009, con el fin de promover la innovación en los servicios postales de pago. Esta actividad deberá estar terminada en el tercer trimestre de 2020.

**Línea de acción 5:** El MinTIC revisará y actualizará la normatividad aplicable a los servicios postales de pago de giro nacional e internacional. Esto incluye entre otros la reglamentación referente a control interno, requisitos de tipo patrimonial y de mitigación de riesgo, sistema de administración de riesgo de liquidez, sistema de administración y mitigación del riesgo operativo, y lavado de activos y financiación del terrorismo. Esta actividad deberá estar terminada en el tercer trimestre de 2021.

**Línea de acción 6:** 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 en el segundo trimestre de 2021.

**Línea de acción 7:** El MinTIC establecerá nuevas estrategias de inspección, 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, así como en función de los cambios que conlleve la aprobación del proyecto de Ley referido en la primera línea de acción. Esta actividad deberá estar terminada en el 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 8:** La CRC realizará un diagnóstico del sistema tarifario, para todos los servicios incluidos en la canasta del servicio postal universal, previa su respectiva actualización, 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 en el cuarto trimestre de 2021.

**Línea de acción 9:** 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. De igual manera, revisará y actualizará la regulación correspondiente a los demás servicios postales, incluyendo los indicadores de calidad del servicio, el Régimen de protección de los derechos de los usuarios, entre otros. Esta actividad deberá estar terminada en el tercer trimestre de 2021.

### **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 comercio electrónico.**

**Línea de acción 10:** El MinTIC en coordinación con entidades de comercio en Colombia, asociaciones de Mipymes, universidades, y organizaciones públicas y privadas, desarrollará estrategias que fortalezcan la inclusión de los operadores postales en la cadena de valor del comercio electrónico, propendiendo por el desarrollo de sistemas informáticos estandarizados desde la recepción hasta la entrega de objetos postales y la aplicación de soluciones basadas en tecnologías de la 4RI. Esta actividad deberá estar terminada en el cuarto trimestre de 2021.

**Línea de acción 11:** 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. Se evaluará la efectividad de continuar con 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 en el 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 4: El Ministerio fortalecerá la estrategia para la apropiación, difusión y uso del código postal.**

**Línea de acción 12:** 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 en el cuarto trimestre de 2021.

**Línea de acción 13:** El MinTIC, en coordinación con el DANE, el IGAC, y otras entidades que administren información geográfica, realizará todas las acciones encaminadas a llevar a cabo la efectiva 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 en el cuarto trimestre de 2022.

#### 5.3.3.2 **ESTRATEGIA 5: El Ministerio fortalecerá la implementación de la analítica de datos en el sector postal como insumo en el proceso de toma de decisiones.**

**Línea de acción 14:** 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 con relación al sector Postal. Esta actividad deberá estar terminada en el cuarto trimestre de 2022.

#### 5.3.3.3 **ESTRATEGIA 6: El Ministerio promoverá la inclusión de estrategias de innovación orientadas hacia el sector postal.**

**Línea de acción 15:** El MinTIC, a partir del 2021, 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 en toda la cadena de valor de los servicios 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 7: El Ministerio promoverá la formación de capital humano en áreas relacionadas con el sector postal, logística y comercio electrónico.**

**Línea de acción 16:** 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 contenidas en la Ley 1442 de 2011

**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.

**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.

**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.



**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.

### 6.1.3 Definiciones generales<sup>35</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.

**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.)

**Expendios:** son puntos operados por terceros, donde se realiza la admisión exclusivamente de servicios correo de 4-72 y la distribución de envíos publicados en lista de correo.

## 6.2 Siglas y Abreviaciones

**CRC:** Comisión de Regulación de Comunicaciones

**DNP:** Departamento Nacional de Planeación

---

<sup>35</sup> Disponible en <http://www.4-72.com.co/GlosarioPostal>





**FT:** Financiación del Terrorismo

**LA:** Lavado de Activos

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

**OPO:** Operador Postal Oficial

**PIDEP:** Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal

**PND:** Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad

**SIC:** Superintendencia de Industria y Comercio

**SMMLV:** Salario Mínimo Mensual Legal Vigente

**SPN:** Servicios Postales Nacionales S.A. (SPN) o 4-72

**SPU:** Servicio Postal Universal

**UPAEP:** Unión Postal de la Américas, España y Portugal

**UPU:** Unión Postal Universal

## 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.*
- Ley 1955 de 2019, *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*
- Decreto 223 de 2014 *por el cual se establecen las condiciones de prestación de los servicios exclusivos del Operador Postal Oficial, se definen las condiciones de prestación del Servicio Postal Universal y se fijan otras disposiciones.*
- 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.
- Unión Temporal creada entre Arthur D. Little Inc. y TelBroad S.A.S., Diagnóstico normativo y técnico para adelantar la modernización del sector postal colombiano, Bogotá, 2019.
- 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 2019. Disponible en: <https://www.ipc.be/services/markets-and-regulations/market-intelligence/global-postal-industry-report>
- MinTIC, 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
- 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

