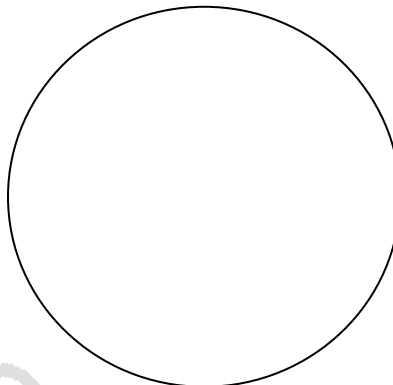


Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



POLÍTICA NACIONAL DE COMERCIO ELECTRÓNICO

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Borrador¹ 2- 03/08/2020

Bogotá, D.C., fecha de aprobación

¹ Esta es una versión borrador del documento que será eventualmente presentado a consideración del CONPES. Su contenido no es definitivo hasta tanto no haya sido aprobado por el CONPES, una vez cursado el debido proceso. Por lo tanto, su contenido no compromete al Gobierno nacional con la implementación de las acciones e inversiones aquí presentadas.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Alicia Victoria Arango Olmos
Ministra del Interior

Alberto Carrasquilla Barrera
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Carlos Holmes Trujillo García
Ministro de Defensa Nacional

Fernando Ruíz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

Diego Mesa Puyo
Ministro de Minas y Energía

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Jonathan Tybalt Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Ernesto Lucena Barrero
Ministro del Deporte

Claudia Blum
Ministro de Relaciones Exteriores

Margarita Leonor Cabello Blanco
Ministra de Justicia y del Derecho

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministro del Trabajo

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Ricardo José Lozano Picón
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Carmen Inés Vásquez Camacho
Ministra de Cultura

Mabel Gisela Torres Torres
Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Luis Alberto Rodríguez Ospino
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria
Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña
Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

(EN CONSTRUCCIÓN)

Clasificación: F13, L81

Palabras clave: Comercio electrónico, Facilitación del comercio.

BORRADOR

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	7
2. ANTECEDENTES	8
2.1. Entorno digital.....	10
2.2. Marco normativo y regulatorio	11
2. JUSTIFICACIÓN.....	15
3. MARCO CONCEPTUAL.....	16
3.1. Definición de comercio electrónico	16
3.2. Entorno y cadena de valor del comercio electrónico.....	16
4. DIAGNÓSTICO.....	18
4.1. Bajo uso y apropiación del comercio electrónico en empresas.....	20
4.2. Bajo uso y apropiación del comercio electrónico en ciudadanos.....	28
4.3. Los operadores postales y logísticos no están respondiendo a las necesidades del comercio electrónico	32
4.4. Rigidez normativa y débil gobernanza institucional para la promoción del comercio electrónico	41
5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA.....	59
5.1. Objetivo general	59
5.2. Objetivos específicos	59
5.3. Plan de acción	59
6. SEGUIMIENTO	67
6.1. Financiamiento.....	67
7. RECOMENDACIONES.....	69
ANEXOS	70
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	70
BIBLIOGRAFÍA	71

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Institucionalidad para el comercio electrónico	42
Tabla 2: Oferta institucional para el comercio electrónico.....	44
Tabla 3: Oferta institucional para la transformación digital empresarial	45

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1: Ventas por comercio electrónico en Colombia 2016-2019	19
Gráfica 2: Porcentaje de empresas que venden y compran por Internet 2017.....	21
Gráfica 3: TIC y creación de nuevos modelos de negocio	22
Gráfica 4: Acceso a tecnologías relacionadas con el comercio electrónico por tamaño de empresa 2017	24
Gráfica 5: Porcentaje de empresas por tamaño con opciones propias para el comercio electrónico (carro de compras, Marketplace y recaudo).....	24
Gráfica 6: Inversión en formación por tamaño de empresa.....	28
Gráfica 7: Difusión de las compras en línea. Individuos que han ordenado bienes y servicios en línea como un porcentaje de todos los individuos.....	29
Gráfica 8: Razones para no comprar en línea 2018.....	31
Gráfica 9: Nivel de conocimiento y utilización de tecnologías en logística (2018)	35
Gráfica 10: Tercerización de servicios logísticos en el sector comercio (2018)	40
Gráfica 11: Informe de Sanciones (2019-I)	49

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Cadena de valor del comercio electrónico en Colombia.....	17
Figura 2: Caracterización de compras en línea	30
Figura 3: Grado de integración de los principales operadores de mensajería expresa nacionales en la cadena de comercio electrónico	37
Figura 4: Grado de integración del OPO en la cadena de comercio electrónico.....	38
Figura 5: Alternativas de puntos de entrega operadores postales y e-retailers	39

SIGLAS Y ABREVIACIONES

CRC	Comisión de Regulación de Comunicaciones
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UPU	Unión Postal Universal

1. INTRODUCCIÓN

El surgimiento de Internet y la digitalización de los procesos han transformado las dinámicas de consumo y han permitido la creación de nuevas actividades comerciales en el mundo a través del desarrollo del comercio electrónico. Con la evolución tecnológica, se evidencia el surgimiento de nuevos actores y tecnologías que plantean nuevas dinámicas en el comercio electrónico, lo que conlleva a empresas y sectores enteros a reevaluar el núcleo de su propuesta de valor y sus modelos de negocio. Esto se refleja en rápidos y mejores mecanismos para transar en línea, creación de nuevos grupos de valor, aumento de la competitividad y bienestar de la población, y el impulso al crecimiento de las economías.

Desde la conferencia ministerial de Ottawa en 1998 se ha discutido, en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el papel que desempeña el comercio electrónico como habilitador del crecimiento y el desarrollo, así mismo se ha reconocido la importancia de las empresas en el desarrollo y la implementación de soluciones para el crecimiento del sector. Es de reconocer que mucho se ha avanzado en cerca de dos décadas de expansión del comercio electrónico, pero también es importante señalar que sus beneficios todavía no alcanzan a todas las empresas ni a todos los potenciales beneficiarios.

El comercio electrónico ofrece un mecanismo para que las unidades productoras de todos los tamaños y sectores amplíen su alcance e ingresen a nuevos mercados, ofreciendo la posibilidad de insertarse en las cadenas globales de valor, producción y consumo, posibilitando diversificar e internacionalizar la canasta exportadora del país, beneficiándose de los desbordamientos de conocimiento mundial con el fin de aumentar sus ingresos y niveles de competitividad.

No obstante, a pesar del surgimiento de nuevos actores y tecnologías, y del aumento de la adopción del comercio electrónico en Colombia, en el país persisten bajos niveles en el uso y aprovechamiento del comercio electrónico. Este tipo de comercio se enfrenta a constantes desafíos dentro de su cadena de valor con diferentes grados de complejidad, algunos asociadas a la estructura y cultura de mercado y las insuficientes condiciones habilitantes para potenciarlo, lo cual refleja la necesidad de disminuir las barreras para la adopción de tecnologías digitales para empresas y ciudadanos, aumentar el acceso al sistema de pagos digitales, incrementar la confianza de los consumidores, mejorar los procesos logísticos, actualizar la normatividad vigente, y fomentar el comercio transfronterizo.

Estas problemáticas tienen como consecuencia el que un importante segmento empresarial y social no se beneficia de las oportunidades que este mecanismo ofrece, imponiendo barreras al crecimiento económico.

Ante este escenario, se hace necesario desarrollar una política para impulsar el comercio electrónico, que tiene como objetivo resolver cuellos de botella en dos frentes: el primero, en la estructura y cultura de mercado y, el segundo, en los elementos habilitadores para incrementar la competitividad, innovación y sofisticación del aparato productivo en Colombia. Para lograr los objetivos esta política define los mecanismos para que el sector empresarial y sectores sociales en Colombia accedan a los beneficios y oportunidades del comercio electrónico.

Por otra parte, la coyuntura que atraviesa el mundo, reflejada en medidas como el distanciamiento social, el confinamiento y otras medidas tomadas en respuesta a la pandemia del COVID-19 ha llevado a todos los actores del comercio electrónico a aumentar su presencia en línea. Esta situación ha puesto presión en toda la cadena de valor y ha hecho resaltar no sólo las bondades del comercio electrónico sino también el impacto negativo que tiene sobre el conglomerado social el no hacer esfuerzos de política por superar sus barreras.

Finalmente, este documento de política está integrado por cinco secciones, incluyendo la introducción. La segunda parte contiene la justificación de la política, el marco conceptual que define parámetros específicos utilizados en el desarrollo de ésta y sus antecedentes en cada uno de los elementos de la cadena de valor del comercio electrónico. En la tercera sección, se presenta el diagnóstico para cada una de las problemáticas planteadas en el ecosistema del comercio electrónico en el país. Por último, la cuarta sección, define los objetivos de la política, el plan de acción con los responsables de liderar y ejecutar cada una de las acciones, así como el financiamiento de éstas.

2. ANTECEDENTES

El comercio electrónico ha tenido una tendencia de crecimiento significativa en los últimos años en Colombia, mientras el comercio minorista creció a un 7.6 % promedio anual entre 2015 y 2017, el comercio electrónico lo hizo a un promedio de 38.2 %, lo que significa un crecimiento cinco veces más rápido (Observatorio de Comercio Electrónico, 2019). Sin embargo, los esfuerzos por aumentar el número de personas que acceden a comprar y pagar a través de los canales en línea, así como de empresas que logran posicionarse en este ecosistema digital, han generado un conjunto considerable de leyes, programas y proyectos encaminados a garantizar la legalidad y crecimiento de esta forma de comercialización en el país. Lo anterior, se ha profundizado por la coyuntura derivada de la pandemia por el

COVID-19 donde se evidencia la necesidad de orientar políticas vigentes a las nuevas necesidades tecnológicas y de mercado.

En el año de 1999, Colombia fue pionero en Latinoamérica en expedir la Ley 527 de 1999² que definió el comercio electrónico e involucró el principio de equivalencia funcional en las operaciones comerciales que se hacen por canales electrónicos, ya que reglamentó el acceso y uso de los mensajes de datos³ como medio jurídicamente válido de manifestar voluntad y de realizar cualquier actividad comercial, y definió los atributos jurídicos de la firma electrónica. Sin embargo, fue hasta el año 2009, a través del Documento CONPES 3620 de 2009⁴ *Lineamientos de política para el desarrollo e impulso del comercio electrónico en Colombia*, cuando el país definió los primeros lineamientos específicos de política pública para el desarrollo e impulso del comercio electrónico, con el fin de reducir los costos y mejorar la eficiencia en la economía para fortalecer la competitividad empresarial.

En el año 2018, el Gobierno nacional reconoció de nuevo el potencial del comercio electrónico para el crecimiento económico y el bienestar social, por lo que en el Pacto por la transformación digital de Colombia del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad” se definieron estrategias para priorizar el uso y la apropiación del comercio electrónico y se definió la meta cuatrienal de 290 millones de transacciones digitales.

En concordancia con lo anterior, el Plan TIC 2018 – 2022 “*El Futuro Digital es de Todos*” del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, estableció estrategias para constituir incentivos e instrumentos dirigidos a impulsar el desarrollo e implementación de soluciones tecnológicas que masifiquen el comercio electrónico y promuevan la digitalización de los sectores productivos a través de la adopción de tecnologías emergentes y avanzadas.

De igual forma, en 2019 el Pacto por el Crecimiento de Software, TI y BPO buscó sofisticar los procesos y servicios de la cadena de valor del comercio electrónico a través de cuatro componentes: 1) entorno competitivo, 2) productividad, 3) innovación y 4) inversión. Mediante este Pacto, se creó la Mesa Técnica de Comercio Electrónico la cual tenía como objetivo identificar, con apoyo del sector empresarial, las principales barreras para impulsar el comercio electrónico y buscar soluciones conjuntas a éstas, mediante la definición y

² Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.

³ Entendidos como “la información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el Intercambio Electrónico de Datos (EDI), Internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax”.

⁴ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3620.pdf>

seguimiento de acciones específicas. En esta mesa participaron el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y sus entidades adscritas y el Departamento Nacional de Planeación, ejerciendo su secretaría técnica, y se identificaron barreras socioculturales, económicas, tecnológicas, regulatorias y logísticas, las cuales serían la base para la actualización de los lineamientos de política para el comercio electrónico definidos en el Documento CONPES 3620 de 2009.

Es importante destacar que, dada la intersectorialidad del comercio electrónico, su desarrollo en el país se ha visto relacionado con la definición de un conjunto considerable de iniciativas públicas, sin que el propósito de éstas sea la consolidación de este canal de comercialización. A continuación, se listan agrupadas por temática las principales iniciativas:

2.1. Entorno digital

La Ley 1341 de 2009⁵, modificada por la Ley 1978 de 2019⁶, destacó el carácter transversal de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) como pilares para la consolidación de la sociedad de la información y del conocimiento en Colombia, y promovió el desarrollo de la industria de contenidos y aplicaciones para la prestación de servicios basados en TIC para contribuir al crecimiento económico. A partir de esta Ley, se han desarrollado las siguientes iniciativas:

Conectividad a Internet

El país avanzó en materia de conectividad mediante el Plan Vive Digital I y II, el Plan Nacional de Fibra Óptica y el Plan Nacional de Alta Velocidad, lo cuales permitieron impulsar la masificación del uso de internet, la apropiación tecnológica y la creación de empleos directos e indirectos en el sector de TIC. A pesar de estos avances, todavía existen retos para llevar acceso servicios básicos de TIC a población pobre y vulnerable de zonas rurales y apartadas.

Por esta razón, el Pacto por la Transformación Digital del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 definió estrategias para acelerar la inclusión social digital y para empoderar a ciudadanos y hogares en el entorno digital, la Ley 1978 de 2019 priorizó inversiones para el cierre de la brecha digital y el Plan TIC 2018-2022 formuló estrategias en cuatro pilares de desarrollo: 1) Entorno TIC para el desarrollo digital, 2) Inclusión social digital, 3)

⁵ Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por la cual se moderniza el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones – TIC, se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones.

Ciudadanos y hogares empoderados del entorno digital y 4) Transformación digital sectorial y territorial.

En la ejecución de los instrumentos mencionados, el Gobierno nacional aprobó los Documentos CONPES 3968⁷ *Declaración de Importancia Estratégica del proyecto de desarrollo, masificación y acceso a Internet nacional, a través de la fase II de la iniciativa de incentivos a la demanda de acceso a Internet*, 3988⁸ *Política Nacional para Impulsar la Innovación en las Prácticas Educativas a través de las tecnologías digitales (Tecnologías para Aprender)* y 4001⁹ *Declaración de Importancia Estratégica del Proyecto Nacional Acceso Universal a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Zonas Rurales o Apartadas*, para acelerar el cierre de la brecha digital en el país.

Migración tecnológica y tecnologías digitales

Para acelerar la inserción del país en la Cuarta Revolución Industrial, el Gobierno nacional aprobó los Documentos CONPES 3920¹⁰ *Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data)* y CONPES 3975¹¹ *Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial*, los cuales destacan los beneficios y oportunidades de las tecnologías digitales para el desarrollo del gobierno, los ciudadanos y las empresas. En línea con estos documentos y siguiendo lo definido en el Pacto por la Transformación Digital del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y el Plan TIC 2018-2022, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, publicó para comentarios el Plan de Transición a Nuevas Tecnologías 2020-2022 y la Política Pública de Espectro 2020-2024 y autorizó permisos de prueba para el desarrollo de pilotos 5G en el país.

Por lo anterior, Colombia debe continuar apoyando los esfuerzos sectoriales encaminados en aumentar la conectividad a Internet y promover la migración tecnológica y la adopción de tecnologías digitales para acelerar el cierre de la brecha digital y avanzar en estrategias de transformación digital que permitan masificar la compra y venta de productos y servicios en línea.

2.2. Marco normativo y regulatorio

Protección al consumidor

⁷ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3968.pdf>

⁸ Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.

⁹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4001.pdf>

¹⁰ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3920.pdf>

¹¹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>

En el año 2011, se aprobó la Ley 1480 de 2011¹², la cual se ha consolidado como un instrumento clave para resolver preguntas e inconformidades de los usuarios en relación con la adquisición de bienes y servicios al regular aspectos como la calidad e idoneidad de éstos, el acceso de los consumidores a una información adecuada, la responsabilidad de productores y proveedores frente a los consumidores, entre otros.

Respecto a protección de datos personales, la Ley 1266 de 2008¹³ dictó disposiciones generales del hábeas data y reguló el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de países terceros. Y la Ley 1581 de 2012¹⁴ estableció los tipos de datos de carácter personal (dato privado, dato semiprivado y dato público), así como las categorías especiales de datos personales como los datos sensibles, y la categoría de los niños, niñas y adolescentes. De igual manera, definió los roles y deberes de los agentes encargados del tratamiento de los datos, así como el derecho de los titulares.

Seguridad y confianza digital

De acuerdo con la Ley 1273 de 2009¹⁵ el acceso ilegítimo, la obstaculización ilegítima, la interceptación de datos, el uso de software maliciosos, la violación de datos personales y la suplantación de sitios web para capturar datos personales en los sistemas informáticos deben ser castigados de forma severa, incluyendo sanciones económicas y en casos más delicados prisión a los responsables. En este contexto, se publicó el Documento CONPES 3701 de 2011¹⁶ *Lineamientos de política para la Ciberseguridad y Ciberdefensa* que trazó una política de prevención y control a las amenazas informáticas¹⁷ orientada a desarrollar una estrategia nacional que contrarrestara el incremento de dichas situaciones en el país.

La creciente participación de ciudadanos y empresas en el entorno digital conllevó a la publicación del Documento CONPES 3854 de 2016¹⁸ *Política Nacional de Seguridad Digital*, la cual buscó fortalecer las capacidades de las múltiples partes interesadas para identificar, gestionar, tratar y mitigar los riesgos de seguridad digital en sus actividades socioeconómicas en el entorno digital, por lo que esta política cambió el enfoque tradicional

¹² Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones.

¹³ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3968.pdf>

¹⁴ Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales

¹⁵ Por medio de la cual se modifica el Código Penal, se crea un nuevo bien jurídico tutelado - denominado "de la protección de la información y de los datos"- y se preservan integralmente los sistemas que utilicen las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otras disposiciones.

¹⁶ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3701.pdf>

¹⁷ De acuerdo con el Ministerio de Defensa Nacional, una amenaza Informática se define como la aparición de una situación potencial o actual donde un agente tiene la capacidad de generar una agresión cibernética contra la población, el territorio y la organización política del Estado.

¹⁸ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3854.pdf>

al incluir la gestión de riesgo como un elemento fundamental para abordar la seguridad digital. En esta misma línea y para aumentar la confianza digital, se aprobó el Documento CONPES 3995¹⁹ *Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital* que busca fortalecer las capacidades en seguridad digital de los ciudadanos y empresas y actualizar el marco de gobernanza y adoptar modelos en esta materia con énfasis en nuevas tecnologías.

En materia de seguridad a los pagos sin contacto, la Circular 008 de 2018²⁰ estableció los mecanismos de protección de la información de los consumidores financieros al realizar operaciones monetarias usando los servicios de las pasarelas de pago²¹ y la Circular Externa 029 de 2019²² fortaleció las medidas antifraude en canales digitales a partir de la instauración de mecanismos de autenticación del usuario tales como biometría y claves dinámicas.

Gestión de pagos

Siguiendo los patrones de cambio que la tecnología y la innovación han generado en el sector de pagos en el mundo, los Documentos CONPES 3956²³ *Política de Formalización Empresarial* y 3975 *Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial*, han formulado acciones tendientes emitir la regulación pertinente para modernizar el sistema de pagos de bajo valor y definir una nueva arquitectura transversal a las diferentes modalidades de pago permitiendo un funcionamiento más eficiente y competitivo del mercado transaccional.

Logística y servicios postales

La Ley 1369 de 2009²⁴, reglamentada a través del Decreto 867 de 2010²⁵, define tres tipos de servicios postales en el país: servicios de correo, servicios de mensajería expresa

¹⁹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3995.pdf>

²⁰ Imparte instrucciones en materia de requerimientos mínimos de seguridad y calidad para la realización de operaciones.

²¹ Las pasarelas de pago permiten procesar de manera segura las compras en línea. Para 2018 el porcentaje de transacciones realizadas por pasarelas de pago fue del 47 % con respecto al total y, según cifras de la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico, a 2018 existían 97 pasarelas de pago en el país, con un incremento del 53,9 % frente a la cantidad de pasarelas existentes del año anterior (Observatorio de Comercio Electrónico, 2018).

²² Modifica la Circular Básica Jurídica en materia de requerimientos mínimos de seguridad y calidad para la realización de operaciones y acceso e información al consumidor financiero y uso de factores biométricos.

²³ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3956.pdf>

²⁴ Por medio de la cual se establece del régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones.

²⁵ Por el cual se reglamenta las condiciones de habilitación para ser operador postal y el Registro de Operadores Postales.

y servicios postales de pago²⁶. Mediante la Resolución 3038 de 2011²⁷ se establecieron las normas relativas a la ejecución del contrato de servicios postales, así como los derechos y obligaciones de los usuarios y operadores postales. Sin embargo, en los últimos años, el mercado postal ha mostrado un crecimiento significativo tanto en el número de operaciones como en una mayor participación de oferentes.

Dada la importancia de los servicios postales y la logística para el comercio electrónico, el Pacto por el Transporte y la Logística y el Pacto por la Transformación Digital del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 establecieron estrategias para: 1) desarrollar corredores estratégicos intermodales y facilitar el comercio y 2) transformar el sector postal en el contexto de la digitalización y las tendencias del comercio electrónico.

Para reducir los costos y tiempos logísticos, el Gobierno nacional aprobó el Documento CONPES 3982 de 2020²⁸ *Política Nacional Logística*. En complemento a este Documento CONPES, se aprobó el Documento CONPES 3991 de 2020²⁹ *Política Nacional de Movilidad Urbana y Regional* para atender, entre otros, la baja calidad de la movilidad que impacta aspectos de la logística urbana. En tanto, para los operadores postales, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Comisión de Regulación de Comunicaciones han trabajado en: 1) Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal (PIDEP), 2) Diagnóstico de barreras regulatorias del sector postal y Hoja de ruta (2018), 3) Ley 1978 de 2019 y 4) Plan TIC 2018-2022.

En la coyuntura, el artículo 3 del Decreto 464 de 2020 estableció la prioridad de envío de productos de primera necesidad y medicinas que fuesen adquiridos en línea. En este sentido, promovió que se comercializaran, transportaran y entregaran mercancías compradas a través de comercio electrónico a domicilio mediante empresas de servicios postales y de economía colaborativa, para lo cual podían operar los centros de distribución de las empresas vendedoras y centros de abastecimiento.

Comercio transfronterizo

²⁶ Respecto a los servicios postales de pago, el único servicio postal de pago habilitado en el país es el de giros en efectivo, el cual no constituye una actividad financiera (Corte Constitucional de Colombia, 2011) y se presta bajo habilitación, vigilancia y control del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades otorgadas a otras entidades públicas conforme lo señalado en la Ley 1369 de 2009 y en la Ley 1978 de 2019, y de lo definido por la Unión Postal Universal (UPU) para estos servicios, ratificado por Colombia mediante la Ley 1442 de 2011.

²⁷ Por la cual se expide el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios Postales.

²⁸ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3982.pdf>

²⁹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3991.pdf>

En el año 2019 se expide el Decreto 1165 de 2019³⁰ el cual otorga seguridad y estabilidad jurídica a las operaciones de comercio exterior, donde el sector público y privado tienen un único ordenamiento legal que regule la totalidad de las operaciones aduaneras en el exterior. Lo anterior, en desarrollo de la Ley 1609 de 2013³¹, que consolida, compila y armoniza la legislación aduanera vigente e incluye nuevos componentes en materia de facilitación del comercio. De igual forma, en el año 2020, se dio concepto favorable al patrimonio autónomo del Fondo DIAN Para Colombia (FDC) (Documento CONPES 3993³²) para la modernización de la Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales que busca, entre otros, optimizar los procesos y mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión aduanera.

2. JUSTIFICACIÓN

A pesar de que se han logrado importantes avances en el país en términos de condiciones económicas y sociales que habilitan e impulsan el desarrollo del comercio electrónico, como lo son los incrementos en los niveles de penetración de Internet (51.9 % en el 2019 vs 19,3 % en 2010)³³, en el porcentaje de la población que usa *smartphones* (52 % en 2013 vs 66 % en 2018) y en las compras en línea (pasando de un 0.8 % en 2013 a un 3,8 % del total del sector *retail*), aún persisten retos para aprovechar todo el potencial del comercio electrónico en Colombia y generar bienestar en todos los sectores económicos y sociales del país. (Euromonitor International, 2019)

El comercio electrónico ha demostrado ser una herramienta para la resiliencia económica. Así, dada la actual coyuntura global desatada por la pandemia del COVID-19, el comercio electrónico y sus tecnologías digitales asociadas, han ofrecido al sector empresarial alrededor del mundo, una eficiente alternativa para sobrevivir a la crisis y lograr una reactivación económica. Además de esto, también ofrece oportunidades de crecimiento económico a través de la ampliación de mercados y la diversificación de la canasta exportadora, que permite mejorar las condiciones iniciales del sector empresarial y la trayectoria recorrida en materia de competitividad. Al mismo tiempo, se presenta como solución a la baja supervivencia empresarial del país; pues según el estudio *Determinantes de la supervivencia empresarial en Colombia* realizado por Confecámaras, para 2017 apenas el 40 % de las empresas continúan activas tras cinco años de su creación y de la

³⁰ Por el cual se dictan disposiciones relativas al Régimen de Aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013.

³¹ Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas

³² Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3993.pdf>

³³ Resultados Encuesta calidad de vida 2019 e Indicadores Básicos de Tecnologías de la Información y la Comunicación. Año 2010.

totalidad de los emprendimientos que quiebran un 98 % corresponde a microempresas (Confecámaras, 2017).

Por tanto, es fundamental la elaboración de una política nacional de comercio electrónico que considere las nuevas realidades y dinámicas de mercado generadas por los avances tecnológicos, que permita desarrollar lineamientos y definir acciones para que las personas y empresas accedan a este ecosistema digital de manera más eficiente y se aproveche el potencial que ofrecen estas nuevas dinámicas. En particular se identifican cuellos de botella en dos frentes: el primero, en la estructura y cultura de mercado, que hace referencia a las problemáticas que enfrentan las empresas y los consumidores a la hora de practicar el comercio electrónico y, el segundo, los elementos habilitadores, que representan los aspectos logísticos, normativos e institucionales inadecuados que proporcionan barreras para la potencialización del mismo.

3. MARCO CONCEPTUAL

3.1. Definición de comercio electrónico

A la fecha no existe consenso sobre la definición de comercio electrónico, ya que ésta ha estado evolucionando a nivel mundial conforme con las dinámicas tecnológicas y de mercado. No obstante, la definición más aceptada es la de la OCDE (2011), la cual establece que el comercio electrónico es *“la venta o la compra de bienes o servicios, realizadas mediante redes informáticas a través de métodos específicamente diseñados con el propósito de recibir o procesar pedidos, independientemente de si el pago y la entrega de los bienes o servicios ocurren en línea”*. Es importante destacar que organismos internacionales han ido adoptando este concepto con sutiles diferencias, indicando, en algunos casos, que este concepto está cubierto por uno más amplio denominado comercio digital³⁴.

En Colombia, la Ley 527 de 1999 definió el comercio electrónico, sin embargo, dada la evolución de este concepto a nivel mundial y con el objetivo de tener estadísticas, en lo posible, comparables con otros países, el país también ha adoptado la definición de la OCDE (2011) por su flexibilidad en el abordaje de este concepto. Por consiguiente, dicha definición será la utilizada para el entendimiento de comercio electrónico a lo largo de este documento.

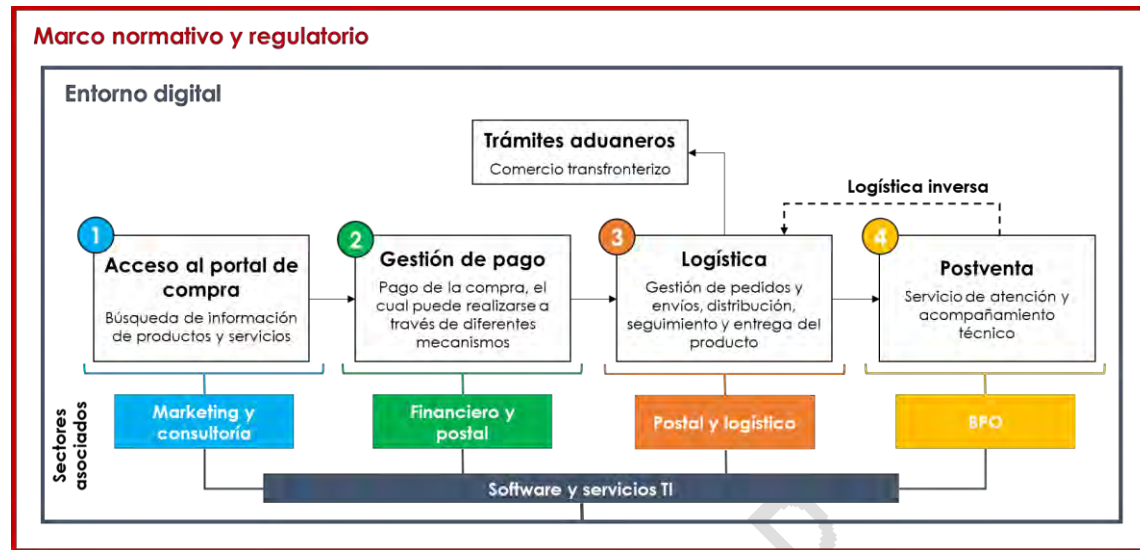
3.2. Entorno y cadena de valor del comercio electrónico

³⁴ Esta definición incluye transacciones de comercio electrónico según lo definido por la OCDE (2011), pero también incluye varios tipos distintos de transacciones transfronterizas, incluidos los servicios entregados digitalmente, independientemente del método por el cual están ordenados, que incluye online y offline.

Siguiendo lo definido por el Observatorio de Comercio Electrónico (2018), la cadena de valor se entiende como una secuencia de etapas interrelacionadas en las que se desarrollan actividades que le permiten a un establecimiento poner a disposición de los compradores y comercializar un bien o servicio en línea garantizando la atención postventa. Como se muestra en la Figura 1, la cadena de valor está compuesta por cuatro grandes eslabones, los cuales se describen a continuación. Estos eslabones se pueden subdividir o categorizar en subprocesos.

- Acceso al portal de compra: conocida también como la etapa de información, es donde se realiza la búsqueda de los sitios web (*marketplace*, retail, redes sociales, etc.) para acceder a información sobre un producto o servicio en línea para su compra. Por la naturaleza de este eslabón, están involucrados agentes que realizan actividades relacionadas con la puesta en marcha de los portales de compra. Incluye la consultoría operativa y legal para que las empresas que quieren incursionar en el comercio electrónico.
- Gestión de pago: en esta fase el comprador, después de haber decidido efectuar el intercambio económico, selecciona la modalidad de pago del producto o servicio. Dependiendo de la selección puede requerir los servicios de una red procesadora de pago, pasarela de pagos, recaudador o de un operador de servicios postales de pago. Al igual que en el eslabón anterior, también están involucrados agentes que puesta en marcha de gestores de pago.
- Logística: una vez aprobada la compra se requieren la articulación de una serie de subprocesos necesarios para garantizar la gestión del pedido, el envío, la distribución, el seguimiento y la entrega del producto. En este eslabón se incluyen todas aquellas actividades y procesos logísticos que se llevan a cabo en el comercio electrónico (*eLogística*).
- Postventa: después de haber recibido el producto o servicio, el comprador puede demandar o recibir por parte del proveedor un acompañamiento técnico o adquirir bienes o servicios adicionales. Igualmente, en este eslabón se incluyen servicios de logística inversa, en caso de devolución o uso de los servicios de garantía.

Figura 1: Entorno y Cadena de valor del comercio electrónico en Colombia



Fuente: elaboración propia.

Para el desarrollo y aprovechamiento del comercio electrónico en el país es importante destacar sus habilitadores: i) entorno digital y ii) marco normativo y regulatorio. Estos dos habilitadores constituyen el contexto bajo el cual interactúan los agentes identificados en la cadena de valor. A través del primero de ellos se reconoce que el comercio electrónico tiene siempre como telón de fondo e impulsor el acceso y uso de las TIC (Observatorio de Comercio Electrónico, 2018), y a través del segundo se destaca que el comercio electrónico requiere de un marco regulatorio y normativo claro y neutral, que facilite la interacción de los diferentes agentes.

Una adecuada articulación de la cadena de valor y un entorno favorable permiten que la sociedad perciba los beneficios del comercio electrónico, que redundan en mayor crecimiento económico y bienestar social. Brevemente, en el caso de las empresas, el comercio electrónico amplía el alcance del mercado, reduce las barreras entrada y costos operativos, y facilita el desarrollo de nuevos modelos de negocio, volviéndolas más eficientes y competitivas. Con respecto a los consumidores, el comercio electrónico amplía la oferta de bienes y servicios, les proporciona información sobre bienes y servicios, facilita la localización de vendedores y comparación de precios, y permite comprar fácilmente a través de una computadora o dispositivo móvil desde cualquier lugar (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2013).

4. DIAGNÓSTICO

En esta sección se hace un examen a las barreras que enfrenta el país en materia de comercio electrónico y frente a las cuales la Política Nacional de Comercio Electrónico busca

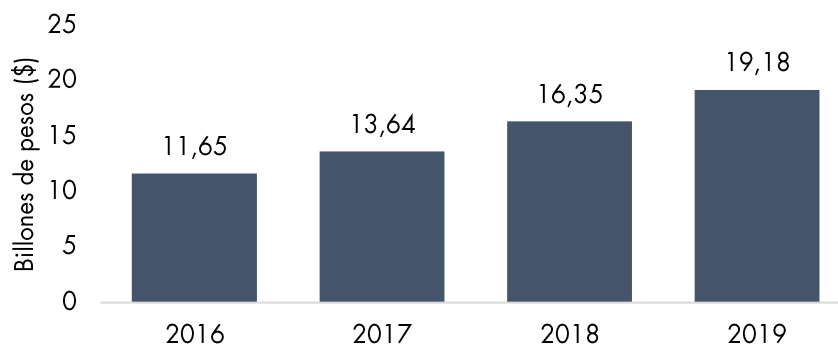
dar solución. El diagnóstico se divide en cuatro secciones: 1) Problemáticas asociadas a las empresas, 2) Problemáticas asociadas a los consumidores, 3) Problemáticas asociadas a la infraestructura postal, y 4) Problemáticas asociadas a la normativa y gobernanza institucional.

Como un primer diagnóstico que permita evidenciar la situación actual del comercio electrónico en Colombia en materia de tamaño de mercado y participación, la firma multinacional BlackSip en su informe *Reporte de E-commerce en Colombia 2019* señala que para el 2018 el país ocupó el cuarto lugar en la lista de países de Latinoamérica con más ventas a través del comercio electrónico, por debajo de Brasil, México y Argentina. Evidentemente, estos resultados son explicados por el tamaño del mercado y de la población de cada país, sin embargo, a pesar de que Colombia es el tercer país más poblado de la región, los ingresos por ventas de comercio electrónico se encuentran por debajo de países más pequeños como Argentina (BlackSip, 2019).

No obstante, según las proyecciones, para 2021 se espera que las ventas de *retail* en el comercio electrónico en Colombia superen los \$10.000 millones de dólares; con esto se pronostica que el tamaño de mercado del país para 2021 sea superior al de Argentina y esté muy cercano al de México, un país con un tamaño de la población casi 3 veces al de Colombia. (BlackSip, 2019)

Por otra parte, es importante destacar que según la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico las ventas por comercio electrónico en Colombia han aumentado significativamente. Para 2019 el crecimiento en el número de transacciones para comercio electrónico fue del 38,9% y el crecimiento en materia de ventas por comercio electrónico fue de 17,3% para el mismo año. El *Estudio de Transacciones Digitales en Colombia* del Observatorio de Comercio Electrónico, señala que entre 2013 y 2017 las transacciones digitales han ganado casi 4 puntos porcentuales en la participación del PIB, pasando del 2,3 % en el 2013 al 5,6 % en el 2017, un número que cada vez empieza a tomar más importancia dentro de los datos macroeconómicos del país.

Gráfica 1: Ventas por comercio electrónico en Colombia 2016-2019



Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (2020)

Como se evidencia, Colombia tiene un importante potencial de crecimiento en el comercio electrónico que puede representar una herramienta para apalancar el crecimiento económico del país. En este sentido, es importante desarrollar una política de comercio electrónico que desarrolle acciones para institucionalizar el comercio electrónico en las discusiones del país con el fin de generar las condiciones económicas, sociales e institucionales adecuadas para aprovechar las oportunidades que este ofrece.

4.1. Bajo uso y apropiación del comercio electrónico en empresas

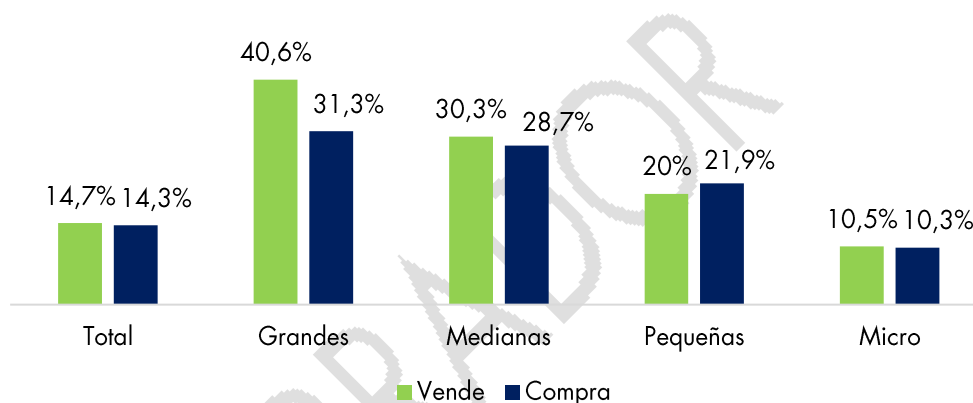
El cambio tecnológico ha generado en el sector empresarial estructuras en el mercado que han impulsado cada vez más las dinámicas del comercio electrónico alrededor del mundo, lo que ha habilitado el surgimiento de nuevos modelos de negocios y actores a través de las tecnologías digitales, que en la actualidad se convierten en determinantes de la competitividad y el crecimiento de un país.

Sin embargo, se pueden evidenciar brechas en cuanto a la adopción de estas tecnologías y modelos de negocio, estas dificultades se pueden clasificar en relación con los sectores a los que pertenecen, tamaño empresarial, así como desde el desarrollo y la innovación regional.

En Colombia existe un bajo uso y apropiación del comercio electrónico en el sector empresarial. La *Gran Encuesta TIC 2017* del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, revela que para el año 2017 únicamente el 14,7 % de las empresas colombianas realizaban ventas por Internet y el 14,3 % compras por este medio. Para ese mismo año, cerca del 83 % de las empresas del país no realizaban comercio electrónico. Para 2018 la *Encuesta Anual Manufacturera y de Comercio* revela que para el sector comercio, únicamente el 6,6 % de las empresas realizó ventas y el 17 % de las empresas realizó compras por Internet. En el caso del sector manufacturero, únicamente el 7 % realizó ventas por Internet y el 6,5 % compras por este medio.

De la misma manera, existe una importante brecha en la adopción del comercio electrónico, determinada por el tamaño de la empresa. En el país entre 2008 y 2017 las pequeñas empresas han perdido terreno en el comercio electrónico en relación con las grandes. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2019). Para el 2017, las grandes empresas tienen un porcentaje de venta en línea mucho mayor que las pequeñas, aproximadamente más de 20 puntos porcentuales, esta cifra aumenta cerca de 30 puntos porcentuales en relación con las microempresas. De hecho, para 2019 se destaca que el 93 % de las ventas realizadas por las Mipymes fueron en efectivo (Cámara Colombiana de Comercio Electrónico, 2020).

Gráfica 2: Porcentaje de empresas que venden y compran por Internet 2017



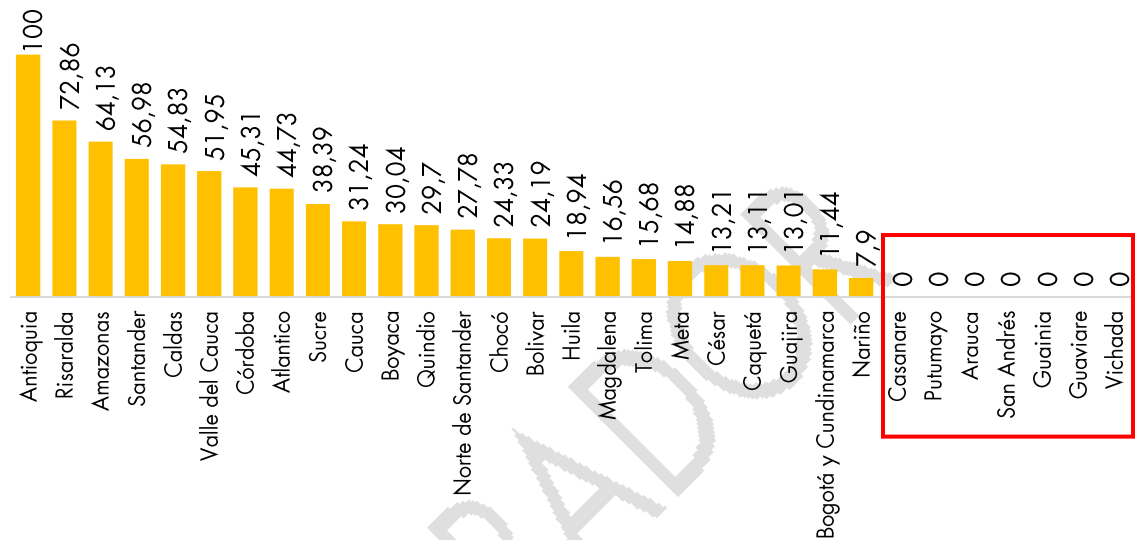
Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2017)

Por otro lado, es importante destacar la marcada brecha en la adopción del comercio electrónico a nivel regional que establece barreras para desarrollar las apuestas productivas, explotar todo el potencial productivo de las regiones colombianas e impulsar el desarrollo regional, a través del aprovechamiento de las tecnologías digitales como herramientas para impulsar la comercialización de bienes y servicios, ampliar el mercado y brindar bienestar a los consumidores.

De acuerdo con el *Índice de Innovación y Desarrollo Departamental 2019* del Departamento Nacional de Planeación, siguiendo específicamente el indicador denominado *"TIC y creación de nuevos modelos de negocio"*, que mide el porcentaje de empresas que implementa el comercio electrónico en la venta de sus bienes y servicios, la compra de insumos, el uso en actividades como banca electrónica, transacciones con organismos gubernamentales, entre otros, se evidencia que existe un importante rezago en una gran cantidad de departamentos del país, donde se obtienen puntajes departamentales de cero,

mientras que el puntaje promedio es de 26,49 y los departamentos con los puntajes más alto obtienen entre 100 y 77,86 como es el caso de Antioquia y Risaralda. Aunque puede existir una correlación entre este indicador y el grado de desarrollo de la conectividad en los departamentos, es necesario explotar el potencial del comercio electrónico a nivel regional en la medida que las soluciones de conectividad lo permitan.

Gráfica 3: TIC y creación de nuevos modelos de negocio



Fuente: elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación (2020)

Las evidentes brechas regionales y empresariales respecto a la baja adopción del comercio electrónico, no permite aprovechar los beneficios económicos y sociales que ofrece el comercio electrónico, impidiendo que el sector productivo en Colombia sea participe de las dinámicas globales de comercialización, ofrezca sus bienes y servicios cada vez más a una mayor población, explote su potencial productivo, aumente sus ingresos y su nivel de competitividad, lo que resulta en bajas tasas de crecimiento económico y bienestar poblacional. Esta problemática, es explicada principalmente por una baja adopción de herramientas tecnológicas en el sector empresarial y la ausencia de habilidades digitales y talento especializado para el comercio electrónico, como se expone a continuación.

4.1.1. Baja adopción tecnológica y de herramientas digitales en las empresas para el comercio electrónico

En Colombia existe una baja adopción tecnológica en el sector empresarial para desarrollar el comercio electrónico. De acuerdo con los Indicadores básicos de tenencia y uso de las TIC de la *Encuesta Anual Manufacturera y de Comercio 2018*, sólo 30,1 % de las

empresas del sector industrial y el 18,8 % del comercial, usa plataformas digitales para vender productos. Por otro lado, únicamente el 33,9 % de las empresas del sector industrial y el 41,3 % del comercial, hace uso de estas herramientas para comprar insumos (Departamento Nacional de Estadística, 2018).

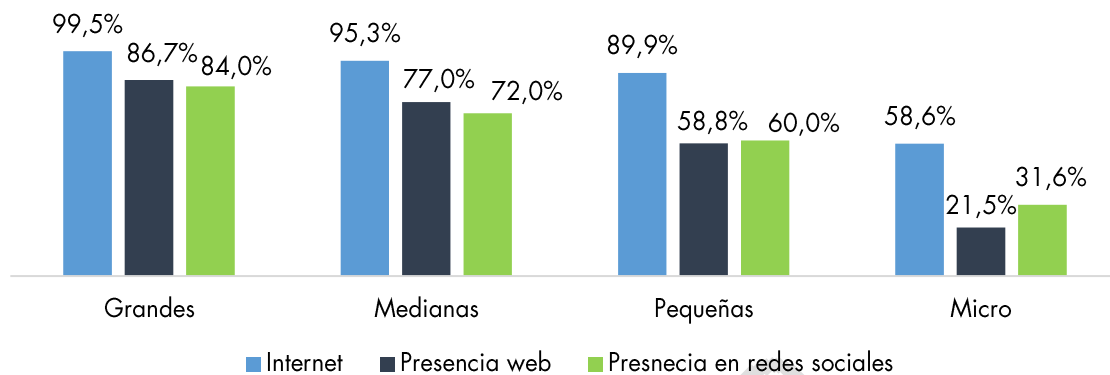
A lo anterior, se añade que esta baja adopción tecnológica para fines de comercio electrónico se encuentra caracterizada por un rezago aún mayor en las micro, pequeñas y medianas empresas. Esta situación, no permite impulsar la competitividad y crecimiento económico del país, pues establece barreras para la comercialización de bienes y servicios y la expansión de mercado bajo las actuales dinámicas globales, principalmente al segmento de las Pymes, que representa el 96 % del total de las empresas nacionales y generan el 80 % del empleo en Colombia.

En cuanto a la adopción de tecnologías bases para el comercio electrónico, el 86,7 % de las grandes empresas tiene presencia web, mientras que las medianas cuentan con un 77 %, las pequeñas con 58,8 % y esta cifra disminuye significativamente a 21,5 % cuando de microempresas se trata. Por su parte, el 84 % de las grandes, el 72 % de las medianas, el 60 % de las pequeñas y únicamente el 31 % de las microempresas cuenta con presencia en redes sociales (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2017).

Por otra parte, siguiendo al *“Estudio de Caracterización de Mipymes Colombianas del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”*, para 2017 únicamente el 30 % de estas empresas tenían pagos en línea habilitados, impulsada por las empresas medianas (52 %). Por su parte, sólo el 7 % han adoptado aplicaciones móviles propias, y el 15 % reporta la implementación de software CRM³⁵ (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2018)..

³⁵ CRM es un software para la gestión de clientes. Es una herramienta utilizada para la venta, marketing y atención al cliente.

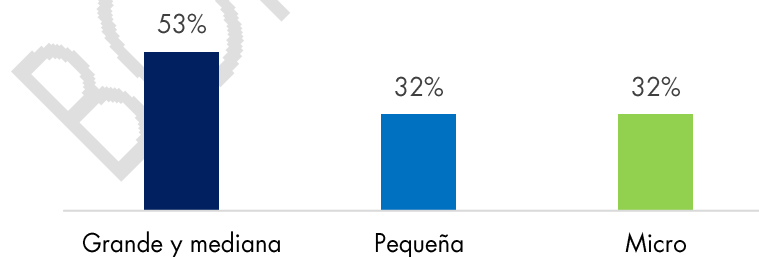
Gráfica 4: Acceso a tecnologías relacionadas con el comercio electrónico por tamaño de empresa 2017



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2017)

Para 2018, el Observatorio de Comercio Electrónico señala que, solo el 32 % de las empresas tienen habilitadas opciones propias de pago para comercio electrónico como carro de compras propio, acceso a Marketplace o recaudo. Ahora bien, por tamaño de empresa, se observa que de ese universo de empresas que cuentan con estas herramientas, el 53 % corresponde a grandes y medianas y únicamente el 32 % a micro y pequeñas empresas.

Gráfica 5: Porcentaje de empresas por tamaño con opciones propias para el comercio electrónico (carro de compras, Marketplace y recaudo)



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Comercio Electrónico (2018)

También vale la pena destacar que a partir de la coyuntura económica generada por la pandemia del COVID-19, la Cámara de Comercio de Bogotá realizó un estudio denominado *"El papel de la Mipymes en la gestión de la crisis y la reactivación productiva"*, en el cual encontró que únicamente el 13 % de las Mipymes encuestadas buscó apoyo o asesoría para la reactivación económica a través de mejoras en la tecnología digital, sólo el 13 % implementó transformación en los procesos de comercialización para dicha

reactivación y sólo el 16 % realizó acciones para virtualizar procesos de comercialización y distribución (Cámara de Comercio de Bogotá, 2020).

Ahora bien, analizando tasas de uso y apropiación tecnológica más avanzadas para el desarrollo del comercio electrónico (lo que ofrece múltiples aplicaciones y permite fortalecer los canales de distribución y de contacto con los clientes o proveedores), el nivel de penetración es significativamente menor. De acuerdo con el *Plan TIC 2018-2022* del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2018), tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial como el Internet de las cosas cuenta con una penetración únicamente del 9 %, la robótica 1,5 %, impresoras 3D 2,2 %, el Big Data 3,2 % e Inteligencia Artificial (IA) 1,2 % (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2019).

En cuanto a las causas que explican esta baja adopción, la *"Encuesta de Transformación Digital 2019"* de la ANDI indica que, entre las principales barreras para la transformación digital en las empresas, se encuentra el insuficiente presupuesto. Para 2018, el 33,5 % de las empresas no realizó inversiones en esta materia y, el 59,2 % de los empresarios encuestados respondieron que las principales barreras se encuentran relacionadas con la falta de presupuesto. Por su parte, la Asociación Colombiana de las micro, pequeñas y medianas empresas, revela que para este mismo año únicamente el 15 % de las Pymes realiza inversión para la adopción de nuevas tecnologías o tecnologías avanzadas.

De la misma manera, se evidencia que son barreras para la adopción tecnológica, la falta de cultura (57,1 %), desconocimiento (55,4 %), la falta de mentalidad (42,1 %), modelo de negocio claro (36,5 %), de liderazgo (26,2 %) y de capital humano (22,3 %) (Asociación Nacional de Industriales, 2019). La Encuesta de Comercio Electrónico 2020 de la ANDI revela que, aunque existe un interés por parte del sector empresarial para la adopción del comercio electrónico, persiste una importante proporción de empresas que no mantienen esta visión frente al tema. Así, el 68,2 % de las empresas encuestadas considera que se justifica la implementación del comercio electrónico, mientras que el 21,6 % aún no considera que se justifique el uso de estas plataformas (Asociación Nacional de Industriales, 2020).

Por último, es posible afirmar que la baja adopción tecnológica en el sector empresarial es determinada por el tamaño de la empresa, dado que cada una de éstas cuenta con barreras, capacidades y necesidades diferentes. De acuerdo con la *Gran Encuesta TIC 2017*, el 42,3 % de las medianas, el 58,9 % de las pequeñas y el 83 % de las micro, no cuentan con un presupuesto asignado para asuntos TIC, mientras que el 76,3 % de las grandes lo tiene.

En general, los resultados de la encuesta evidencian que las grandes empresas encuentran barreras para adoptar TIC, relacionadas principalmente con una falta de cultura o mentalidad, pues el 85,4 % de las grandes empresas no cuentan con un área o dependencia TIC porque el negocio no lo exige. En menor medida la ausencia de personal con habilidades (14 %), es otra de las razones que explica la problemática para este segmento empresarial. Por su parte, en el caso de las Mipymes, además de enfrentarse en mayor medida a problemas de cultura y mentalidad, pues más del 50 % de estas afirma que el negocio no exige contar con un área TIC, más del 15 % no le ve utilidad y más del 18 % no sabe cómo hacerlo, también se enfrenta a problemas de costos, donde más del 15% lo considera muy costoso (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2017).

Esta baja adopción tecnológica en el sector empresarial, caracterizada principalmente por un rezago de la Mipymes, no permite explotar el potencial competitivo y productivo del país, generando pérdidas de oportunidad para el crecimiento económico, pues impide diversificar los canales de distribución y expandir el mercado, tanto a nivel nacional como internacional.

4.1.2. Ausencia de habilidades digitales y de talento especializado en comercio electrónico

Una de las principales barreras que enfrentan las empresas y, principalmente las Mipymes para adoptar el comercio electrónico y sus tecnologías es justamente la ausencia de habilidades digitales y talento especializado en esta materia. De acuerdo con la Encuesta de Transformación Digital 2019 de la ANDI, un 51,1 % de las empresas encuestadas no cuenta con el talento especializado en tecnologías como Big Data, inteligencia artificial, Internet de las cosas y comercio electrónico. Por otra parte, la Encuesta de Comercio Electrónico 2020 de la ANDI señala que, con respecto a las dificultades para la implementación del comercio electrónico, el 21 % de las empresas afirma contar con barreras en la implementación de seguridad digital, 19,4 % en la implementación de pasarela de pagos, 17,7 % en el diseño y la carga del catálogo, y 4,0 % en la falta de talento. (Asociación Nacional de Industriales, 2020). Respecto a la importancia de adoptar o desarrollar talento especializado para impulsar el comercio electrónico, la *Gran Encuesta TIC 2017* indagó sobre las necesidades de capacitación en los negocios, revelando que actividades como el montaje de página web (27,7 %), marketing digital (25 %), aprovechamiento de redes sociales (24,9 %) y específicamente comercio electrónico (20,8 %), las de mayor necesidad de capacitación en las empresas (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2017). Sin embargo, es importante resaltar que el 26,4 % de los encuestados afirmó no contar con la necesidad de talento o formación en

ningún área, alcanzado la segunda respuesta más frecuente. Esto evidencia que, a pesar de que se percibe un impulso en los empresarios para el desarrollo de talento especializado, existe una falta de visión y mentalidad en un importante segmento empresarial para desarrollar el comercio electrónico.

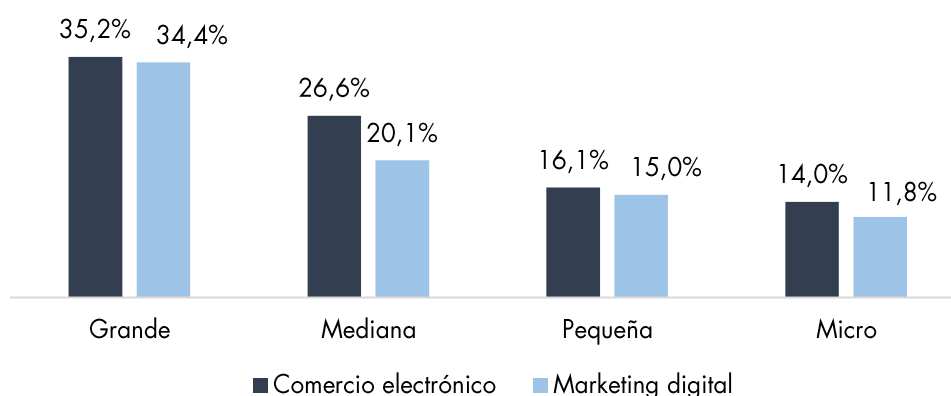
Por su parte, desde una óptica prospectiva, (CIO, 2017) revela que las tendencias futuras globales en habilidades de comercio electrónico en una economía se centran en habilidades digitales relacionadas con el desarrollo de software, automatización y programación con código abierto, optimización de motores de búsqueda, marketing, análisis de datos para la toma decisiones comerciales e Inteligencia Artificial.

Adicionalmente, se evidencia que un significativo segmento de las empresas colombianas no realiza capacitaciones a los empleados en temas de transformación digital - esto como aproximación al desarrollo del comercio electrónico-. La *Encuesta de Transformación Digital de la ANDI 2019*, revela que el 53,6 % de los negocios no realiza capacitaciones de este tipo. Para 2017 el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a través de la *Gran Encuesta TIC*, expone que el 71,6 % de las empresas en Colombia no invierte en capacitaciones para su personal, y son principalmente las Mipymes, las más rezagadas en este asunto, puesto que, el 19 % de los negocios que no realiza esta actividad corresponde a grandes empresas, esta cifra asciende a 32,3 % en las medianas, 47,7 % de las pequeñas y el 83,6 % en las micro.

Incluso, el comportamiento es similar en relación con la inversión en capacitación especializada en el comercio electrónico. Únicamente el 18,8 % de las empresas en Colombia invierte en formación especializada de este tipo, donde 35,2 % de las grandes empresas, 26,6 % de las medianas, 16,1 % de las pequeñas y 14 % de las micro realizan inversión de capacitación de comercio electrónico. De la misma manera, el *Estudio de Caracterización de las Mipymes colombianas y el conocimiento de su relación con las TIC 2017*, revela que el 47 % de las empresas afirma no saber utilizar las TIC y sacarles provecho, lo que demuestra un problema tanto de formación de talento, como de cultura y mentalidad para el comercio electrónico (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2018).

Nuevamente, ante la crisis económica ocasionada por el COVID-19, la Cámara de Comercio de Bogotá y su estudio *El papel de las Mipymes en la gestión de la crisis y la reactivación productiva*, afirma que únicamente el 4 % de las Mipymes ha invertido en acciones de formación de talento humano relacionadas con la virtualización para superar la crisis (Cámara de Comercio de Bogotá, 2020).

Gráfica 6: Inversión en formación por tamaño de empresa



Fuente: Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2017)

En conclusión, la ausencia de talento especializado para el comercio electrónico, principalmente en la Mipymes, es explicada en primer lugar, por los bajos niveles de inversión dirigida a formar capital humano y por la menor capacidad adquisitiva por parte de las Miypmes para la formación o adquisición de talento humano en las empresas. En segundo lugar, por un desconocimiento generalizado de las ventajas, y potencialidades del comercio electrónico, que no permite aprovechar estas alternativas para incrementar su competitividad.

4.1.3. Costos asociados a transacciones digitales, que desincentivan el comercio electrónico

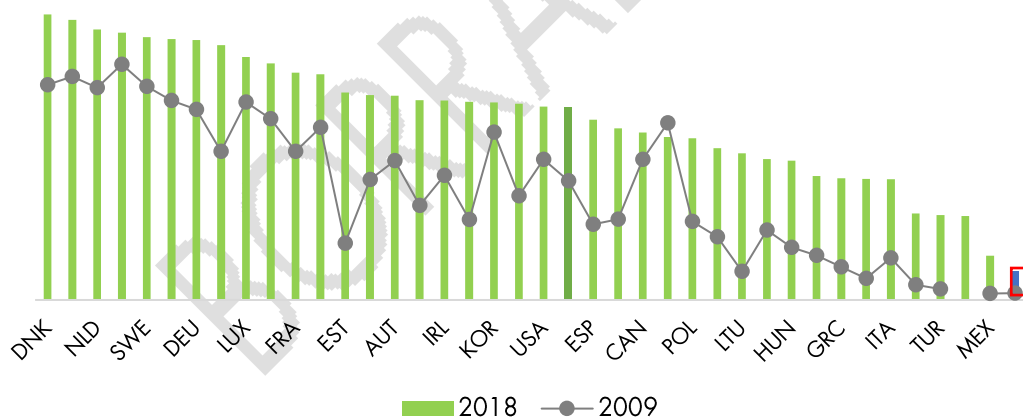
Dado que el comercio electrónico está ligado de manera especial con el sistema de pagos digitales, los actores son ciertamente sensibles a las variaciones en los costos por el uso de estos sistemas. En Colombia, existen costos asociados a las transacciones digitales que están vinculados inicialmente a temas tributarios tales como impuestos y retenciones aplicadas en cada transacción. En materia de micro pagos existe una retención del 4,3 %, donde el 1,5 % hace parte de la retención en la fuente, 2,4 % de retención del Impuesto Valor Agregado (IVA) y 0,414 % por retención de ICA (CRC, 2017). Estas retenciones a los micro pagos y transacciones digitales resultan en mayores costos en los pagos en el comercio electrónico, que imponen barreras para su adopción y contribuyen a que permanezca el uso de efectivo en la sociedad.

4.2. Bajo uso y apropiación del comercio electrónico en ciudadanos

Desde la perspectiva de la demanda, la adopción del comercio electrónico en la población se presenta como una alternativa para incrementar el bienestar de los individuos, toda vez que permite a los consumidores adquirir una canasta de bienes y servicios más amplia y diversa, así como brindar mayores facilidades para las compras, ahorros en costos y empoderamiento al ciudadano al permitir explorar y evaluar información sobre los productos y servicios deseados. No obstante, en Colombia aún existe una muy baja adopción del comercio electrónico en la población, que impide desarrollar y aprovechar las oportunidades y beneficios que este brinda.

Para 2018 el porcentaje de personas que realizaron compras en línea en los países de la OCDE aumentó en aproximadamente 22 puntos porcentuales (p.p.) en comparación con 2009 (del 35 % al 57 %). Para el caso de países latinoamericanos, México contó con una participación del 13 % y Colombia del 8 %, los niveles más bajos dentro de los países de la OCDE. Es importante destacar que el incremento más bajo en términos absolutos se observó en Colombia con únicamente 6 puntos porcentuales en 9 años.

Gráfica 7: Difusión de las compras en línea. Individuos que han ordenado bienes y servicios en línea como un porcentaje de todos los individuos



Fuente: elaboración propia con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019)

En Colombia esta baja adopción del comercio electrónico por parte de los ciudadanos se debe a una falta de confianza, cultura y conocimiento en el comercio electrónico como se explica a continuación.

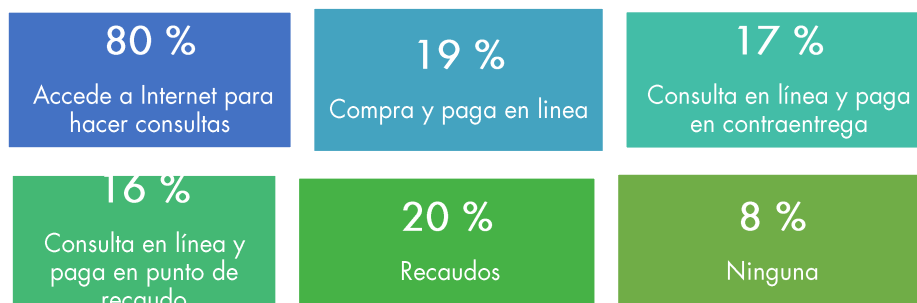
4.2 Desconfianza de los consumidores en protección al consumidor, protección de datos y seguridad digital

Las nuevas dinámicas de mercado que ofrece el comercio electrónico presentan situaciones desconocidas para los consumidores y asimetrías de información, relacionadas principalmente con el desconocimiento del régimen de protección al consumidor, protección de datos personales y, en general, los derechos y deberes de los consumidores, como lo puede ser el retracto o la reversión del pago. Por otra parte, también se destaca la ausencia de conocimiento sobre las ventajas y beneficios que ofrece el comercio electrónico y la presencia de situaciones que ponen en riesgo los intereses de los consumidores, relacionadas generalmente con la divulgación de la información, prácticas comerciales engañosas o desleales, fraude y robo de identidad, y resolución y reparación de disputas; problemáticas que no permiten generar altos niveles de confianza y crear una cultura de comercio electrónico en el país (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016).

La Encuesta de Comercio Electrónico 2020 de la ANDI indagó a los empresarios las dificultades y barreras para la implementación del comercio electrónico, el 23,4 % de las empresas afirma tener dificultades con la generación de confianza de los usuarios para realizar pagos a través de las pasarelas de pago, el 21 % con la seguridad digital y el 16,9 % con desconocimiento de requisitos legales respecto al comercio electrónico.(Asociación Nacional de Industriales, 2020).

De acuerdo con la Medición de Indicadores de consumo del Observatorio de e-Commerce 2019, el 80 % de la población en Colombia accede a Internet para hacer consultas en línea sobre las características del bien o servicio que desea adquirir y comparar precios y características de diversos productos. Sin embargo, solo el 19 % de estas, compra en línea o hace una solicitud por Internet de un bien o servicio, para pago en línea. Por su parte, el 17 % realiza solicitudes en línea de un bien o servicio para pago contra entrega y el 16 % para pago en tienda o punto de recaudo. De ahí, el estudio revela que sólo 2 de cada 10 personas mayores de 15 años que son usuarios de Internet, compran y pagan por Internet. Esto demuestra, que es el pago en línea una de las actividades de mayor reticencia en el comercio electrónico (Observatorio de Comercio Electrónico, 2019).

Figura 2: Caracterización de compras en línea

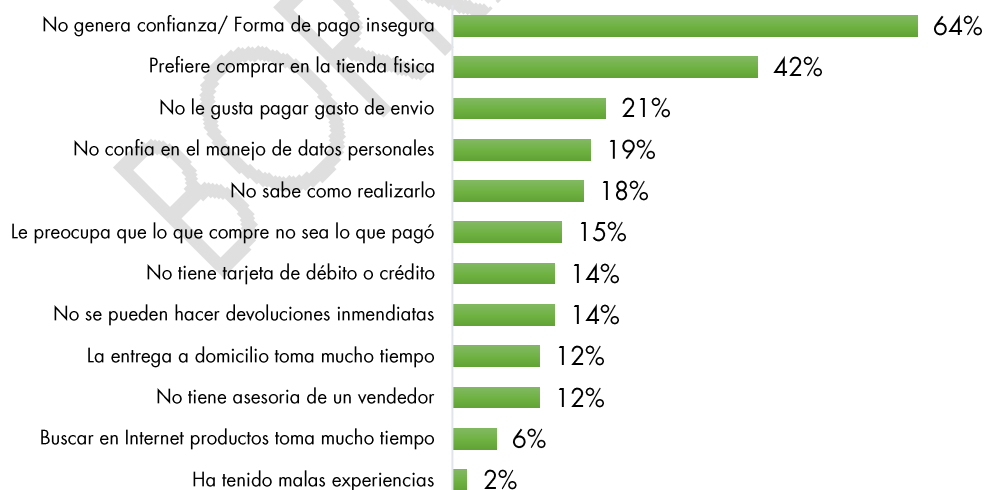


Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Comercio Electrónico (2019)

La CRC expone que para 2017 en Colombia el 59.4 % de las personas que no utilizan el comercio electrónico aduce la desconfianza como la principal razón, bien sea en el momento de entregar sus datos personales, financieros, o en el momento del pago (Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2017). El Reporte de *E-Commerce Colombia 2019* de BlackSip, expone que el principal motivo para no comprar en línea responde a un bajo nivel de confianza o a que los pagos en línea son considerados inseguros (64 %). También se encuentran otras respuestas relacionadas con la desconfianza, como que el 19 % de las personas no confía en el manejo de datos personales.

A partir de lo expuesto, se evidencia que la reticencia para la adopción del comercio electrónico se concentra en gran medida en las dificultades que se presentan a la hora del pago, relacionadas con la seguridad digital y la desconfianza para entregar datos financieros y personales o bien ser víctima de fraude, lo que causa renuencia o prevención de la población a utilizar mecanismos digitales como el comercio electrónico. Por tanto, es necesario impulsar acciones para que el sector empresarial gestione los riesgos e implemente medidas para mitigar los efectos adversos del fraude (Superintendencia de Industria y Comercio, 2019).

Gráfica 8: Razones para no comprar en línea 2018



Fuente: elaboración propia con datos de BlackSip (2019)

Sin embargo, la desconfianza derivada de la ciberseguridad no es el único desafío. Para 2019 el 42 % las personas responden que prefiere comprar en tienda física, al 21 % no le gusta pagar los gastos de envío, el 18 % no sabe cómo realizarlo, el 15 % de las personas siente incertidumbre de que lo comprado, no sea lo pagado y el 12 % no lo hace

porque no cuenta con asesoría de un vendedor (BlackSip,2019). Esto demuestra que se perciben riesgos en la población relacionados con la falta de interacción física con el producto y/o comercio, así como una falta de cultura y conocimiento en la sociedad colombiana en la dinámica del comercio electrónico, que genera desconfianza.

Desde otra perspectiva, otra de las causas al problema de desconfianza en la población, es la ausencia de mecanismos eficientes en los comercios electrónicos que permitan acceder a los consumidores a herramientas de comunicación y reclamación para ejercer sus derechos. El Observatorio de E-commerce, señala que para el 2019 el 38 % de los encuestados en su estudio de *Medición de Indicadores de Consumo* afirman que es difícil hacer cambios y reclamaciones y el 30 % encuentra una dificultad media (Observatorio de Comercio Electrónico, 2019).

En primera medida, esta situación es el reflejo de la ausencia de información del sector empresarial sobre sus responsabilidades ante los consumidores electrónicos, la falta de claridad de las disposiciones legales que rigen las relaciones de consumo, el no cumplimiento de la normatividad establecida para actividades de comercio electrónico y la ausencia de mecanismos eficientes en las empresas para que los ciudadanos ejerzan sus derechos. Por otro lado, esta desconfianza es explicada por la ausencia de información, el bajo empoderamiento de los ciudadanos y consumidores, sobre sus derechos, deberes y las ventajas y beneficios de ser consumidores electrónicos.

A pesar de que en Colombia existen las condiciones normativas para establecer relaciones de confianza entre el comercio y el consumidor, a partir de una institucionalidad que garantiza la solución y reparación ante el incumplimiento de transacciones de manera transparente y eficiente, persisten barreras relacionadas con falta de confianza, cultura y conocimiento en el comercio electrónico que impide que las personas que nunca han realizado transacciones por Internet se motiven a hacerlo, o bien que aquellas que han tenido la experiencia de comprar en línea, lo efectúen de manera menos frecuente, lo que establece una importante barrera para que la población aproveche los beneficios sociales y económicos que ofrece el comercio electrónico.

4.3. Los operadores postales y logísticos no están respondiendo a las necesidades del comercio electrónico

El análisis de la cadena de valor del comercio electrónico deja en evidencia que la logística y procesos asociados son uno de los eslabones más importantes para el desarrollo y expansión de este tipo de comercio en el país. Así, los operadores de servicios logísticos (almacenamiento, transporte de carga, entre otros), como los operadores de servicios postales

(mensajería expresa y correo), son agentes determinantes para conectar la oferta en línea con el consumidor final.

El tiempo es uno de los factores que el cliente percibe directamente y se vuelve un elemento esencial en la toma de decisión de comprar en línea. De acuerdo con el informe Medición de Indicadores de consumo del OE (2019), en Colombia el 42 % de los compradores que han presentado dificultades en la entrega de productos manifiestan que es por demoras en los tiempos acordados. De igual forma, cuando se exploran los tiempos de entrega entre municipios se encuentra que, según el OE (2019), los tiempos promedio de entrega de envíos nacionales son 3 veces más altos en los territorios alejados que en las ciudades principales, mientras que en las últimas el promedio es de 2 días, a otras ciudades el tiempo se eleva a 4 días y a territorios alejados asciende a 6 días.

Otro aspecto que está siendo determinante para el comercio electrónico son los altos costos logísticos. Según la Encuesta Nacional Logística de 2018 (en adelante “ENL 2018”), en Colombia el costo logístico³⁶ representa el 13,5 % de las ventas y, en el caso del sector comercio, este asciende al 15,2 %. Este costo incluye las actividades relacionadas con la logística que las empresas del país deben desarrollar en el marco de su operación de negocio tanto para el comercio interno como externo. Cuando se examina la composición del costo logístico para el sector comercio, la ENL 2018 muestra que el componente más costoso es el almacenamiento, con el 64 % del total del costo, seguido de transporte (26 %), administrativos y servicio al cliente (7 %) y otros (3 %).

Como lo señala el reciente documento CONPES 3982 de 2020³⁷ y los diagnósticos realizados por la CRC (2017), el OE (2019) y Americas Market Intelligence (2020) para el comercio electrónico, entre las razones que explican los altos tiempos y costos logísticos en el país y, además, limitan el potencial del comercio electrónico están:

1. Deficiencia en la infraestructura carretera, fluvial, férrea, portuaria y aeroportuaria.
2. Congestión y déficit vial en los accesos a ciudades que dificultan la logística urbana.

³⁶ Según la ENL 2018, el costo logístico se compone de cuatro rubros principales, desagregados así: i) Almacenamiento (Costos de operadores logísticos, bodegas, arriendos e inversiones, tecnologías asociadas, costo de etiquetados, vigilancia, seguros, entre otros); ii) Transporte (costo de transporte primario y secundario, tecnologías asociadas, sistemas de información y GPS, escoltas, seguros de transporte, monitoreo, entre otros); iii) Costos administrativos y servicio al cliente (empleados, viáticos, capacitaciones, comunicaciones, etc.) y iv) Otros costos (devoluciones, costos de destrucción, reciclaje, retornos de empaques, etc.). Esta composición se basó en estándares internacionales que viene desarrollando el BID con la encuesta de regional de costos logísticos del Observatorio Mesoamericano de Transporte de Carga y Logística.

³⁷ Política Nacional Logística

3. Falta de infraestructura logística como la de abastecimiento, aprovisionamiento, y centros urbanos de distribución.
4. Bajos niveles de articulación y coordinación institucional por parte de las entidades de control del comercio exterior, reflejados en los elevados tiempos en las operaciones de comercio exterior.
5. Ausencia o dispersión de información para la toma de decisiones y bajos niveles de cualificación profesional y técnica.
6. Bajo uso de tecnología en relación con los servicios postales y logísticos.
7. Baja inclusión de los operadores de mensajería expresa y correo en el ecosistema del comercio electrónico.
8. Falta de innovación en el proceso de última milla.
9. Baja terciarización de los servicios logísticos.

Es importante mencionar que los primeros cinco retos de este listado están siendo abordados ampliamente desde el CONPES 3982 de 2020, que identificó estas problemáticas a nivel país y definió acciones para promover la intermodalidad en el transporte y la facilitación del comercio para reducir los costos y tiempos logísticos, y así impulsar la competitividad del país³⁸. Igualmente, el CONPES 3991 de 2020³⁹ incluyó acciones orientadas a mejorar la eficiencia de la distribución de mercancías en los entornos urbanos y en el acceso del transporte de carga a los nodos de comercio exterior como puertos, aeropuertos, pasos de frontera e infraestructura logística especializada (ILE) regional⁴⁰.

Teniendo en cuenta lo anterior, para la presente política serán abordadas las últimas cuatro problemáticas, que están relacionadas con la participación y respuesta de los operadores postales y logísticos a las dinámicas cambiantes del comercio electrónico. Como se expone a continuación, las situaciones planteadas impiden que los operadores postales y logísticos sigan el ritmo del comercio electrónico y sus promesas de valor para empresarios y consumidores se cumplan.

4.3.1. Bajo uso de tecnología en relación con los servicios postales y logísticos

³⁸ Ver capítulo 5.3 del Documento CONPES 3982 de 2020

³⁹ Política Nacional de Movilidad Urbana y Regional

⁴⁰ Ver sección 5.3.1 del Capítulo 5.3 del Documento CONPES 3982 de 2020

La *eLogística*⁴¹ conecta la oferta en línea con el consumidor, sin embargo, para que esta etapa se logre de forma satisfactoria se requiere que los agentes que participan en los diferentes eslabones de la cadena logística y servicios asociados utilicen de forma interoperable herramientas y tecnologías que cada vez son más importantes en el comercio electrónico.

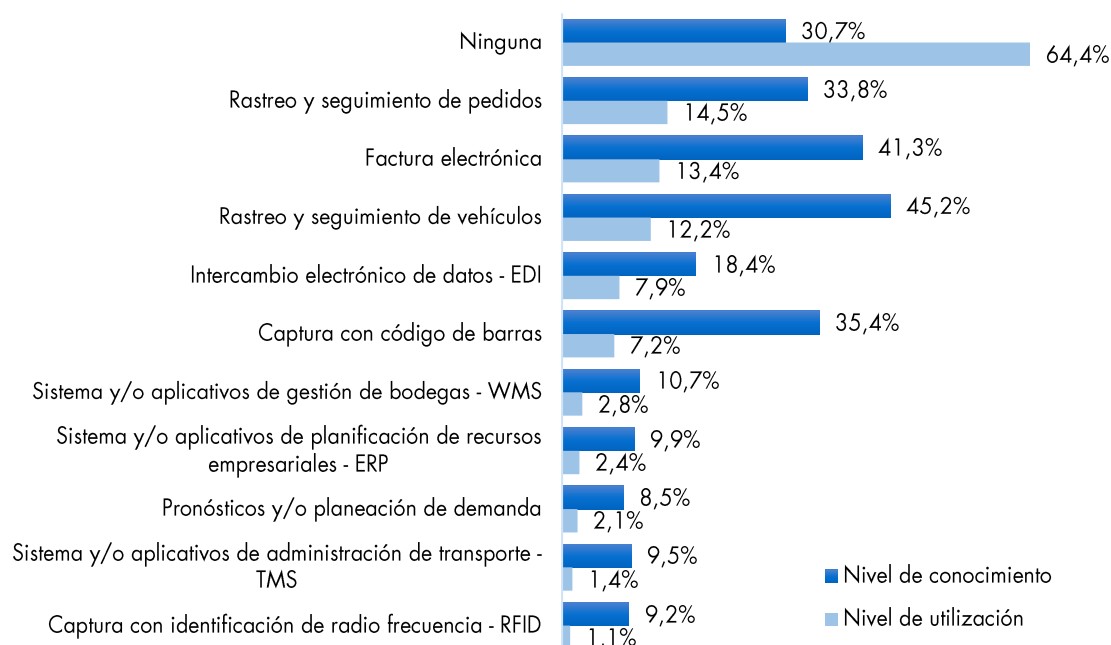
Por citar un ejemplo, en relación con la distribución, las tecnologías de geolocalización son necesarias para rastrear los vehículos en tiempo real, planificar las mejores rutas en la última milla, hacer seguimiento a los procesos de transporte y notificar tanto al cliente como a la empresa el estatus del producto durante la entrega a domicilio. Asimismo, en los países desarrollados se emplea cada vez más sistemas basados en Inteligencia Artificial, Big Data, o *Business Intelligence*, tecnologías todas que buscan reducir los tiempos y costos de entrega, facilitando la planeación logística y la evaluación de su gestión con el fin de implementar mejoras.

Los resultados de la ENL 2018 muestran que las empresas del país tienen un bajo conocimiento y uso de las tecnologías para la cadena logística. Según la encuesta el 30,7 % no conoce las tecnologías de logística y el 64,4 % no utiliza ninguna. En este sentido, aunque las tecnologías para hacer rastreo y seguimiento de vehículos son las más conocidas con una participación del 45,2 %, solo el 14,2 % la utilizan (ver

Gráfica 9). De acuerdo con el *Índice de Desempeño Logístico* del Banco Mundial para el 2018, la facilidad para localizar y hacer seguimiento a los envíos en Colombia recibió una calificación de 3,1 en una escala de 1 a 5, ubicando al país por debajo del promedio de los países de la OCDE (3,7). Situación que evidencia el largo camino por avanzar que tiene el país en este aspecto clave para la eficiencia logística en el comercio electrónico (Observatorio de Comercio Electrónico, 2019).

Gráfica 9: Nivel de conocimiento y utilización de tecnologías en logística (2018)

⁴¹ La *eLogística* hace referencia a los procesos logísticos que se llevan a cabo en el comercio electrónico, con la finalidad de ofrecerles a los clientes en línea una experiencia de compra satisfactoria. Así, la *eLogística* incluye la gestión de inventarios, la gestión de envíos, el almacenamiento, el transporte logístico, entre otros.



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación (2018)

La implementación de distintas herramientas tecnológicas podría automatizar procesos y generar eficiencias operativas que harían posible pensar en entregas en el mismo día, incluso en horas; sin embargo, además del poco conocimiento en estas tecnologías también hay un factor de costo. De acuerdo con el OE (2019), para algunos actores del sector logístico las inversiones iniciales son muy altas y no las ven factibles en el corto plazo. Además, su personal tiene bajas cualificaciones técnicas y profesionales.

El bajo uso de herramientas y tecnologías se ve reforzado negativamente con la falta de interoperabilidad entre las plataformas y sistemas de información de las empresas que comercializan en línea y los operadores logísticos en relación con el alistamiento, el despacho y la entrega de productos. Según la CRC (2017), esta falta de interoperabilidad e integración puede estar llevando a errores y reprocesos que redundan en mayores tiempos de entrega y una mala experiencia para el cliente.

4.3.2. Baja inclusión de los operadores de mensajería expresa y correo en el ecosistema del comercio electrónico

Durante los últimos años, en todo el mundo los servicios postales han ido cobrando una mayor relevancia y se han constituido en un elemento importante de la cadena de valor del comercio electrónico (Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2019). Son varios los

beneficios que generan los operadores postales a este tipo de comercio con su participación en diferentes eslabones de la cadena, particularmente, en los procesos de logística, despachos de aduana, transporte, entrega y posventa.

No obstante, en Colombia la participación de los operadores postales en la cadena de valor del comercio electrónico es baja. Mientras las empresas líderes en servicios logísticos a nivel global ofrecen funcionalidades completas sobre la toda la cadena de valor, en el país solo unos pocos operadores de mensajería expresa nacionales han mejorado sus servicios tradicionales de distribución y entrega y, además, han expandido sus ofertas de valor a otros eslabones como la gestión de pedidos y envíos o el suministro de plataformas digitales para el desarrollo de tiendas virtuales (Marketplace) (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2020).

Como se muestra en la Figura 3, los operadores postales nacionales que han logrado expandir sus servicios son operadores grandes que, además, tienen las mayores participaciones de mercado en el servicio de mensajería expresa en el país⁴². Las ofertas de servicio de los operadores medianos y pequeños aún se limitan a los servicios tradicionales, con algunas excepciones que, en todo caso, muestran una integración débil a lo largo de la cadena de valor (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2020).

Figura 3: Grado de integración de los principales operadores de mensajería expresa nacionales en la cadena de comercio electrónico



Fuente: (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2020)

Por su parte, cuando se revisa la participación del Operador Postal Oficial (OPO), 4-72, en la cadena de valor del comercio electrónico se encuentra que, este se ha enfocado

⁴² De acuerdo con (Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2019), en 2018 Servientrega S.A. era el operador de mensajería expresa con la mayor participación de mercado (30%) en Colombia según ingresos.

en los servicios de logística, distribución y entrega (ver Figura 4), con lo cual ha mejorado su oferta de servicios para atender el comercio interno y transfronterizo. Por ejemplo, en las instalaciones de Bogotá y en Facatativá, ofrece servicios de almacenamiento, *pick and pack*⁴³ y despacho, incluso para clientes que no son necesariamente de comercio electrónico. En este sentido, el OPO se encuentra en un nivel de oferta de servicios más desarrollado que sus homólogos en México, Perú y Chile, gracias a sus Servicios de Valor Agregado (VALS) en relación con los servicios de logística (Americas Market Intelligence, 2020).

Sin embargo, el OPO no ha incursionado en los otros eslabones de la cadena de valor, como sí lo han hecho los operadores de correo estatales de otros países, por ejemplo, los de Francia y España que ofrecen una solución integral de páginas web de comercio electrónico, integrado con el pago y las opciones de envío⁴⁴ (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2020). Por consiguiente, para mantenerse como un operador competitivo, el OPO podría aprovechar sus fortalezas e infraestructura existentes para ampliar su oferta de servicios tradicionales y ofrecer a las tiendas en línea la posibilidad no solo de tener todos los procesos de *eLogística* integrados, sino también contar con otros servicios que soportan el comercio electrónico.

Figura 4: Grado de integración del OPO en la cadena de comercio electrónico



Fuente: (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2020)

4.3.3. Falta de innovación en el proceso de última milla

La adopción de las tecnologías claves para la distribución y los otros eslabones de la cadena de valor del comercio electrónico, así como la extensión de los servicios por parte

⁴³ Es un proceso mediante el cual los componentes individuales de una orden se recopilan de cajas maestras (recogidas) y luego se colocan en una caja o sobre dirigido a un destinatario específico (empaquetado) (Americas Market Intelligence, 2020).

⁴⁴ La iniciativa del operador francés se llama Box-e y la del operador español Comandía.

de los operadores de mensajería expresa y correo, requiere ir junto con una mayor flexibilidad en el momento de la distribución y entrega de los paquetes. La demanda creciente de los compradores en línea por tener los productos en un menor tiempo y sus preferencias por recibirlos en lugares diferentes al hogar y en horarios no convencionales, exigen a los operadores postales, como a los otros operadores de servicios logísticos, a repensar la prestación de sus servicios y modelos de negocio. En otras palabras, innovaciones en la prestación de servicio significan mejoras en el proceso final de entrega del pedido de una tienda online a su comprador, conocido como la última milla.

A nivel mundial se están impulsando varias iniciativas, tanto por operadores postales como empresas de *e-retail*, para flexibilizar la distribución y puntos de entrega. Algunas de estas iniciativas son *lockers* físicos en puntos estratégicos de las ciudades y la posibilidad de recoger los paquetes en supermercados o estaciones de tren (ver Figura 5). Sin embargo, en Colombia, son pocos los desarrollos en modalidades alternativas de entrega por parte de los operadores postales. De acuerdo con (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2020), algunos de los ejemplos a destacar son los casilleros físicos “Sr. Pack” por parte de 4-72⁴⁵ y las pruebas piloto para entregas con drones que está realizando Inter Rapidísimo.

Figura 5: Alternativas de puntos de entrega operadores postales y e-retailers



⁴⁵ El sistema denominado Sr. Pack es una solución de autoservicio de entrega de envíos, ubicado en algunos centros comerciales. Sin embargo, actualmente sólo hay ocho de estos casilleros en la ciudad de Bogotá. Para mayor información consultar: <http://www.4-72.com.co/content/sr-pack>

Fuente: (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2020)

Adicional a los puntos, están los horarios de entrega, según la CRC (2017) en Colombia existe poca flexibilidad por parte de los operadores postales y logísticos en lo que respecta a la gestión de entrega de los envíos, puesto que los horarios establecidos generalmente abarcan, aproximadamente, las franjas de lunes a viernes desde las 8:00 a.m. hasta las 4:30 p.m. y sábados de 8:00 a.m. a 11:30 a.m. Esta falta de disponibilidad horaria para la ejecución de los servicios de entrega, junto con falta de opciones para que el producto pueda ser entregado, llevan a que se limite la movilidad de los compradores y, además, los tiempos de entrega se aumenten.

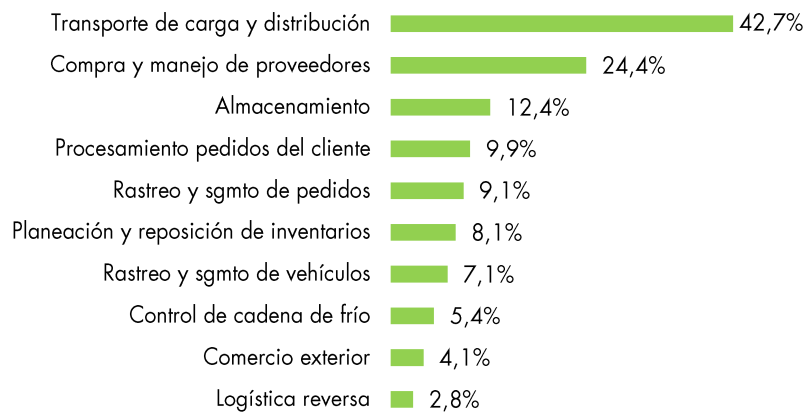
4.3.4. Baja tercerización de servicios logísticos

Las dificultades de interoperabilidad de plataformas, sumado a la baja adopción tecnológica, diversificación de servicios, y las deficiencias en la infraestructura y capacidades de los operadores de servicios postales y logísticos para atender las demandas del comercio electrónico ha llevado a que algunas empresas consideren que no hay una solución efectiva que cubra todas sus necesidades y decidan tener sus propios medios de entrega y servicios logísticos asociados. Incluso, grandes empresas del retail en línea han logrado integrar los diversos procesos, ofreciendo soluciones más flexibles y eficientes para los consumidores del comercio electrónico⁴⁶. Sin embargo, esta opción no es siempre la más eficiente económica y socialmente, y deja en evidencia nuevamente la necesidad de innovación y mejora en la prestación de estos servicios.

Según la ENL 2018 en Colombia hay un bajo índice de tercerización de los servicios logísticos por parte de las empresas del sector comercio: transporte de carga y distribución es el mayor con 43 %, compra y manejo de proveedores 24 % y otros como procesamiento de pedidos del cliente, rastreo y seguimiento de pedidos y logística inversa con contratados por menos del 10 % de las empresas (ver Gráfica 10).

Gráfica 10: Tercerización de servicios logísticos en el sector comercio (2018)

⁴⁶ Amazon ha sido tal vez el caso de mayor éxito del mundo desde la perspectiva de un e-retailer avanzando hacia soluciones integrales de logística funcionales. Ofrece un sistema de pedidos en línea, integrado con la gestión de su logística, hasta la entrega de última milla y servicio de devoluciones (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2020).



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación (2018)

Lo anterior fue ratificado por la misma ENL 2018 cuando se exploró en relación con la operación logística de las empresas, por ejemplo, en términos de transporte de carga el 22,4 % de las empresas encuestadas señalaron tener flota propia de transporte y de ellos, el 70,5 % realiza recorridos urbanos y el 29,5 % recorridos de transporte nacional⁴⁷. Sin embargo, esto no significa que estén usando toda la capacidad de los vehículos. De acuerdo con los datos de la Secretaría Distrital de Bogotá, en la capital el 40 % de los viajes de vehículos de carga se realizan en vacío, es decir, casi la mitad de los viajes que se realizan en Bogotá lo hacen sin transportar mercancías, con las externalidades negativas (ruido, congestión, emisiones) que esto implica para la ciudad y la logística urbana.

4.4. Rigidez normativa y débil gobernanza institucional para la promoción del comercio electrónico

A lo largo de los últimos 20 años, el comercio electrónico ha alterado la forma en la que los distintos actores económicos se relacionan entre sí, no solamente por el surgimiento de nuevos actores, sino porque los ya establecidos ahora tienen un papel diferente. Por su parte, el Gobierno también ha tenido que ir modificando sus actividades, responsabilidades y regulaciones con el fin de atender las nuevas realidades sociales que ha traído la masificación del comercio electrónico. Este fenómeno requiere reformular preceptos jurídicos que han funcionado relativamente bien durante los últimos años, pero que en la actualidad con la aceleración de la transformación digital el panorama es mucho más dinámico y genera presión a las autoridades y a los operadores jurídicos.

⁴⁷ Este comportamiento es constante para todas las actividades económicas incluidas en la Encuesta exceptuando la actividad de minería. En el caso de la minería los recorridos urbanos y de transporte nacional tienen un 50% cada uno.

4.4.1. Los arreglos institucionales vigentes son débiles y no están enfocados en promover y hacer más eficiente el comercio electrónico.

Uno de los factores que más influye en la adecuada coordinación en materia de comercio electrónico es una clara distribución de funciones, competencias y marcos de responsabilidad que facilite el desarrollo de esta actividad. Sin embargo, hoy en día se evidencia una estructura institucional que no promueve el desarrollo eficiente del comercio electrónico, que carece de articulación y que tiene manifiestas duplicidades funcionales como se evidencia en la Tabla 1.

Tabla 1: Institucionalidad para el comercio electrónico

Entidad	Definición de política	Planeación	Diseño de proyectos	Financiación	Ejecución	Regulación	Comercio Transfronterizo	Observancia DPI/Privacidad /Narcóticos
MINISTERIO TIC	X	X	X	X	X	X		
MINISTERIO DE COMERCIO	X	X	X	X	X	X	X	
CRC						X		
DIAN						X	X	X
BANREP						X	X	
ICA						X	X	X
SIC						X		X
INVIMA						X	X	X
DNP	X	X						
POLICÍA NACIONAL							X	X

Fuente: elaboración propia acorde con las competencias misionales de las entidades.

Como se puede apreciar, dada la naturaleza transversal y multisectorial del comercio electrónico, son varias las entidades que tienen competencia en la materia y que pueden llegar a sobreponerse, tal es el caso de los Ministerios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, los cuales han desempeñado tareas similares tanto en la formulación y ejecución de políticas, así como en la planeación. Esto ha llevado a la existencia de programas paralelos con objetivos similares en materia de comercio electrónico, lo cual podría evitarse teniendo una sólida coordinación

y una instancia en la que se tomen decisiones de alto nivel. De otro lado, es evidente el gran número de entidades que generan actividad regulatoria sobre esta materia, lo cual aumenta no sólo el caudal de requisitos que debe cumplir quien se dedique al comercio electrónico, sino que también incrementa los costos de transacción a la hora de buscar la información jurídicamente relevante, por ejemplo, en temas aduaneros.

De otro lado, si bien es cierto que se ha intentado poner en práctica instrumentos agregadores y fuentes únicas de consulta como los “manuales únicos” de procedimientos, por ejemplo para temas aduaneros⁴⁸, lo cierto es que a la fecha persisten fallas de coordinación tales como la práctica de varias inspecciones no simultáneas sobre una misma operación aduanera por parte de diversas autoridades las cuales generan retrasos en las operaciones e impactan la promesa de valor del comercio electrónico (Observatorio de Comercio Electrónico, 2019).

Así mismo, tampoco se aprecia un criterio unificado, conocido de manera previa y público que le indiquen al usuario cuándo proceden, o no, los controles aduaneros en el tráfico postal y envíos urgentes y en las operaciones en general.

De otro lado, en materia de coordinación y articulación de política de alto nivel no se cuenta con una instancia técnica en la que se puedan definir líneas de trabajo común tal como un sistema nacional o de un espacio intersectorial, como por ejemplo se tiene en temas afines como la propiedad intelectual⁴⁹. Al respecto, se ha venido avanzando y hoy en día existe el Decreto 704 de 2018⁵⁰, mediante el cual se crea una instancia en materia de promoción y desarrollo de la economía digital en Colombia, sin embargo, esta instancia, en primer lugar, no ha podido ser activada para que cumpla su misión de coordinación y orientación superior en materia de economía digital en general y para el comercio electrónico en particular, y tampoco contempla un espacio de discusión técnica en la cual las distintas entidades puedan exponer sus distintas problemáticas y generar estrategias de coordinación que puedan ser llevadas a instancias superiores. Finalmente, tampoco esta comisión se ha

⁴⁸ Tal es el caso del manual de procedimientos de inspección física simultánea de mercancía, puesto en vigencia mediante la Circular Conjunta 02 de 2010, en los que participaron distintas instituciones con responsabilidad en materia de operaciones de comercio exterior como el MinCIT, la Policía Nacional, el ICA y el INVIMA. Documento disponible en: <https://www.mincit.gov.co/mincomercioexterior/temas-de-interes/modulo-vuce-%e2%80%9393-inspeccion-simultanea/circular-conjunta-02-de-2010-2.aspx>

⁴⁹ Mediante el Documento CONPES 3533 de 2008 “Política Nacional de Propiedad Intelectual” y el Decreto 1162 de 2010 “Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Propiedad Intelectual y se crea la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual”

⁵⁰ “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo de la Economía Digital y se adiciona un artículo en el título 2 de la parte 1 del libro 1 del Decreto Único Reglamentario del sector TIC, Decreto 1078 de 2015”

logrado insertar en la instancia de coordinación para la competitividad como lo es el Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación⁵¹.

En este contexto, es importante destacar que no solamente se evidencian competencias similares entre entidades públicas, sino una amplia oferta institucional para la atención de ciudadanos y empresas interesados en acceder a este canal de comercialización:

Tabla 2: Oferta institucional para el comercio electrónico

Programa	Entidad pública	Cadena de valor			
		Acceso	Pago	Logística	Postventa
	  	X	X	X	
	 	X		X	
		X	X	X	

⁵¹ El Sistema Nacional de Competitividad e Innovación es el conjunto de leyes, políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos, que se encarga de coordinar y orientar las actividades que realizan las instancias públicas, privadas y académicas relacionadas con la formulación, implementación y seguimiento de las políticas que promuevan la competitividad e innovación del país bajo una visión de mediano y largo plazo, con el fin de promover el desarrollo económico, la productividad y mejorar el bienestar de la población.

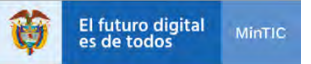
	 	X			
TIENDAS VIRTUALES 2.0 (En construcción)		X	X		
 (En construcción)		X		X	X
 (En construcción)	 	X	X	X	X
CONSULTORIO DE COMERCIO ELECTRÓNICO		X	X	X	X

Fuente: elaboración propia acorde con oferta institucional disponible.

De otro lado, además de la oferta especializada para el comercio electrónico existe una oferta complementaria para que una empresa pueda posicionarse en el ecosistema digital. En estos programas se brinda asistencia técnica empresarial para la digitalización de su modelo de negocio y el desarrollo de habilidades estratégicas y culturales.

Tabla 3: Oferta institucional para la transformación digital empresarial

Programa	Entidad	Asistencia técnica			
		Modelo de negocio	Capacitación	Asesoría	Financiación

					
		X	X	X	X
					
			X		
			X		
			X		
EMPODERAMIENTO DIGITAL MIPYME			X		

Fuente: elaboración propia acorde con oferta institucional disponible.

Acorde con la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2019), cuando se está en presencia de muchos programas a pequeña escala para promover el uso de las TIC entre las empresas es recomendable agrupar fondos en una sola agencia que pueda optimizarlos mediante economías de escala. Sin embargo, para el comercio electrónico en materia de gobernanza, no es posible afirmar que todo este conjunto de instituciones e instrumentos de apoyo se encuentre coordinado y persiga objetivos y metas transversales comunes. Podría estarse, por un lado, ante algunos casos de atomización de iniciativas que puede generar ineficiencias en el gasto público destinado al fomento del comercio electrónico, o bien se podría estar ante una excesiva concentración de programas de capacitación como lo evidencia la Tabla 3.

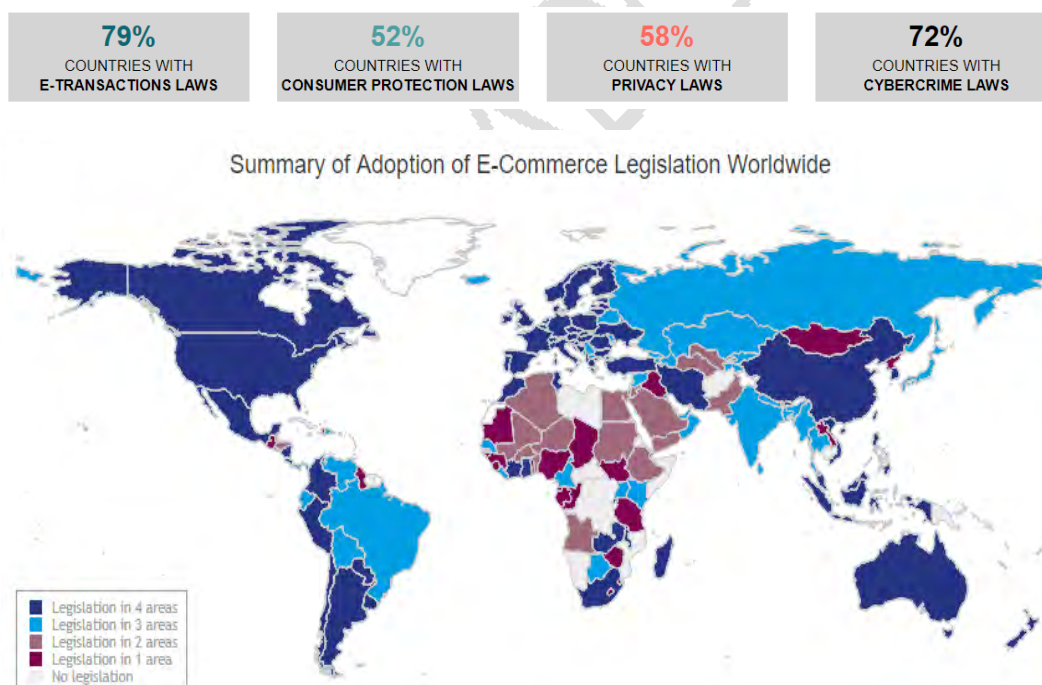
4.4.2. Normativa no responde a los nuevos desafíos, actores y tecnologías relacionadas con el comercio electrónico

A medida que avanza la masificación y el uso de las plataformas de comercio en línea, los *marketplace*, los medios de pago digitales, los servicios por suscripción, entre otras, se requiere de una normativa que acompañe y dirima los conflictos que se pueden presentar en

el marco de las relaciones que surgen. Es así como en el año 2011 surge un nuevo estatuto del consumidor (mediante la Ley 1480 de 2011⁵²) el cual se creó para que pudiera dar piso jurídico a todas aquellas interacciones que se concretaban mediante canales no tradicionales, a distancia y en los cuales el consumidor no tenía contacto directo con el bien que iba a adquirir, por ejemplo, en las plataformas de comercio en línea.

De otro lado, acorde con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo - CNUCYD (UNCTAD Global Cyberlaw Tracker), se evidencia que Colombia, junto con otros países como Canadá, Estados Unidos, México, Perú, Chile, Argentina, Costa Rica, Nicaragua, Uruguay, Paraguay, China, Indonesia, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Sur África, Irán y la gran mayoría de países europeos, entre algunos otros, se encuentra catalogada como país con legislación en los cuatro grandes ámbitos legislativos evaluados: leyes de transacciones digitales, leyes de protección al consumidor, leyes de privacidad y leyes contra el crimen cibernético (Observatorio de Comercio Electrónico, 2019).

Ilustración 1 Legislación mundial de Comercio Electrónico



Fuente: (Observatorio de Comercio Electrónico, 2019)

Sin embargo, después de 9 años de expedida esta norma, es evidente que nuevas formas de comercio electrónico, tales como las que involucran relaciones entre negocios (B2B o *Bussines to Bussines*) o entre negocios y gobiernos (B2G o *Bussines to Government*), las

⁵² Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones.

normas actuales no facultan a la autoridad nacional competente para intervenir en este tipo de casos toda vez que no se está ante una relación de “consumo”, lo que implica que adquiere un bien o servicio como destinatario final y para su propio uso.

De otro lado, se ha mencionado en las mesas de trabajo de facilitación del comercio electrónico⁵³ que ha empezado a ser práctica común que los grandes *retailers*, grandes superficies o almacenes de cadena pongan a disposición en sus sitios web una plataforma *marketplace*, que permite la exhibición y comercialización de bienes y/o servicios por parte de terceros vendedores nacionales o internacionales que actúan a título personal y que por tanto son independientes de la plataforma de comercio la cual sería un “punto de contacto” para hacer la transacción y no tendría ninguna posición contractual dentro de la transacción efectuada entre clientes y vendedores. No obstante, en algunos casos concretos la Superintendencia de Industria y Comercio ha extendido y declarado la responsabilidad a este tipo de comercios en línea (Superintendencia de Industria y Comercio, 2016).

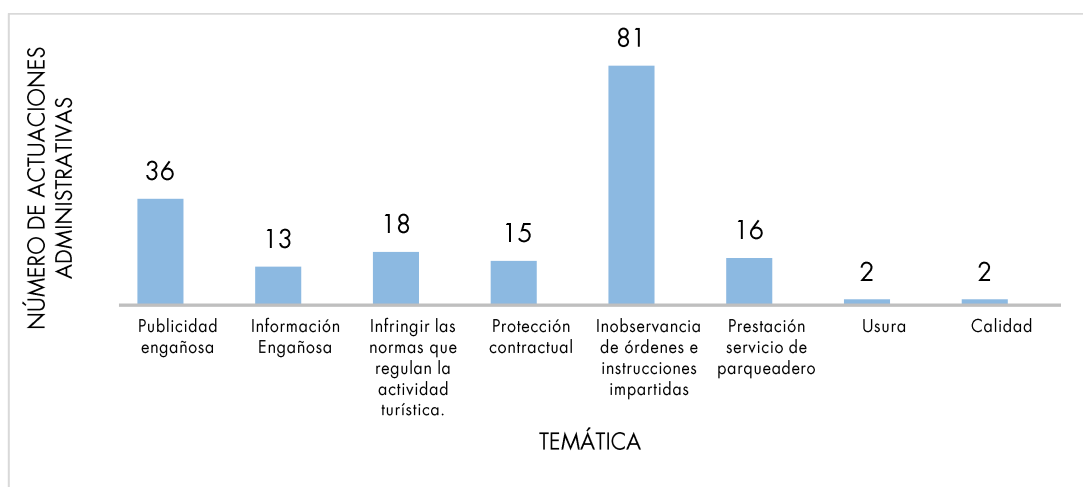
En consecuencia, es el consumidor quien ante un inconveniente en su transacción no sabría ante quién ejercer su reclamación y la definición del grado de responsabilidad de todos los actores no está claramente definido en el actual estatuto del consumidor.

Vale la pena anotar que si bien existe un gran número de condiciones establecidas en el capítulo VI del Estatuto del Consumidor en el marco del comercio electrónico, no todas ellas se acomodan a las actuales circunstancias tales como las ventas a través de *marketplaces*, las redes sociales, o, a los bajos niveles de cumplimiento y observancia de los derechos de los consumidores en los denominados *retailers*, en los *marketplaces* y en los portales de contacto.

Esto se evidencia en materia administrativa, en el bajo número de casos relacionados con comercio electrónico que llegan a la autoridad nacional de protección al consumidor. Para el año 2018 de las 404 sanciones impuestas a diferentes establecimientos comerciales, únicamente 20 de ellas (es decir un 5 %) han estado relacionados con métodos de venta no tradicional y/o con el comercio electrónico. Por otra parte, la temática más recurrente en materia sancionatoria es la inobservancia de instrucciones de la propia autoridad y la información y la publicidad engañosa.

⁵³ Acorde con lo consignado en el acta de la primera mesa facilitadora de comercio electrónico. Esta mesa se llevó a cabo el 3 día de septiembre de 2019 en el Hotel Tequendama.

Gráfica 11: Informe de Sanciones (2019-I)



Fuente: elaboración propia con datos de Superintendencia de Industria y Comercio (2019)

En el mismo sentido, durante primer semestre del año 2019 se había emitido un total de 189 actos administrativos sancionatorios de los cuales 14 (7,4 %) han estado relacionados con métodos de venta no tradicional y/o con el comercio electrónico.

Acorde con la OCDE, no todas las situaciones en materia de política y regulación de las relaciones de consumo pueden anticiparse en la etapa de diseño y formulación, razón por la cual suelen redactarse justamente en términos bastante generales. Sin embargo, es evidente que la velocidad con la que los métodos para ejercer el comercio en línea van cambiando, se requiere de instituciones e instrumentos normativos flexibles que permitan, en el marco de la seguridad jurídica, adaptarse a estos nuevos mecanismos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016).

Hoy en día no se cuenta con una herramienta estadística que permita monitorear los niveles de calidad en materia de comercio electrónico, por esta razón es difícil saber a ciencia cierta qué tipos de inconformidades o infracciones están ocurriendo con una mayor frecuencia. Esto mismo no permite entonces, decidir qué tipos de infracciones perseguir y su prioridad; teniendo en cuenta que siempre se estará ante el problema de los recursos limitados, la ausencia de un control y seguimiento estricto de los reclamos al interior de las plataformas de comercio electrónico lo cual desincentiva a los actores a tomar medidas correctivas.

Adicionalmente, la OCDE reconoce que existen una serie de medidas que las autoridades pueden considerar a efectos de mejorar la relación entre proveedores y consumidores. Estas incluyen, por ejemplo, revisar el nivel de detrimento en el bienestar de los consumidores para determinar si los tipos de conductas desplegadas por los agentes

amerita o no una intervención; así mismo, la disponibilidad de otros mecanismos de autorregulación o de corrección y el mensaje que se quiere transmitir a determinada industria y/o a los consumidores afectados, entre otras (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2010).

Como complemento de un esquema de supervisión eficiente y una regulación que facilite el desarrollo de la actividad empresarial, hoy en día se desaprovecha la capacidad de la autoridad nacional para ejercer adecuada protección a los consumidores e impulsar el mejoramiento de la competitividad en el marco de un sistema nacional de calidad que sea sólido. Por ejemplo, a la Superintendencia de Industria y Comercio le corresponde el control y vigilancia en asuntos de turismo de acuerdo con el decreto 4176 de 2011, con fundamento en la Ley 1341 de 2009, se delegó en esta Superintendencia la función de proteger los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones y mediante la Ley 1369 de 2009, se le atribuyó la tarea de ejercer funciones de protección al consumidor en relación con los servicios postales. Todo este marco de competencias, que abarca prácticamente toda la cadena de valor del comercio electrónico, no se está aprovechando de manera suficiente.

Finalmente, a nivel regional se presenta un bajo nivel de conocimiento en los ciudadanos sobre las normas que regulan el mercado y las competencias asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio en la materia. La falta de participación ciudadana, y la falta de infraestructura no han permitido adelantar de forma satisfactoria las funciones de vigilancia y control a nivel regional y mejorar el esquema de control y defensa de los derechos del consumidor desaprovechando la Red Nacional de Protección del Consumidor.

La protección de datos personales en el marco del comercio electrónico tal y como la conocemos hoy no fue abordada por el CONPES 3620 de 2009. Sólo con la expedición de la Ley Estatutaria 1581 de 2012⁵⁴ y sus decretos reglamentarios es que el país se inscribe en el contexto mundial del llamado derecho a la autodeterminación informativa, es decir al control por parte de los individuos del uso que se hace con su información personal.

La mayoría de las plataformas de comercio electrónico son depósitos de información confidencial del cliente, que a menudo se recopila a través de formularios de contacto, registro de clientes y durante el proceso de pago. En la mayoría de los países los sitios de comercio electrónico están obligados a proteger los datos de los clientes. En la Unión Europea, por ejemplo, los sitios web de comercio electrónico están obligados por el Reglamento General de Protección de Datos a notificar a los visitantes cuando recopilan información del usuario y buscan el consentimiento explícito antes de recopilar o reutilizar datos personales.

⁵⁴ Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.

En los Estados Unidos, California exige que ciertas compañías con fines de lucro deben implementar y mantener políticas y procedimientos que protejan la información personal de los consumidores. Para garantizar que su sitio web de comercio electrónico cumpla con las normas de protección de datos, cree una política integral de protección de datos, además de una política de cookies, que describa qué datos se recopilan de los visitantes y cómo se almacenan. Los enlaces a estas dos políticas deben estar claramente visibles en su sitio web y deben proporcionar a los visitantes una forma en que pueden solicitar que no se venda su información a otras partes.

Si bien el nivel de cumplimiento de Colombia comparado con otros países es adecuado, en algunos casos superior a países de la región (Baker McKenzie, 2020), la información reportada en materia de sanciones impuestas a las empresas del país muestra que un porcentaje de las mismas es ocasionada por i) falta de base legal para el tratamiento de los datos (incluido el consentimiento previo inexistente o no válido), ii) No atención efectiva a la solicitud de supresión de información, iii) incumplimiento en actividades de mercadeo (vía correo electrónico, telefónico y mediante SMS), y iv) infracción al principio de seguridad y de circulación restringida (Superintendencia de Industria y Comercio, 2019).

Sobre estas sanciones es relevante señalar que las normas de protección de datos otorgan la facultad de sancionar a aquellas empresas que no registren las bases de datos en el Registro Nacional de Bases de Datos (conforme a lo estipulado en el Capítulo 26 del Decreto 1074 de 2015⁵⁵), mientras otros países, como por ejemplo los miembros de la Unión Europea, han sustituido recientemente esta obligación de registro por la de mantener un control interno de las actividades de tratamiento de datos, sin necesidad de realizar registros ni someterse a trámites adicionales ante la autoridad encargada y que pueden ser de difícil cumplimiento para las MiPymes o para quienes recién están explorando su ingreso al comercio electrónico (Observatorio de Comercio Electrónico, 2019).

De otro lado, todavía no ha habido pronunciamientos encaminados a la creación de una regulación o al menos lineamientos vinculantes encaminados atender a empresarios y consumidores en temas de creciente importancia como los mecanismos y métodos comerciales de especial uso en línea tales como el rastreo de hábitos de navegación en línea mediante las denominadas *cookies*. Acorde con la Superintendencia de Industria y Comercio, estas herramientas informáticas “podrían” eventualmente formar una base de datos de acuerdo con la definición legal de la Ley 1581 de 2012 al recopilar datos personales (Superintendencia de Industria y Comercio, 2016).

⁵⁵ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

Desconocer este tipo de prácticas y no generar lineamientos claros puede llevar a situaciones de incumplimiento legal por desconocimiento o a generar una mala experiencia en el consumidor en caso de limitar o restringir los servicios o funcionalidades ofrecidos a través de un sitio web en función de las *cookies*, o de cualquier otra herramienta, aceptadas por los usuarios (Agencia Española de Protección de Datos, 2020).

Finalmente, la ley colombiana sobre protección de datos no requiere el nombramiento de un oficial de protección de datos dentro de las organizaciones. Sin embargo, las empresas deben diseñar un área o persona a cargo de los asuntos de datos personales para manejar las solicitudes enviadas por los titulares de los datos. Esta situación debería ser considerada como un requerimiento de especial importancia en materia de comercio electrónico.

4.4.3. Inexistencia de estrategias complementarias a la regulación y normativa que se adecuen a nuevas necesidades, actores y tecnologías

Acorde con la OCDE, es claro que un análisis del comercio electrónico estaría incompleto sin un debate sobre las plataformas en línea, las que actúan no solamente en el mercado de los bienes en reemplazo del comercio tradicional, sino ofreciendo servicios que antes no se prestaban de esta forma como el alojamiento y el transporte (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2019).

En el marco de los nuevos actores que están influyendo en el comercio electrónico se encuentran las plataformas tecnológicas, algunas de ellas con características de la denominada economía colaborativa. En este sentido, se está en presencia de un fenómeno transversal y en crecimiento impulsados por el cada vez mayor acceso a la tecnología, la conectividad y a las relativamente bajas barreras de ingreso a las plataformas y a los mercados (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019).

En el marco de la cadena de valor del comercio electrónico estos nuevos modelos de negocio han venido generando interrogantes acerca de su eventual regulación y ciertamente ha despertado el interés en el Congreso de la República, órgano que para la legislatura del año 2019 tenía en curso 9 proyectos de ley sobre estas plataformas. En este sentido, no existe una posición articulada del Gobierno sobre la materia y los casos se han venido decidiendo al interior de cada sector en el marco de procesos administrativos

Ahora bien, no necesariamente este tema debe ser abordados exclusivamente desde la regulación, sin embargo, metodologías como los *sandbox* regulatorios, análisis de impacto normativo o de regulación inteligente no han sido, hasta ahora, puestas en práctica. De acuerdo con la Superintendencia de Industria y Comercio, por ejemplo, en materia de competencia existiría un gran espacio para replantearse si la actual normativa y las herramientas que ésta provee son suficientes para fomentar un entorno promotor de libre

competencia económica que respete, simultáneamente, los derechos de los consumidores sin frenar la innovación (Superintendencia de Industria y Comercio, 2018).

Resulta evidente que una ausencia de regulación o una regulación extemporánea generará situaciones no deseadas como comportamientos anticompetitivos y externalidades. De otro lado, existe inseguridad jurídica sobre este tipo de plataformas por la prestación de servicios, los cuales pueden estar sometidos a requisitos habilitantes (por ejemplo, el transporte público).

Finalmente, de momento no existe una instancia de coordinación de alto nivel Gobierno que permita hacer un análisis en el que se considere la participación plural de los agentes de mercado disruptivos, y no concentrarse o dar prioridad exclusivamente a los incumbentes con algún grado de experiencia en cada uno de los sectores en los que existen dificultades (Superintendencia de Industria y Comercio, 2018).

Por otra parte, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) existen pocas instancias, aparte de los procesos administrativos o jurisdiccionales, para dirimir las controversias entre usuarios y proveedores en el marco del comercio electrónico. Hoy en día la Superintendencia de Industria y Comercio es la única entidad que intermedia entre proveedores y consumidores, sin que exista una obligación de establecer un mecanismo previo de arreglo directo o de una amigable composición antes de recurrir a las autoridades jurisdiccionales.

La OCDE reconoce la importancia de contar con esquemas de solución de controversias, incluidos los sistemas de resolución de disputas en línea, para facilitar la resolución de reclamaciones sobre las transacciones de comercio electrónico, con especial atención a las transacciones de bajo valor o las transfronterizas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016).

Hoy en día los comercios en línea del país tampoco emplean mecanismos tales como los códigos de conducta y las marcas de confianza, herramientas que los gobiernos y/o la industria pueden utilizar para ayudar a establecer y consolidar buenas prácticas comerciales. Los códigos de conducta que son diseñados, implementados y aplicados por los participantes de la industria pueden ser efectivos cuando se diseñan en conjunto con las partes interesadas del consumidor y, si es necesario, el gobierno (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2010).

4.4.4. Barreras para el desarrollo de comercio transfronterizo

De acuerdo con la CEPAL las estadísticas disponibles sobre el comercio electrónico transfronterizo si bien son escasas dadas las complejidades que plantea determinar el origen

de muchas transacciones efectuadas en línea, se estima que su monto en 2015 (incluyendo bienes físicos comprados por Internet y bienes digitales) alcanzó los 1,6 billones de dólares, cifra equivalente al 10 % del valor de las exportaciones mundiales de bienes en ese año (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019).

Sin embargo, señala la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico que en el marco del comercio transfronterizo, los importadores y especialmente exportadores colombianos que emplean el comercio electrónico deben incurrir en gastos financieros elevados para poder canalizar a través del mercado cambiario los pagos que reciben o realizan a través de pasarelas de pagos por sus operaciones de comercio exterior (Observatorio de Comercio Electrónico, 2019).

A la fecha la legislación cambiaria – en especial con relación a los pagos con tarjetas débito o en efectivo hechos en el exterior – determina que la forma actual de canalizar este tipo de operaciones ha llevado a que muchos empresarios se vean obligados a abrir cuentas de compensación en el exterior y pagar mayores comisiones para la recepción de los recursos provenientes del pago por sus exportaciones (Observatorio de Comercio Electrónico, 2019).

Actualmente, el Banco de la República como el organismo rector de las políticas monetaria y cambiaria, ha determinado que los residentes que realicen operaciones de exportación de bienes, mediante el mercado cambiario deberán reintegrar los recursos recibidos por estas, incluidos los pagos anticipados, teniendo en cuenta que se trata de operaciones de obligatoria canalización en el mercado cambiario (bancos, compañías de financiamiento, etc.) o a través de cuentas de compensación (Banco de la República, 2016).

Sin embargo, esta situación podría superarse de manera relativamente sencilla porque, si bien toda operación de comercio exterior de bienes exige la participación de un intermediario del mercado cambiario, estas no excluyen o impiden que previamente se utilice una pasarela de pagos (Observatorio de Comercio Electrónico, 2019).

De otro lado, la regulación aduanera también genera barreras a quienes buscan impulsar su oferta fuera de las fronteras nacionales; actualmente un exportador que envía una remesa a un *retailer* internacional debe solicitar una modificación a su declaración de exportación por cada venta que se haga. Dado que al momento de realizar dicha exportación aún no se ha completado la venta de esas mercancías, en la actualidad, la figura que permite realizar este tipo de operaciones es la exportación temporal para reimportación en el mismo estado (Observatorio de Comercio Electrónico, 2019).

Esta modalidad es bastante útil para efectos de mercancías que se entregan en consignación pues permite que, a medida que se realicen las ventas, se cambie la modalidad de las mercancías de temporal a definitiva mediante la presentación de modificaciones a la

Declaración de Exportación y con ello, se pueda acreditar ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales que la mercancía fue exportada y no regresará al país, de tal forma que se pueda solicitar la devolución de los impuestos sobre las ventas (IVA) pagados para la producción de esos productos.

Adicionalmente, esta modalidad, que por ahora es la que es posible aplicar en virtud de lo estipulado en el Estatuto Tributario obliga a que la mercancía sea vendida dentro del término de un año, pues de lo contrario se deberá proceder o con su reimportación o con su destrucción –lo cual a veces es incluso más económico por el alto costo de los fletes, generando una pérdida irrecuperable.

De otro lado, existe también un bajo uso de herramientas que han sido implementadas por la autoridad aduanera, tales como la Declaración Anticipada de Importación que permitiría la reducción del tiempo de nacionalización de las mercancías, en el lugar de arribo. Usando este procedimiento, el levante se puede otorgar en el punto de llegada dentro de las 48 horas siguientes a la descarga, lo que reduce hasta en un 80 % los tiempos de desaduanamiento. Sin embargo, este instrumento es apenas utilizado por el 7 % de los usuarios (Americas Market Intelligence, 2020) .

Con el doble fin de promover el comercio electrónico y aliviar la tarea de los servicios de aduanas, varios países han fijado umbrales “de minimis”, que son un techo de valuación para las mercancías, incluidos los documentos y muestras comerciales, por debajo del cual no se cobrará ningún derecho o impuesto y los procedimientos de despacho. Cuando un paquete importado tiene un valor aduanero declarado bajo el umbral de minimis aplicable en el país importador queda exento del pago de aranceles y se beneficia de procedimientos simplificados de despacho aduanero. Un umbral relativamente alto estimula el comercio electrónico transfronterizo (especialmente del tipo B2C) y agiliza la gestión aduanera, pero como contrapartida implica una mayor pérdida de recaudación arancelaria y eventualmente mayores riesgos de no detectar productos falsificados o riesgosos, o incluso drogas ilícitas.

En Colombia recientemente fue promulgado el Decreto 1090 de 2020, el cual modificó el artículo 261 del Decreto 1165 de 2019, mediante el cual se define que los envíos que ingresen al territorio aduanero nacional por la red oficial de correos y los envíos urgentes cuyo valor FOB sea igual o inferior a USD \$200 (sin incluir los gastos de entrega), no estarán sujetos al pago de arancel. De igual manera, su importación tampoco causa IVA, en virtud del literal j del artículo 428 del Estatuto Tributario. No obstante, algunos estudios señalan como USD \$500 como un valor deseable en materia de “de minimis” (Americas Market Intelligence, 2020).

Así como existen dificultades para el ingreso de mercancías también existen dificultades para la salida de las mismas, por ejemplo en materia de devoluciones y garantías, las mercancías son consideradas como sujetas a nuevas transacciones internacionales tanto para las empresas de paquetería como para las aduanas, lo cual crea excesivos costos adicionales, entre ellos una doble imposición tributaria, lo que termina desestimulando a los consumidores de adquirir productos en el exterior (Americas Market Intelligence, 2020)

En materia de zonas francas, existe un desaprovechamiento de las eficiencias que este instrumento puede lograr en materia de comercio electrónico. De acuerdo con la ANDI, las zonas francas movilizan 23 millones de toneladas métricas (7 % del total de la carga del país) y son un punto de llegada para los bienes que se compran mediante el comercio electrónico transfronterizo (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia , 2020).

De acuerdo con la Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX), es importante resaltar el rol que tienen las Zonas Francas Colombianas dentro del comercio electrónico: las Zonas Francas están llamadas a ser un eslabón esencial de la cadena de las transacciones en línea por su posibilidad de optimizar los costos de almacenamiento de mercancías, la simplicidad de sus procedimientos aduaneros y la integridad de su infraestructura física y tecnológica de punta (Vargas, 2018).

De otro lado, en virtud del principio de extraterritorialidad que las rige, estas áreas se convierten en el mejor instrumento de comercio exterior para acoger los Centros de Distribución de Mercancías y aprovechando que en ellas se concentran, en un mismo punto, autoridades de control, intermediarios aduaneros, productores y comercializadores; permitiendo generar las eficiencias y economías de escala que demandan los nuevos hábitos de consumo online (Vargas, 2018).

No obstante, se requiere superar rigideces normativas que impiden la importación de mercancías desde las Zonas Francas a través de los regímenes de importación de tráfico postal o de envíos de entrega rápida o mensajería expresa. Esta autorización implicaría simplificar la declaración aduanera y el procedimiento para la consolidación del pago de tributos asociados a la importación, racionalizando el coste de la gestión aduanera de estas transacciones bajo el modelo de Zonas Francas (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia , 2020).

De otro lado, los Centros de Distribución Logística Internacional ubicados en los puertos marítimos y los fluviales, donde los ingresos obtenidos por la enajenación de mercancías extranjeras de propiedad de sociedades extranjeras o personas sin residencia en el país no están sujetos a retención en la fuente por no considerarse ingresos de fuente

nacional. Este incentivo podría extenderse a las zonas francas y generar un entorno propicio para la aglomeración de agentes de comercio electrónico dentro de los recintos francos.

4.4.5. Baja disponibilidad de estadísticas de comercio electrónico

La medición del comercio electrónico en Colombia es un área de investigación incipiente. Las estadísticas que genera el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) desde hace algunos años son escasas⁵⁶ y las mediciones realizadas a la fecha por otras iniciativas, tanto públicas como privadas, describen fundamentalmente el comportamiento económico de algunos de los agentes que intervienen en la cadena de valor del comercio electrónico como las tiendas virtuales, los *marketplaces* y los consumidores, pero no logran dar cuenta de los efectos económicos de las actividades y productos que se intercambian en el ecosistema digital y, además, no son constantes.

De hecho, los primeros análisis con información representativa para 14 entidades territoriales (ciudades capitales y municipios intermedios) del país y realizados bajo un marco conceptual común para una cantidad representativa de indicadores, correspondieron a los estudios *Oferta del Comercio Electrónico en Colombia* y *Consumo del Comercio Electrónico en Colombia*, desarrollados en el 2018 por el Centro Nacional de Consultoría, de acuerdo con los lineamientos técnicos definidos por el Observatorio eCommerce (iniciativa de MinTIC y la CCCE).

Antes de este acercamiento, la información monetaria y no monetaria era aún más incipiente. Los esfuerzos de la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico por recopilar y presentar cifras semestrales sobre la cantidad y el monto en pesos colombianos de las transacciones digitales realizadas en el país se remontan al 2017 y, para ello, se tenía como técnica estadística la realización de una estimación directa, efectuada a partir de la información suministrada por las tres redes procesadoras de pago con operación en Colombia.

Por su parte, empresas dedicadas a generar estudios de mercado para ofrecer información clave a los privados a la hora de tomar decisiones, tales como Netrica, Nielsen, Vtex, Euromonitor, entre otras, brindaban información sobre las tendencias de comercialización, básicamente a partir de datos recopilados de listas cerradas de empresas que tenían en los llamados paneles de control, las cuales por ubicación se concentraban fundamentalmente en las tres principales ciudades de Colombia. Nótese, por ejemplo, que

⁵⁶ Desde el punto de vista de las personas se cuenta con el indicador: *usuarios de Internet que lo usaron para comprar de productos o servicios*. Para las empresas de los sectores de la industria manufacturera, comercio y servicios se cuenta con el indicador: *empresas que usaron plataforma electrónica para vender productos y/o comprar insumos y valor de ventas y compras a través de este medio*.

los estudios con mayor representatividad por parte de los privados eran los realizados por Netrica, los cuales para el 2019 incluía en sus estimaciones un total de 845 empresas, mientras que el Estudio de Oferta realizado por el Observatorio tuvo un alcance superior a 1.700 empresas.

Así las cosas, los estudios sobre la oferta y la demanda, al haberse realizado siguiendo los lineamientos del *Marco de Estadísticas del Comercio Electrónico* que, en común acuerdo con los agentes de la cadena de valor, definió los objetivos, universo, unidades y un lenguaje común para garantizar la comparabilidad y compatibilidad de los datos, se constituyeron en una línea base relevante que debe ser considerada como referente para los ejercicios de valoración del comercio electrónico que se requieren impulsar en el corto plazo en el país. Sin embargo, a estas mediciones no se les dio continuidad y a la fecha los indicadores detallados de comercio electrónico más actualizados con los que cuenta el país siguen siendo las de 2018.

De igual forma, en el marco común de estadísticas también se planteó la justificación técnica para avanzar en la incorporación de otras fuentes de información para el análisis del comportamiento del comercio electrónico. Dentro de los lineamientos técnicos se destaca la importancia de realizar un inventario de los registros administrativos de las entidades públicas involucradas en la cadena de valor del comercio electrónico, de manera tal que se cuente con un mayor número de indicadores relacionados con las prácticas de acceso, compra, gestión del pago, logística y la postventa de bienes y servicios del comercio electrónico interno y transfronterizo. No obstante, durante el funcionamiento del Observatorio de Ecommerce este inventario no se realizó y con su finalización es una tarea que queda pendiente para el país, puesto que se necesitan indicadores de comercio electrónico confiables, que se actualicen constantemente, de acceso público y, en lo posible, estadísticas oficiales.

En este punto, es relevante indicar que, en contraste con el incipiente avance de la medición del comercio electrónico en Colombia, al rededor del mundo se impulsan innumerables estudios orientados a conocer no sólo la oferta y la demanda del comercio electrónico, en términos de la capacidad de las empresas y las prácticas del consumidor en línea, sino que se han multiplicado las aristas de investigación, en función precisamente del crecimiento exponencial de este tipo de comercio, el surgimiento de nuevos agentes en la cadena de valor y el despliegue tecnológico que ha convertido a los productos intangibles en uno de los principales objetos de intercambio transfronterizo del comercio electrónico.

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

5.1. Objetivo general

Aumentar la generación de valor social y económico mediante el aprovechamiento de los beneficios del comercio electrónico para el desarrollo de los ciudadanos y las empresas.

5.2. Objetivos específicos

OE1. Promover el uso y apropiación del comercio electrónico en las empresas.

OE2. Promover el uso y apropiación del comercio electrónico en los ciudadanos.

OE3. Mejorar la participación de los operadores de los servicios postales y logísticos en el comercio electrónico

OE4. Definir acuerdos institucionales para la promoción del comercio electrónico.

5.3. Plan de acción

Para el cumplimiento del objetivo general de la presente política, se establecen cuatro objetivos específicos desarrollados a través de líneas de acción que implican la implementación de acciones de política por parte de diferentes entidades involucradas en el presente documento. El detalle de las acciones propuestas se describe en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) (Anexo A), el cual señala las entidades responsables, los períodos de ejecución, las metas, así como los recursos necesarios y disponibles para su implementación.

5.3.1. Promover el uso y apropiación del comercio electrónico en las empresas

Línea de acción XX. Fortalecimiento de las habilidades técnicas y de talento especializado en comercio electrónico para las empresas

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Pública - Privada, con apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, diseñarán y ejecutarán un programa institucional especializado a partir de las recomendaciones de la aplicación de la metodología ARCO o la que haga sus veces sobre la oferta institucional actualmente existente, que brinde un acompañamiento y asesoría integral a MiPymes y emprendedores en temas relacionados con comercio electrónico, que incluya como mínimo capacidades técnicas y gerenciales en adopción tecnológica (de básica a avanzada) y medios de pago, formación de habilidades digitales, apropiación del comercio transfronterizo y procesos logísticos. Este programa debe actualizarse periódicamente a las nuevas dinámicas tecnológicas y de mercado. Esto con el

objetivo de materializar la articulación institucional propuesta en este documento CONPES para impulsar el comercio electrónico en el país. Esta acción iniciará en junio del 2021 y finalizará en diciembre del 2023.

El Ministerio del Trabajo, con apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje, desarrollarán un estudio de las necesidades actuales y prospectivas del talento especializado para el comercio electrónico. Este estudio deberá reconocer las necesidades regionales, sectoriales y por tamaño de empresa en esta materia. A partir de los resultados del estudio, el Servicio Nacional de Aprendizaje diseñará e implementará una oferta de formación y capacitación para que las empresas puedan suplir las necesidades de capital humano para la adopción del comercio electrónico. Esta acción iniciará en noviembre del 2020 y finalizará en noviembre del 2023.

Línea de acción XX. Promoción de la estructura y cultura del mercado para el comercio electrónico

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a partir de la oferta institucional ya existente diseñará una plataforma digital que permita conectar la oferta y demanda de bienes y servicios que soporten la cadena de valor del comercio electrónico. Las Comisiones Regionales de Competitividad apoyarán la identificación de la oferta y demanda en los territorios que promueva la generación de compras agregadas en las regiones en temas de adopción tecnológica para Mipymes como software, plataformas de pago, servicios de logística entre otras. La plataforma deberá contar con acciones de socialización y divulgación periódica que permitan aumentar la participación de actores en la misma. Lo anterior, permitirá disminuir la asimetría de información que tienen las MiPymes y los emprendedores para la adopción del comercio electrónico. Esta acción iniciará en noviembre del 2020 y finalizará en noviembre del 2023.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones diseñará y ejecutará una convocatoria dirigida a empresas y desarrolladores de tecnología especializada en comercio electrónico como software, aplicaciones y otras tecnologías que puedan ser fácilmente adoptadas por las Mipymes, con el fin de avanzar en el desarrollo de soluciones innovadores para disminuir la brecha de adopción tecnológica en este segmento empresarial. Aquellas iniciativas que resulten técnica y económicamente viables podrán ser desplegadas masivamente en las Mipymes, según lo establezcan los propios términos de la convocatoria. Esta actividad iniciará en noviembre de 2020 y finalizará en diciembre de 2023.

Línea de acción XX. Desarrollo de estrategia regional agropecuaria basada en el comercio electrónico

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con apoyo del Ministerio de Comercio Industria y Turismo y del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones incorporará un módulo con enfoque agropecuario en alguna de las plataformas de comercio electrónico públicas ya existentes. Esta acción deberá contar con: i) Un estudio que incluirá, como mínimo, un análisis de mercado potencial a partir de su localización geográfica, disponibilidad y acceso a Internet y el establecimiento de infraestructura y rutas logísticas veredales de estos productos, con el fin de caracterizar los mercados agropecuarios y definir el potencial de comercialización de estos productos a nivel regional a través del comercio electrónico. ii) pruebas piloto por regiones iii) capacitaciones en habilidades digitales para el comercio electrónico y en materia fitosanitaria para el manejo y transporte de los productos agropecuarios. Para las capacitaciones se contará con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje y el Instituto Colombiano Agropecuario de acuerdo con sus competencias. Esta actividad iniciará noviembre de 2020 y finalizará en noviembre de 2023.

Línea de acción XX. Reducción de retenciones para pagos digitales

El Ministerio de Hacienda, con apoyo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales realizará un estudio que evalúe el funcionamiento, el impacto y la viabilidad de disminuir el valor de las retenciones a los pagos digitales. Esto con el fin de incentivar el uso de estos medios de pago y contribuir a desincentivar el uso del efectivo. Esta acción iniciará en noviembre del 2020 y finalizará en diciembre del 2021

5.3.2. Promover el uso y apropiación del comercio electrónico en los ciudadanos

Línea de acción XX. Fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos en el comercio electrónico

La Superintendencia de Industria y Comercio diseñará una guía técnica de protección al consumidor para el comercio electrónico. Esta guía técnica estará disponible a través del enlace de la Superintendencia de Industria y Comercio que se encuentra en las plataformas digitales e incluirá como mínimo aspectos relacionados con el estatuto de consumidor y el régimen de responsabilidad de *marketplace* y portales de contacto, así como de derecho de retracto, reversión de pago, entre otros, a partir de los resultados de la revisión que se haga en el marco de la acción XX. Lo anterior, permitirá a los ciudadanos y comerciantes familiarizarse con sus derechos y deberes como consumidores y comerciantes en línea. Esta acción se iniciará en enero de 2021 y finalizará en junio 2021.

La Superintendencia de Industria y Comercio, en coordinación el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, diseñarán una guía técnica de cumplimiento para proveedor para el comercio electrónico. Esta guía técnica deberá desarrollar una estrategia de divulgación y socialización en el sector empresarial e incluirá como mínimo aspectos relacionados con: (i) atención de posibles controversias con los consumidores en línea (ii) seguridad digital y privacidad de la información y (iii) usabilidad de páginas web para optimizar la experiencia de los consumidores. Lo anterior, permitirá a las empresas familiarizarse con sus derechos y deberes como proveedores en línea, así como aportar confianza de los consumidores y asegurar la infraestructura del comercio electrónico en el país. Esta acción se iniciará en enero de 2021 y finalizará en junio 2021.

La Superintendencia de Industria y Comercio, con apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, creará, regulará e implementará un sello de confianza para plataformas digitales para el comercio electrónico. Para este sello, se desarrollará un modelo de inspección y vigilancia virtual para revisar y sancionar periódicamente la implementación de la guía técnica de cumplimiento para proveedor de comercio electrónico y el cumplimiento del estatuto del consumidor. Para mantener el sello de confianza, las plataformas digitales deberán cumplir con los estándares definidos por estas entidades. Esta acción iniciará en enero 2021 y finalizará en diciembre 2023.

La Superintendencia de Industria y Comercio, con apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Policía Nacional, diseñarán y ejecutarán una estrategia pedagógica orientada a ciudadanos con mensajes claves y en lenguaje claro sobre protección al consumidor en temas de derechos y deberes de los consumidores en línea, seguridad digital y protección de datos, así como las garantías y las herramientas frente a una posible controversia en línea en todo el territorio nacional. La difusión en los medios de comunicación nacionales y regionales contará con el apoyo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Esta acción iniciará en enero del 2021 y finalizará en diciembre del 2023.

5.3.3. Mejorar la participación de los operadores de los servicios postales y logísticos en el comercio electrónico

Línea de acción XX. Fomento a la innovación en los servicios postales y logísticos para el comercio electrónico

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones e INNpulsa Colombia desarrollarán una convocatoria

dirigida a medianos y pequeños operadores de servicios postales y logísticos, quienes se podrán presentar de forma individual o en asociación con otros operadores, con el fin de desarrollar modelos de negocio innovadores que permitan: i) mejorar los procesos de distribución para disminuir tiempos de entrega, especialmente, los relacionados en la última milla, y/o ii) ofrecer servicios complementarios en la cadena de valor del comercio electrónico diferentes a los del eslabón de distribución, siguiendo las tendencias internacionales en esta materia. En el marco de esta convocatoria se evaluará la posibilidad de otorgar, a través de Bancoldex, para aquellos proyectos más destacados, una línea de crédito para este sector que permita su implementación en el país. Esta acción iniciará en julio de 2021 y finalizará en diciembre de 2022.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, a través de la Dirección de Inteligencia de Recursos de la CTel, con el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Transporte, diseñarán e implementarán una convocatoria que promueva el desarrollo de soluciones tecnológicas de frontera que puedan ser fácilmente adoptadas por los actores involucrados en los procesos postales y logísticos del comercio electrónico, con el fin de avanzar en el desarrollo de soluciones innovadores para la atención de la última milla en Colombia, así como promover la integración e interoperabilidad de todos los agentes de la cadena de valor del comercio electrónico. Aquellas iniciativas que resulten técnica y económicamente viables podrán ser desplegadas masivamente por los operadores postales y logísticos según lo establezcan los propios términos de la convocatoria. Esta acción iniciará en enero de 2021 y finalizará en diciembre de 2023.

Línea de acción XX. Fomento del sello de confianza postal y logístico para el comercio electrónico

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Transporte con el apoyo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales crearán, regularán e implementarán sello de confianza para los operadores postales y de carga para el comercio electrónico. Para recibir el sello de confianza, estos operadores deberán cumplir con lo establecido en el manual de buenas prácticas desarrollado por estas entidades. El manual incluirá aspectos relacionados con medidas de seguridad, estándares de calidad y otros aspectos que se consideren relevantes para el comercio electrónico. Además, deberá ser divulgado y socializado entre los operadores postales y logísticos para promover un buen conocimiento y entendimiento del mismo. Esto buscará disminuir la incidencia de fallas de seguridad, devoluciones por errores humanos y malas prácticas logísticas de alistamiento, transporte y distribución de paquetería de comercio electrónico, y así generar confianza a la

hora de contratar este servicio. Esta acción iniciará en julio de 2021 y finalizará en diciembre de 2023.

5.3.4. Definir acuerdos institucionales y mejorar el marco normativo y regulatorio para la promoción del comercio electrónico

Línea de acción XX. Desarrollo de un marco de gobernanza e institucionalidad para el comercio electrónico

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con apoyo del Departamento Nacional de Planeación modificará el reglamento interno de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo de la Economía Digital, esto se hará teniendo en cuenta el nuevo marco institucional de la reestructuración del MinTIC efectuada por el Decreto 1064 de 2020. Así mismo, se creará una subcomisión de trabajo en materia de comercio electrónico coordinada por el DNP con el fin de hacer el seguimiento a este documento CONPES y que hará interlocución con los Comités Técnicos que funcionan como instancias técnicas para la implementación y cumplimiento de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación. Esta acción iniciará en enero del 2021 y finalizará en el mes de junio del 2021.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Pública - Privada, con apoyo del Departamento Nacional de Planeación aplicarán la Metodología de Articulación para la Competitividad – ArCo o la que haga sus veces para optimizar y mejorar la eficiencia de la oferta institucional de los instrumentos de política pública que brindan las entidades del orden nacional en materia de comercio electrónico. Lo anterior, permitirá reducir la atomización de recursos y esfuerzos al mejorar la funcionalidad, impacto y recursos de los instrumentos de intervención a MiPymes. Esta acción iniciará en junio del 2021 y finalizará en el mes de diciembre del 2023.

Línea de acción XX. Actualización normativa para responder a los nuevos desafíos, actores y tecnologías relacionadas con el comercio electrónico

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación identificará y aplicarán las herramientas de mejora regulatoria con el fin de revisar la normativa y la regulación que estén desactualizados, no den respuesta a los nuevos desafíos, actores y tecnologías, y generen una barrera para el comercio electrónico. Para cumplimiento de esta acción se realizarán documentos de propuesta con la correspondiente modificación y se hará un plan de trabajo para incorporarlos en las agendas regulatorias de las entidades

involucradas. Esta acción iniciará en octubre del 2020 con la identificación normativa y regulatoria y las modificaciones que sean requeridas se realizarán hasta diciembre del 2021.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Consejería Presidencial para Asuntos Económicos y Transformación Digital, con apoyo de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo de la Economía Digital, creará una agenda de discusión sobre aspectos técnicos, normativos y/o regulatorios de plataformas digitales que ofrecen servicios relacionados con comercio electrónico, en el marco de la economía colaborativa, con el fin de brindar al Gobierno Nacional insumos para la toma de decisiones en esta materia. Para el cumplimiento de esta acción se revisarán las experiencias internacionales y diagnósticos sectoriales en la materia y se publicará un documento técnico con los resultados y recomendaciones de la agenda discusión. Esta acción iniciará en julio de 2021 y culminará en diciembre de 2022.

La Superintendencia de Industria y Comercio, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, emitirán un concepto jurídico de consulta pública con la definición para Colombia de marketplaces y/o portales de contacto para definir sus responsabilidades en materia del régimen del consumidor. Esta acción iniciará en noviembre de 2020 y terminará en marzo de 2021.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación en el marco de la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual, diseñará, a partir del concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio referido en la acción anterior, un marco de responsabilidad en materia propiedad intelectual aplicable a los *marketplaces* y/o portales de contacto. Lo anterior, con el fin de contribuir con la seguridad jurídica de compradores y proveedores en el marco de las actividades del comercio electrónico. Esta acción iniciará en marzo de 2021 y finalizará el 31 de diciembre de 2021

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Superintendencia de Industria y Comercio revisarán la compatibilidad de nuevos modelos de negocio con el modelo establecido en la Ley 1581 de 2011 en materia de flujo de datos transfronterizo. En caso de considerarse conveniente, formularán una actualización de la normativa nacional existente en materia de protección de datos personales. En caso contrario, emitirán un concepto jurídico de consulta pública. Esta acción iniciará en octubre del 2020 y finalizará en diciembre del 2021.

El Ministerio de Comercio, Industria y Truismo, el Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones, con la colaboración en el marco de sus competencias y autonomía del Banco de la República Llevará a cabo mesas técnicas para generar insumos

técnicos que permitan actualizar las Resoluciones Externas relacionadas con las operaciones de comercio exterior que se requieran para habilitar a las pasarelas de pago para que canalicen divisas provenientes de estas operaciones. Lo anterior con el fin de hacer más expedito el comercio transfronterizo y sus operaciones asociadas de exportación e importación. Esta acción iniciará en noviembre del 2020 y finalizará en diciembre del 2021.

Línea de acción XX. Habilitación de mecanismos regulatorios complementarios para la innovación en el comercio electrónico

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Consejería Presidencial para Asuntos Económicos y Transformación Digital, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y el Ministerio Comercio, Industria y Turismo, analizarán la potencialidad y el impacto de enfoques como la autorregulación, autogobierno o la regulación inteligente en materias tales como el derecho de la competencia y emitirán un documento técnico para facilitar las actividades de los actores de la cadena de valor y de nuevos modelos de negocio del comercio electrónico en Colombia. Esta acción iniciará en enero de 2021 y finalizará el 31 de diciembre de 2021.

Línea de acción XX. Realizar diagnóstico regulatorio de la normativa de comercio electrónico transfronterizo en los países de la región.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, junto con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, propondrán una actualización del régimen de zonas francas, en la cual se incorporarán medidas en temas aduaneros, cambiarios y tributarios. Lo anterior, permitirá aprovechar la potencialidad de este instrumento para el fomento del comercio electrónico transfronterizo y el desarrollo regional. Esta acción iniciará en noviembre de 2020 y culminará en julio de 2021.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, junto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, realizarán un *benchmark* normativo y regulatorio sobre comercio electrónico transfronterizo en los países y regiones con los que se tienen acuerdos comerciales vigentes. En este *benchmark* se revisarán aspectos relacionados con la interoperabilidad de los eslabones de la cadena de valor del comercio electrónico transfronterizo como almacenamiento, bodegaje, trámites aduaneros, entre otros. Lo anterior, permitirá determinar las barreras institucionales al comercio electrónico transfronterizo en el país y diseñará e implementará un plan de trabajo para su superación. Esta acción iniciará en enero del 2021 y finalizará en diciembre del 2023.

Línea de acción XX. Creación de un sistema información para el comercio electrónico

El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y el Ministerio Comercio, Industria y Turismo, con apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, diseñarán e implementarán un sistema de información monetaria y no monetaria, de acuerdo con los lineamientos (conceptos, universo, objetivo, mínimos) del Marco de Estadísticas del Comercio Electrónico con el que cuenta el país, para mantener, actualizar y monitorear los principales indicadores del comercio electrónico nacional y transfronterizo sobre las actividades y los productos intercambiados en este canal de venta. Esta acción iniciará en enero de 2021 y finalizará el 31 de diciembre de 2023. La estructuración del sistema de información deberá incluir como mínimo las siguientes actividades:

- Generar un proceso de identificación y selección de los registros administrativos del país con el objetivo de convertirlos en una de las principales fuentes de información del sistema propuesto. Este proceso contará con la participación de los actores responsables de la información y propondrá en los casos que se considere necesario el ajuste de los esquemas de recopilación, normalización y estandarización de los datos.
- Impulsar una segunda medición de los estudios de oferta y demanda del comercio electrónico, siguiendo, en principio, la metodología aplicada en la medición de 2018, de manera tal que se logre la comparabilidad y compatibilidad de los datos.
- Avanzar en la formulación de metodologías de medición cuantitativa y cualitativa, con la respectiva medición, de otros aspectos cruciales del comercio electrónico, que complementen las mediciones de oferta y la demanda realizadas a la fecha. Teniendo en cuenta las necesidades de información detectadas durante el diagnóstico realizado en la formulación de la presente política y las tendencias internacionales, se sugieren los siguientes temas: (i) tiempos y costos de la última milla, (ii) preferencias de los consumidores en la recepción de productos (tiempos, lugares, horarios); (iii) costos transaccionales a lo largo de la cadena de valor; (iv) productos, ventas y tiempos relacionados con el comercio electrónico transfronterizo.
- Adoptar las recomendaciones del Sistema Estadístico Nacional (SEN) en relación con la generación y evaluación de operaciones estadísticas y, así, avanzar hacia estadísticas oficiales de comercio electrónico en el país.

6. SEGUIMIENTO

(EN CONSTRUCCIÓN)

6.1. Financiamiento

(EN CONSTRUCCIÓN)

BORRADOR

7. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar la Política Nacional de Comercio Electrónico planteada en el presente documento CONPES, incluyendo el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) contenido en el Anexo A.
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento CONPES priorizar los recursos para la puesta en marcha de sus estrategias, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la XXX.

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo Excel adjunto (EN CONSTRUCCIÓN).

BORRADOR

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Española de Protección de Datos. (2020). *Guía sobre el uso de las cookies*.
- Americas Market Intelligence. (2020). *Estudio sobre Barreras al Comercio Electrónico en la Alianza del Pacífico Análisis área logística Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo .
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia . (2020). *Comentarios documento borrador: CONPES Política Nacional de Comercio Electrónico* .
- Asociación Nacional de Industriales. (2019). *Encuesta de Transformación Digital*. Obtenido de <http://www.andi.com.co/Uploads/ANALISIS%20%20ENCUESTA%20DE%20TRANSFORMACI%C3%93N%20DIGITAL%202019%20%20ANDI.pdf>
- Asociación Nacional de Industriales. (2020). *ANDI*. Obtenido de <http://www.andi.com.co/Home/Noticia/15757-segun-encuesta-de-la-andi-comercio-elec>
- Baker McKenzie. (2020). *Global Privacy and Information Management Handbook*. Baker McKenzie.
- Banco de la República. (2016). *Régimen cambiario de las operaciones de comercio exterior de bienes - Preguntas frecuentes y casos prácticos*. Obtenido de https://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/ce_dcín_2016.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *¿Quiénes son los conductores que utilizan las plataformas de transporte en América Latina?: perfil de los conductores de Uber en Brasil, Chile, Colombia y México*. BID.
- BlackSip. (2019). *Reporte de E-commerce en Colombia 2019*.
- Cámara Colombiana de Comercio Electrónico. (2020). *Comercio electrónico en Colombia: situación actual, perspectivas y retos. Presentación PowerPoint*. Bogotá D.C.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2020). *El papel de las Mipymes en la gestión de la crisis y la reactivación productiva*.
- CIO. (2017). *The 4 most in-demand e-commerce skills*. Obtenido de CIO.com: <https://www.cio.com/article/3226751/the-4-most-in-demand-e-commerce-skills.html>
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2017). *El comercio electrónico en Colombia, análisis integral y perspectiva regulatoria*. Obtenido de https://www.crcm.gov.co/recursos_user/2017/ComElecPtd_0.pdf
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (09 de 2018). *Revisión del mercado de giros postales y aprovechamiento de la red de giros para promover la inclusión financiera en Colombia*. Obtenido de <https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Doc%20Formulaci%C3%B3n%20Giros%20Postales%2024092018.pdf>
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2019). *Reporte de industria de los sectores TIC y postal 2018*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *La regulación del comercio electrónico transfronterizo en los acuerdos comerciales: algunas implicaciones de política para América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Confecámaras. (2017). *Determinantes de la supervivencia empresarial en Colombia*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2011). *Sentencia C-823/11 - Servicios Postales de Pago o de Giro*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-823-11.htm>
- Departamento Nacional de Estadística. (2018). *Encuesta Anual Manufacturera*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Encuesta Nacional Logística 2018*. Obtenido de Observatorio Nacional de Logística:

- <https://onl.dnp.gov.co/es/Publicaciones/Paginas/Encuesta-Nacional-Log%C3%ADstica-2018.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC) 2019*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-empresarial/Competitividad/Paginas/Indice-Departamental-de-Innovacion-para-Colombia-2019.aspx>
- Euromonitor International. (2019). *La compra reinventada en la era digital*.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2017). *Primera Gran Encuesta TIC 2017*. Obtenido de <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-74002.html>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2018). *Caracterización de las MiPymes Colombianas y Conocimiento de su relación con las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TIC*.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2019). *Plan TIC 2018-2022 'El Futuro Digital es de Todos'*. Obtenido de https://micrositios.mintic.gov.co/plan_tic_2018_2022/
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2020). *Plan de Modernización del Sector Postal 2020-2024*.
- Observatorio de Comercio Electrónico. (2018). *Marco de Estadísticas del Comercio Electrónico en Colombia*. Obtenido de <https://www.observatorioecommerce.com.co/wp-content/uploads/2018/05/ANEXO-1-MARCO-DE-ESTADISTICAS-DEL-COMERCIO-ELECTRONICO-EN-COLOMBIA.pdf>
- Observatorio de Comercio Electrónico. (2019). *Estudio de Prospectiva para el Comercio Electrónico en Colombia*.
- Observatorio de Comercio Electrónico. (2019). *Medición de Indicadores de Consumo*. Obtenido de Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-98220_Inf_eCommerce.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2010). *Consumer Policy Toolkit*. Paris: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2011). *OECD Guide to Measuring the Information Society 2011*. Paris: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2013). *"Electronic and Mobile Commerce", OECD Digital Economy Papers, No. 228*. Paris: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). *Protección al Consumidor en el Comercio Electrónico*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2019). *OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Colombia*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2019). *Unpacking E-commerce Business Models, Trends and Policies*.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2016). *Concepto radicado 16-172268-00001-0000*.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2016). Resolución No. 55912 del 23 de agosto de 2016.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2018). *Regulación y Competencia en Plataformas Colaborativas*.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2019). *Compendio de Decisiones Administrativas 2014-2019*. Obtenido de Delegatura de Protección de Datos Personales: <https://www.sic.gov.co/tema/proteccion-de-datos-personales/decisiones-administrativas>

- Superintendencia de Industria y Comercio. (2019). *Guía sobre el tratamiento de datos personales para fines de comercio electrónico*.
- Vargas, D. (2018). *El comercio electrónico en las Zonas Francas*. Asociación Nacional de Comercio Exterior -ANALDEX.

BORRADOR