

Rad. 2021201211
Cod. 4000
Bogotá, D.C.

Radicado: 2021518003
Fecha: 7/09/2021 9:19:11 A. M.
Proceso: 4000 RELACIONAMIENTO CON AGENTES
Destino: CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Asunto: MODERNIZACIÓN DEL SECTOR POSTAL – PROYECTO DE LEY 019 DE 2021 CÁMARA

Doctora
DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Email: morales.dianam@gmail.com; comision.sexta@camara.gov.co
Bogotá, D.C.

REF: Modernización del sector postal – Proyecto de Ley 019 de 2021 Cámara

Respetada Doctora Diana Marcela,

Con la expedición de la Ley 1978 de 2019 "*Por la cual se moderniza el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC, se distribuyen competencias, se crea un Regulador Único y se dictan otras disposiciones*", se asignó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) el rol del regulador único de proveedores de redes y los servicios de Internet, telefonía, televisión radiodifusión sonora y el servicio postal, competencias que plantean una serie de retos e implican que la CRC deba investigar permanentemente las tendencias tecnológicas y de mercado de los sectores regulados y asegurarse de definir el escenario regulatorio más adecuado que permita promover un sector dinámico y competitivo en el que todos los grupos de interés se vean beneficiados¹, con observancia de criterios de mejora regulatoria.

En consideración de lo anterior, mediante esta comunicación la CRC presenta observaciones y sugerencias al Proyecto de Ley 019/21 de la Cámara de Representantes "*Por medio del cual se regula la simplificación y modernización del sector postal y se adoptan otras disposiciones*".

Para la CRC, este tipo de actualizaciones normativas resultan de la mayor importancia, dado que permiten disminuir la brecha existente entre la expedición de la legislación y la realidad de los mercados, los cuales han tenido cambios importantes en los últimos años, entre estos, el mayor uso de medios digitales para el envío de documentos, así como el crecimiento del comercio electrónico, el cual involucra servicios asociados al envío de paquetes. A manera de referencia, cabe anotar que entre el segundo trimestre de 2017 y el primer trimestre de 2021 se presentó una disminución de 38% de los envíos entre 0 y 2 kg, los cuales corresponden principalmente a envío de documentos, y

¹ Según se indicó en la Agenda Regulatoria de la CRC para los años 2020-2021. Documento disponible en <https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/agenda2020/AR-TIC-2020-2021-SCC.pdf>

un aumento del 47% de los envíos entre 2 y 5 kg, que corresponden al envío de paquetes realizados a través de los servicios de correo y mensajería expresa.²

Estas dinámicas fueron consideradas por esta Comisión en la definición de los mercados relevantes del sector postal, mediante la Resolución CRC 5900 de 2020. En esta, se distingue el envío de documentos y el envío de paquetes en la definición de estos mercados, se identifica la sustituibilidad entre los servicios de correo y mensajería expresa, y se reconoce a los medios digitales, verbigracia el correo electrónico, como un sustituto a través del cual se realiza el envío de documentos. Así mismo, se identifica el servicio de carga como un sustituto de los servicios postales de correo y mensajería expresa. Por otra parte, también se reconoce la sustituibilidad de servicios prestados por entidades financieras, tales como transferencias y depósitos, en algunos de los mercados relevantes definidos para el envío de dinero. A partir de los mercados relevantes definidos, la CRC se encuentra realizando los análisis de competencia necesarios para solucionar eventuales fallas de mercado que se puedan estar presentando en dichos mercados.

1. Comentarios generales sobre el proyecto de ley

Analizado el texto del proyecto de ley con el que se pretende modificar la Ley 1369 de 2009, esta Comisión, como regulador único del sector postal, recomienda de manera respetuosa que se incluyan los aspectos que se enuncian a continuación, inherentes al ejercicio de su actividad regulatoria en materia de servicios postales y de un impacto significativo desde el punto de vista de la regulación económica de los mercados:

1.1 Se contemple la eliminación de la obligación que se le impuso a la CRC de establecer una tarifa mínima para los envíos masivos y su interconexión entre operadores, toda vez que, de acuerdo con el inciso primero del artículo 12 de la Ley 1369 de 2009, las tarifas de los servicios deberían ser reguladas cuando se presenten fallas de mercado, no haya suficiente competencia, o la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos.

En ese sentido, la CRC sugiere la eliminación del párrafo del artículo 12 de la mencionada Ley, toda vez que la pertinencia de establecer una tarifa mínima debe obedecer al resultado de un análisis de competencia del mercado relevante de envíos masivos, y del cual hacen parte el servicio de correo, el servicio de mensajería expresa, y los medios digitales, y que las dinámicas actuales del sector postal no son necesariamente las mismas que las existentes al momento de expedirse la Ley 1369 de 2009.

Dado que son varios los agentes que participan en el mismo mercado relevante, la aplicación de una tarifa mínima genera un trato diferenciado entre agentes que participan en dicho mercado, debido a que solo un grupo de los participantes se encuentra sujeto a ella (operadores de mensajería expresa). En consecuencia, se sugiere eliminar el citado párrafo, considerando también que el artículo ya permite la regulación de estas tarifas, y reiterando que es conveniente que dicha regulación, de ser necesaria, sea el resultado de un análisis de competencia. Al

Reporte periódico de ingresos y envíos realizado por los operadores postales. Cifras disponibles en <https://www.postdata.gov.co/>

respecto, debe tenerse en cuenta que la Comisión publicó el documento de formulación del problema del proyecto "Análisis del mercado de envíos masivos" en junio de 2020 y se encuentra realizando en el presente año el análisis de competencia de este mercado relevante.³

- 1.2** Se analice la viabilidad y pertinencia de eliminar la clasificación por servicios establecida en el artículo 3 de la Ley 1369 de 2009 y se migre a una regulación basada en análisis de mercados relevantes. Esta última difiere de la primera, entre otras cosas, en que incluye análisis periódicos de los mercados que deben tener en cuenta la dinámica del sector, la cual suele verse afectada por la entrada de nuevas tecnologías o actores al mercado, de manera que puede generar efectos en uno o más servicios, dependiendo de cada caso. De esta manera, la regulación por mercados se caracteriza principalmente por: i) plantear un enfoque hacia el usuario y analizar los mercados a lo largo de toda su cadena de valor; ii) la intervención regulatoria *ex – ante* se analiza y aplica caso a caso u operador por operador; iii) es viable intervenir únicamente a los agentes que ostentan posición de dominio y; iv) reconoce la convergencia de servicios⁴.

En consecuencia, y reconociendo los compromisos internacionales que adquirió Colombia como miembro de la Unión Postal Universal (UPU), se sugiere analizar la posibilidad de mantener únicamente las definiciones de correspondencia, encomienda y giros postales establecidas en el Convenio Postal Universal de la UPU, conservando, en todo caso, la facultad del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) de determinar cuáles servicios o subservicios pertenecen al Servicio Postal Universal (SPU) en el país. Por su parte, respecto de los servicios postales diferentes al SPU, esta Comisión considera que debe ser el regulador quien, en desarrollo de los análisis de mercados relevantes, determine sus características y condiciones de prestación.

2. Comentarios al articulado propuesto para la reforma legal

A continuación, la CRC presenta una serie de comentarios al proyecto de Ley, planteando algunas sugerencias de ajuste o adición respecto de los textos normativos proyectados. Esto con el fin de que se tengan en consideración en los análisis de este proyecto.

2.1 Artículo 3 del proyecto. "Modifíquense los numerales 2.3, literal c, 3.6, 4, 4.1, 4.3, 7 y 11 y elimínese el numeral 3.7 al artículo 3 de la Ley 1369 de 2009 (...)"

- Sobre la definición del servicio de mensajería expresa, se sugiere revisar la posibilidad de especificar los objetos que se pueden movilizar a través de este servicio o de otros aspectos que se deben considerar para diferenciarlo del transporte de carga, siendo pertinente que esta diferenciación se realice de manera concertada con el Ministerio de Transporte. Lo anterior, se sustenta en el hecho de que dicho Ministerio ha expedido concepto en el que expresamente aduce que "No existe un límite en cuanto al peso mínimo para que una

³ CRC. documento de formulación del problema, proyecto "Análisis del mercado de envíos masivos". Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/es/pagina/analisis-del-mercado-de-envios-masivos-y-servicios-de-valor-agregado>

⁴ Centro de Investigación de las Telecomunicaciones – CINTEL. Definición de mercados relevantes en la industria de las telecomunicaciones en Colombia bajo un ambiente de convergencia tecnológica, segundo informe del contrato interadministrativo 02 de 2007. Págs 10-12.

*empresa en la modalidad de Servicio Público Terrestre Automotor de carga, preste el servicio (...)*⁵. Se propone que la diferenciación se realice en dos ejes, el primero asociado al peso del envío, y el segundo a los objetos de prohibida circulación que solo podrían ser transportados por empresas habilitadas para el transporte de carga (art. 14.3, Resolución CRC 3038 de 2011). Por lo anterior, se tendría una mayor claridad respecto a aquellos objetos que corresponden a transporte de carga y aquellos que corresponden a un envío postal delimitando así su naturaleza.

- Se sugiere contar con una definición para envíos individuales, la cual se podría ubicar al final del artículo 3 que se busca modificar.
- En relación con la propuesta de definición de "Envíos Masivos", la determinación de la cantidad mínima de objetos para ser considerados masivos, así como las condiciones específicas que se definirían para ellos, se encuentran enmarcadas en las competencias que actualmente ostenta como regulador. Las disposiciones deben armonizarse con las modificaciones introducidas por la Ley 1978 de 2019, especialmente la inclusión del numeral 23 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, para la CRC. Dado lo anterior, sugerimos que sea la CRC la responsable de determinar estas características y condiciones, en lugar del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Adicionalmente, se sugiere ampliar el plazo para definir estas condiciones mediante regulación de carácter general, y establecer un plazo de 12 meses.
- Finalmente, en caso de mantenerse la clasificación por servicios, se sugiere incluir la definición del servicio accesorio de certificación, la cual debería estar alineada con las disposiciones de la UPU y la definición establecida en el Decreto 223 de 2014 para el servicio de correo certificado.

2.2. Artículo 9 del proyecto. "Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1369 de 2009 (...)"

- Respecto de la reiteración de la obligación que tiene el Operador Postal Oficial - OPO de llevar contabilidad separada, contenida en la Ley 1369 de 2009, la CRC entiende que a pesar de haberse transcurrido más de 10 años desde la creación de dicha obligación, no se han culminado los esfuerzos de implementación del sistema de contabilidad contenido en la misma. Por lo anterior, en caso de que, a la fecha de aprobación del proyecto de modificación legislativa no se haya completado la mencionada exigencia, la CRC sugiere establecer un nuevo plazo prudencial para la implementación de la contabilidad separada por parte del OPO habilitado en la actualidad y de cualquier otro operador al que le sea otorgada la licencia de correo en el futuro, así como la obligación de mantener actualizada la información contable separada por parte de dichos actores.

2.3. Artículo 10 del proyecto. "Modifíquese el artículo 14 y los párrafos 1 y 2 del artículo 14 de la Ley 1369 de 2009 y adiciónese el párrafo 3 (...)"

⁵ Ministerio de Transporte. Comunicación de Radicado MT No. 20171340584571 del 28 de diciembre de 2017.

- Se sugiere precisar el texto propuesto para este artículo, en la medida que no resulta claro para la CRC si se eliminó el actual párrafo 3 del artículo 14 de la Ley 1369 de 2009, adicionado por el artículo 311 de la Ley 1955 de 2019, relativo al pago de la contraprestación por parte de los operadores de servicios postales, mediante la ejecución de obligaciones de hacer; en este sentido, el párrafo que se estaría agregando sería el 4 y no el 3, en ausencia de una derogatoria.
- Por otra parte, se recomienda precisar el alcance del párrafo 3 de este artículo del proyecto, pues permite diferentes interpretaciones en relación con "el Operador Postal de naturaleza pública" así como el alcance de la "financiación"; es decir, si el operador citado corresponde al Operador Postal Oficial o no, de conformidad con la definición legal establecida, y si la financiación implica que los recursos deben ser reintegrados con posterioridad.

2.4. Artículo 11 de proyecto. "**Recursos presupuestales para modernizar al Operador Postal de naturaleza pública**"

- De manera similar al párrafo 3 del artículo 10 del proyecto de Ley, se sugiere especificar su alcance, dadas las referencias al "Operador Postal de naturaleza pública" y la "financiación".
- Adicionalmente, se considera deseable aclarar que la "prestación de nuevos servicios" que podrá ser financiada, corresponda únicamente a servicios de naturaleza postal.

2.5. Artículo 12 del proyecto. "**Modifíquese el artículo 15 de la Ley 1369 de 2009 y adiciónese el párrafo 2 (...)**".

- En aras de evitar redundancia en relación con el tipo de operador que presta los servicios de correo en Colombia y la definición del área de reserva, la CRC sugiere que el texto del inciso primero del artículo 15 de la Ley 1369 de 2009 se redacte de la siguiente manera:

"Artículo 15. Área de reserva. *Corresponde a la prestación de los servicios de correo a las entidades definidas como integrantes de la Rama Ejecutiva, Legislativa y Judicial del Poder Público, y las entidades descentralizadas del orden nacional."*

Como se observa en la redacción propuesta, en relación con las entidades que hacen parte del área de reserva, se sugiere incluir aquellas a las que en razón a su naturaleza y las funciones que ostentan podrían hacer uso del servicio de correo a pesar de que no hacen parte de ninguna de las ramas del poder público, tal es el caso de la Comisión Nacional del Servicio Civil y los organismos de control como la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, conformado a su vez por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, los cuales fueron dotados de independencia y autonomía frente a las tres ramas del poder público.

- En relación con el párrafo 2 que se adiciona a este artículo mediante la propuesta de modificación legislativa, la CRC no lo considera pertinente ni necesario, en la medida en que el texto normativo del artículo 15 "*área de reserva*", en sí mismo, ya contempla las situaciones que allí se mencionan, por cuanto al no generarse una regla de excepción de la norma no resultaría necesaria la adición de este párrafo.

2.6. Artículo 14 del proyecto. "*Modificar el artículo 22 de la Ley 1369 de 2009 (...)*"

- En relación con el numeral 2.1., sobre funciones de inspección y vigilancia, se sugiere precisar si las directrices e instrucciones son vinculantes o si se trata de simples recomendaciones.
- Por otra parte, se sugiere eliminar o acotar la posibilidad de reglamentación del Ministerio en materia de inspección, vigilancia y control; en especial, cuando se refiere a "*aquellos aspectos específicos que considere necesarios*", lo cual podría incluso llevar a sustituir al legislador o al regulador.

2.7. Artículo 27 del proyecto. "*Vigencia y derogatorias*".

- Se sugiere indicar de forma explícita aquellos artículos de leyes o leyes en sí mismas que se derogan expresamente con la promulgación de la ley que se propone, con el objetivo de evitar que en el futuro surjan discusiones respecto de la vigencia de ciertas normas y si se materializa la derogatoria tácita parcial o total de artículos vigentes en la actualidad; lo anterior toda vez que en la propuesta actual únicamente se derogan dos (2) normas de manera explícita.

3. Otras observaciones

En adición a los comentarios efectuados por esta Comisión al proyecto para la modificación de la Ley 1369 de 2009, a continuación, la CRC pone de presente algunos ajustes adicionales a otros artículos de la misma norma que no hacen parte de la mencionada propuesta, y que se sugiere sean incorporados con el fin de que el régimen de los servicios postales en Colombia se actualice y responda a la realidad de los mercados y las facultades de regulación y de inspección, vigilancia y control se robustezcan.

3.1. Sin perjuicio de lo planteado sobre la migración a una regulación por mercados, expuesto en el numeral 1.2 de este documento, la CRC considera pertinente que se incluyan otras modificaciones o derogatorias respecto a las definiciones establecidas en el artículo 3 de la Ley 1369 de 2009, a saber:

- Se sugiere ajustar las definiciones de los servicios de correspondencia prioritaria y no prioritaria, establecidas en los numerales 2.1.1.1.1 y 2.1.1.1.2 respectivamente, toda vez que actualmente en el Convenio de la Unión Postal Universal no se contempla que estos servicios no deben tener guía ni seguimiento, características que pueden permitir una mejor prestación de los servicios de correo.

- Se sugiere que se eliminen los numerales 2.1.4. y 2.2.3. del artículo 3 de la Ley 1369 de 2009 debido a que no se considera necesario reiterar que existe la posibilidad de que la UPU clasifique otros servicios como postales. En todo caso, se propone mantener el numeral 2.4 del mismo artículo, en la medida en que es transversal y no hace referencia ni a los servicios que componen el servicio de correo ni a los servicios postales de pago.

Finalmente, reiteramos nuestra disposición para trabajar de forma coordinada y conjunta con la Cámara de Representantes, de tal suerte que la CRC desde sus competencias pueda contribuir en todas aquellas iniciativas en las que se requiera su participación.

Agradecemos de antemano su atención y quedamos atentos a cualquier aclaración adicional que se requiera.

Cordial saludo,

SERGIO MARTÍNEZ MEDINA

Director Ejecutivo

Proyectado por: Camilo Romero, Carlos Camelo, Diego Álvarez, Laura Martínez, Olga Cortés, Mireya Garzón y Rafael Cuervo

Revisado por: Alejandra Arenas Pinto

Aprobado por: Zoila Vargas Mesa