

Revisión de criterios para la prestación del SPU

Documento de diagnóstico

Coordinación de Diseño Regulatorio

Mayo de 2020

— www.crccom.gov.co —

 @CRCCol  /CRCCol  /CRCCol  CRCCOL

CONTENIDO

Diagnóstico del SPU en Colombia	3
Introducción.....	3
1. Generalidades	5
2. Revisión internacional.....	11
2.1 Definición de la canasta de servicios del SPU.....	11
2.2 Criterios y niveles de calidad del SPU	12
2.3 Tarifas de los servicios que hacen parte del SPU.....	17
3. Normatividad aplicable	18
4. Servicio Postal Universal en Colombia	23
4.1 Aspectos generales del SPU.....	23
4.2 Definición de la canasta de servicios del SPU.....	24
4.3 Criterios y niveles de calidad del SPU	26
4.3.1. Tipos de municipios	26
4.3.2. Cubrimiento	27
4.3.3. Frecuencia de disponibilidad de los servicios.....	29
4.3.3.1 Horario de atención y condiciones de prestación del servicio	29
4.3.3.2 Frecuencia	30
4.3.4. Tiempos de entrega.....	32
4.3.5. Seguridad	36
4.3.5.1 Entrega de objetos postales	36
4.3.6. Sistema de atención de reclamaciones	37
4.4 Tarifas de los servicios que hacen parte del SPU.....	39
5. Problemáticas evidenciadas.....	41
6. Conclusiones	42
7. Grupos de valor	45
8. Consulta Sectorial	46
9. Bibliografía	47

Diagnóstico del SPU en Colombia

Introducción

Desde el inicio de la prestación de los servicios postales en el mundo, éstos han sido considerados un servicio relevante para el desarrollo de la humanidad, el cual permite garantizar el derecho que tienen los usuarios a la comunicación. A través de estos servicios se realiza el envío tanto de documentos como de paquetes. En relación con los primeros, a pesar de que el desarrollo de nuevas tecnologías ha conllevado una sustitución significativa del envío físico de documentos, lo que se ha visto reflejado en la disminución de los envíos de correspondencia domésticos, se advierte que el envío de documentos a través de las redes postales aún se encuentra vigente.

En el caso del envío de paquetes, se ha evidenciado una gran oportunidad en la movilización de mercancías asociadas al comercio electrónico, situación que se ha visto reflejada en el aumento de la paquetería local en las diferentes regiones del mundo, por lo que este sector está evolucionando y adaptándose para atender estas necesidades que a su vez están asociadas a esta nueva era de la conectividad a nivel global. Es así como, la Unión Postal Universal (UPU), en el informe sobre el desarrollo postal, indicó: *"...la gama de actividades de los Correos es en realidad mucho más amplia. Más allá de la mera distribución de cartas, muchos operadores designados en el mundo entero han desarrollado capacidades comerciales importantes en áreas tan diversas como las encomiendas y la logística, los servicios financieros e incluso los servicios de gestión en línea, los servicios relacionados con la salud y otros servicios públicos."*

Para que el sector postal pueda atender estas necesidades es necesario contar con la capilaridad y alcance global de la infraestructura de los operadores, que permite enviar objetos a casi cualquier lugar del mundo, facilitando de esta forma el desarrollo económico de la población que tiene acceso a dichos servicios. Así mismo, con el capital humano necesario para el desarrollo de las actividades inherentes a la prestación de los servicios postales, siendo este sector un gran generador de empleo.

Cuando se habla de sector postal estamos considerando tanto los agentes como los diferentes servicios que se pueden prestar a través de las redes postales existentes en el país. Dentro de estos servicios se encuentran el servicio básico o Servicio Postal Universal (SPU) y el servicio expreso. El presente documento de diagnóstico abordará el primero teniendo en cuenta que es el que los estados miembros de la UPU, como Colombia, deben garantizar.

Ahora bien, es importante recordar que los servicios postales en el territorio colombiano, de manera formal, aparecieron cuando, a través de la Ley 15 de 1838¹ se constituyó la denominada Unión Gran

¹ Texto de referencia disponible en: Pombo, L. d. (1845). Recopilación de Leyes de la Nueva Granada. Bogotá: Imprenta de Zoilo Salazar. Consultado en http://upaep.filatelia.free.fr/Primer_Convenio_Postal.html

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 3 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Colombiana, mediante la cual se suscribió un tratado postal con Ecuador y Venezuela, y que representó el origen de lo que en 1911 se tituló como la Unión de Correos Suramericanos, y que desde finales del siglo XX se denomina la Unión Postal de las Américas, España y Portugal – UPAEP (en adelante, “UPAEP”).

Posteriormente, mediante la Ley 90 de 1880, el Congreso de los Estados Unidos de Colombia autorizó la anexión del país a la Unión Postal Universal (en adelante, “UPU”), ingreso que se formalizó por parte de dicha organización el 1 de julio de 1881².

Fueron estos organismos internacionales los que, como se ahondará en el diagnóstico que se presenta, exigieron que Colombia garantizara a toda la población el acceso a ciertos servicios postales, sin ninguna excepción, y a precios asequibles.

Por lo anterior, en el presente documento de diagnóstico, la CRC, antes de detallar los aspectos inherentes a la prestación del SPU en Colombia y en algunos países del mundo, considera menester explicar el papel que ha tenido la UPU en el desarrollo de los servicios postales en el mundo y aclarar las características que esta organización ha determinado para la prestación del SPU en los países que son miembros de la Unión.

Así las cosas, en la primera sección se explica el concepto del SPU, las características que se deben tener en cuenta en su prestación y se dan a conocer los lineamientos de la UPU en la materia. Seguidamente, en la segunda sección, se presentan los resultados de la revisión internacional frente a la definición de los servicios que hacen parte del SPU, las tarifas, los criterios y niveles de calidad de dichos servicios.

Posteriormente, en la tercera sección, se describe el marco normativo vigente respecto de la prestación de los servicios que hacen parte del SPU en Colombia, para en seguida, en la cuarta sección, presentar el diagnóstico detallado que realizó esta Comisión sobre la realidad de la prestación de estos servicios en el territorio nacional; de esta manera, se revisó la canasta de servicios definida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) para el SPU en el país, los criterios de calidad establecidos para su prestación, el método de financiamiento definido y los lineamientos para determinar las tarifas para estos servicios.

A partir de estos análisis, en las últimas tres secciones, se plantean las problemáticas evidenciadas de la prestación de los servicios que hacen parte del SPU en Colombia, los grupos de interés en la materia y las conclusiones. Todo lo anterior, permite definir y presentar el problema a resolver con sus respectivas causas y consecuencias, las cuales serán objeto de estudio en desarrollo del proyecto regulatorio mediante el cual la CRC ejercerá las competencias otorgadas por la Ley 1978 de 2019, respecto a la fijación de los criterios y niveles de calidad y las tarifas de este tipo de servicios postales.

² Fuente: Unión Postal Universal. Disponible en: <http://www.upu.int/en/the-upu/member-countries/americas/colombia.html>

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 4 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

1. Generalidades

Sea lo primero decir que, teniendo en consideración que el Estado colombiano es miembro de los organismos internacionales UPAEP y UPU, resulta necesario conocer cuál es su misión y objetivos en relación con la prestación del servicio postal universal para determinar la afectación y compromisos adquiridos por los estados miembros. En lo que respecta a la UPAEP como organismo regional intergubernamental, su misión se concentra en fortalecer la reforma, innovación e integración regional del sector postal con el fin de asegurar la prestación de un servicio de calidad, accesible y asequible, además de propiciar su desarrollo de forma sostenible a través de la cooperación. Dentro de sus principales objetivos está no solo impulsar el mercado postal en la región, sino también promover la prestación del SPU y garantizar la integración de sus acciones y estrategias en el marco de la Estrategia Mundial de la UPU³. Por esta razón, a continuación, se analiza a profundidad el Convenio de la UPU y los demás documentos que ha expedido este organismo en materia de SPU.

Por su parte, la misión de la UPU, como organización internacional y de acuerdo con el preámbulo de su constitución, es estimular el desarrollo sostenible de servicios postales universales de calidad, eficientes y accesibles para facilitar la comunicación entre todos los pueblos del mundo. Para esta organización, esto se logra, entre otras cosas, garantizando la libre circulación de los envíos postales en un único territorio constituido por redes interconectadas, promoviendo la adopción de normas comunes y la aplicación de la tecnología, cooperando e interactuando con todas las partes interesadas⁴.

Para cumplir su misión, periódicamente, la UPU hace seguimiento al comportamiento del sector a través de mediciones como la relacionada con el nivel de desarrollo de cada país miembro en la prestación de los servicios postales, para la cual creó una metodología de referencia que busca evaluar el denominado Índice Integrado de Desarrollo Postal⁵ ("2IPD" por sus siglas en inglés). En la última medición realizada en 2019, Colombia se ubicó en el puesto 51⁶, alcanzando un puntaje del 2IPD equivalente a 47,22 (aumentó 3,11 puntos respecto del año anterior) por cuanto, según la metodología establecida por la UPU, hoy en día Colombia es el país líder en América Latina y, aunque superó a Brasil, aún está lejos de los índices alcanzados por los países desarrollados⁷.

³ Unión Postal de las Américas, España y Portugal. La organización. Recuperado de: <https://www.upaep.int/upaep/la-organizacion>

⁴ Unión Postal Universal. *Constitution and General Regulations Manual*. Berna 2018. Consultado en: http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/actInThreeVolumesConstitutionAndGeneralRegulationsEn.pdf

⁵ El índice integrado de desarrollo postal está compuesto de cuatro (4) subíndices que reflejan el desempeño en cuatro áreas específicas (fiabilidad, accesibilidad, pertinencia, y resiliencia), y como resultado se obtiene un valor entre 0 y 100 para cada país. Este valor es normalizado, donde 100 corresponde al país con mejores resultados y 0 al país con peores resultados. De acuerdo con la UPU, los países con una puntuación entre 40 y 60 muestran un nivel de rendimiento intermedio superior, y pertenecen al 40% superior.

⁶ Universal Postal Union. (2019) Postal Development Report 2019. Perspectives on the performance of postal operators worldwide. Disponible en: http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/postalDevelopmentReport2019En.pdf

⁷ Unión Postal Universal. *Postal Development Report 2019. Perspectives on the performance of postal operators worldwide*. Octubre de 2019. Consultado en http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/postalDevelopmentReport2019Fr.pdf

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 5 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

De igual manera, es importante precisar que la UPU se rige por el Convenio Postal Universal (en adelante, "Convenio"), también conocido como Convenio de la UPU, el cual se compone de las normas que le son aplicables a los países miembros de la unión respecto de la prestación del servicio postal a nivel internacional. Este convenio es vinculante para todos los países miembros de la UPU, incluido Colombia, que lo aprobó mediante la Ley 61 de 1973⁸, vigente desde el 31 de mayo de 1974, y que ha ratificado hasta las actas del XVII Congreso de la Unión Postal Universal suscritas en 1974⁹.

Dado lo anterior, para los efectos del presente diagnóstico, se debe considerar lo establecido en el numeral 1.18 del artículo 1 del Convenio de la UPU, que indica que el SPU consiste en la "prestación permanente a los clientes de servicios postales básicos de calidad, en todos los puntos del territorio de un país, a precios asequibles"¹⁰, en concordancia con lo establecido en el artículo 3 del Convenio, que menciona la necesidad de contar con un único territorio postal para la Unión, en el cual se procure que todos los usuarios gocen del derecho a un servicio postal universal que contemple una oferta de servicios postales básicos de calidad, prestados en forma permanente en todos los lugares de su territorio y a precios asequibles¹¹. En aras de cumplir con la mencionada obligación, los países de la unión deben:

1. Establecer, en el marco de su legislación postal nacional o por otros medios habituales, el alcance de estos servicios postales y las condiciones de calidad y de precios asequibles, teniendo en cuenta tanto las necesidades de la población como sus condiciones nacionales.
2. Cuidar que las ofertas de servicios postales y las normas de calidad sean respetadas por los operadores encargados de prestar el servicio postal universal.
3. Asegurar la viabilidad de la prestación del servicio postal universal, garantizando su perennidad.

De esta manera, es factible deducir que las principales características del SPU son: calidad, perennidad, cobertura, accesibilidad y asequibilidad, tal y como lo presenta la Figura 1.

⁸ Congreso de la República de Colombia. Ley 61 de 1973. "Por la cual se aprueban las Actas de las Constituciones, el Convenio, los Acuerdos y los respectivos Reglamentos del XVI Congreso de la Unión Postal Universal firmado en Tokio en 1969".

⁹ Congreso de la República de Colombia. Ley 19 de 1978. "Por medio de la cual se aprueban las Actas del XVII Congreso de la Unión Postal Universal", firmadas en Lausana el 5 de julio de 1974".

¹⁰ Oficina Internacional de la Unión Postal Universal. *Manual del Convenio*. Berna, 2018. Consultado en http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/actInThreeVolumesManualOfConventionEs.pdf

¹¹ La traducción oficial al español del artículo 3 del Manual del Convenio de la Unión Postal Universal establece que los precios son "accesibles", sin embargo, la CRC entiende que la característica de los precios a los que se hace referencia es "asequibilidad".

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 6 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Figura 1. Características del SPU

Accesibilidad	Perennidad	Cobertura	Calidad	Asequibilidad
<ul style="list-style-type: none"> Derecho a acceder al servicio postal 	<ul style="list-style-type: none"> Perdurable en el tiempo 	<ul style="list-style-type: none"> Cubrimiento geográfico Frecuencia de disponibilidad del servicio 	<ul style="list-style-type: none"> Rapidez y confiabilidad Seguridad (cuidado del objeto postal) Tratamiento de reclamaciones 	<ul style="list-style-type: none"> Tarifas asequibles

Fuente: Elaboración CRC a partir de información de la UPU

Cada una de estas características han sido abordadas por la UPU en la Guía para la Reforma y el Desarrollo Postal¹², elaborada con el fin de apoyar la reforma y el desarrollo sostenible de los servicios postales en los países miembros, incluyendo el SPU. En relación con la accesibilidad, en esta guía se toma como base que la comunicación es un derecho y, por ende, que es un deber de los Estados garantizar a la población el derecho fundamental a la comunicación a través del acceso a servicios postales básicos, prestados a través de un operador designado.

Por su parte, se asegura en dicha guía que la disponibilidad del servicio de forma permanente hace referencia a su universalidad, esto es, sea rentable o no, el servicio debe llegar a todas las poblaciones o lugares de un país, tanto ciudades altamente pobladas como a municipios, zonas rurales, zonas alejadas de difícil acceso y población dispersa, y a prestarse a personas naturales y jurídicas sin ningún tipo de discriminación con cierta frecuencia¹³.

En relación con la calidad en la prestación del SPU, de acuerdo con la citada guía, se espera que los países miembros determinen objetivos de calidad mínima para la prestación de dicho servicio a fin de satisfacer las necesidades de la población.

Frente a la asequibilidad en los precios del SPU, la UPU señala que *"Los países en los que el servicio postal no es lo suficientemente confiable para ser utilizado plenamente por la mayoría de los consumidores y personas de negocios, no sólo falla en servir a la comunidad entera, sino que impone costos sustanciales a todos los segmentos de la sociedad. Esto se presenta debido a que las necesidades de comunicación de la sociedad pueden satisfacerse solamente por alternativas más caras, tales como mensajería, teléfono o medios electrónicos. Estos medios no solamente demandan un precio más alto de sus usuarios, sino que no son universalmente asequibles y con frecuencia pueden usarse solo cuando es absolutamente necesario"*¹⁴, por lo que los países miembros deben definir un sistema de financiación del SPU que garantice su prestación en condiciones de precio asequible para los ciudadanos y que la misma sea sostenible en el tiempo.

¹² Unión Postal Universal. *Guía para la Reforma y el Desarrollo Postal*. 2004. Pág. 7-8. Recuperado de: http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/quideIpdpGuideToPostalReformAndDevelopmentEs.pdf

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem. Pág. 108.

Por otra parte, en relación con los servicios que hacen parte del SPU, de acuerdo con el artículo 17 del Convenio¹⁵, la UPU contempla de manera general dos tipos de servicios: los servicios básicos y los servicios suplementarios, y establece que algunos de estos servicios deben ser garantizados por los gobiernos de los países miembros, mientras que otros son facultativos de ser implementados por cada país. De forma ilustrativa, se contempla como facultativo para el caso de los servicios básicos, la prestación del servicio de encomiendas cuyo peso sea mayor a 20 kilogramos; respecto a los servicios suplementarios, el servicio de envíos con valor declarado para los envíos de correspondencia y las encomiendas también es facultativo. Los servicios que deben ser garantizados por los países miembros a sus habitantes se presentan en la Figura 2.

¹⁵ Op Cit. Oficina Internacional de la Unión Postal Universal. Manual del Convenio. "Artículo 17: Servicios básicos

1. Los Países miembros se asegurarán de que sus operadores designados se ocupen de la admisión, el tratamiento, el transporte y la distribución de los envíos de correspondencia.
2. Los envíos de correspondencia que contienen únicamente documentos incluyen:
 - 2.1 los envíos prioritarios y no prioritarios de hasta 2 kilogramos;
 - 2.2 las cartas, las tarjetas postales y los impresos de hasta 2 kilogramos;
 - 2.3 los envíos para ciegos de hasta 7 kilogramos;
 - 2.4 las sacas especiales que contienen diarios, publicaciones periódicas, libros y documentos impresos similares, consignados a la dirección del mismo destinatario y con el mismo destino, denominadas «sacas M», de hasta 30 kilogramos.
3. Los envíos de correspondencia que contienen mercaderías incluyen:
 - 3.1 los pequeños paquetes prioritarios y no prioritarios de hasta 2 kilogramos.
4. Los envíos de correspondencia se clasifican según la rapidez de su tratamiento y según su contenido, de conformidad con el Reglamento.
5. Dentro de los sistemas de clasificación indicados en 4, los envíos de correspondencia podrán clasificarse también en función de su formato en cartas pequeñas (P), cartas grandes (G), y cartas abultadas (E) o pequeños paquetes (E). Los límites de dimensiones y de peso se especifican en el Reglamento.
6. Los límites de peso superiores a los indicados en 2 se aplicarán en forma facultativa a algunas categorías de envíos de correspondencia, según las condiciones establecidas en el Reglamento.
7. Los Países miembros se asegurarán también de que sus operadores designados se ocupen de la admisión, el tratamiento, el transporte y la distribución de las encomiendas postales de hasta 20 kilogramos.
8. Los límites de peso superiores a 20 kilogramos se aplicarán en forma facultativa a algunas encomiendas postales, según las condiciones establecidas en el Reglamento."

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 8 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Figura 2. Servicios del SPU que deben garantizar los países miembros de la UPU



Fuente: Elaboración CRC a partir de información de la UPU

En todo caso, además de los servicios básicos y suplementarios descritos anteriormente, que de acuerdo con el Convenio de la UPU deben ser garantizados, los países miembros pueden determinar servicios adicionales como obligatorios y comprometerse a garantizar su prestación en condiciones de calidad, permanencia y asequibilidad, los cuales pueden o no hacer parte del SPU definido para dicho territorio.

Adicionalmente, la Guía para la Reforma y el Desarrollo Postal de la UPU, frente a la definición del SPU, señala que los países miembros deben contemplar:

- 1) La determinación de la clase de servicios postales que se incluirán como obligaciones del Estado
- 2) Las condiciones de prestación de los servicios, y
- 3) La determinación de las fuentes de financiación de los servicios del SPU.

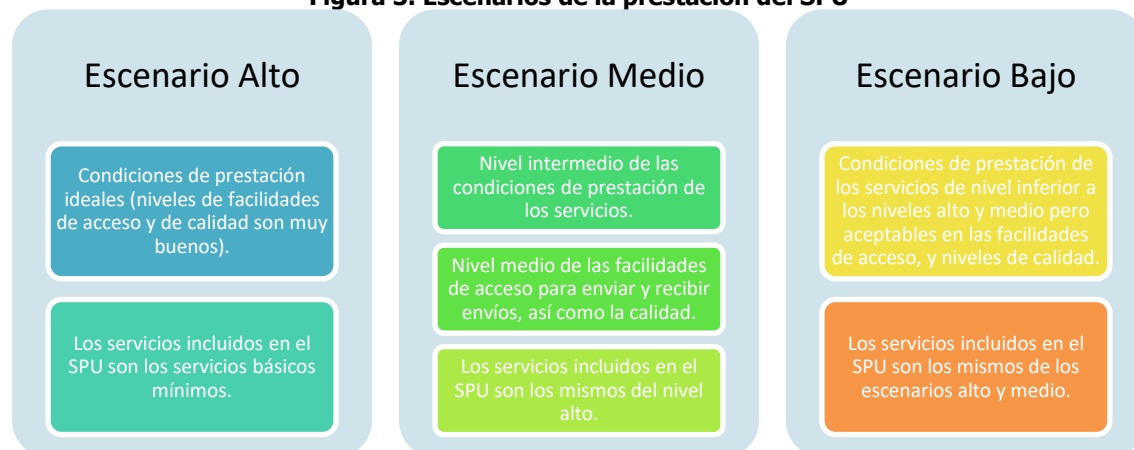
Por otra parte, y como consecuencia de la obligación de asegurar la prestación del SPU en todo su territorio, todos los países miembros de la UPU deben garantizar su financiación, cuando su prestación no sea rentable. Así las cosas, para la definición de una propuesta del SPU en los países miembros, las organizaciones UPU y UPAEP expidieron el Manual para la Elaboración de la Propuesta de Servicio Postal Universal¹⁶, en el cual se consideraron tres (3) métodos de financiación: i) Área de servicios reservados, ii) Aportes directos del gobierno y iii) Aportes de la industria, siendo el gobierno de cada país el

¹⁶ UPU – UPAEP. Manual para la Elaboración de la Propuesta del Servicio Postal Universal. 2010. Recuperado de: http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/guideIpdpsEs.pdf

responsable de determinar el método que desea implementar, de acuerdo con las condiciones de prestación del SPU establecidas.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la necesidad de financiación del SPU depende directamente de los precios definidos y de los costos que implica su prestación, la UPU y la UPAEP han indicado en este manual que en la determinación de los costos del SPU se deben incluir todos los costos (fijos y variables, directos e indirectos) de todos los servicios que componen la obligación para el Estado miembro del Convenio¹⁷ y plantea la simulación de tres escenarios en un modelo de costos, dichos escenarios se presentan a continuación¹⁸:

Figura 3. Escenarios de la prestación del SPU



Fuente: Elaboración CRC a partir de información de la UPU

Así las cosas, para la determinación de los costos es necesario conocer el costo del SPU actual (costos totales del operador designado – costos de servicios que no son SPU), el costo del SPU de los escenarios de simulación (costo de SPU resultante de la utilización de un Modelo de Costos) y el costo del SPU del escenario que resulte seleccionado como el más conveniente para la situación particular del país. Dentro de los costos directos se encuentran los correspondientes a los procesos de admisión, clasificación (en origen y destino), entrega a domicilio y transporte (urbano entre la oficina de origen y el centro de clasificación, urbano del centro de clasificación de destino al centro de reparto, entre localidades o internacional y final del centro de reparto al domicilio), a los materiales y suministros de la operación, a los servicios públicos y los de administración.

¹⁷ Ibidem. Pág. 82.

¹⁸ Ibidem. Págs. 154 y siguientes.

2. Revisión internacional

A continuación, se presentan los resultados de la revisión de prácticas de Ecuador, Estados Unidos, Japón, Perú y Reino Unido, frente a la definición de los servicios que hacen parte del SPU y de los aspectos técnicos y económicos que se tienen en cuenta en su prestación, entre los cuales se encuentran, los niveles de calidad y las tarifas aplicables a su prestación.

2.1 Definición de la canasta de servicios del SPU

Tal como se indicó anteriormente, los países miembros de la UPU hacen parte del territorio postal de la unión y por ello deben garantizar la prestación del SPU a todos sus habitantes, para lo cual cada país define la canasta de servicios que hacen parte del SPU, teniendo en cuenta las disposiciones del Convenio de la UPU en relación con servicios básicos y suplementarios y sus características.

De la revisión realizada a las prácticas de los países antes mencionados se encontró que, dentro de la definición de servicios que hacen parte de la canasta del SPU, en algunos casos se hace referencia al envío de objetos, en otros, se mencionan actividades y servicios. Así mismo, se pudo establecer que es facultativo de cada gobierno la inclusión de ciertos servicios, como es el caso de Perú y Estados Unidos, quienes incluyeron la prestación de servicios expresos. Lo anterior llama la atención, debido a que este tipo de servicios comúnmente no hacen parte de la canasta básica del Servicio Postal Universal.

En la Figura 4 se presentan las canastas de SPU para los cinco (5) países antes mencionados.

Figura 4. Canastas de SPU

Ecuador	Perú	Reino Unido	Estados Unidos	Japón
<ul style="list-style-type: none"> • Servicio de correspondencia: • Envíos de cartas, tarjetas postales, pequeños paquetes de correspondencia e impresos de hasta 2kg • Cecogramas de hasta 7kg 	<ul style="list-style-type: none"> • El SPU comprende la admisión, transporte y entrega de envíos postales, incluyendo el Servicio Expreso, así como la prestación de servicios postales de giros y remesas. Dentro de los envíos postales están incluidos: • Envíos de correspondencia: cartas, tarjetas postales, impresos, cecogramas (hasta 7kg) y pequeños paquetes (hasta 2kg) • Envíos de encomiendas mayores de 2kg y hasta 50kg 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de cartas y otros objetos postales • Recolección de cartas y otros objetos postales • Servicio de objetos certificados • Servicio de objetos asegurados • Servicios para ciegos • Peticiones y direcciones legislativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio de correo y paquetes de primera clase (doméstico e internacional) • Correo prioritario (doméstico e internacional) • Correo prioritario express (doméstico e internacional) 	<ul style="list-style-type: none"> • Correo estándar (de primera y segunda clase) • Correo certificado • Correo internacional (incluye correo certificado) • Servicios financieros (transferencias y giros postales, cuentas de ahorro y seguros).

Fuente: Elaboración CRC

De la figura anterior se puede ver que, en general, los cinco países tomados como referencia internacional incluyen en la canasta básica del SPU la prestación del servicio de envío de cartas, tarjetas,

y objetos postales pequeños, comúnmente de hasta 2kg, cecogramas y distintos tipos de impresos. Así mismo, llama la atención, la inclusión de giros postales y remesas en Perú y Japón, ya que son servicios que no hacen parte de los servicios básicos y suplementarios obligatorios de que trata el Convenio de la UPU.

Otro aspecto para destacar en la revisión internacional es la designación de más de una empresa para la prestación de los servicios que hacen parte del SPU, como ocurre en Japón, donde cuatro (4) compañías que hacen parte del mismo grupo empresarial, prestan estos servicios. De este conglomerado, dos de ellas, tienen a cargo la prestación del servicio financiero universal.

Luego de conocer las canastas del SPU definidas en estos países, haremos una descripción detallada de los criterios y niveles de calidad establecidos para la prestación del SPU y de las tarifas definidas en cada uno de estos países, resaltando los hallazgos principales.

2.2 Criterios y niveles de calidad del SPU

Para todos los países afiliados a la UPU, la prestación del SPU debe propender por unos criterios y niveles de calidad que garanticen el acceso a los servicios de forma amplia e igualitaria. De hecho, la UPU reconoce como *Calidad de los Servicios*, el "(...) desarrollo de acciones comunes para el permanente perfeccionamiento de la calidad de los servicios, la cual es factor prioritario en el ámbito de la Unión"¹⁹.

En este sentido, resulta imperioso presentar los diferentes parámetros con los que los cinco países objeto de revisión determinan los criterios y niveles de calidad en la prestación del SPU. De manera general se pudo identificar que, condiciones como accesibilidad, horarios de atención, frecuencias de recogida, tiempos de entrega, seguridad y tratamiento de quejas, reclamaciones e indemnizaciones, son las medidas con las que se promueve un SPU de calidad.

- **Acceso**

El acceso busca promover la prestación de los servicios del SPU de forma amplia e igualitaria, por lo que cada país debe propender por garantizar que las personas puedan hacer un uso efectivo del servicio en condiciones asequibles.

En Ecuador, la accesibilidad está definida por los puntos físicos a los que un usuario puede dirigirse para hacer uso del servicio: *Sucursal (A)*, *Agencia (B)*, *Agente Postal Autorizado (C)*, *Ventanilla Flotante (D)* y *Apartado Postal (E)*. Así, cada proceso se administra a través de estos puntos, específicamente, el proceso de *Admisión* se realiza en los puntos *A* a *E* y el de la *Entrega* se desarrolla en los puntos *A-B-C-E*.

¹⁹ Unión Postal Universal. "Guía para la Reforma y el Desarrollo Postal", octubre, 2004. Consultado el 20-02-2020: http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/guideIpdpGuideToPostalReformAndDevelopmentEs.pdf

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 12 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Por su parte, en Reino Unido, el operador designado debe proveer buzones y otros puntos de acceso a fin de asegurar que al menos el 98% de los usuarios de los servicios postales tengan un buzón a 0.5 millas de sus casas. En los casos en los que no es posible garantizar este criterio, se debe procurar el acceso de una manera razonable, considerando los costos y aspectos prácticos operacionales. Para el caso de los objetos postales más grandes y objetos certificados, al menos el 95% de los usuarios de los servicios postales deben estar ubicados a una distancia menor o igual a 5 kilómetros de los puntos de acceso y, en todas las áreas de código postal, al menos el 95% de los usuarios deberían estar ubicados a una distancia menor o igual a 10 kilómetros.

En Estados Unidos, aun cuando la normatividad aplicable no determina estándares respecto de las condiciones de acceso, se considera que, al momento de cerrar o consolidar una oficina postal, se debe tener en cuenta lo siguiente: i) El efecto de dicho cierre o consolidación en la comunidad atendida por la oficina postal; ii) El efecto de dicho cierre o consolidación en los empleados de *U.S Postal Service* (USPS) en dicha oficina; iii) Si dicho cierre o consolidación es consistente con la política del Gobierno en relación con un grado máximo de servicios postales efectivos y regulares a las áreas rurales, comunidades y pequeños pueblos donde las oficinas de correos no son autosuficientes; iv) Los ahorros económicos para USPS resultantes de dicho cierre o consolidación; y v) Otros factores que USPS determine que son necesarios.

- **Horarios de Atención**

Los horarios de atención es un criterio complementario al acceso del SPU. En Ecuador, los puntos como *Sucursal* (A), *Agencia* (B), *Agente Postal Autorizado* (C), *Ventanilla Flotante* (D) y *Apartado Postal* (E) atienden de lunes a viernes en jornada de ocho horas. Para el caso de los *Agentes Postales Autorizados*, se consideran los días laborales, pudiendo incluir los sábados por el tiempo que el Operador Postal Designado lo considere necesario.

En Japón, se ha establecido un estándar de horas de atención en las oficinas postales, el cual aplica tanto en zonas urbanas como rurales, de lunes a viernes de nueve de la mañana a cinco de la tarde.

- **Frecuencias de Recogida**

Según la UPU, la *Frecuencia* es un aspecto fundamental del *Acceso*, y hace referencia "(...) *al tiempo que los servicios están a disposición de la comunidad para utilizarlos, ya sea para depositar o para recibir envíos*"²⁰.

Para el caso de Ecuador, el estándar establece la recolección de objetos postales en zonas amanzanadas en (5) cinco días a la semana, y para zonas dispersas de (3) tres días, mientras que, en Japón, la frecuencia de recolección y entrega tanto en áreas rurales como urbanas es de (6) seis días a la semana.

²⁰ Unión Postal Universal. "Guía para la Reforma y el Desarrollo Postal", octubre, 2004. Consultado el 24-02-2020: http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/guideIpdpGuideToPostalReformAndDevelopmentEs.pdf

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 13 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

De otra parte, en Reino Unido, se realiza al menos (1) una recolección de lunes a sábado o de lunes a viernes, dependiendo del tipo de servicio que se vaya a prestar; y en Estados Unidos, aunque no se establecen estándares de frecuencias para el servicio de recolección, los presupuestos anuales de asignaciones postales tienen contemplado que la recolección se mantenga en un nivel no menor a (6) seis días a la semana.

- **Tiempos de Entrega**

Los tiempos de entrega hacen referencia a la prestación del SPU en distintas delimitaciones geográficas y a unos tiempos determinados. Si bien cada país define sus propios tiempos de entrega, se busca que estos se encuentren armonizados con los estándares de la UPU.

En general, los tiempos se contabilizan desde la admisión del objeto postal hasta su entrega al destinatario, y se establece a través de la expresión D+N, donde "D" es el día de la admisión del envío postal y "N" el número de días transcurridos hasta la entrega.

En Ecuador, por ejemplo, el tiempo de entrega se discrimina de acuerdo con la ubicación geográfica del origen y destino del envío. Es decir, si la entrega es *Provincial* el criterio es D+8, si es *Interprovincial* es D+13 y si es *Insular* el tiempo aumenta a D+15.

De igual forma, en Perú, los tiempos de entrega se clasifican tomando en cuenta la localización geográfica, según los siguientes criterios: *Distribución Local*, entre D+1 y D+2 dependiendo del horario de admisión; *Distribución Nacional*, entre D+1 y D+3 dependiendo del horario de admisión y para un grupo de ciudades previamente especificado; y para *el Resto del País*, entre D+2 y D+4 dependiendo del horario de admisión.

Por otra parte, en Reino Unido, se habla de tiempo de enrutamiento, así pues para los servicios prioritarios, los servicios certificados y asegurados y los servicios domésticos para personas ciegas el tiempo de enrutamiento es D+1, mientras que para los servicios estándares es D+3; y en Estados Unidos, se estipula un rango de días de entrega según la clase de correo: *Correo de Primera Clase* (1 a 3 días), *Publicaciones Periódicas* (3 a 9 días), *Correo Estándar* (3 a 10 días) y *Servicios de Paquetes* (2 a 8 días). En Japón, el tiempo de entrega para el servicio de correspondencia especial es de (3) horas y para el servicio de correspondencia general es de (3) tres días.

- **Seguridad**

Hasta este punto, es posible deducir que los diferentes criterios de calidad y eficiencia se encuentran armonizados entre sí, y cada uno termina siendo un complemento del otro. En particular, el concepto de *Seguridad*, según la UPU, se refiere al "(...) cuidado de la integridad física de los objetos que los

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 14 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

*clientes le confían al servicio postal para su entrega en destino*²¹. Sin embargo, en Ecuador, se entiende por Seguridad la "(...) certeza de la entrega de un envío postal, así como de su integridad, con las excepciones previstas en la Ley"²²; lo que permite deducir que no existe un estándar definido.

De los países sujetos de revisión, Ecuador es el único que contempla este criterio y establece que el Operador Postal Designado deberá contar con acciones de control que procuren evitar afectaciones como: hurto, expoliación, avería y cualquier otra que pudiera atentarse contra la calidad de los procesos postales. Estas acciones, por lo general de carácter preventivo, son tenidas en cuenta en el plan de implementación del SPU y sirven para definir metas, por ejemplo, en Ecuador se estableció que de cada (5.000) cinco mil envíos postales solo (1) uno podrá presentar novedades de seguridad.

- **Tratamiento de PQRs**

El concepto de reclamaciones, quejas y consultas, según la UPU, hace referencia a "(...) la obligación de atender los problemas que se le presentan a los clientes en la utilización de los servicios y las reclamaciones o quejas que por tales razones resulten, en cualquier lugar de la red de servicio. Se mide y expresa en el número de eventos, porcentaje del volumen"²³.

En Ecuador, se ha establecido que el Operador Postal Designado debe garantizar la atención y solución oportuna a las quejas, reclamos e indemnizaciones presentadas por los usuarios, disponiendo de mecanismos físicos y/o electrónicos para su atención. Para el primer caso, el Operador Postal Designado analiza si admite o no la queja y, en caso de ser pertinente, cuenta con un término de hasta 15 días para atender la queja del usuario; en caso de no hacerlo, la persona puede instaurar una denuncia ante la Agencia de Regulación y Control Postal.

Los tiempos de respuesta y atención dependen del tipo de solicitud que presente el usuario, así las cosas, las quejas deben ser atendidas máximo en 15 días; los reclamos en 30 días; y las indemnizaciones en 45 días. Asimismo, existen causales para cada uno de los casos, por ejemplo, una queja se puede presentar cuando se incumplan los horarios de atención, el mantenimiento y orden de las instalaciones en donde se presta el servicio y las condiciones generales del servicio, mientras que las causales para interponer un reclamo se refieren a incumplimiento de obligaciones de información, pérdida, expoliación y deterioro del objeto postal, incumplimiento de las tarifas y retraso en la entrega del envío postal.

Así mismo, es importante indicar que, así como el operador tiene un tiempo para atender las reclamaciones, el usuario cuenta con un término de hasta 30 días posteriores al hecho que originó la

²¹ Unión Postal Universal. "Guía para la Reforma y el Desarrollo Postal", octubre, 2004. Consultado el 24-02-2020: http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/guideIpdpGuideToPostalReformAndDevelopmentEs.pdf

²² Reglamento General a la Ley General de los Servicios Postales. Artículo 3. Consultado en: https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-10/Documento_Reglamento_General_a_la_Ley_General_de_los_servicios_postales.pdf

²³ Unión Postal Universal. "Guía para la Reforma y el Desarrollo Postal", octubre, 2004. Consultado el 24-02-2020: http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/guideIpdpGuideToPostalReformAndDevelopmentEs.pdf

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 15 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

situación para presentar la queja ante el operador. En el evento que la solicitud se presente de manera extemporánea, el operador deberá comunicárselo al usuario por escrito, con el debido sustento y la improcedencia del reclamo.

Para el caso de Reino Unido, el operador de servicio universal tiene la obligación de implementar un procedimiento de atención de quejas que sea transparente, simple y económico para la atención de quejas por parte de los usuarios del SPU. De hecho, el operador designado debe hacer público su procedimiento de atención de quejas de manera que asegure una publicidad razonable, que aparezca en una ubicación destacada en su página web, y garantice que está disponible la información sobre cómo presentar una queja en todas sus instalaciones comerciales abiertas al público.

Así mismo, el operador debe publicar antes del 30 de junio de cada año, un informe de carácter público sobre las quejas e indemnizaciones de los consumidores, destacando las diez principales causas.

Según la encuesta realizada a Royal Mail en 2017²⁴, aunque no se encuentra establecido un marco normativo de desempeño en cuanto al tiempo de respuesta para las quejas interpuestas por los consumidores, las quejas para servicios domésticos se atienden en 10 días para el 100% de los casos, y las quejas para servicios internacionales se atienden en 21 días para el 100% de los casos.

En lo que respecta a Estados Unidos, la ley federal no establece estándares para la atención de reclamaciones por pérdida o daño del contenido, sino que define sus propios procedimientos y tiempos de atención. Por ejemplo, para los productos de correo domésticos en los cuales los remitentes han comprado un seguro por pérdida o daño, se ha determinado un tiempo de 30 días calendario desde la fecha en la que el operador ha recibido toda la información, para proceder con el análisis de la exigencia. Para el caso de objetos dañados o contenido faltante para servicios domésticos, la reclamación puede presentarse de inmediato y hasta 60 días después de la fecha de envío.

En cuanto a las reclamaciones por pérdida del objeto postal para servicios domésticos, y dependiendo del tipo de servicio, es decir, desde *Correo Prioritario Express* hasta *Correo Asegurado*, las reclamaciones se pueden presentar en un rango de 7 a 75 días después del hecho que originó la solicitud.

Finalmente, en Japón, se ha determinado que servicios como *Cartas* y *Tarjetas Postales* que no se manejan como correo certificado y hacen parte del SPU, no son objeto de indemnización por daño o pérdida. En cambio, para el servicio de *Correo Certificado*, existe un monto de compensación por pérdida o daño, equivalente al monto del valor asegurado al momento del despacho, o en caso de que este no se haya declarado, equivalente hasta 10.000 yenes en efectivo.

²⁴ En 2017, Royal Mail diligenció un cuestionario para obtener información sobre los resultados de la aplicación de estándares en la prestación del SPU, en el cual se trataron temas relacionados con la atención de reclamaciones. Dicho cuestionario se encuentra disponible en el enlace <http://www.upu.int/fileadmin/documentsFiles/activities/regulatoryIssues/gbrEn.pdf>.

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 16 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

2.3 Tarifas de los servicios que hacen parte del SPU

Por definición, el SPU se compone de los “servicios postales básicos que el Estado se obliga a garantizar a todos los habitantes de su territorio, en forma permanente, con una calidad determinada, a precios asequibles”²⁵. De ahí, que los factores que se ponderan para determinar las tarifas de los servicios que conforman la canasta básica del SPU, sean determinantes para que el servicio siga siendo asequible para los usuarios.

En el siguiente diagrama, se presentan los principales factores que son tomados en cuenta en cada país, para definir las tarifas que hacen parte del SPU.

Figura 5. Tarifas del SPU

Ecuador	Perú	Reino Unido	Estados Unidos	Japón
<ul style="list-style-type: none"> • Asequibilidad • Eficiencia • Accesibilidad • Transparencia • Inclusión 	<ul style="list-style-type: none"> • Asequibilidad • Orientación a costos • No discriminación 	<ul style="list-style-type: none"> • Asequibilidad • Orientación a costos • Los precios generen incentivos a prestar el servicio 	<ul style="list-style-type: none"> • Distribución de costos a todas las operaciones postales • Tarifa uniforme para correo de primera clase y artículos de hasta 13 onzas 	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifas para cartas de hasta 25 gramos no debe exceder el valor establecido por la Ordenanza Ministerial • La tarifa para tarjetas postales debe ser menor que la tarifa para cartas hasta 25 gramos • Tarifa para cecogramas requiere permiso previo

Fuente: Elaboración CRC

Del diagrama anterior se puede inferir que, en su mayoría, los países objeto de revisión toman en cuenta los diferentes criterios de calidad y los servicios orientados a costos para definir las tarifas de los servicios que hacen parte del SPU en su territorio.

En Ecuador, la aprobación del régimen tarifario está sujeto al cumplimiento del principio de universalidad contemplado en la Constitución. Así, la prestación de los servicios del SPU toman en cuenta, además de los criterios de calidad, la situación geográfica, económica, social y cultural de sus usuarios, y los costos operativos de la actividad, de modo que se ofrezcan incentivos para la prestación eficiente del servicio. No obstante, es posible incluir tarifas que permitan al operador postal obtener excedentes de algunos servicios, para cubrir aquellos que resulten ser deficitarios. Esto, con el objetivo de ampliar la cobertura del SPU en sectores de atención social prioritaria.

Al respecto, en Perú, se establece un precio máximo para lo que se reconoce como *Servicio Postal Social*, el cual se fija por parte del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de conformidad con los

²⁵ Unión Postal Universal. “Guía para la Reforma y el Desarrollo Postal”, octubre, 2004. Consultado el 25-02-2020: http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/guideIpdpGuideToPostalReformAndDevelopmentEs.pdf

principios establecidos en la Constitución Política y la normatividad vigente, y considerando los principios de precio asequible, orientación a costos y no discriminación.

Para el caso de Reino Unido, se contempla que los servicios de recepción, recolección, clasificación y entrega, debe hacerse a precios asequibles que permitan la consolidación de una tarifa pública en todo el territorio. Esto requiere, según lo dispuesto por el regulador, otorgar al operador postal suficiente flexibilidad de precios para garantizar que pueda continuar proporcionando estos servicios de forma sostenible, y establecer un tope de precios para garantizar que los consumidores vulnerables sigan siendo capaces de acceder a un servicio universal básico.

En Estados Unidos, el establecimiento de las tarifas postales se hace distribuyendo de manera justa y equitativa los costos de todas las operaciones entre el total de usuarios del servicio. En este mismo sentido, el regulador exige mantener al menos una clase de correo para cartas, servicio para el que se maneja una tarifa uniforme en todo el territorio. Para el caso de las organizaciones calificadas sin ánimo de lucro, USPS debe ofrecer tarifas reducidas para el envío de material publicitario, publicaciones y periódicos. Los libros, materiales educativos, grabaciones de sonido y películas deben tener una tarifa uniforme. De igual forma, la ley autoriza a las personas ciegas y a ciertos miembros de las fuerzas armadas a enviar artículos de forma gratuita.

En resumen, la revisión de la experiencia internacional permite concluir que criterios tales como la asequibilidad y la orientación a costos son comunes entre los países en la prestación del SPU; sin embargo, existe una variedad de alternativas que son adoptadas por los países para garantizar la prestación del servicio con una calidad determinada a través del establecimiento de las tarifas postales.

3. Normatividad aplicable

Dentro de la normatividad aplicable a la prestación del SPU se debe considerar en primera instancia los convenios internacionales mencionados, dada la vinculación que tiene el Estado colombiano con la UPU y la UPAEP. De esta manera, en materia de SPU, Colombia debe observar las disposiciones contenidas en el Convenio Postal Universal, tener en consideración las recomendaciones establecidas en el Manual del Convenio Postal Universal que contiene el reglamento del convenio y la Guía de formulación del

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 18 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

PIDEP²⁶; así como el Reglamento²⁷ y el Manual²⁸ de Cooperación Técnica de la UPAEP y las buenas prácticas establecidas por las dos organizaciones en el Manual para la elaboración de la Propuesta de Servicio Postal Universal²⁹.

A nivel nacional, se encuentra el régimen general de los servicios postales en Colombia, definido en la Ley 1369 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019. Este régimen determina las entidades encargadas de emitir la política pública y la regulación y de ejercer las facultades de inspección, vigilancia y control, así como establece que asegurar la prestación del SPU es uno de los objetivos de la intervención del Estado en los servicios postales.

El mencionado compendio normativo define el SPU como el conjunto de servicios postales de calidad, prestados en forma permanente y a precios asequibles, que el Estado garantiza a todos los habitantes del territorio nacional; e indica que su prestación estará a cargo del Operador Postal Oficial (en adelante, "OPO") o Concesionario de Correo³⁰, el cual es designado por el MinTIC a través de un contrato de concesión que le otorga exclusividad para prestar el servicio postal de correo.³¹

De conformidad con el contrato de concesión No. 10 de 2004, el operador designado para prestar el SPU en Colombia es Servicios Postales Nacionales S.A., también conocido como 4-72. En dicho contrato se plantean las condiciones bajo las cuales se designó la prestación del SPU, entre las cuales está que dicho contrato se regirá por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y que el término de la concesión para la prestación de los Servicios de Correo no podrá exceder de diez (10) años, pero podrá prorrogarse antes de su vencimiento por términos iguales al originalmente pactado. La última prórroga del contrato de concesión entre MinTIC y el OPO se realizó el pasado 8 de julio de 2014, por la cual Servicios Postales Nacionales S.A. pagó la suma de 46.369.000.000 M/Cte. En consecuencia, esta concesión está vigente hasta el 8 de julio de 2024.

Adicional al término de la prórroga, su valor y las obligaciones de las partes, en dicho contrato se establecen las obligaciones del concesionario en relación con la prestación del SPU, específicamente se indica que el concesionario de correo debe prestar el SPU en forma permanente; fijar los precios

²⁶ Unión Postal Universal. Guía de formulación del PIDEP, 2007. Consultado en: http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/methodologyIpdpModule1Es_01.pdf

²⁷ UPAEP. Reglamento de Cooperación Técnica de la Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAEP), 2017. Consultado en:

https://www.upaep.int/get_file/K3XiAMqgBD5fOzI46MCOAPxPMz0F9nAwCEpkzEoV7Y1o4wIHJGxxvi5cU4WkE7db9ISWqcUe5OXM_u152INHfYQ2O47QhyBIyJHq_Pk6s64PsrVhECnQazmv7oi_kpTIbO8bpyR8PM3V8BVShyKS9hqMkbARIA3ACGcsDBNhjmQJcAX7s87h038UDJmqupgrFHBn~SVvX8KnskZ_0v2tiTg==

²⁸ UPAEP. Manual de Cooperación Técnica de la Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAEP), 2017. Consultado en: https://www.upaep.int/get_file/~DzYFZboLVrvr~X1cE9nmaUSZ20VYI~biJV7Iz8FMEILNWP3oSgBR41bclPqrlb5fgZbxvzkU3xEPZT5ixZW5V_T_CIMyCwSFMhdZr~rOJTW2zxnSY6gN1U2S84p4KIGYThsdb4dDPPEJ3v0mbixiV5YnC4DFvbhIp9nRCZ0Gq9xdqclmLYSHmbKurqo44qeHp3gGiByYQ1QCcOom5mQ==

²⁹ UPU-UPAEP. Manual para la elaboración de la Propuesta de Servicio Postal Universal, 2010. Consultado en: http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/quideIpdpUpsEs.pdf

³⁰ Congreso de la República de Colombia. Ley 1369 de 2009. Artículo 3, numeral 1.

³¹ Ibidem. Artículo 5.

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 19 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

incorporando una fórmula tarifaria que permita que los servicios asociados al SPU sean asequibles; cumplir los criterios y niveles de calidad que fije MinTIC en los términos del artículo quinto del Decreto 223 de 2014 y las demás normas que lo modifiquen o deroguen³², de lo contrario se cumple la condición resolutoria de la prórroga al contrato; presentar a MinTIC el listado de la red de oficinas y las opciones de entrega a domicilio, informar a los usuarios sobre la manera como pueden acceder al SPU, contar con una red de cobertura nacional e internacional, cumplir con los niveles de calidad, presentar para aprobación de MinTIC la infraestructura que usará para prestar el servicio, entre otras.

Así mismo, a través de la Ley 1369 de 2009 se definieron: el servicio de correo, del cual hacen parte los envíos de correspondencia, las encomiendas, el correo telegráfico y otros servicios de correo que sean clasificados como tal por la UPU; el servicio de mensajería expresa; los servicios postales de pago que incluyen los giros nacionales e internacionales y otros servicios postales de pago que la UPU clasifique como tales. Adicional a la definición de servicios, la citada ley define los objetos postales como objetos con destinatario, presentados en la forma definitiva en que deban ser transportados por el operador postal.

Sumado a lo anterior, la misma ley, previo a la modificación efectuada por la Ley 1978 de 2019, señaló que era el MinTIC el que, teniendo en cuenta los recursos disponibles para su financiación, debía determinar anualmente los criterios y niveles de calidad en términos de: frecuencia, tiempo de entrega, sistema de reclamaciones, así como las tarifas de los servicios pertenecientes al SPU y el cubrimiento de este servicio.

En cumplimiento de esta orden legal, mediante el Decreto 223 de 2014 el MinTIC estableció los servicios exclusivos del OPO y definió los servicios que hacen parte del SPU, dejando por fuera de este conjunto de servicios tanto los envíos masivos de correo básico y estándar, como los que se movilicen a través del servicio de correo certificado que se presten a personas jurídicas públicas o privadas, y a impositores del área de reserva³³ o la franquicia³⁴.

³² Teniendo en consideración que la Ley 1978 de 2019 derogó el inciso primero del artículo 13 de la Ley 1369 de 2009, y le otorgó la facultad a la CRC de definir los criterios y niveles de calidad en términos de frecuencia, tiempos de entrega y sistema de reclamaciones, así como las tarifas de los servicios pertenecientes al SPU; además de regular los aspectos técnicos y económicos de todos los servicios postales e imponer los índices de calidad, cobertura y eficiencia para los diferentes operadores de servicios postales, en una interpretación sistemática de las normas, se entiende que una vez la CRC desarrolle su facultad regulatoria establecida en los numerales 20, 23 y 24 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, la obligación del contrato de concesión relacionada con el cumplimiento de criterios y niveles de calidad de los servicios asociados al SPU hace referencia a la regulación que expida esta Comisión en la materia.

³³ De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 1369 de 2009, son las entidades que integran la Rama Ejecutiva, Legislativa y Judicial del Poder Público.

³⁴ De acuerdo con lo definido por el Anexo 1 del Decreto 223 de 2014, dentro de las franquicias postales se encuentran: el Presidente de la República, las dependencias de la Presidencia, los ministros del despacho, el Cardenal Arzobispo Primado de Colombia, los miembros del cuerpo diplomático y cónsules de los países de la UPAEP, Consejo Superior de la Judicatura, Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, Instituto de Medicina Legal, Cámara de Representantes y Senado de la República, los limitados físicos, entre otros.

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 20 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

En relación con la certificación, la Ley 1369 de 2009 solamente la menciona en relación con los derechos de los usuarios, en el artículo 26 cuando señala que *"los usuarios destinatarios tienen derecho a solicitar y obtener información sobre los envíos de correspondencia y objetos postales que hayan sido registrados a su nombre, cuando se trate de servicios ofrecidos y pagados por el usuario con la característica de envío certificado"*, entre tanto, el Decreto 223 de 2014 toma la definición de correo certificado de las disposiciones de la UPU, e indica que dicha organización lo define como un servicio accesorio a los servicios de correspondencia y encomienda, que comporta una garantía fija contra los riesgos de pérdida, expoliación o avería, y lo incluye dentro de los servicios que hacen parte del SPU.

Posteriormente, mediante las Resoluciones 1552 y 3844 de 2014 el Ministerio estableció los criterios y niveles de calidad aplicables a la prestación del SPU en el país, en los que se profundizará en el siguiente capítulo. Sin embargo, con la promulgación de la Ley 1978, a partir del 25 de julio de 2019, la CRC es la entidad encargada de determinar dichos criterios y tarifas, tal y como lo establece el numeral 20 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, adicionado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019; así como de regular los aspectos técnicos y económicos de todos los servicios postales y de imponer índices de calidad, cobertura y eficiencia a los operadores de estos servicios en Colombia, tal y como lo establecen los numerales 23 y 24 del mismo artículo.

Sobre este punto se considera menester aclarar cuál es el alcance de las nuevas facultades que le otorgó la Ley 1978 de 2019 a esta Comisión en materia de SPU. Sea lo primero advertir que el mencionado numeral 20 adicionado por la Ley 1978 de 2019 le impone a la CRC el deber de determinar anualmente los criterios y niveles de calidad y las tarifas de los servicios pertenecientes al SPU teniendo en cuenta los recursos disponibles para su financiación y la política pública del sector postal que defina el MinTIC, es decir, condicionó el ejercicio de las facultades regulatorias que le otorgó en materia de SPU a esta Comisión.

Al respecto, en relación con la definición de la política pública por parte de MinTIC, la CRC pone de presente que, el Ministerio mediante comunicación³⁵ informó a esta Comisión que la política vigente para el sector postal se encuentra definida en la Ley 1369 de 2009.

Ahora bien, respecto a los recursos disponibles para la financiación de los servicios que hacen parte del SPU, mediante la misma comunicación, MinTIC informó que 4-72 le remitió la proyección del déficit para el año 2020 estimando el valor en \$9.022.071.442,17³⁶ de pesos M/Cte, frente a lo cual es importante precisar que, de acuerdo con lo informado por el Ministerio en una comunicación posterior³⁷, dicha Entidad realiza la validación y verificación de la metodología de costos basada en ABC, con la información, operativa, administrativa y financiera del OPO con el fin de calcular el déficit del SPU y fijar los recursos necesarios para su financiación. De esta manera, aclara que, de forma independiente al

³⁵ Comunicación del MinTIC identificada con el radicado CRC No. 2020300304 del 4 de febrero de 2020.

³⁶ Oficio enviado por Servicios Postales Nacionales S.A. a Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones, identificado con el radicado MinTIC No. 201003853.

³⁷ Comunicación del MinTIC identificada con el radicado CRC No. 2020803861 del 21 de abril de 2020

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 21 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

valor definitivo que se establezca como consecuencia de dicha validación, MinTIC ha girado los recursos necesarios para financiar el SPU desde 2014.

Por otra parte, para esta Comisión es relevante indicar a qué hace referencia la facultad regulatoria de definir anualmente los criterios y niveles de calidad (frecuencia, tiempo de entrega y sistema de reclamaciones) y las tarifas de los servicios pertenecientes al Servicio Postal Universal. En este caso, la Comisión entiende la definición de las tarifas como determinar el valor que debe cobrarse por la prestación del servicio. Por otra parte, entiende los criterios de calidad como aquellas condiciones relacionadas con los atributos del servicio que, dado su cumplimiento bajo un estándar mínimo establecido, permiten determinar si el servicio se presta o no con la calidad suficiente. Para ello, estos criterios deben poder ser cuantificables y, en consecuencia, deben poderse medir a través de indicadores.

De esta forma, de acuerdo con el DANE³⁸, un indicador es *"una expresión cualitativa o cuantitativa observable, que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, la que comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo. Los indicadores deben ser sencillos, medibles y fáciles de explicar."*

Al partir de esta definición, las características relacionadas con la calidad de los servicios pertenecientes al Servicio Postal Universal pueden ser medidas a través de indicadores, y a su vez estos pueden ser utilizados para medir el nivel de calidad de los servicios. De esta forma, es posible determinar si se alcanzan los estándares de calidad para cada uno de los criterios establecidos, e identificar si se cumple con prestar un servicio de calidad.

En síntesis, en la Figura 6 que se presenta a continuación, se resumen las disposiciones más relevantes que han sido expedidas desde la entrada en vigor de la Ley 1369 de 2009 hasta la Ley 1978 de 2019, en relación con el SPU en Colombia.

³⁸ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2012. Introducción al diseño, construcción e interpretación de indicadores. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/2%20Introducci%C3%B3n%20al%20dise%C3%B1o,%20construcci%C3%B3n%20e%20interpretaci%C3%B3n%20de%20indicadores%20web.pdf>

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 22 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Figura 6. Normatividad aplicable a la prestación de SPU



Fuente: Elaboración CRC

4. Servicio Postal Universal en Colombia

A continuación, se presentan los análisis que efectuó esta Comisión respecto de la prestación de los servicios asociados al SPU en el territorio nacional, teniendo en consideración la reglamentación expedida por MinTIC en desarrollo de sus funciones, como ya se mencionó, con anterioridad a la expedición de la Ley 1978 de 2019, que modificó la Ley 1341 de 2009, así como los informes de la interventoría que el mismo Ministerio contrató para supervisar la operación del Operador Postal Oficial.

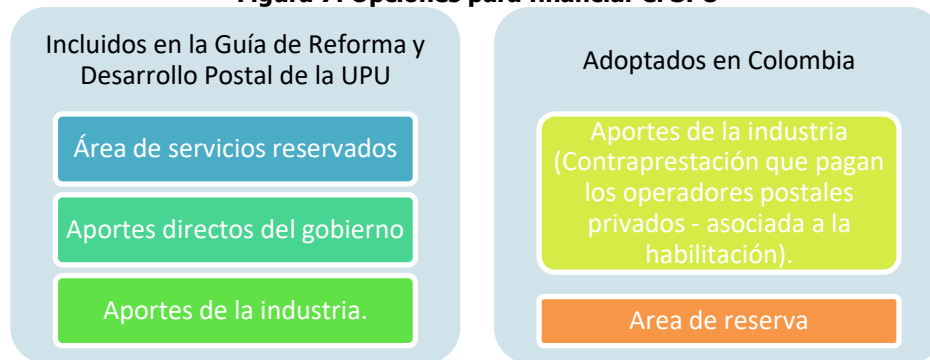
4.1 Aspectos generales del SPU

Tal como se indicó anteriormente, el operador designado para prestar el SPU es Servicios Postales Nacionales - 4-72 y MinTIC es la entidad encargada de definir la canasta de servicios que hacen parte del SPU.

Por otra parte, la UPU señala en la Guía de reforma y desarrollo postal que los servicios postales universales no suelen generar superávit y por lo tanto la financiación de su prestación debe ser

claramente fijada, para lo cual contempla tres opciones de las cuales Colombia eligió el área de reserva y aportes de la industria. En la Figura 7 se presentan estas opciones.

Figura 7. Opciones para financiar el SPU



Fuente: Elaboración CRC

La elección de la opción "Aportes de la industria" se hace evidente en el Artículo 13 de la Ley 1369 de 2009, que señala que el Servicio Postal Universal prestado por el Operador Oficial o Concesionario de Correo se financiará con los recursos que le transfiera el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones provenientes de las contraprestaciones estipuladas en el artículo 14 de la citada ley. De otra parte, la opción de "Área de reserva" se refiere a la obligación que tienen las entidades integrantes de la Rama Ejecutiva, Legislativa y Judicial del Poder Público, de contratar la prestación de servicios de correo con el OPO.

Ahora bien, dado que los recursos provenientes del área de reserva no son suficientes para cubrir los costos asociados a la prestación del SPU en el país, el gobierno nacional destina un monto de dinero, proveniente de las contraprestaciones que pagan los operadores postales por la habilitación para la prestación de los servicios de mensajería expresa y giros postales nacionales al Fondo de TIC, para cubrir el déficit que se genera, monto que es definido a partir de la estimación de costos del SPU y teniendo en cuenta la metodología definida para tal fin en el artículo 7 del Decreto 223 de 2014.

4.2 Definición de la canasta de servicios del SPU

Tal como se indicó en el capítulo anterior, la canasta de servicios que define aquellos servicios que hacen parte del SPU en el país se definió mediante el Decreto 223 de 2014, que incluye las definiciones que se presentan a continuación, las cuales en algunos casos se derivan de las disposiciones contempladas en la Ley 1369 de 2009 y en otras son tomadas de la normatividad de la UPU.

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 24 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

- **Correspondencia prioritaria:** Servicio a través del cual el Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo recibe, clasifica, transporta y entrega objetos postales de hasta dos (2) kg de peso, por la vía más rápida, sin guía y sin seguimiento.
- **Correspondencia no prioritaria:** Servicio que implica una tarifa más baja, a través del cual el Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo recibe, clasifica, transporta y entrega objetos postales de hasta dos (2) kg de peso, con un plazo de distribución más largo, sin guía y sin seguimiento.
- **Correo telegráfico:** Admisión de telegramas y su transmisión mediante el operador habilitado para prestar el servicio de telegrafía, y posterior entrega a un destinatario de manera física.
- **Correo certificado:** Definido por la UPU como servicio accesorio a los servicios de correspondencia y encomienda, que comporta una garantía fija contra los riesgos de pérdida, expoliación o avería, y que facilita al remitente, a petición de éste, una prueba de depósito del envío postal y de su entrega al destinatario.
- **Encomienda:** Servicio obligatorio y exclusivo para el Operador Postal Oficial o Concesionario de correo, que consiste en la recepción, clasificación, transporte y entrega no urgente, de objetos postales, mercancías, paquetes o cualquier artículo de permitida circulación en el territorio nacional o internacional, con o sin valor declarado, hasta un peso de treinta (30) kg, conforme a lo, establecido por la Unión Postal Universal.
- **Envíos con valor declarado:** Servicio accesorio a los servicios de correspondencia y encomienda, que permite asegurar el envío por el valor declarado por el remitente, en caso de pérdida, robo o deterioro.

De otra parte, es importante tener presente que a partir de la inclusión de Colombia en la UPU, se deben garantizar los envíos de correspondencia, entre los cuales se incluyen los envíos prioritarios y no prioritarios de hasta 2 kilogramos, las cartas, las tarjetas postales, los impresos y los pequeños paquetes de hasta 2 kilogramos, los cecogramas³⁹ de hasta 7 kilogramos y las sacas M⁴⁰ de hasta 30 kilogramos. Sin embargo, estos dos últimos servicios no se incluyeron explícitamente dentro de la canasta del SPU de Colombia.

³⁹ Numeral 3.4 de la Ley 1369 de 2009. “**Cecograma.** Impresiones que utilicen signos de cecografía en sistema braille, braille tinta o alto relieve destinadas exclusivamente para el uso de personas no videntes o con limitación visual. Se incluyen dentro de los cecogramas los libros, revistas, libros hablados digitales y el papel destinado para el uso de los ciegos. Los cecogramas tienen un peso de hasta de siete (7) kg.”

⁴⁰ De acuerdo con el numeral 3.5 de la Ley 1369 de 2009, Saca M es una saca que contiene diarios, publicaciones periódicas y documentos impresos similares, consignados a la dirección del mismo destinatario y con el mismo destino, de hasta treinta (30) kg.

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 25 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

4.3 Criterios y niveles de calidad del SPU

Uno de los aspectos que deben tener presente los países miembros de la UPU para garantizar la prestación del SPU en sus territorios, es la accesibilidad de este servicio. De acuerdo con la Guía de la Reforma y el Desarrollo Postal de la UPU, dicha accesibilidad está relacionada con el cubrimiento geográfico y poblacional, con los horarios de los puntos de atención y las frecuencias de transporte y entrega.

En el caso de Colombia, mediante la expedición de la Resolución 1552 de 2014, modificada por la Resolución 3844 de ese mismo año, MinTIC estableció indicadores técnicos y de calidad para la prestación del SPU en Colombia en relación con cubrimiento, horarios de atención, frecuencias de recolección y entrega, tiempos de entrega y entrega de objetos postales entre otros, para lo cual realizó la clasificación de municipios que se presenta a continuación.

4.3.1. Tipos de municipios

La clasificación de municipios que se llevó a cabo en Colombia tuvo en cuenta la división político-administrativa del país (DIVIPOLA) y la estructura operativa del OPO y se realizó con el objetivo de aplicar los indicadores técnicos de prestación del SPU. Así las cosas, se definieron las tipologías de municipios que se muestran en la Figura 8.

Figura 8. Tipos de municipios

Municipios tipo 1	<ul style="list-style-type: none"> Municipios donde existe un centro de clasificación primario del OPO, excluyendo municipios y capitales de departamento de difícil acceso.
Municipios tipo 2	<ul style="list-style-type: none"> Todas las ciudades capitales de departamento distintas a las anteriores, excluyendo municipios y capitales de departamento de difícil acceso.
Municipios tipo 3	<ul style="list-style-type: none"> Todos los municipios del territorio que no estén incluidos en ninguna otra categoría, excluyendo municipios y capitales de departamento de difícil acceso.
Municipios tipo 4	<ul style="list-style-type: none"> Municipios y capitales de departamento de difícil acceso, los cuales serán determinados por circular, por parte de la Subdirección de Asuntos Postales del MinTIC.

Fuente: Elaboración CRC a partir de la Resolución MinTIC 1552 de 2014, modificada por la Resolución 3844 de 2014.

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 26 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Adicionalmente, la citada Resolución 1552 de 2014 señala que los municipios y su codificación se actualizarán en la medida en que así lo defina la División Político-Administrativa de Colombia, DIVIPOLA, elaborada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas-DANE.

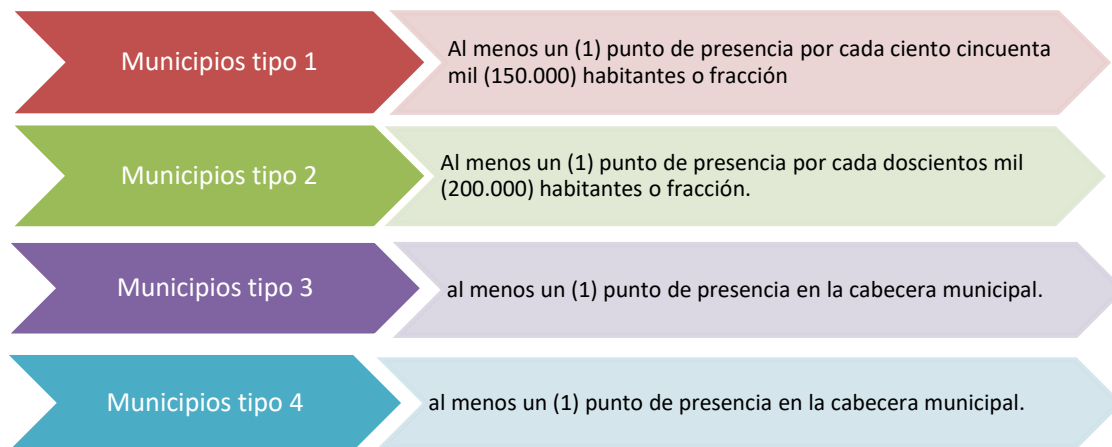
Para realizar el seguimiento a los criterios y niveles de calidad del SPU, MinTIC realiza una interventoría en aras de determinar el cumplimiento de las disposiciones contempladas en la Resolución 1552 de 2014, modificada por la Resolución 3844 de ese mismo año.

4.3.2. Cubrimiento

Según los lineamientos de la UPU, descritos en la Guía de Reforma y Desarrollo Postal, el cubrimiento geográfico se determina en función del tipo de localidades que tienen acceso a los servicios del SPU para lo cual se considera la división geopolítica y administrativa del país. A partir de esta clasificación se determina el nivel de cubrimiento en términos de indicadores, tales como población media por oficina postal, superficie media por oficina postal, distancia media a una oficina postal y población con entregas en domicilio.

En nuestro país, este indicador se estableció en función de los tipos de municipios definidos, es así que en la citada norma se indica que el OPO deberá tener puntos de presencia física en todas las cabeceras municipales del país teniendo en cuenta las siguientes reglas:

Figura 9. Puntos de atención mínimos



Fuente: Elaboración CRC a partir de la Resolución MinTIC 1552 de 2014, modificada por la Resolución 3844 de 2014.

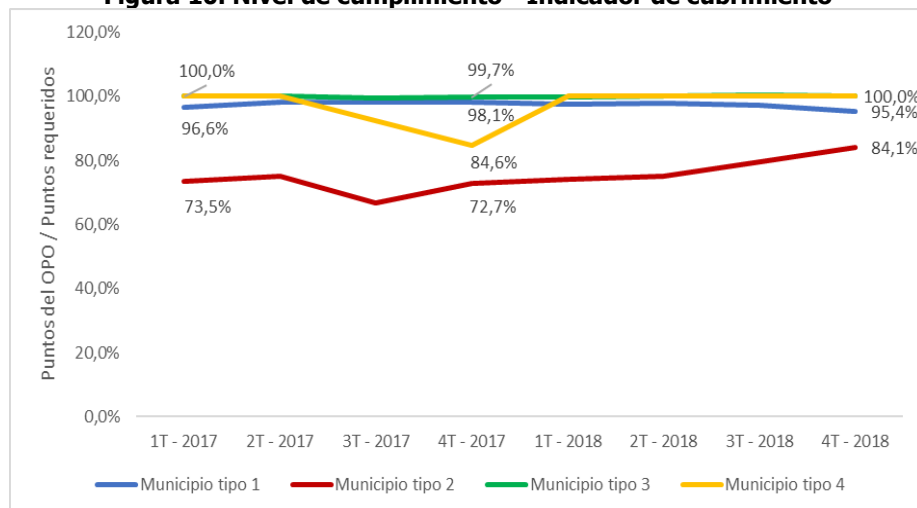
De igual forma, la Resolución MinTIC 1552 de 2014 señala que el OPO deberá distribuir los puntos de presencia de modo tal que se garantice un cubrimiento homogéneo de la población y podrá proponer

ajustes en cuanto al número de puntos de presencia en un determinado municipio, a la Subdirección de Asuntos Postales de MinTIC quien podrá aceptarlos, previo análisis de la información con la debida justificación técnica o financiera que al respecto le remita el OPO.

Sin embargo, la forma como está definido el indicador de cubrimiento, al no contemplar distancia entre puntos ni superficie media por oficina postal, puede conllevar a que los habitantes de una región deban recorrer grandes distancias para llegar a un punto de presencia del OPO y acceder a los servicios que hacen parte del SPU. De otra parte, al considerar que el territorio nacional está conformado por 1.102 municipios y 20 áreas no municipalizadas y que la cobertura está enfocada a cabeceras municipalizadas en las cuales se encuentra el 77,1% de la población colombiana, es posible que no se esté garantizando el acceso al SPU por parte de la población que se encuentra ubicada en las zonas rurales del país.

El porcentaje que se muestra en la Figura 10 corresponde al cociente entre el número de puntos de atención del OPO y el número de puntos de atención que son necesarios para cumplir con las reglas descritas en la Figura 9 y calculado por la interventoría. De esta forma, valores inferiores al 100% indican que no existen puntos de atención suficientes para alcanzar el nivel de cubrimiento deseado. De acuerdo con los resultados de la auditoría antes mencionada, en promedio el nivel de cumplimiento más alto en términos del cubrimiento corresponde a los municipios tipo 3, y el nivel más bajo a los municipios tipo 2.⁴¹

Figura 10. Nivel de cumplimiento - Indicador de cubrimiento



Fuente: Elaboración CRC a partir de la información suministrada por el MinTIC

⁴¹ Se calcula el porcentaje únicamente a partir de los meses para los cuales existe información.

4.3.3. Frecuencia de disponibilidad de los servicios

De acuerdo con la Guía para la reforma y desarrollo postal de la UPU⁴², la frecuencia de disponibilidad de los servicios se refiere principalmente al tiempo que los servicios están a disposición de la comunidad para utilizarlos, ya sea para depositar o para recibir envíos y tiene en cuenta las siguientes frecuencias:

- i) *Frecuencia de disponibilidad de oficinas*: Facilidad para depositar envíos o hacer uso de los servicios del SPU. Se mide en Número de días a la semana de atención en oficina postal y Número de horas diarias que funcionan los puntos de atención.
- ii) *Frecuencia de disponibilidad de entrega a domicilio*: Facilidad de recibir el correo a domicilio. Se mide en Número de días de la semana en los que se hace la entrega a domicilio. También se incluye aquí la frecuencia de días de entrega en apartados postales.
- iii) *Frecuencia de movilización del correo*: Frecuencia del transporte para movilizar los envíos desde o hacia un lugar.

Así las cosas, en Colombia se establece la frecuencia de disponibilidad de oficinas, bajo el indicador "Horario de atención y condiciones de prestación del servicio" y la frecuencia de disponibilidad de entrega a domicilio con el indicador de "Frecuencia".

4.3.3.1 Horario de atención y condiciones de prestación del servicio

La Resolución 1552 de 2014 de MinTIC establece como condiciones de prestación del servicio⁴³ que los puntos de atención del OPO deben estar debidamente identificados y ubicados en sitios de fácil acceso a la población (preferiblemente en zonas comerciales y de alto tránsito peatonal), contar con información completa y en sitio visible de las tarifas, tiempos de entrega y condiciones de prestación del servicio, y con mecanismos idóneos para determinar el peso de los objetos postales tales como balanzas debidamente calibradas, las cuales deben poder discriminar el peso de acuerdo a las escalas del mismo en que se determinen las tarifas.

En relación con los horarios de atención en los puntos de presencia, la citada norma señala que en todos los puntos de presencia del OPO, el horario de atención a los usuarios deberá ser de lunes a viernes de 8:00 a.m. a 5:00 p.m. (no se especifica si el horario es en jornada continua), excluyendo días festivos y que dicho horario solo podrá ser modificado en los casos que el municipio tenga particularidades que así lo ameriten, para lo cual el OPO debe informar el nuevo horario a MinTIC.

⁴² UPU. Postal Reform Guide 2019. Disponible en: [http://www.upu.int/nc/en/activities/technical-cooperation/integrated-postal-reform-and-development-lans/guides.html?sword_list\[0\]=postal&sword_list\[1\]=reform&sword_list\[2\]=development&sword_list\[3\]=guide](http://www.upu.int/nc/en/activities/technical-cooperation/integrated-postal-reform-and-development-lans/guides.html?sword_list[0]=postal&sword_list[1]=reform&sword_list[2]=development&sword_list[3]=guide).

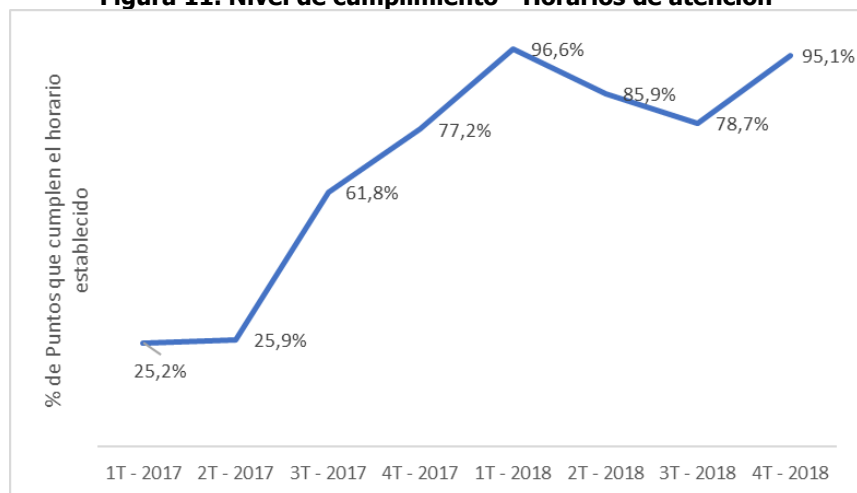
⁴³ Dado que la Resolución 1552 de 2014 de MinTIC no discrimina horarios por tipo de municipios o servicios, se entiende que estos aplican a todos para todos los servicios en todos los municipios donde existen puntos de presencia del OPO.

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 29 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Así pues, de acuerdo con la información disponible en la página web del OPO⁴⁴ en octubre de 2019 dicho operador contaba con 1.262 puntos de atención, de los cuales el 49.7% adicional al horario establecido en la citada resolución, atienden a los usuarios los sábados y el 6.1% también opera los domingos. De otra parte, se encontró que todos los puntos abren al menos 8 horas diarias de lunes a viernes y algunos puntos están disponibles desde las 6 a.m. Mientras que el 31% de dichos puntos atienden en jornada continua el 69% cierran una (1) hora al medio día.

En relación con el horario de atención en los puntos de presencia, dentro del ejercicio de vigilancia y control que desarrolla el MinTIC, se seleccionan algunos puntos de presencia para verificar el cumplimiento de los horarios de atención establecidos en la normatividad vigente, los cuales en su mayoría se encuentran ubicados en municipios tipo 3. En la Figura 11 se presenta el porcentaje de puntos de atención del OPO que fueron seleccionados y que cumplen con la norma establecida en relación con los horarios de atención. Así las cosas, el nivel de cumplimiento se presenta a nivel general, como se muestra en la siguiente figura. Es importante anotar que se identifican puntos de atención que no cumplen con el horario establecido; a pesar de ello se observa una tendencia creciente en el indicador, y se alcanza un valor superior al 90% durante el primer y último trimestre de 2018.

Figura 11. Nivel de cumplimiento - Horarios de atención



Fuente: Elaboración CRC a partir de la información suministrada por e MinTIC

4.3.3.2 Frecuencia

De acuerdo con las disposiciones contenidas en la Resolución MinTIC 1552 de 2014, en nuestro país, el indicador de frecuencia incluye las frecuencias mínimas de recolección en los puntos de presencia y de

⁴⁴ <http://www.4-72.com.co/content/consolidado-puntos-propios-aliados-expendios>.

entrega en domicilio en cabeceras municipales. Así las cosas, se establecieron de manera general, para todos los servicios que hacen parte del SPU, las frecuencias de recolección y entrega que se presentan en la Figura 12.

Figura 12. Frecuencia de recolección

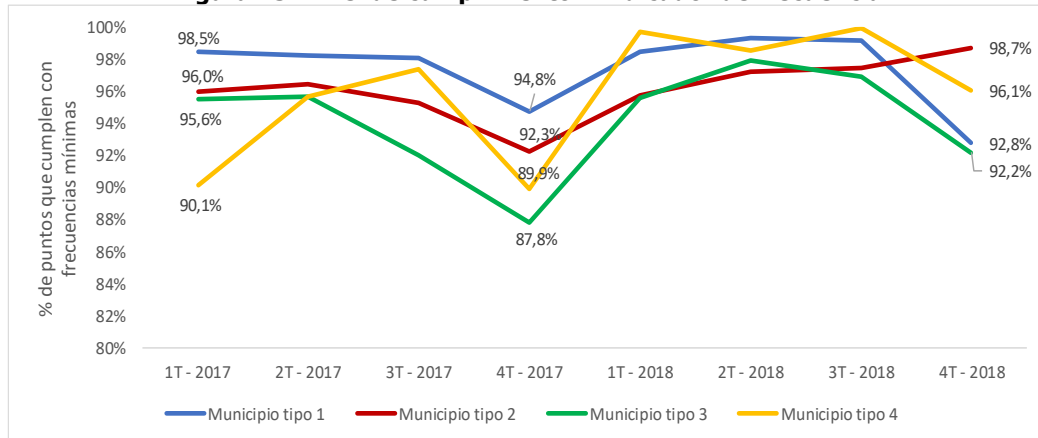
Tipo de municipio	Recolección	Entrega
Municipio tipo 1	Diaria	Diaria
Municipio tipo 2	Diaria	Diaria
Municipio tipo 3	Tres veces a la semana	Tres veces a la semana
Municipio tipo 4	Semanal	Semanal

Fuente: Elaboración CRC a partir de la Resolución MinTIC 1552 de 2014, modificada por la Resolución 3844 de 2014.

Como se puede observar, si bien este parámetro se estableció teniendo en cuenta la clasificación de municipios, las frecuencias de recolección en puntos de presencia son las mismas frecuencias definidas para la entrega de los envíos en domicilio en las cabeceras municipales. Así pues, no hay claridad respecto a la entrega de objetos postales en lugares diferentes, tales como zonas no municipalizadas.

En la Figura 13, se presenta el porcentaje de puntos de atención del OPO que cumplen con las frecuencias mínimas de recolección. De acuerdo con los resultados de las actividades que desarrolla la Dirección de Vigilancia y Control del MinTIC, en contraste con el indicador de cubrimiento, se observa que en promedio el nivel de cumplimiento más bajo se presenta respecto a los municipios tipo 3, mientras que los municipios tipo 1 y tipo 2 tienen los niveles de cumplimiento más altos.

Figura 13. Nivel de cumplimiento - Indicador de frecuencia



Fuente: Elaboración CRC a partir de la información suministrada por el MinTIC

4.3.4. Tiempos de entrega

De acuerdo con los lineamientos de la UPU y la UPAEP los tiempos de entrega están relacionados con los parámetros de rapidez y confiabilidad. Es así que dichos organismos han señalado que la rapidez de los servicios que hacen parte del SPU se refiere al tiempo de entrega de los envíos que cursan por la red postal, este tiempo se puede medir en horas o en días contados a partir del momento de la imposición de los envíos. Frente a la confiabilidad, indican que este parámetro se asocia al nivel de cumplimiento de los plazos de entrega y se mide a través del porcentaje de envíos que cumplen con los plazos de entrega fijados por cada tipo de servicio y ámbito geográfico.

En Colombia los tiempos de entrega, que están directamente relacionados con la frecuencia de entrega y recolección de los objetos postales, fueron definidos para envíos de correspondencia prioritaria y no prioritaria mediante la Resolución 1552 de 2014 y modificados mediante la Resolución 3944 de ese mismo año. De acuerdo con dicha norma los tiempos de entrega se miden en días hábiles, que se cuentan a partir del día en que el usuario impone el objeto postal.

Para los envíos no prioritarios que se realizan a nivel urbano, el tiempo de entrega no podrá ser superior a dos (2) días y para los envíos prioritarios dicho tiempo debe ser máximo de un (1) día, equiparándose al tiempo de entrega establecido para el servicio de mensajería expresa en el ámbito local.

Ahora bien, para la definición de los tiempos de entrega máximos aplicables a las entregas de objetos postales nacionales en las cabeceras municipales se tuvo en cuenta el origen y destino del envío postal, así:

Tabla 1. Tiempos de entrega de envíos de correspondencia

		ENVÍOS PRIORITARIOS	ENVÍOS NO PRIORITARIOS
ORIGEN	DESTINO	TIEMPO DE ENTREGA	
Municipio tipo 1	Municipio tipo 1	D+3	D+4
Municipio tipo 1	Municipio tipo 2	D+4	D+5
Municipio tipo 1	Municipio tipo 3	D+4	D+5
Municipio tipo 2	Municipio tipo 1	D+5	D+6
Municipio tipo 2	Municipio tipo 3	D+6	D+7
Municipio tipo 3	Municipio tipo 2	D+7	D+8
Cualquier municipio	Municipio tipo 4	El tiempo de entrega deberá ser propuesto por el OPO y aprobado por el MinTIC	El tiempo de entrega deberá ser propuesto por el OPO y aprobado por el MinTIC
Municipio tipo 4	Cualquier municipio	El tiempo de entrega deberá ser propuesto por el OPO y aprobado por el MinTIC	El tiempo de entrega deberá ser propuesto por el OPO y aprobado por el MinTIC

Fuente: Elaboración CRC a partir de la Resolución MinTIC 1552 de 2014, modificada por la Resolución 3844 de 2014.

A pesar de que esta definición de tiempos de entrega tuvo en cuenta de manera general la clasificación de municipios de que trata el apartado 4.3.1, no contempló algunas combinaciones de tipologías de municipios, como es el caso de los tiempos de entrega de los envíos entre municipios tipo 2, los envíos entre municipios tipo 3 y municipios tipo 1 y los envíos entre municipios tipo 3, dejando en libertad al OPO para realizar la entrega de los envíos en dichos trayectos.

Al respecto, y a pesar de lo anterior, es importante mencionar que en la página web de 4-72⁴⁵ se brinda información según la cual se indican los tiempos de entrega para las dieciséis (16) combinaciones posibles, tanto para envíos prioritarios como no prioritarios, incluyendo los tiempos relacionados con la prestación del servicio para los municipios tipo 4, siendo de diez (10) y doce (12) días para servicios prioritarios y no prioritarios, respectivamente.

⁴⁵ Servicios Postales Nacionales S.A. *Instructivo Tarifas SPU. Tipologías de Municipios de acuerdo al MinTIC.* Disponible en los siguientes enlaces, consultados el 29 de abril de 2020: <http://www.4-72.com.co/correonormal> http://www.4-72.com.co/sites/default/files/ImagenLinkAdjunto/Instructivo%20Tarifas%20SPU%20y%20Tipologias_4.pdf

Figura 14: Tiempos de entrega de acuerdo con información de SPN

Municipio Tipo 1:
Barranquilla
Bogotá
Bucaramanga
Cali
Ibagué
Manizales
Medellín

Municipio Tipo 2: Todas las ciudades capitales de departamento distintas a las de Tipología 1, y que no son consideradas de difícil acceso.

Municipio Tipo 3: Todos los municipios del territorio que no estén incluidos en ninguna categoría de las anteriores.

Municipio Tipo 4: Todos los municipios considerados de difícil acceso.

Destino		SERVICIOS PRIORITARIOS			
Origen		Municipio Tipo 1	Municipio Tipo 2	Municipio Tipo 3	Municipio Tipo 4
Municipio Tipo 1		3 días	4 días	4 días	10 días
Municipio Tipo 2		5 días	5 días	6 días	10 días
Municipio Tipo 3		5 días	7 días	7 días	10 días
Municipio Tipo 4		10 días	10 días	10 días	10 días

Destino		SERVICIOS NO PRIORITARIOS			
Origen		Municipio Tipo 1	Municipio Tipo 2	Municipio Tipo 3	Municipio Tipo 4
Municipio Tipo 1		4 días	5 días	5 días	12 días
Municipio Tipo 2		6 días	6 días	7 días	12 días
Municipio Tipo 3		6 días	8 días	8 días	12 días
Municipio Tipo 4		12 días	12 días	12 días	12 días

Fuente: Página web Servicios Postales Nacionales (4-72)⁴⁶

En el caso de los envíos destinados hacia zonas rurales, dicha norma señala que el tiempo de entrega se contará hasta el momento en que el objeto postal se encuentre disponible para ser reclamado en el punto de presencia del OPO y que dichos objetos deberán estar disponibles para ser reclamados por un periodo mínimo de 20 días.

De igual manera, se evidencia que la normatividad colombiana no estableció una meta para el parámetro denominado Tiempos de entrega, por lo que se podría asumir que el OPO debe garantizar al 100% los tiempos de entrega de que trata la Tabla 1, sin embargo la misma norma establece: (i) que los valores a cumplir corresponden a un promedio, con lo cual se permitiría que los tiempos asociados a algunos envíos pudieran superar los valores estándar; y (ii) una tolerancia de tres (3) días para objetos individualmente considerados, lo que flexibiliza los tiempos de entrega máximos a tener en cuenta.

⁴⁶ Ibidem.

El comportamiento del indicador de tiempos de entrega se revisa para envíos de correspondencia prioritaria y no prioritaria, teniendo en cuenta las combinaciones de tipos de municipios establecidos en la Resolución MinTIC 3844 de 2014. De acuerdo con los informes de la interventoría que realiza MinTIC, en promedio solo se alcanza el 100% de cumplimiento en algunos periodos y para algunas combinaciones de municipios como se muestra en las siguientes tablas.

Tabla 2. Nivel de cumplimiento - Indicador Tiempos de entrega para envíos de correspondencia prioritaria

Origen - Destino	1T - 2017	2T - 2017	3T - 2017	4T - 2017	1T - 2018	2T - 2018	3T - 2018	4T - 2018
Tipo 1 - Tipo 1	97,0%	95,0%	89,3%	85,5%	69,3%	72,1%	94,3%	92,4%
Tipo 1 - Tipo 2	97,7%	94,0%	98,0%	91,0%	85,3%	67,1%	100,0%	85,5%
Tipo 1 - Tipo 3	82,3%	79,7%	88,0%	81,5%	66,9%	75,2%	100,0%	90,7%
Tipo 1 - Tipo 4	100,0%	96,0%	100,0%	83,4%	88,1%	50,3%	100,0%	100,0%
Tipo 2 - Tipo 1	100,0%	100,0%	88,9%	100,0%	100,0%	66,7%	90,0%	100,0%
Tipo 2 - Tipo 3	98,8%	96,0%	98,7%	95,8%	93,7%	71,7%	94,4%	94,6%
Tipo 2 - Tipo 4	100,0%	100,0%		100,0%		100,0%		
Tipo 3 - Tipo 2	96,0%	98,0%	97,6%	100,0%	97,9%	68,2%	100,0%	97,1%
Tipo 3 - Tipo 4		100,0%		100,0%	25,0%			
Tipo 4 - Tipo 3	100,0%							

Fuente: Elaboración CRC a partir de la información suministrada por el MinTIC

Tabla 3. Nivel de cumplimiento - Indicador Tiempos de entrega para envíos de correspondencia no prioritaria

Origen - Destino	1T - 2017	2T - 2017	3T - 2017	4T - 2017	1T - 2018	2T - 2018	3T - 2018	4T - 2018
Tipo 1 - Tipo 1	100,0%	94,3%	96,3%	94,4%	73,9%	71,4%	100,0%	97,4%
Tipo 1 - Tipo 2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	50,0%	100,0%	100,0%	86,1%
Tipo 1 - Tipo 3	100,0%	85,0%	100,0%	86,7%	100,0%	68,8%	100,0%	64,3%
Tipo 2 - Tipo 1	100,0%	100,0%	83,3%	100,0%	66,7%	67,2%	100,0%	100,0%
Tipo 2 - Tipo 3	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	95,2%	70,3%	100,0%	100,0%
Tipo 3 - Tipo 2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	58,3%	68,8%	100,0%	100,0%
Cualquier Municipio – Tipo 4							100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración CRC a partir de la información suministrada por el MinTIC

A partir de la información antes relacionada, se considera necesario contar con las mediciones para al menos todas las combinaciones de municipios definidas en la Resolución 3844 de 2015, de forma que

se tenga claridad sobre el cumplimiento de este indicador en las zonas más alejadas del país, en donde es primordial garantizar la prestación del SPU.

4.3.5. Seguridad

De acuerdo con los lineamientos de la UPU, se entiende por seguridad de los envíos, el cuidado de la integridad física de los objetos que los clientes le confían al servicio postal para su entrega en destino, por lo que garantizar completamente la seguridad con que se procesan y movilizan los objetos postales es una condición imprescindible de los servicios postales. La metodología de la UPAEP para la medición de la seguridad de los envíos contempla: (i) el porcentaje de envíos perdidos, robados y dañados sobre el total de envíos manejados por cada una de las categorías de envíos ordinarios (cartas y paquetes); y (ii) el porcentaje de reclamaciones por envíos perdidos, robados y dañados sobre el total de envíos manejados por cada una de las categorías de envíos ordinarios (cartas y paquetes).

Asimismo, la UPU en el Reglamento del Convenio establece que la estrategia en materia de seguridad postal que debe ser aplicada por los países miembros debe buscar el mejoramiento de la calidad del servicio, la concientización de los empleados sobre la seguridad y la proposición de normatividad y medidas para el refuerzo de la seguridad de los servicios postales en el mundo, entre otros aspectos. Para tales efectos, la normatividad colombiana incluyó el indicador denominado “Entrega de objetos postales”, el cual se describe a continuación.

4.3.5.1 Entrega de objetos postales

De acuerdo con las disposiciones de la Resolución MinTIC 1552 de 2014, modificada por la Resolución MinTIC 3844 de 2014, para envíos nacionales se estableció un porcentaje mínimo de objetos postales que debían ser entregados en buen estado, para el periodo comprendido entre 2014 y 2017, así:

Tabla 4. Porcentaje de objetos entregados en buen estado

Año	2014	2015	2016	2017
Porcentaje	96%	97%	98%	98%

Fuente: Elaboración CRC a partir de la Resolución MinTIC 1552 de 2014, modificada por la Resolución 3844 de 2014.

Teniendo en cuenta la información contenida en la Tabla 4, no es claro si a partir de 2018 el OPO debe garantizar que el 100% de los objetos postales tramitados sean entregados en buen estado o debe continuar cumpliendo con el porcentaje definido para 2017.

Para el cálculo de este indicador se tiene en cuenta el número de objetos postales admitidos por el OPO, el número de objetos postales entregados en buen estado, el número de objetos devueltos y el número de objetos considerados en rezago, de acuerdo con la siguiente fórmula.

$$\% \text{ de objetos entregados en buen estado} = \frac{\text{Objetos entregados en buen estado}}{\text{Objetos admitidos} - \text{Devoluciones} - \text{Rezagos}}$$

En el caso de los envíos internacionales, la citada normatividad señala que como mínimo el 98% de los objetos postales correspondientes a envíos entrantes y salientes deben ser entregados en buen estado. Para el cálculo de este indicador, adicional a los objetos contemplados en el caso de envíos nacionales, se incluyen los objetos incautados y aquellos que sufrieron abandono legal, así:

$$\% \text{ de obj. entregados en buen estado} = \frac{\text{Obj. entregados en buen estado}}{\text{Obj. admitidos} - \text{Abandonos legales} - \text{Incautaciones} - \text{Devoluciones} - \text{Rezagos}}$$

Frente al comportamiento del indicador de entrega de objetos postales, se encontró que en promedio el nivel de cumplimiento tanto para envíos dentro del país como para envíos internacionales supera las últimas metas establecidas en la normatividad vigente. Los niveles de cumplimiento que se obtuvieron se presentan en la Tabla 5.

Tabla 5. Nivel de cumplimiento - Indicador de entrega de objetos postales

Ámbito	1T - 2017	2T - 2017	3T - 2017	4T - 2017	1T - 2018	2T - 2018	3T - 2018	4T - 2018
Nacional	99,3%	98,8%	98,7%	97,4%	98,2%	98,4%	98,7%	98,5%
Internacional	100,0%	100,0%	100,0%	99,9%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración CRC a partir de la información suministrada por el MinTIC

4.3.6. Sistema de atención de reclamaciones

Para la UPU es de gran importancia el manejo de reclamaciones por parte del operador designado, por lo que en el Convenio de la UPU, se establece que una reclamación consiste en una queja o consulta del usuario, relacionada con la utilización de un servicio postal y en relación con los servicios de encomiendas y envíos certificados o con valor declarado, determina que cada operador designado tiene la obligación de aceptar las reclamaciones relacionadas con las encomiendas y los envíos certificados o con valor declarado, siempre y cuando dichas reclamaciones sean presentadas por los clientes dentro del plazo de seis meses a contar del día siguiente al depósito del envío.

Asimismo, el citado convenio determina que para la transmisión y el tratamiento de las reclamaciones entre operadores designados se deben tener en cuenta las condiciones establecidas en el Reglamento de la UPU (la oficina de origen debe transmitir directamente la reclamación a la oficina de destino) e indica que el período de seis meses antes referido no incluye la transmisión de las reclamaciones entre operadores designados. Adicionalmente el Convenio de la UPU señala que los documentos relativos a un litigio o a una reclamación deberán conservarse hasta la liquidación del asunto.

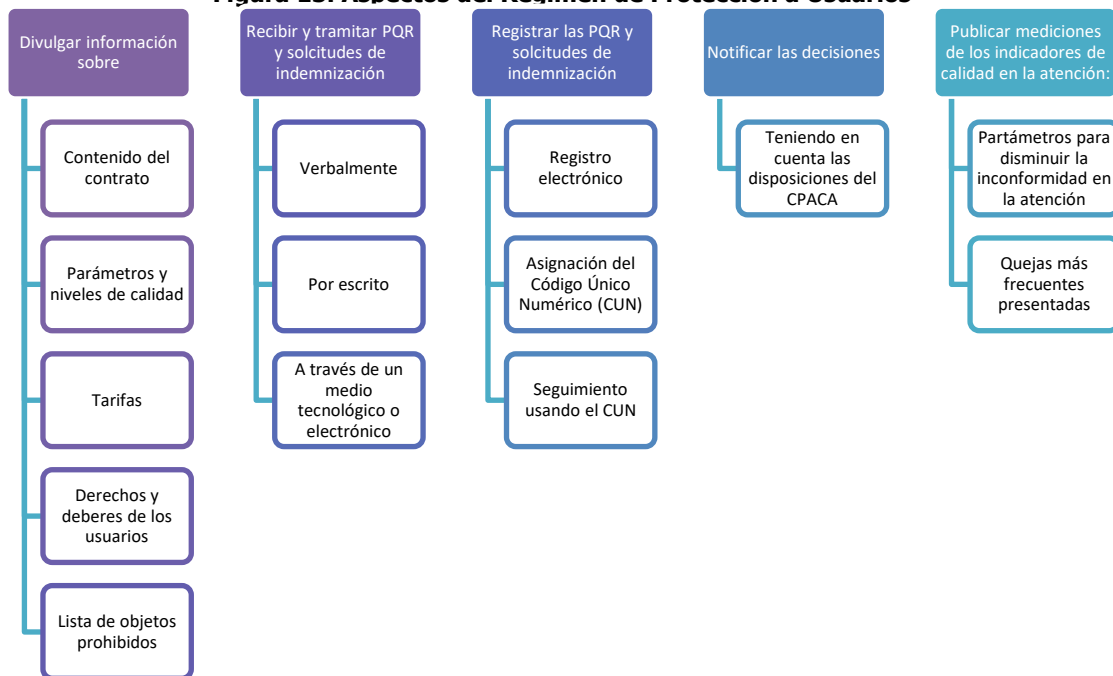
En nuestro país, ya en la Ley 1369 de 2009 se preveía que los operadores postales deberían recibir y tramitar las peticiones y reclamaciones relacionadas con la prestación del servicio y resolverlas dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recibo por parte del Operador Postal. De igual forma la

citada norma indicaba que contra las decisiones proferidas por el operador postal proceden los recursos de reposición y en subsidio de apelación, siendo este último atendido por la Superintendencia de Industria y Comercio, como entidad encargada de la protección de los derechos de los usuarios y consumidores.

Así pues, para la prestación del SPU en Colombia, el parámetro de atención de reclamaciones se incluyó en el Artículo 6 de la Resolución 1552 de 2014 de MinTIC, en donde se indica que el OPO o concesionario de correo, debe establecer un defensor del usuario, como una figura independiente, imparcial, autónoma y autocompositiva y como medio válido y eficiente de solución de controversias relacionadas con la prestación, celebración, ejecución y terminación de los contratos de prestación de servicios incluidos dentro de la canasta del SPU.

Asimismo, la citada norma señala que el OPO debe contar con un sistema de atención de peticiones, quejas y reclamos derivados de la prestación del SPU, de forma que se permita su presentación y seguimiento por parte de los usuarios del servicio y del defensor del usuario, en cumplimiento del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios Postales expedido por esta Comisión. En resumen, en materia de protección de los usuarios de los servicios asociados al SPU el OPO tiene la obligación de:

Figura 15. Aspectos del Régimen de Protección a Usuarios



Fuente: Elaboración CRC

4.4 Tarifas de los servicios que hacen parte del SPU.

De acuerdo con los lineamientos contenidos en el Convenio de la UPU y en la guía para la determinación del SPU de la UPU y la UPAEP, el precio de un producto asociado al SPU debe estar al alcance de toda la población, por lo que se considera pertinente que se establezcan tarifas uniformes para todos los habitantes de un país, independientemente del origen y el destino de los envíos, de forma que los lugares de mayor rentabilidad compensen a los de menor rentabilidad.

Frente a la definición de tarifas a nivel internacional, de los resultados de la encuesta anual realizada por la Oficina Internacional de la UPU en el año 2017, se encontró que, aunque en la mayoría de los países el proceso de definición de las tarifas del SPU son fijadas por el gobierno o el organismo regulador sectorial, también existe la tendencia de permitir que el operador designado participe en este proceso.

En el caso colombiano, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Decreto 223 de 2014 y la Resolución 1552 de 2014 de MinTIC, modificada por la Resolución 3844 de ese mismo año, las tarifas para los servicios de correspondencia y encomienda eran propuestas por el OPO, quien debía enviarlas junto con la memoria justificativa con los cálculos realizados para determinar dichas tarifas a MinTIC para su aprobación.

De acuerdo con la documentación suministrada por MinTIC, se evidenció que mediante comunicación de radicado número 906423 del 9 de mayo de 2018, Servicios Postales Nacionales S.A. solicitó a dicho ministerio la aprobación de las tarifas del SPU para la vigencia 2018-2019, sin embargo, no se encontró evidencia de que dichas tarifas hubieran sido aprobadas por dicha entidad. Así las cosas, y de acuerdo con las comunicaciones que MinTIC envió a Servicios Postales Nacionales S.A.,⁴⁷ se entiende que las tarifas propuestas por el OPO para la prestación de los servicios de correspondencia prioritaria y no prioritaria, correo certificado y envíos unitarios de hasta 30 kilogramos a través del servicio de encomienda para 2017, fueron las últimas aprobadas por MinTIC, y en consecuencia son las que se encuentran actualmente vigentes, sin embargo 4-72 informó a la CRC⁴⁸ que en el caso de correspondencia se estaban cobrando las tarifas de 2017 y para encomienda las tarifas aprobadas en 2015.

De acuerdo con lo anterior, al no existir evidencia de una aprobación de tarifas posterior al año 2017, motivo por el cual se infiere que las tarifas vigentes fueron definidas tomando el año 2017 como referencia, se evidencia una consecuente desactualización de las tarifas, debido a que al existir una pérdida de valor de dinero en el tiempo, el valor de la tarifa en términos reales habría presentado una disminución durante los últimos tres años, no así los costos para la prestación del servicio. Esta situación podría tener una afectación en el valor del déficit que genera la prestación del SPU, dependiendo de

⁴⁷ Identificadas con los registros MinTIC No. 1028957 del 30 de marzo de 2017 y 1035590 del 21 de abril de 2017.

⁴⁸ En mesa de trabajo llevada a cabo el 8 de noviembre de 2019.

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 39 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

cómo esto afecte la demanda del servicio, así como los ingresos obtenidos por la prestación del servicio en términos reales.

De igual forma, la normatividad vigente señala que para la determinación de las tarifas del SPU, se deben tener en cuenta los costos de la operación más un margen razonable y las siguientes reglas:

- Los servicios de correspondencia urbana y nacional no prioritaria para objetos de peso inferior a doscientos (200) gramos tienen un tope tarifario de 0,25% del valor de un SMMLV, siempre y cuando se trate de piezas postales individuales impuestas de manera presencial por una persona natural (una persona podrá imponer máximo dos (2) objetos postales con esta tarifa). Este valor, de \$1.600, es igual para todos los tramos, como se puede apreciar en la Tabla 6. A los envíos de 0 a 200 gramos que no cumplan las condiciones antes citadas no les aplica dicho tope tarifario.

Tabla 6⁴⁹. Tarifas para envíos de correspondencia prioritaria y no prioritaria

Rango de peso (gr)	Envíos no prioritarios	Envíos prioritarios	Envíos no prioritarios	Envíos prioritarios	Envíos no prioritarios	Envíos prioritarios	Envíos no prioritarios	Envíos prioritarios
	Urbano		Regional		Nacional		Trayectos especiales	
0 - 200*	\$ 1.600		\$ 1.600		\$ 1.600		\$ 1.600	
0 - 500	\$ 1.900	\$ 2.000	\$ 2.300	\$ 2.400	\$ 4.900	\$ 5.100	\$ 5.000	\$ 5.200
501 - 1000	\$ 2.100	\$ 2.200	\$ 2.800	\$ 2.900	\$ 5.200	\$ 5.500	\$ 5.500	\$ 5.700
1001 - 2000	\$ 3.300	\$ 3.400	\$ 3.700	\$ 3.800	\$ 6.700	\$ 7.000	\$ 10.800	\$ 11.200

* Aplica beneficio SPU hasta dos envíos diarios de 0 a 200 gramos (Decreto 223 febrero de 2014 MINTIC).

Fuente: Elaboración CRC a partir de información de la página web del OPO⁵⁰

Como se puede apreciar en la tabla anterior, la diferencia de tarifas entre envíos prioritarios y no prioritarios es pequeña en los tramos "Urbano" y "Regional" y aumenta ligeramente para los tramos "Nacional" y "Trayectos especiales".

- En el caso de las encomiendas, para envíos individuales en el rango de peso de dos (2) a cinco (5) kilogramos, la tarifa no podrá ser superior al 80% de la tarifa mínima para envíos individuales de mensajería expresa del OPO y la tarifa por cada kilogramo adicional no podrá superar el valor equivalente por kilogramo que se cobra por envíos de hasta de cinco (5) kilogramos.

Es así como, las tarifas vigentes para las encomiendas, que se encuentran publicadas en la página web del OPO, cumplen con el parámetro descrito anteriormente.

⁴⁹ Se identifican en el tramo regional los objetos que su destino corresponde con municipios que conforman la misma sede regional de 4-72.

⁵⁰ Información tomada de la página web <http://www.4-72.com.co/>.

Tabla 7. Comparación de tarifas para encomiendas en relación con el servicio de mensajería

RANGO		Urbano	Regional	Nacional A	Nacional B	Nacional C	Nacional D	Nacional E	Nacional F	Nacional G
2Kg a 3Kg	Paquetería	\$ 6.700	\$ 10.050	\$ 13.400	\$ 16.750	\$ 23.450	\$ 26.800	\$ 30.150	\$ 33.500	\$ 36.850
	Encomienda Unitaria	\$ 4.300	\$ 6.450	\$ 8.600	\$ 10.750	\$ 15.050	\$ 17.200	\$ 19.350	\$ 21.500	\$ 23.650
	% referencia	64%	64%	64%	64%	64%	64%	64%	64%	64%
3Kg a 4 Kg	Paquetería	\$ 7.700	\$ 11.550	\$ 15.400	\$ 19.250	\$ 26.950	\$ 30.800	\$ 34.650	\$ 38.500	\$ 42.350
	Encomienda Unitaria	\$ 5.000	\$ 7.500	\$ 10.000	\$ 12.500	\$ 17.500	\$ 20.000	\$ 22.500	\$ 25.000	\$ 27.500
	% referencia	65%	65%	65%	65%	65%	65%	65%	65%	65%
4Kg a 5 Kg	Paquetería	\$ 7.900	\$ 11.850	\$ 15.800	\$ 19.750	\$ 27.650	\$ 31.600	\$ 35.550	\$ 39.500	\$ 43.450
	Encomienda Unitaria	\$ 5.700	\$ 8.550	\$ 11.400	\$ 14.250	\$ 19.950	\$ 22.800	\$ 25.650	\$ 28.500	\$ 31.350
	% referencia	72%	72%	72%	72%	72%	72%	72%	72%	72%

Fuente: Elaboración de la CRC a partir de información de la página web del OPO⁵¹

5. Problemáticas evidenciadas

Una vez revisados y analizados los aspectos inherentes a la prestación del SPU en Colombia (definición de canasta de servicios, criterios de calidad y tarifas), se evidenciaron las siguientes problemáticas.

- 5.1. En Colombia no se tienen incluidas dentro de la canasta del SPU, las Sacas M y los Cecogramas, objetos que el Convenio Postal Universal contempla dentro del servicio básico de envíos de correspondencia, mientras que incluye el servicio de correo telegráfico, servicio que no es mencionado en dicho convenio. Asimismo, en nuestro país se hace una exclusión explícita de objetos postales masivos relacionados con correo certificado para personas jurídicas públicas o privadas, así como también aquellos relacionados con el área de reserva o la franquicia (diferenciación que no es tenida en cuenta en el citado convenio).
- 5.2. Actualmente, la normatividad colombiana señala que el OPO debe tener como mínimo presencia en las cabeceras municipales del país, lo que no garantiza el acceso al SPU por parte de la población ubicada en los centros poblados y en las zonas rurales dispersas, que corresponde al 22.9%⁵² de la población colombiana.
- 5.3. Las frecuencias de recolección y entrega adoptadas en nuestro país no tuvieron en cuenta la diferenciación entre áreas urbanas y rurales, pues solo se establecieron valores diferenciales dependiendo de la tipología del municipio.

⁵¹ Información tomada de la página web <http://www.4-72.com.co/> Consultada el 20 de marzo de 2020.

⁵² Cifras tomadas del Censo nacional (<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/donde-estamos>).

- 5.4. En el caso de los envíos locales o urbanos, se equipararon los tiempos de entrega de los envíos de correspondencia prioritaria con los tiempos establecidos para la entrega de los envíos tramitados a través del servicio de mensajería expresa (definidos en la Resolución CRC 3095 de 2011).
- 5.5. No existe una clara diferenciación entre los tiempos de entrega definidos para envíos prioritarios en el ámbito nacional y los definidos para envíos no prioritarios en dicho ámbito, ya que la misma consiste en 1 día para los tiempos de entrega aplicable entre municipios tipo 1, 2 y 3, y de 2 días entre municipios tipo 4.
- 5.6. Si bien es cierto que los tiempos de entrega fueron definidos teniendo en cuenta la clasificación de municipios descrita en el apartado 4.3.1, en dicha definición no se contemplaron algunas combinaciones entre tipos de municipios, como es el caso de envíos entre municipios tipo 2, envíos entre municipios tipo 3 y municipios tipo 1 y, envíos entre municipios tipo 3.
- 5.7. De acuerdo con la normatividad vigente, en el caso del indicador denominado "Entrega de objetos postales", solamente se establecieron metas para el periodo comprendido entre 2014 y 2017.

6. Conclusiones

Teniendo en cuenta lo mencionado con anterioridad, y en adición a las problemáticas identificadas, en desarrollo del presente documento de diagnóstico la CRC evidenció las siguientes situaciones que, en principio, no comportan una problemática:

1. Tal y como se indicó en este documento, de acuerdo con el Convenio de la UPU los servicios de certificación para los envíos de correspondencia-avión, prioritarios de salida y certificados de llegada, son servicios suplementarios que deben ser garantizados por los países miembros. En el caso de Colombia, de conformidad con lo establecido en el artículo cuarto del Decreto 223 de 2014⁵³ expedido por MinTIC, el "correo certificado" es un servicio postal que hace parte del

⁵³ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Decreto 223 de 2014. "**Artículo Cuarto - SERVICIOS POSTALES QUE HACEN PARTE DEL SPU.** Harán parte del servicio postal universal, el servicio de correspondencia prioritaria y no prioritaria, la entrega del servicio de correo telegráfico, las encomiendas, el correo certificado y los envíos con valor declarado.

Parágrafo 1: Los servicios de correo certificado que se presten sobre objetos postales masivos a personas jurídicas públicas o privadas, y a impositores del área de reserva o la franquicia, no serán parte del SPU.

Parágrafo 2: Los servicios de que trata este artículo deberán ser prestados bajo los parámetros de calidad, técnicos y tarifarios previstos en el presente Decreto.

Parágrafo 3: La entrega del servicio de correo telegráfico, deberá tener el mismo cubrimiento geográfico que el servicio de correspondencia, pero el OPO podrá limitar, según su disponibilidad técnica, los puntos de recibo de dichas piezas postales. Los servicios previstos en el numeral 2.1.4 del artículo 3 de la Ley 1369 de 2009 deberán ser prestados de conformidad con los reglamentos que para el efecto determine la UPU.

(...)" (sic).

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 42 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

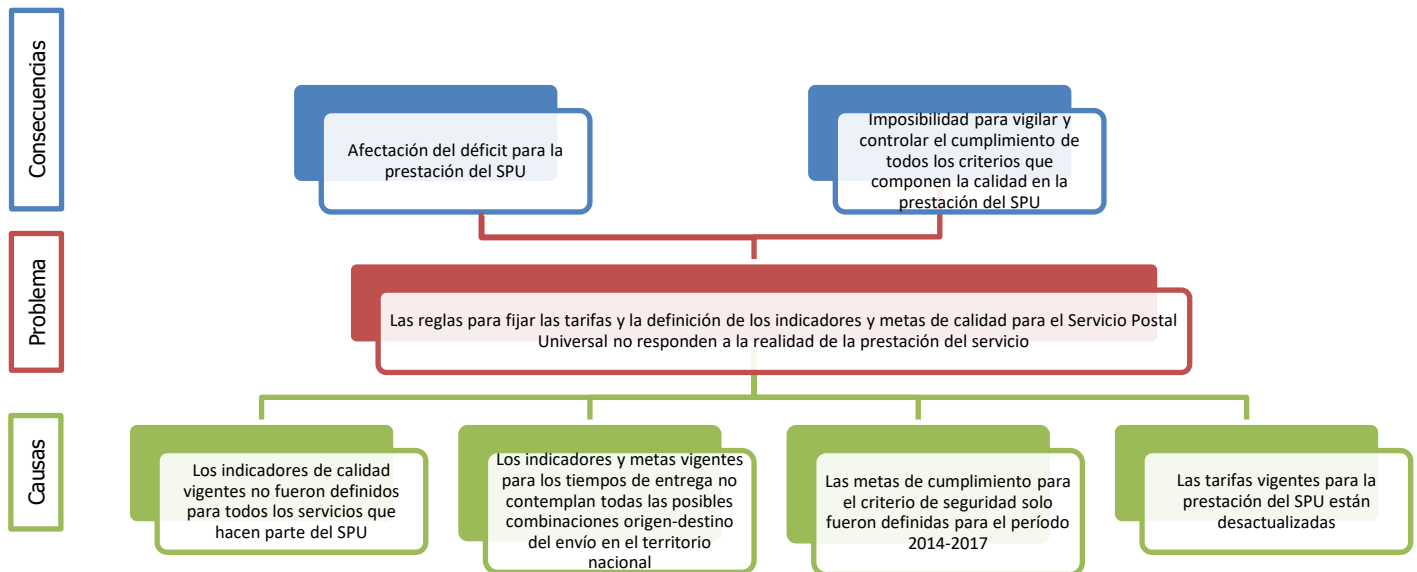
SPU en Colombia, sin embargo, su inclusión dentro de la canasta del SPU se hizo de manera general, sin hacer mención a las particularidades contempladas en el convenio.

2. El MinTIC no ha establecido los recursos para financiar los servicios que hacen parte del SPU en Colombia para la vigencia de 2020, a pesar de que el OPO realizó una proyección por el valor de 9.022.071.442,17 de pesos M/CTE, ni ha definido la política pública del sector postal, en los términos establecidos en la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, aunado a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley 1369 de 2009.
3. En la medida en que, como ya se ha mencionado en varias oportunidades, con la expedición de la Ley 1978 de 2019, que modificó la Ley 1341 de 2009, se le otorgó a esta Comisión la facultad de determinar los criterios y niveles de calidad de la prestación de los servicios asociados al SPU y sus tarifas, que antes estaba en cabeza de MinTIC. De esta manera, al haber desaparecido el fundamento de derecho para la reglamentación expedida por dicho Ministerio, el efecto jurídico que se genera respecto de dichas reglas es el decaimiento de los actos administrativos o la pérdida de su fuerza ejecutoria. Sin embargo, en la medida en que la CRC aún no ha ejercido dichas facultades regulatorias, serán exigibles hasta que esta Comisión expida las medidas regulatorias que considere pertinentes.

Por todo lo anterior, la problemática que será abordada mediante el proyecto regulatorio denominado "Revisión de los criterios para la prestación del SPU" se describe en el árbol del problema que se presenta a continuación, con sus respectivas causas y consecuencias.

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 43 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Árbol del problema



7. Grupos de valor

De conformidad con lo desarrollado en el presente documento de diagnóstico del SPU, el problema identificado impacta a los agentes del sector que presentan a continuación en la Tabla 8.

Tabla 8. Identificación de grupos de valor

No.	Grupo de valor identificado	Descripción	Interés en el proyecto	Posible Influencia en el Proyecto
1	Servicios Postales Nacionales S.A.	Es el sujeto que prestará el servicio en cumplimiento de la regulación que va a expedir la CRC, así como el responsable de suministrar la información de su operación.	ALTO	ALTO
2	Operadores de mensajería expresa	A pesar de no ser los sujetos pasivos de la regulación que se va a expedir, son competidores del servicio de correo, en el mismo mercado relevante de documentos y paquetes.	MEDIO	BAJO
3	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	La Subdirección de Asuntos Postales es la que define los recursos a aportar a SPN para prestar los servicios asociados al SPU y la política pública del sector postal. Adicionalmente, La Subdirección de Vigilancia y Control Postal es la que exige el cumplimiento de la regulación que expida la CRC en el tema de calidad.	ALTO	MEDIO
4	Superintendencia de Industria y Comercio	La Dirección de Investigación de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones es la que exige el cumplimiento de la regulación que expida la CRC en el tema de protección a usuarios. Además, debido a que el proyecto regulatorio va a analizar la pertinencia y necesidad de determinar las tarifas de los servicios pertenecientes al SPU, podría resultar necesario que el grupo de abogacía para la competencia de la SIC rinda concepto sobre las medidas que se impartan.	ALTO	ALTO
5	Usuarios del SPU	Son los beneficiados por las medidas regulatorias que expida la CRC con respecto a los criterios y niveles de calidad y las tarifas que se determinen para la prestación del SPU.	ALTO	BAJO
6	Gobierno Nacional	El Gobierno Nacional hace parte de la Junta Directiva de Servicios Postales Nacionales S.A., por cuanto tiene	BAJO	ALTO

		interés en el desarrollo del presente proyecto regulatorio.		
--	--	---	--	--

Fuente: Elaboración CRC

8. Consulta Sectorial

Teniendo en cuenta la metodología del Análisis de Impacto Normativo, con esta consulta la CRC busca validar con los agentes interesados el problema identificado, así como la pertinencia de sus causas y consecuencias, y los grupos de valor identificados. Los comentarios a este documento de diagnóstico serán insumo para los análisis que llevará a cabo la CRC en el desarrollo del presente proyecto regulatorio.

Con el objetivo de orientar esta consulta, solicitamos contestar las siguientes preguntas al momento de realizar sus comentarios:

1. ¿Está de acuerdo con el problema definido en este documento? En caso de no estar de acuerdo, explique sus motivos, aporte evidencia al respecto y proponga un problema alternativo.
2. ¿Considera que las causas planteadas en este documento son las que generan el problema definido? ¿Adicionaría una causa para dicho problema? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.
3. ¿Considera que las consecuencias expuestas en el presente documento tienen relación directa con la materialización del problema? ¿Adicionaría una consecuencia a dicho problema? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.
4. ¿Considera que existen otros grupos de valor que deben tenerse en cuenta en el desarrollo del proyecto regulatorio? Si es así, por favor indique cuáles.
5. Indique las observaciones y/o comentarios adicionales que considere pertinente mencionar en relación con la revisión de los criterios para la prestación del Servicio Postal Universal.

9. Bibliografía

Comisión de Regulación de Comunicaciones. 2019. Reporte de Industria de los sectores TIC y Postal 2018. Recuperado el 9 de septiembre de 2019 de <https://www.crcom.gov.co/uploads/images/noticia/REPORTE%20DE%20INDUSTRIA%20final%20DEFINITIVA.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2012. Introducción al diseño, construcción e interpretación de indicadores. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/2%20Introducci%C3%B3n%20al%20dise%C3%B1o,%20construcci%C3%B3n%20e%20interpretaci%C3%B3n%20de%20indicadores%20web.pdf>

EUA Government. 2006. Postal Accountability and Enhancement Act (PAEA). Obtenido de <https://www.govtrack.us/congress/bills/109/hr6407/text>

European Commission. 2019. Percentage of letters delivered on-time (USP under direct or indirect designation). Obtenido de European Commission: [https://webgate.ec.europa.eu/grow/redisstat/databrowser/view/POST_CUBE1_X\\$POST_QOS_1/default/map?category=GROW_CURRENT](https://webgate.ec.europa.eu/grow/redisstat/databrowser/view/POST_CUBE1_X$POST_QOS_1/default/map?category=GROW_CURRENT)

Gobierno de Ecuador. 2015. Ley General de los Servicios Postales de 2015. Obtenido del Suplemento del Registro Oficial No. 603 de 07 de octubre de 2015. <https://www.gob.ec/regulaciones/ley-general-servicios-postales-0#>

Gobierno de Ecuador. 2016. Reglamento para la prestación del Servicio Postal Universal. Obtenido del Suplemento del Registro Oficial No. 178 del 8 de febrero de 2018. <https://www.gob.ec/regulaciones/reglamento-prestacion-servicio-postal-universal>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2014. Decreto 223 de 2014. Obtenido el 20 de agosto de 2019 de https://mintic.gov.co/portal/604/articulos-5284_documento.pdf.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2014. Resolución 1552 de 2014. Obtenido el 20 de agosto de 2019 de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articulos-6544_documento.pdf.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2014. Resolución 3844 de 2014. Obtenido el 20 de agosto de 2019 de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articulos-8425_documento.pdf.

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 47 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			

Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. 1993. Reglamento de Servicios y Concesiones Postales - Decreto Supremo No. 032 de 1993. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/10004-032-1993-tcc>.

Pombo, L. d. 1845. Recopilación de Leyes de la Nueva Granada. Bogotá: Imprenta de Zoilo Salazar. Obtenido el 9 de septiembre de 2019, de http://upaep.filatelia.free.fr/Primer_Convenio_Postal.html

UK Government. 2011. Postal Services Act 2011. Obtenido <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/5/contents>

UPAEP - UPU. 2010. Plan integral de reforma y desarrollo postal - PIDEP - Manual para la elaboración de la Propuesta de Servicio Postal Universal. Montevideo: Unión Postal de las Américas, España y Portugal.

Unión Postal de las Américas, España y Portugal. 2019. La organización. Obtenido de UPAEP: <https://www.upaep.int/upaep/la-organizacion>

Universal Postal Union. 2018. Manual del Convenio. Berna: Oficina Internacional de la Unión Postal Universal. Obtenido el 16 de septiembre de 2019, de http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/actInThreeVolumesManualOfConventionEs.pdf

Revisión de criterios para la prestación del SPU	Cód. Proyecto: 2000-59-02	Página 48 de 48	
	Actualizado: 06/05/2020	Revisado por: Diseño Regulatorio	Revisión No. 6
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 5/11/2019			