



JD-S-CA-00620-2026

Bogotá D.C, 16 de enero de 2026

Doctora

GLORIA PATRICIA PERDOMO RANGEL

Viceministra de Conectividad y Digitalización

MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

Bogotá D.C., Colombia

Asunto: Comentarios proyecto de decreto sobre servicios postales de pago.

Apreciada doctora:

Por medio de esta comunicación presentamos los comentarios del Banco de la República al proyecto de decreto *“Por el cual se adiciona el Capítulo 5 al Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015, para establecer las condiciones para la prestación de los otros servicios postales de pago definidos por la Unión Postal Universal en las modalidades de Giro de Pago, Giro de Depósito y Transferencia Postal en el ámbito nacional”* (PD). Es pertinente mencionar que algunos de estos comentarios reiteran las observaciones formuladas¹ a proyectos que sobre la misma materia fueron anteriormente publicados para comentarios.

I. REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA

a. Constitución Política y ley

El artículo 335 de la Constitución Política establece que las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, son de interés público y solo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley. La intervención del Estado en el sector financiero tiene como objetivos centrales la garantía del interés general en las actividades que manejan recursos del público, así como el control de riesgos y problemas sistémicos relacionados. En consecuencia, con el fin de proteger el interés general en esta actividad, la Constitución Política le asigna al Gobierno Nacional la facultad de *“regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público”* (literal d) del numeral 19 del artículo 150).

Desde el punto de vista de la supervisión, por delegación del Presidente de la República, la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) ejerce la inspección, la vigilancia y el control

¹ Comunicaciones JD-S-CA-29807-2020, JD-S-CA-36452-2020 y JD-S-CA-06338-2023.

sobre las personas que realizan actividades financieras (artículos 11.2.1.3.1² y 11.2.1.3.2³ del Decreto 2555 de 2010), y la Superintendencia de Economía Solidaria (SES) ejerce la inspección, vigilancia y control sobre las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito⁴, las asociaciones mutuales⁵ y los fondos de empleados⁶, los cuales se encuentran autorizados por la ley para realizar actividad financiera exclusivamente con sus asociados.

Por su parte, la Corte Constitucional ha manifestado en diversos pronunciamientos que la adecuada regulación, vigilancia y control del Estado sobre las actividades mencionadas involucra tanto la preocupación por la estabilidad macroeconómica como la necesidad de proteger los derechos de los ahorradores, consumidores o usuarios⁷. En este sentido, la forma en que el ahorro del público es captado, administrado o invertido no puede ser indiferente para el Estado⁸, pues ello involucra de forma directa la protección de los derechos e intereses individuales de los ahorradores y consumidores.

b. Sociedades especializadas en depósitos electrónicos - SEDPES

Teniendo en cuenta el marco normativo, y las políticas de inclusión financiera para agilizar y abaratar las transacciones en el país, la Ley 1735 de 2014 creó las sociedades especializadas en depósitos electrónicos, SEDPES, como nuevo intermediario financiero, con vocación exclusiva de realizar pagos electrónicos. Este tipo de entidades, están limitadas a los servicios de transferencia y pagos y toman como referencia las actividades autorizadas para los establecimientos bancarios en el numeral 1 del artículo 7 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Según lo previsto en los artículos 2.1.15.1.1. y siguientes del Decreto 2555 de 2010, las SEDPES manejan recursos del

² Artículo 11.2.1.3.1 del Decreto 2555 de 2010. “Objeto. El Presidente de la República, de acuerdo con la ley, ejerce a través de la Superintendencia Financiera de Colombia, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. La Superintendencia Financiera de Colombia tiene por objetivo supervisar el sistema financiero colombiano con el fin de preservar su estabilidad, seguridad y confianza, así como promover, organizar y desarrollar el mercado de valores colombiano y la protección de los inversionistas, ahorradores y asegurados”.

³ Artículo 11.2.1.3.2 del Decreto 2555 de 2010. “Funciones Generales. La Superintendencia Financiera de Colombia ejerce las funciones establecidas en el Decreto 2739 de 1991 y demás normas que la modifiquen o adicionen, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas que lo modifiquen o adicionen, la Ley 964 de 2005 y demás normas que la modifiquen o adicionen, las demás que señalen las normas vigentes y las que le delegue el Presidente de la República”.

⁴ Son cooperativas de ahorro y crédito los organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera exclusivamente con sus asociados. También lo son aquellas cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito. Su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988.

⁵ Las asociaciones mutuales son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, constituidas libre y democráticamente por personas naturales, inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales y satisfacer sus necesidades mediante la prestación de servicios de seguridad social.

⁶ Los fondos de empleados son empresas asociativas de derecho privado sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes, subordinados o asalariados de instituciones o empresas públicas o privadas, con la característica de designar sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social y al crecimiento de sus reservas y fondos.

⁷ Corte Constitucional. Sentencias C-615 de 2002 y C- 1062 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Sentencia C-352 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C- 1062 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

público a través de la prestación de sus servicios de depósito electrónico, pero no captan a través de, por ejemplo, el depósito a término o cuentas corrientes.

El PD permite a las sociedades de servicios postales la creación de “cuentas” (para giro de pago, giro de depósito y transferencia postal), esto es, depósitos electrónicos transaccionales para manejar recursos del público, sin necesidad de convertirse en SEDPES, y fuera del marco institucional de intervención previsto en el literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política.

El PD no define ni señala los elementos y características fundamentales de tales cuentas ni sus reglas de operación. De hecho, el proyecto delega al MinTIC y a la Comisión de Regulación de Comunicaciones fijar la regulación sobre este tipo de servicios. Por lo anterior, se estaría permitiendo que entidades no vigiladas por la SFC o por la SES abran cuentas de depósito al público y ofrezcan servicios transaccionales relacionados con éstas. El PD debería contemplar que los operadores de servicios postales de pago que desarrollen las actividades de giro de pago, giro de depósito y transferencia postal habilitarse como SEDPE o buscar alianzas con el sistema financiero para prestar dichos servicios al público.

En todo caso, la reglamentación de las cuentas postales (giro de pago, giro de depósito y transferencia postal) debe ser consistente con las reglas aplicables a los depósitos electrónicos autorizados a las entidades financieras. Lo anterior, considerando que el Estado impone a través del marco regulatorio financiero una serie de medidas que buscan mitigar riesgos de fraude, solvencia, sistémico, ciberseguridad, contraparte, entre otros.

II. ECOSISTEMA DE PAGOS

Los giros y transferencias postales con base en cuentas de depósito, de que trata el PD, pueden ser considerados como sustitutos de las cuentas de depósito y los depósitos electrónicos emitidos por las entidades financieras.

La oferta tradicional de servicios transaccionales de las entidades financieras, la ampliación de la oferta desde el perímetro financiero con la introducción de cuentas de trámite simplificado y depósitos electrónicos, los avances en los pagos y transferencias digitales, además de la creación de las SEDPES, ha permitido que se conforme un ecosistema de pagos sólido con un alto potencial para avanzar en el cubrimiento de los segmentos de la población que hoy no están bancarizados. En efecto, como resultado de esto, actualmente operan en el país ocho SEDPES y sistemas transaccionales móviles basados en cuentas de ahorro electrónicas (de trámite simplificado) como Daviplata y Nequi. Asimismo, desde el 2025 se puso en funcionamiento el ecosistema de pagos inmediatos interoperado Bre-B, para realizar pagos y transferencias en tiempo real.

En este sentido, los servicios de giro de pago, giro de depósito y transferencia postal entrarían a competir directamente con los productos transaccionales ofrecidos por el sistema financiero sin los

mismos estándares de regulación y supervisión, reduciendo el estándar de protección y beneficios que podrían obtenerse de una ampliación de participantes.

a. Asimetrías regulatorias en servicios similares

El Gobierno Nacional ha venido tomando varias medidas para ampliar el acceso a los servicios financieros con el objetivo de lograr una mayor inclusión financiera de los diversos sectores de la población colombiana. Para lo anterior se ha ido construyendo un marco regulatorio dirigido a lograr tal objetivo, promoviendo el acceso a diferentes servicios formales y ampliando el uso de transacciones electrónicas.

Ampliar los servicios de los operadores postales de pago, permitiéndoles ofrecer cuentas de depósito, podría facilitar aún más las transferencias en efectivo incluso en plazas donde la oferta del sector financiero y de telecomunicaciones es adecuada, lo que iría en contravía de la política pública de profundización de los pagos electrónicos tendiente a reducir los costos de los servicios de pagos frente a operar en dinero en efectivo, permitiendo al gobierno avanzar en las metas de inclusión financiera.

La diferencia en los estándares regulatorios de estos nuevos servicios en el perímetro de servicios postales, frente al perímetro financiero, segmentaría el mercado en un campo de juego desequilibrado para la competencia y susceptible de arbitrajes regulatorios, en favor del conjunto de servicios con menor protección regulatoria para el usuario.

Al respecto, la Comisión de Regulación de Comunicaciones⁹ ha señalado que *“los prestadores de servicios financieros advierten cierta desigualdad con los giros postales por las condiciones y contraprestaciones que le son demandadas como entidad bancaria, entre ellas el cobro de IVA y el cobro a los usuarios del gravamen por movimientos financieros (...) A partir de lo anterior, se infiere que las cargas regulatorias y de control diferentes entre los servicios financieros y los servicios postales de pago crean ciertas ventajas y desventajas para las dos partes (...)”*.

b. Bre-B

Con el propósito de dar continuidad a los avances en materia de la digitalización de la economía, mejorar la competitividad de los mercados y la inclusión financiera, el Banco de la República adelantó en conjunto con el Gobierno Nacional y la industria de pagos un análisis del diseño más conveniente para impulsar el sistema de pagos inmediatos en el país. A partir de este estudio se concluyó, por amplio y sólido consenso, que era necesario promover la interoperabilidad de los pagos inmediatos. En ese sentido, Bre-B fue diseñado integrando entidades que prestan el servicio de pagos y transferencias inmediatas, Entidades Administradoras de Sistemas de Pagos de Bajo Valor (EASPBVI), a través de los componentes tecnológicos provistos por el Banco de la

⁹ Comisión de Regulación de Comunicaciones. 2018. Revisión del mercado de giros y aprovechamiento de la red de giros para promover la inclusión financiera en Colombia.

República, buscando que las personas y los comercios en Colombia realicen y reciban pagos o transferencias de forma inmediata e interoperable desde cualquier entidad y a bajo costo.

Dichos componentes tecnológicos corresponden al Directorio Centralizado (DICE) y el Mecanismo Operativo para la Liquidación (MOL)¹⁰:

- i. El DICE es el módulo de información que se encarga del almacenamiento, validación y demás procesos de gestión asociados a las llaves de todos los clientes de las entidades que prestan el servicio de pagos y/o transferencias inmediatas interoperables. Siendo las llaves los identificadores que los clientes de las entidades bancarias, cooperativas, SEDPEs, compañías de financiamiento y demás registran en cada entidad y vinculan con su medio de pago (cuenta de ahorros, cuenta corriente o depósito electrónico), para recibir recursos.
- ii. El MOL es el mecanismo que permite liquidar en forma bruta y en tiempo real las órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas (OP/TFI). Para ello, el MOL procesa de manera individual e inmediata las instrucciones de liquidación de las OP/TFI enviadas por los SPBVI. La liquidación se ejecuta contra los recursos en las cuentas de depósito en el BR de las entidades participantes.

Los pagos inmediatos permiten completar las transferencias de fondos entre productos de depósito en segundos, con indiferencia de las entidades financieras originadoras y receptoras, asimilándose así a la disponibilidad que caracteriza al efectivo. El usuario que recibe los fondos puede disponer de ellos de forma inmediata, reduciendo los costos de espera atribuibles a que se complete la transferencia. Además, las transferencias en línea son menos costosas. De hecho, en Colombia ninguna de las entidades participantes cobra por la prestación de este servicio a sus usuarios.

Adicionalmente, la posibilidad de realizar transacciones a través del sistema financiero en tiempo real brinda a los ciudadanos seguridad y genera información transaccional relevante para el acceso a nuevos productos y servicios financieros, lo que resulta especialmente positivo para los segmentos informales y más vulnerables de la población.

Este esfuerzo del Banco de la República se alinea con la tendencia internacional. Hoy cerca de 100 países cuentan con sistemas de pago inmediatos en los que sus bancos centrales juegan un papel esencial. Tal es el caso del New Payments Platform (NPP) en Australia, el Fast and Secure Transfer (FAST) en Singapur, UPI en la India, SPEI en México, PIX en Brasil y FedNow en Estados Unidos.

¹⁰ El Banco de la República fue facultado por el artículo 104 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026) para proveer los servicios y componentes tecnológicos necesarios para la interoperabilidad de los sistemas de pago de bajo valor inmediatos (parágrafo 2). Adicionalmente se facultó al Banco de la República para (i) regular la interoperabilidad de los sistemas de pago de bajo valor que presten servicios relacionados con órdenes de pagos y/o transferencias de fondos inmediatas (SPBVI) y (ii) administrar de un sistema de pagos de bajo valor inmediatos.

Desde la puesta en funcionamiento de Bre-B (6 de octubre de 2025) y hasta la fecha, el Directorio Centralizado tiene registradas llaves de 31,4 millones de personas naturales y 2.4 millones de comercios, y ha procesado más de 300 millones de transacciones.

Sobre la interoperabilidad

Para poner en marcha Bre-B, se incluyó un artículo en la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026 (Ley 2294 de 2023), que le otorgó facultades a la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) para definir la regulación sobre la interoperabilidad de los sistemas de pagos de bajo valor inmediatos (SPBVI), incluyendo las políticas, estándares, condiciones operativas y técnicas que deberán atender las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor inmediatos (SPBVI) y sus participantes.

Teniendo en cuenta que se ha hecho un esfuerzo interinstitucional en fortalecer los pagos inmediatos en el país, es inconveniente la creación de un sistema de pagos inmediatos de naturaleza postal paralelo a Bre-B. Lo anterior, con mayor razón si se considera que el PD en el numeral 4 del artículo 2.2.8.5.3 establece la obligación a los operadores postales de pagos de asegurar el intercambio de datos entre ellos para la prestación de dichos servicios y de utilizar *“cualquier sistema que permita asegurar su interoperabilidad”*. Esta obligación desconoce el arreglo institucional actual para la garantía de la interoperabilidad de los SPBVI en el cual la regulación corresponde a la JDBR y la supervisión al Gobierno Nacional a través de SFC y la SES.

Así mismo, la interoperabilidad de las redes de cuentas de depósito de los operadores postales de pago podría llevar a que se conformen sistemas de compensación y liquidación de operaciones postales, creando nuevas asimetrías regulatorias para los sistemas de pago de bajo valor, con los respectivos inconvenientes de manejo diferenciado de riesgos y un campo de juego desequilibrado para la operación y competencia entre estas infraestructuras, que cumplen actualmente robustos estándares regulatorios, operativos y de riesgos.

III. RIESGOS PARA LA ESTABILIDAD FINANCIERA

La habilitación a los operadores de servicios postales para abrir y administrar cuentas destinadas a la prestación de los servicios de giro de pago, giro de depósito y transferencia postal conlleva la posibilidad de realizar una captación masiva y habitual de recursos del público. Esta situación plantea riesgos relevantes para los recursos del público en la medida en que: i) los operadores postales no se encuentran sujetos a la inspección, vigilancia y control de la SFC, entidad encargada de supervisar el sistema financiero colombiano con el fin de preservar su estabilidad, seguridad y confianza, así como, promover, organizar y desarrollar el mercado de valores colombiano y la protección de los inversionistas, ahorradores y asegurados; y ii) los recursos no tendrían la cobertura del seguro de depósitos del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) o del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop), como si es el caso de las entidades financieras y del sector solidario.

En sistemas financieros basados en estándares internacionales de regulación y mitigación de riesgos, la figura del seguro de depósitos es fundamental para i) mitigar el riesgo de liquidez, en particular en casos de corridas bancarias que puedan amenazar la estabilidad de las entidades captadoras de recursos, ii) garantizar un aseguramiento adecuado de los recursos del público, y iii) generar un incentivo, adicional a los estándares regulatorios y de monitoreo, a la toma de decisiones prudenciales para las entidades, pues indicadores más riesgosos se asocian a primas más elevadas por el uso del seguro de depósitos.

Si bien el PD establece que los operadores interesados en prestar los servicios de giro de pago, giro de depósito y transferencia postal deberán presentar un plan detallado que incluya, entre otros aspectos, especificaciones técnicas y de riesgos, mecanismos de garantía (como seguros, contratos de fiducia o garantías bancarias), la separación clara de recursos propios y de los fondos de los usuarios, procedimientos aplicables en escenarios de insolvencia y mecanismos de monitoreo transaccional, dichas exigencias no resultan suficientes para garantizar una medición, gestión y supervisión integral de los riesgos derivados de la captación y administración de recursos del público. Para este tipo de actividades, la SFC cuenta con un marco de supervisión prudencial robusto, cuyo objetivo es asegurar que las entidades que administran recursos del público cuenten con una adecuada gestión integral de riesgos, en consonancia con el propósito de preservar la estabilidad financiera. Este marco incluye, entre otros instrumentos, el Indicador de Riesgo de Liquidez (IRL), que busca asegurar que las entidades cuenten con activos líquidos suficientes para atender oportunamente sus obligaciones en escenarios normales y de estrés, así como el Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo (SARLAFT), orientado a identificar, medir, controlar y monitorear los riesgos asociados a operaciones que puedan ser utilizadas para actividades ilícitas, protegiendo la integridad y la reputación del sistema financiero.

El PD incorpora algunos conceptos relacionados con la mitigación de riesgos; sin embargo, no corresponde a un esquema de supervisión equivalente al aplicable a los establecimientos de crédito y demás entidades vigiladas por la SFC, lo cual puede derivar en una inadecuada identificación y gestión de los riesgos inherentes a la administración de recursos del público. Por otro lado, el PD también plantea riesgos relevantes para la protección de los consumidores, en la medida en que compromete de forma directa la seguridad del ahorro del público, ya que los recursos que los usuarios depositen en las cuentas postales no estarán amparados por el seguro de depósitos administrado por Fogafín. Así, en escenarios de insolvencia, liquidación o retiro del mercado de un operador postal, los ciudadanos podrían enfrentar la pérdida total de sus recursos, sin contar con un mecanismo de protección legalmente exigible ni con una cobertura institucional que mitigue dicho riesgo, situación que resulta especialmente sensible si se considera que estos servicios están orientados, en buena medida, a poblaciones vulnerables y a zonas con menor acceso al sistema financiero tradicional.

IV. SOBRE EL CUESTIONARIO DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

En los considerandos del PD se indica que no se surtió el requisito señalado en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, en la medida que *“la totalidad de las respuestas al citado cuestionario fueron negativas”*, por lo que el *“acto administrativo no plantea una restricción indebida a la libre competencia”*.

Sobre este asunto y teniendo en cuenta que los nuevos servicios postales que busca habilitar el PD configuran actividades propias del contrato de depósito, lo que incluye captar y administrar recursos del público y su transferencia electrónica, se encuentra que la prestación de estos servicios puede generar efectos para las entidades financieras, además de un arbitraje regulatorio como ya se mencionó. Por esta razón, el BR estima que, como mínimo, la pregunta del cuestionario de abogacía de la competencia: *“¿El proyecto otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a las empresas entrantes?”* debe responderse de forma afirmativa y, por tanto, el PD debe someterse al trámite previsto por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) para la evaluación de la incidencia del PD sobre la libre competencia.

V. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se concluye lo siguiente:

- a. La propuesta del PD resulta inconveniente ya que, habilita el desarrollo de actividades por fuera del marco normativo previsto para los sistemas de pago, genera arbitrajes regulatorios y de supervisión y es contradictorio con el proyecto que viene impulsando el Gobierno Nacional y el BR para contar con un sistema de pagos de bajo valor inmediatos interoperable, de bajo costo y que opere bajo unos mismos estándares tecnológicos y de seguridad.
- b. El PD introduce riesgos significativos para la estabilidad y protección de los recursos del público, al permitir que operadores postales administren cuentas de depósito sin estar sujetos al esquema de supervisión prudencial de la SFC ni contar con mecanismos institucionales de protección como el seguro de depósitos, lo cual expone a los usuarios a pérdidas en escenarios de insolvencia y a vulnerabilidades propias de actividades de captación masiva sin controles adecuados.
- c. En lugar de ahondar las asimetrías regulatorias en la provisión de servicios de pago por parte de los operadores postales de pago y las entidades financieras, se debe propender por limitar o eliminar las brechas existentes.

Considerando los objetivos de inclusión financiera, es recomendable invertir los esfuerzos regulatorios en el desarrollo del ecosistema financiero y la inclusión financiera en el país, en lugar de potencializar el uso de servicios de postales de pago en efectivo que muestran ineficiencia y altos costos en operaciones formales.

d. Para lograr el aprovechamiento de la capilaridad que actualmente ofrecen los operadores postales de pago, se recomienda como alternativa a lo propuesto en el PD, que los operadores postales de pago busquen conformar alianzas con el sistema financiero o adquieran licencias de SEDPE. De esta manera, los servicios que prestan actualmente estos operadores en el marco de los servicios postales podrían incorporarse al ecosistema de pagos que el gobierno colombiano viene fortaleciendo a través de Bre-B y de la regulación y supervisión financiera, donde los riesgos asociados al manejo de fondos del público y LA/FT están bien contenidos.

Lo anterior va en línea con la tendencia en muchos países en donde *“el desarrollo de la dimensión financiera de los servicios postales se da principalmente a través de alianzas con el sector financiero, bajo figuras de corresponsalía que aprovechan la capilaridad de la red postal”*¹¹.

Cordialmente,

Alberto Boada Ortiz
Secretario Junta Directiva
Secretaría Junta Directiva

Anexos: Incluso lo anunciado.

¹¹ Comisión de Regulación de Comunicaciones. 2018. Revisión del mercado de giros y aprovechamiento de la red de giros para promover la inclusión financiera en Colombia.



JD-S-CA-06338-2023

Bogotá D.C, 27 de abril de 2023

Doctor
 SERGIO OCTAVIO VALDÉS BELTRÁN
 Viceministro de Conectividad
 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ref.: Comentarios proyecto de decreto por el cual se modifica el artículo 2.2.8.1.2 y se adiciona el Capítulo 5 al Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015.

Asunto: Condiciones para la prestación de los servicios postales de pago de Giro de pago, Giro de depósito y Transferencia postal.

Estimado doctor Valdés:

El Banco de la República se permite realizar algunos comentarios al proyecto de decreto propuesto por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) que reglamenta las condiciones para la prestación de los servicios postales de giro de pagoⁱ, giro de depósitoⁱⁱ y transferencia postalⁱⁱⁱ, por parte de los operadores postales de pago o a través de sus operadores:

I. Captación de recursos del público y actividad financiera

El artículo 335 de la Constitución establece que las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, son de interés público y solo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley. La intervención del Estado en el sector financiero tiene como objetivos centrales la garantía del interés general en las actividades que manejan recursos del público, así como el control de riesgos y problemas sistémicos relacionados. En consecuencia, con el fin de proteger el interés general en esta actividad, la Constitución Política le asigna al Gobierno Nacional la facultad de *“regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público”* (literal d) del numeral 19 del artículo 150).

Desde el punto de vista de la supervisión, por delegación del Presidente de la República, la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) ejerce la inspección, la vigilancia y el control sobre las personas que realizan actividades financieras (artículos 11.2.1.3.1^{iv} y 11.2.1.3.2^v del Decreto 2555 de 2010), y la Superintendencia de Economía Solidaria (SES) ejerce la inspección, vigilancia y control sobre las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales

**BANCO DE LA REPÚBLICA
COLOMBIA**

JD-S-CA-06338-2023

con sección de ahorro y crédito^{vi}, las asociaciones mutuales^{vii} y los fondos de empleados^{viii}, los cuales se encuentran autorizados por la ley para realizar actividad financiera exclusivamente con sus asociados.

Por su parte, la Corte Constitucional ha manifestado en diversos pronunciamientos que la adecuada regulación, vigilancia y control del Estado sobre las actividades mencionadas involucra tanto la preocupación por la estabilidad macroeconómica como la necesidad de proteger los derechos de los ahorradores, consumidores o usuarios^{ix}. En este sentido, la forma en que el ahorro del público es captado, administrado o invertido no puede ser indiferente para el Estado^x, pues ello involucra de forma directa la protección de los derechos e intereses individuales de los ahorradores y consumidores.

La reglamentación de las cuentas postales (giro de pago, giro de depósito y transferencia postal) debe ser consistente con la regulación aplicable a los depósitos electrónicos autorizados a las entidades financieras. Lo anterior, en la medida en que el Estado impone a través del marco regulatorio financiero una serie de medidas que buscan mitigar riesgos de fraude, solvencia, sistémico, ciberseguridad, contraparte, entre otros, e implementa medidas de supervisión especializada e intensiva por parte de la SFC y de la SES. En el sector postal de pagos, según lo señalado en el proyecto de decreto, no está contemplada dicha regulación o sus elementos fundamentales. De hecho, el proyecto delega al MinTIC y a la Comisión de Regulación de Comunicaciones fijar la regulación sobre este tipo de servicios. Por lo anterior, el proyecto de decreto debe dejar claro que los criterios y principios orientadores para la regulación de los operadores postales de pago que desarrollean las actividades de giro de pago, giro de depósito y transferencia postal deben ser equivalentes a los establecidos para los depósitos electrónicos en las entidades financieras.

II. Impacto en el sistema de pagos del país

Con el propósito de dar continuidad a los avances en materia de la digitalización de la economía, mejorar la competitividad de los mercados y la inclusión financiera, el Banco de la República adelantó en conjunto con el Gobierno Nacional y la industria de pagos un análisis del diseño más conveniente para impulsar el sistema de pagos inmediatos en el país. A partir de este estudio se concluyó, por amplio y sólido consenso, que es necesario promover la interoperabilidad de los pagos inmediatos. Para esto, el Banco de la República se encuentra trabajando en el diseño y la implementación de un sistema de pagos inmediatos, de conformidad con las normas que regulan la materia. En ese sentido, el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo incluye un mandato claro para que el Banco de la República administre dicho sistema de pagos inmediatos, cubriendo a todas las entidades que presten este tipo de servicios.

Los pagos inmediatos permiten completar las transferencias de fondos entre productos de depósito en segundos, con indiferencia de las entidades financieras originadoras y receptoras,

**BANCO DE LA REPÚBLICA
COLOMBIA****JD-S-CA-06338-2023**

asimilándose así a la disponibilidad que caracteriza al efectivo. El usuario que recibe los fondos puede disponer de ellos de forma inmediata, reduciendo los costos de espera atribuibles a que se complete la transferencia. Además, las transferencias en línea son menos costosas. En los modelos similares implementados en otras jurisdicciones los pagos persona a persona tienen una tarifa cero.

Adicionalmente, la posibilidad de realizar transacciones a través del sistema financiero en tiempo real brinda a los ciudadanos seguridad y genera información transaccional relevante para el acceso a nuevos productos y servicios financieros, lo que resulta especialmente positivo para los segmentos informales y más vulnerables de la población.

Este esfuerzo del Banco de la República se alinea con la tendencia internacional. Hoy cerca de 60 países cuentan con sistemas de pago inmediatos en los que sus bancos centrales juegan un papel esencial. Tal es el caso del New Payments Platform (NPP) en Australia, el Fast and Secure Transfer (FAST) en Singapur, UPI en la India, CODI en México, PIX en Brasil y próximamente FedNow en Estados Unidos.

Para poner en marcha el sistema de pagos inmediatos, se incluyó un artículo en el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, que le otorga facultades a la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) para definir la regulación sobre la interoperabilidad de los sistemas de pagos de bajo valor inmediatos, incluyendo las políticas, estándares, condiciones operativas y técnicas que deberán atender los participantes y entidades financieras que ofrezcan estos servicios de pago.

Por lo anterior y teniendo en cuenta el esfuerzo interinstitucional en fortalecer los pagos inmediatos en el país, consideramos inconveniente lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 2.2.8.5.3 del proyecto de decreto que establece la obligación a los operadores postales de pagos de asegurar el intercambio de datos entre ellos para la prestación de dichos servicios y de utilizar *“cualquier sistema que permita asegurar su interoperabilidad”*. Dicha obligación podría dar origen a un sistema de pagos paralelo al que existe en el país, desconociendo el arreglo institucional actual donde la supervisión y regulación de los sistemas de pago corresponde al Gobierno Nacional, a través de SFC y la Unidad de Regulación Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, respectivamente.

En efecto, el literal j. del numeral 1 del artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero atribuye al Gobierno Nacional la facultad de regular los sistemas de pago que no sean competencia del Banco de la República. Adicionalmente, el parágrafo 1 del numeral 2 del artículo 325 del mismo estatuto establece que es la SFC la autoridad que debe supervisar a las entidades que administran sistemas de pagos y compensación. Esto último, con el propósito de garantizar estándares prudenciales adecuados para la protección de los recursos del público. En desarrollo de esta facultad, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1692 de 2020 el cual establece el marco normativo de los sistemas de pago de bajo valor.

**BANCO DE LA REPÚBLICA
COLOMBIA**

JD-S-CA-06338-2023

Teniendo en cuenta lo antes mencionado, la propuesta en el proyecto de decreto resulta inconveniente ya que, habilita el desarrollo de actividades por fuera del marco normativo previsto para los sistemas de pago, genera arbitrajes regulatorios y de supervisión y es contradictorio con la visión que viene impulsando el Gobierno Nacional y el Banco de la República para contar con un sistema de pagos interoperable, de bajo costo e inmediato que opere bajo unos mismos estándares tecnológicos y de seguridad.

III. Comentario sobre el artículo 2 Adición del capítulo 5 al Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015.

En el parágrafo del artículo 2.2.8.5.1 del Capítulo 5 que se propone adicionar, se menciona que “*Los servicios postales de pago de Giro de pago, Giro de depósito y Transferencia postal en el ámbito internacional, serán prestados exclusivamente por el Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo y estarán sujetos a las reglas específicas que se establezcan en la materia*” (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

El numeral 2.2.2 del artículo 3 de la Ley 1369 de 2009 dispone que los giros internacionales están sometidos a lo señalado en la Ley 9 de 1991, a sus modificaciones, adiciones o reglamentos. La JDBR ejerce las funciones de regulación cambiaria prevista en el artículo 9 de la Ley 9 de 1991 referente a las operaciones que impliquen ingresos y egresos de divisas a Colombia, entre ellos, los giros internacionales. En particular, dicha regulación cambiaria está contenida en la Resolución Externa 1 de 2018 proferida por la JDBR.

Actualmente existe un marco jurídico relacionado con giros internacionales aplicable a los servicios de giro de pago, giro de depósito y transferencia postal. Por lo anterior, solicitamos modificar el parágrafo del artículo 2.2.8.5.1 del Capítulo 5 así: “*Los servicios postales de pago de Giro de pago, Giro de depósito y Transferencia postal en el ámbito internacional, serán prestados exclusivamente por el Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo y estarán sujetos a las normas aplicables, incluyendo las proferidas por la Junta Directiva del Banco de la República.*”

Cordialmente,

Claudia Maritza Acosta Echeverría
Secretaría Junta Directiva (e)
Secretaría Junta Directiva

**BANCO DE LA REPÚBLICA
COLOMBIA**

JD-S-CA-06338-2023

ⁱ El expedidor ordena el débito de su cuenta llevada por el operador designado y solicita el pago en efectivo del importe íntegro, sin retención alguna, al destinatario. Numeral 1.2 del Artículo 1 del Acuerdo relativo a los servicios postales de pago de la Unión Postal Universal firmado en Ginebra, el 12 de agosto de 2008, y aprobado por la Ley 1442 de 2011.

ⁱⁱ El expedidor entrega los fondos en el punto de acceso al servicio del operador designado y solicita que se depositen en la cuenta del destinatario, sin retención alguna. Numeral 1.3 del Artículo 1, ídem.

ⁱⁱⁱ El expedidor ordena el débito de su cuenta llevada por el operador designado y solicita que se acrede un importe equivalente en la cuenta del destinatario llevada por el operador designado pagador, sin retención alguna. Numeral 1.4 del Artículo 1, ídem.

^{iv} Artículo 11.2.1.3.1 del Decreto 2555 de 2010. “Objeto. El Presidente de la República, de acuerdo con la ley, ejerce a través de la Superintendencia Financiera de Colombia, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. La Superintendencia Financiera de Colombia tiene por objetivo supervisar el sistema financiero colombiano con el fin de preservar su estabilidad, seguridad y confianza, así como promover, organizar y desarrollar el mercado de valores colombiano y la protección de los inversionistas, ahorradores y asegurados”.

^v Artículo 11.2.1.3.2 del Decreto 2555 de 2010. “Funciones Generales. La Superintendencia Financiera de Colombia ejerce las funciones establecidas en el Decreto 2739 de 1991 y demás normas que la modifiquen o adicionen, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas que lo modifiquen o adicionen, la Ley 964 de 2005 y demás normas que la modifiquen o adicionen, las demás que señalen las normas vigentes y las que le delegue el Presidente de la República”.

^{vi} Son cooperativas de ahorro y crédito los organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera exclusivamente con sus asociados. También lo son aquellas cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito. Su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988.

^{vii} Las asociaciones mutuales son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, constituidas libre y democráticamente por personas naturales, inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales y satisfacer sus necesidades mediante la prestación de servicios de seguridad social.

^{viii} Los fondos de empleados son empresas asociativas de derecho privado sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes, subordinados o asalariados de instituciones o empresas públicas o privadas, con la característica de designar sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social y al crecimiento de sus reservas y fondos.

^{ix} Corte Constitucional. Sentencias C-615 de 2002 y C- 1062 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Sentencia C-352 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa.

^x Corte Constitucional. Sentencia C- 1062 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



JD-S-CA-36452-2020

Bogotá D.C, 11 de diciembre de 2020

Doctor

IVÁN MANTILLA GAVIRIA

Viceministro de Conectividad y Digitalización

MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

Bogotá D.C., Colombia

Asunto: Concepto proyecto de decreto "Por el cual se establecen condiciones para la prestación de los servicios postales de pago de Giro de Pago, Giro de Depósito y Transferencia Postal".

Estimado Dr. Mantilla:

Teniendo en cuenta los cambios hechos al proyecto de decreto de la referencia, divulgado para comentarios del público el 30 de noviembre de 2020, nos permitimos reiterar los siguientes comentarios al Proyecto:

1. De acuerdo con el mandato del literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Gobierno *"regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público"*. La intervención del Estado en el sector financiero, tiene como objetivos centrales la garantía del interés general en las actividades que manejan recursos del público, y su control de riesgos y problemas sistémicos propios del manejo de recursos del público. La Corte Constitucional entendió que *"(...) cualquier actividad que implique esta forma de intermediación de recursos, o la simple captación del ahorro de manos del público, debe quedar sometida a la vigilancia estatal (...) en donde corresponde al Estado conducir la dinámica colectiva hacia el desarrollo económico (...) con el propósito de asegurar la confianza en el sistema financiero, así como garantizar la transparencia de las actividades realizadas por las entidades vigiladas, evitar la comisión de delitos, en especial, relacionados con el lavado de activos, y proteger los intereses de terceros de buena fe que pueden resultar lesionados por operaciones de mercado irregulares, inseguras o inadecuadas"*¹.

En virtud de lo anterior, la intervención se configuró mediante la Ley 35 de 1993 que regula las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra actividad relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Así mismo, el Gobierno interviene en materia de supervisión para el control de los riesgos y problemas sistémicos a través de instituciones de protección como lo son la Superintendencia Financiera de Colombia y las entidades de salvamento, respaldo y garantía como FOGAFIN.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-1062 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Unánime.

**BANCO DE LA REPÚBLICA
COLOMBIA**

JD-S-CA-36452-2020

La reciente crisis financiera global demostró “*la necesidad de analizar el sistema financiero en su conjunto y no en cada una de sus partes. Por ello, hay una tendencia a contar con un regulador y un supervisor integrado*”², concentrado actualmente en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (a través de la URF), el Banco de la República y la Superintendencia Financiera, todos los que “*cuentan con instrumentos para tomar medidas de orden macro y micro prudenciales*”³.

En este contexto, y en el marco la inclusión financiera y la adopción de políticas públicas de largo plazo, y con el objetivo de agilizar y abaratar las transacciones en el país, la Ley 1735 de 2014 creó las sociedades especializadas en depósitos electrónicos, SEDPES, como nuevo intermediario financiero, con vocación exclusiva de realizar pagos electrónicos. Este tipo de entidades, están limitadas a los servicios de transferencia y pagos y toman como referencia las actividades autorizadas para los establecimientos bancarios en el numeral 1 del artículo 7 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, restringido a lo transaccional. Según lo previsto en los artículos 2.1.15.1.1. y siguientes del Decreto 2555 de 2010, las SEDPES maneja recursos del público a través de la prestación de sus servicios de depósito electrónico, pero no permite la captación a través de, por ejemplo, el depósito a término o cuentas corrientes.

El proyecto de decreto sometido a comentarios, permite a las sociedades de servicios postales la creación de depósitos electrónicos transaccionales para manejar recursos del público, sin necesidad de convertirse en SEDPES, y fuera del marco institucional de intervención previsto en el literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política.

2. En la Sentencia C-823 de 2011 la Corte Constitucional expresó que la Ley 1369 de 2009 puede regular los servicios postales como un servicio no financiero al permitir el “transporte” de recursos dineros entre lugares geográficos diferentes⁴, considerando las operaciones de servicios postales como neutras⁵ con un bajo riesgo para el público o usuario del servicio.

Sin embargo, los servicios que reglamenta el proyecto de decreto no se prestan a través del transporte de recursos dineros. En el caso del servicio de transporte un usuario tendría que entregar recursos en una ubicación y que estos sean transportados físicamente a otra para ser entregados a otro usuario. En el giro de pago, giro de depósito y transferencia postal se amplía este universo a transacciones que ocurren entre cuentas de depósito que permiten el

² Regulación y Gestión de Riesgos Financieros: una visión comparada. ASOBANCARIA. Octubre de 2018. Pgs. 61 y ss.

³ Ídem.

⁴ “*El servicio postal de pago nace con el propósito de facilitar la transferencia de recursos entre dos puntos geográficos distintos, a partir de una orden del remitente, con destino al receptor señalado de los recursos. Los servicios de giro no constituyen por definición un instrumento o un sistema de pago, sino un mecanismo de transferencia de un mensaje con un valor determinado.*” Sentencia C-823 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa - 2 de noviembre de 2011.

⁵ “*Las operaciones bancarias se clasifican en activas, pasivas y neutras. En las primeras, se incluyen las actividades en las que el establecimiento crediticio asume una posición de acreedor frente al cliente, entre las cuales se cuentan fundamentalmente los préstamos, las aperturas de créditos, los descuentos, entre otros. Las operaciones pasivas se definen, por el contrario, por la posición de deudor que asume el establecimiento de crédito. Entre estas aparecen los depósitos bancarios y los redescuentos.*” Sentencia C-823 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa - 2 de noviembre de 2011.

**BANCO DE LA REPÚBLICA
COLOMBIA**

JD-S-CA-36452-2020

“almacenamiento”, “acumulación” y “conservación” de fondos de los clientes por períodos de tiempo determinados, con la promesa de su eventual devolución, de manera idéntica a los recursos que el sistema financiero capta del público. Esta actividad expone los recursos del público a riesgos de fraude, robo, o insolvencia, constituyen operaciones pasivas, y se cruzan los linderos de la captación masiva⁶.

Estos servicios se prestarían sin los estándares de protección que el Estado impone a través de su marco regulatorio y de una supervisión especializada e intensiva por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia a pesar de ser en esencia iguales.

Entre otras muchas diferencias, el servicio de cuentas de depósito a través de los operadores de pagos postales propuesto en el Proyecto de Decreto no considera la protección al consumidor a través de los seguros de depósito, que sí ofrece el sistema financiero como uno de sus pilares de confiabilidad del público. El seguro de depósito es una figura que no sólo ofrece a los consumidores una protección especial a las pérdidas que se podrían ocasionar ante la liquidación de una entidad financiera, sino que además funciona como mitigante de riesgos sistémicos, en tanto puede prevenir corridas de los depósitos de bancos ante situaciones de crisis, e incluso, una posible afectación del sistema de pagos. Es claro que, si los depositantes saben que su dinero está protegido por un seguro de depósito, son pocos los motivos para retirarlo en tales situaciones especiales.

3. Por lo anterior, los giros y transferencias postales con base en cuentas de depósito, de que trata el Proyecto de Decreto, son sustitutos de las cuentas de depósito y los depósitos electrónicos emitidos por las entidades financieras.

La oferta tradicional de servicios transaccionales de las entidades financieras, la ampliación de la oferta desde el perímetro financiero con la introducción de cuentas de trámite simplificado y depósitos electrónicos, además de la creación de las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE), ha permitido que se conforme un ecosistema de pagos sólido con un alto potencial para avanzar en el cubrimiento de los segmentos de la población que hoy no están bancarizados. En efecto, como resultado de esto, actualmente operan en el país cinco SEDPEs y sistemas transaccionales móviles basados en cuentas de ahorro electrónicas (de trámite simplificado) como Daviplata y Nequi.

⁶ “Los operadores postales no están autorizados por la ley para la realización de actividades financieras ni para el desarrollo de actividades de captación. Como se evidencia de la normatividad que determina qué operaciones constituyen captación de recursos, los operadores postales reciben unas sumas para ser entregadas a un destinatario, operación por la cual cobran una tarifa a título de retribución del servicio prestado. Tampoco adelantan actividades de intermediación de financiera, puesto que no actúan en la economía con el objetivo de recaudar dineros de un sector para ubicarlos en otro con fines de impulsar la actividad económica. Dado lo anterior, el hecho de que los servicios postales realicen servicios de pago o giro, no desnaturaliza la función principal de servicio público que cumplen los operadores postales.” Sentencia C-823 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa - 2 de noviembre de 2011.

**BANCO DE LA REPÚBLICA
COLOMBIA**

JD-S-CA-36452-2020

Desde una visión prospectiva, alrededor del 36% de los giros postales se llevan a cabo en las cinco ciudades principales del país y la mitad de los giros (tanto por origen como por destino) en las 20 ciudades principales, en donde la oferta de servicios financiera y de comunicaciones es amplia. De esta manera, los servicios postales de pago⁷ se constituyen en facilitadores del uso del efectivo en plazas donde ya es más eficiente la provisión de transferencia de fondos a través del sistema financiero porque mientras que las transferencias a través de los operadores postales de pago tienen comisiones desde el 2,7% del giro (para valores superiores a los 300.000) hasta un 18% (para giros inferiores a los \$200.000)⁸, dichas transferencias no tienen ningún costo si se hacen a través de las SEDPE o de operadores de cuentas de ahorro electrónicas (como Daviplata, Movii o Nequi).

En este sentido, estos servicios entrarían a competir directamente con los productos transaccionales ofrecidos por el sistema financiero, en particular respecto de los servicios prestados por el sistema financiero en las plazas donde la oferta financiera, las comunicaciones, las tecnologías y la red de corresponsales bancarios y de cajeros son adecuadas, y en un futuro, en otras plazas donde se podría ampliar esta oferta. Es decir, estos servicios no están necesariamente ampliando el acceso de la población, y sí en cambio reduciendo el estándar de protección y beneficios que podrían obtenerse de este.

Considerando los objetivos de inclusión financiera, es recomendable invertir los esfuerzos regulatorios en el desarrollo del ecosistema financiero y la inclusión financiera en el país, en lugar de potencializar el uso de servicios de postales de pago en efectivo que muestran ineficiencia y altos costos en operaciones formales.

4. Profundizando en este mismo argumento, es importante destacar que desde 2006, con la Banca de las Oportunidades, el Gobierno Nacional ha avanzado en el desarrollo de la estrategia nacional de inclusión financiera con el objetivo de permitir “*la ejecución de diversas iniciativas de inclusión financiera, como ampliar la cobertura geográfica regional y crear productos de ahorro simplificados con menores costos y requisitos de acceso*”. Esta política ha sido fortalecida gradualmente a través de los planes nacionales de desarrollo. Así, en el Plan de 2006-2010 se fijó como acción a largo plazo la creación de “*las condiciones necesarias para facilitar el acceso y uso de servicios financieros integrales y se fortaleció la institucionalidad de Banca de Oportunidades*”. Con el Plan 2010-2014 se adoptó la meta de inclusión y se consideraron “*medidas para garantizar la oferta en regiones apartadas, diseñar productos adecuados para los diferentes segmentos poblacionales y promover la educación económica y financiera*”. En el Plan 2014-2018 se adicionaron las metas de monitoreo y seguimiento de los avances en la inclusión financiera.⁹

El CONPES 3956 del 8 de enero de 2019 establece dentro de la Línea de acción 7, que “*la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Superintendencia Financiera de Colombia establecerán una agenda de*

⁷ Cálculos propios con base en estadísticas del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

⁸ Ibid, CRC (2018).

⁹ Estrategia Nacional de Inclusión Financiera. Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera. 2016.

**BANCO DE LA REPÚBLICA
COLOMBIA**

JD-S-CA-36452-2020

trabajo para la inclusión financiera de Mipymes en el marco del trabajo de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera. La agenda incluirá la promoción de condiciones habilitantes para que se desarrollen instrumentos de financiamiento a Mipymes, promoviendo la eficiencia, competencia y la reducción de costos administrativos en el mercado del financiamiento. Esta agenda debe tener claras metas de reglamentación de los nuevos instrumentos y figuras que propone el mercado y proponer una vigilancia homogénea para cada servicio, independientemente de la entidad que la desarrolle y su naturaleza jurídica”.

La Directora del DNP señaló en el marco del 10mo Congreso Asomicrofinanzas que tuvo lugar el 25 de julio de 2019, que “*la inclusión financiera contribuye a reducir las vulnerabilidades de los hogares de menores ingresos y la desigualdad entre países*”, por lo que, como parte de la agenda de dicha entidad, se ha incluido “*garantizar que la población vulnerable tenga el mismo derecho a los recursos económicos, la propiedad y las nuevas tecnologías, así como los servicios financieros*”¹⁰.

Es claro que, desde hace más de 10 años, el Gobierno Nacional ha venido tomando varias medidas para ampliar el acceso a los servicios financieros con el objetivo de lograr una mayor inclusión financiera de los diversos sectores de la población colombiana. Para lo anterior se ha ido construyendo un marco regulatorio dirigido a lograr tal objetivo, promoviendo el acceso a diferentes servicios formales y ampliando el uso de transacciones electrónicas.

Ampliar los servicios de los operadores postales de pago, permitiéndoles ofrecer cuentas de depósito, facilita aún más las transferencias en efectivo en plazas donde la oferta del sector financiero y de telecomunicaciones es adecuada, en contravía de la política pública de profundización de los pagos electrónicos desde el perímetro financiero que, como ya se ha indicado, en el largo plazo, dada su estructura de economías de escala y de red, reduciría los costos de los servicios de pagos frente a operar en dinero en efectivo y le permitiría al gobierno avanzar en las metas de inclusión financiera.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones¹¹ ha señalado que “*los prestadores de servicios financieros advierten cierta desigualdad con los giros postales por las condiciones y contraprestaciones que le son demandadas como entidad bancaria, entre ellas el cobro de IVA y el cobro a los usuarios del gravamen por movimientos financieros (...) A partir de lo anterior, se infiere que las cargas regulatorias y de control diferentes entre los servicios financieros y los servicios postales de pago crean ciertas ventajas y desventajas para las dos partes (...)*”.

La diferencia en los estándares regulatorios de estos nuevos servicios en el perímetro de servicios postales, frente al perímetro financiero, segmentaría el mercado en un campo de juego desequilibrado para la competencia y susceptible de arbitrajes regulatorios, en favor del conjunto

¹⁰ <https://www.dnp.gov.co/Paginas/DNP-anuncio-documento-CONPES-Inclusion-y-educacion-financiera-.aspx>

¹¹ Comisión de Regulación de Comunicaciones. 2018. Revisión del mercado de giros y aprovechamiento de la red de giros para promover la inclusión financiera en Colombia.

**BANCO DE LA REPÚBLICA
COLOMBIA**

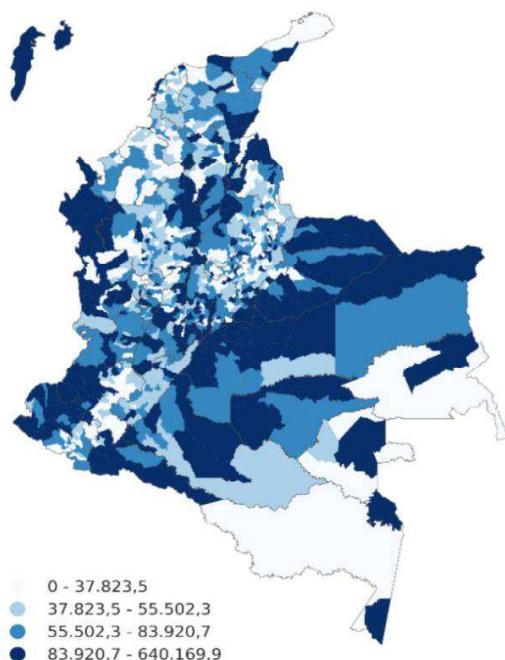
JD-S-CA-36452-2020

de servicios con menor protección y en contravía de los objetivos de la política pública de inclusión financiera, como ya se mencionó.

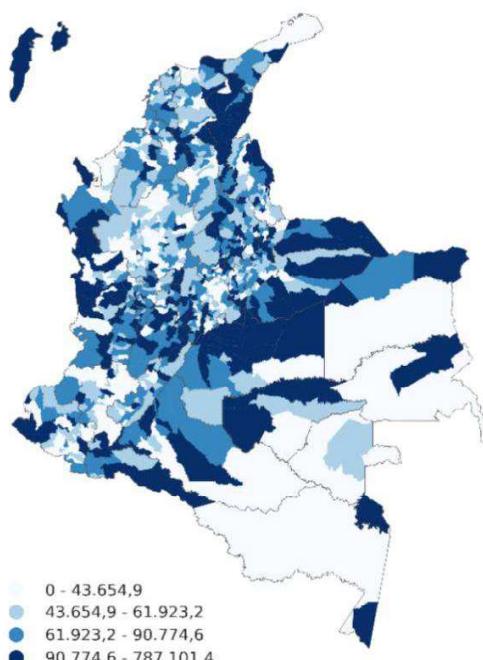
Lo anterior tiene mayor relevancia si se considera que los giros por origen y destino son mucho más densos (en términos de monto por habitante) en áreas del país relacionadas históricamente con la minería ilegal, como el Chocó y Antioquia; actividades asociadas al narcotráfico como en el bajo Cauca, Putumayo, y algunos de los departamentos de los Llanos orientales; y actividades asociadas al terrorismo como el Catatumbo y la región del Atrato y el Sinú. Ampliar la oferta de servicios transaccionales en efectivo en el mundo postal sin una regulación equiparable a la de los servicios financieros, podría facilitar aún más la movilización de recursos en efectivo asociados a estas actividades subterráneas (Gráfico 1).

Gráfico 1. Valor de los giros por habitante, pesos

A. Segundo municipio de origen
Valor de los giros por habitante (pesos)



B. Segundo municipio de destino
Valor de los giros por habitante (pesos)



Fuente: Boletín trimestral sector postal, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2020).

- Finalmente, habilitar la interoperabilidad para conectar las redes de cuentas de depósito de los operadores postales de pago podría llevar a que se conformen sistemas de compensación y liquidación de la misma naturaleza que los sistemas ya contemplados en el ámbito de la regulación

**BANCO DE LA REPÚBLICA
COLOMBIA**

JD-S-CA-36452-2020

financiera, creando nuevas asimetrías regulatorias para los sistemas de pago, con los respectivos inconvenientes de manejo diferenciado de riesgos y un campo de juego desequilibrado para la operación y competencia entre estas infraestructuras, que cumplen actualmente fuertes estándares regulatorios, operativos y de riesgos.

6. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se concluye lo siguiente:

- a. En lugar de ahondar las asimetrías regulatorias en la provisión de servicios de pago por parte de los operadores postales de pago y las entidades financieras, se debe propender por limitar o eliminar las brechas existentes.
- b. Para lograr el aprovechamiento de la capilaridad que actualmente ofrecen los operadores postales de pago, se recomienda como alternativa a lo propuesto en el Proyecto de Decreto, que los operadores postales de pago busquen conformar alianzas con el sistema financiero o adquieran licencias SEDPE (Sociedades Especializadas en Depósitos Electrónicos). De esta manera, los servicios que prestan actualmente estos operadores en el marco de los servicios postales podrían incorporarse al ecosistema de pagos que el gobierno colombiano viene fortaleciendo a través de la regulación y supervisión financiera, donde los riesgos asociados al manejo de fondos del público y LA/FT están bien contenidos.
- c. Lo anterior va en línea con la tendencia en muchos países en donde *"el desarrollo de la dimensión financiera de los servicios postales se da principalmente a través de alianzas con el sector financiero, bajo figuras de corresponsalía que aprovechan la capilaridad de la red postal"* (CRC, 2018).

Cordialmente¹,



Alberto Boada Ortiz
Secretario Junta Directiva
Secretaría Junta Directiva

¹ Mbr



JD-S-CA-29807-2020

Bogotá D.C, 15 de octubre de 2020

Doctor
IVÁN MANTILLA GAVIRIA
 Viceministro de Conectividad y Digitalización
 MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES
 Bogotá D.C., Colombia

Asunto: Concepto proyecto de decreto "Por el cual se establecen condiciones para la prestación de los servicios postales de pago de Giro de Pago, Giro de Depósito y Transferencia Postal"

Estimado Dr. Mantilla:

El Proyecto de Decreto, propuesto por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), reglamenta las condiciones para la prestación de los servicios de giro de pago¹, giro de depósito² y transferencia postal³, definidos en la Ley 1442 de 2011, por parte de los operadores de pagos postales o a través de sus colaboradores (personas naturales o jurídicas que disponen de puntos de atención al público, con cupos de prefondeo y medidas de mitigación de riesgos de LA/FT, entre otros aspectos), utilizando cualquier sistema que permita la interoperabilidad entre los operadores de servicios postales de pago.

Lo anterior supone que los usuarios podrán abrir cuentas con estos operadores para debitar y acreditar los montos a ser transferidos por medio del giro o transferencia postal. El Proyecto de Decreto además establece que será el MINTIC quien fijará los montos y plazos máximos de la retención de los fondos de los usuarios por parte de los operadores de pago (en virtud del artículo 4º de la Ley 1369 de 2009).

Teniendo en cuenta lo anterior, se hacen los siguientes comentarios al Proyecto:

1. De acuerdo con el mandato del literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Gobierno *"regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público"*. La intervención del Estado en el sector financiero, tiene como objetivos centrales la garantía del interés general en las actividades que manejan recursos del público,

¹ El usuario ordena el débito de su cuenta llevada por el operador designado y solicita el pago en efectivo del importe íntegro, sin retención alguna, al destinatario.

² El usuario entrega los fondos al operador designado y solicita que se depositen en la cuenta del destinatario, sin retención alguna.

³ El usuario ordena el debido de su cuenta llevada por el operador designado y solicita que se acrede una suma a la cuenta del destinatario, sin retención alguna.

**BANCO DE LA REPÚBLICA
COLOMBIA**

JD-S-CA-29807-2020

y su control de riesgos y problemas sistémicos propios del manejo de recursos del público. La Corte Constitucional entendió que “*(...) cualquier actividad que implique esta forma de intermediación de recursos, o la simple captación del ahorro de manos del público, debe quedar sometida a la vigilancia estatal (...) en donde corresponde al Estado conducir la dinámica colectiva hacia el desarrollo económico (...) con el propósito de asegurar la confianza en el sistema financiero, así como garantizar la transparencia de las actividades realizadas por las entidades vigiladas, evitar la comisión de delitos, en especial, relacionados con el lavado de activos, y proteger los intereses de terceros de buena fe que pueden resultar lesionados por operaciones de mercado irregulares, inseguras o inadecuadas*”⁴.

En virtud de lo anterior, la intervención se configuró mediante la Ley 35 de 1993 que regula las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra actividad relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Así mismo, el Gobierno interviene en materia de supervisión para el control de los riesgos y problemas sistémicos a través de instituciones de protección como lo son la Superintendencia Financiera de Colombia y las entidades de salvamento, respaldo y garantía como FOGAFIN.

La reciente crisis financiera global demostró “*la necesidad de analizar el sistema financiero en su conjunto y no en cada una de sus partes. Por ello, hay una tendencia a contar con un regulador y un supervisor integrado*”⁵, concentrado actualmente en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (a través de la URF), el Banco de la República y la Superintendencia Financiera, todos los que “*cuentan con instrumentos para tomar medidas de orden macro y micro prudenciales*”⁶.

En este contexto, y en el marco la inclusión financiera y la adopción de políticas públicas de largo plazo, y con el objetivo de agilizar y abaratar las transacciones en el país, la Ley 1735 de 2014 creó las sociedades especializadas en depósitos electrónicos, SEDPES, como nuevo intermediario financiero, con vocación exclusiva de realizar pagos electrónicos. Este tipo de entidades, están limitadas a los servicios de transferencia y pagos y toman como referencia las actividades autorizadas para los establecimientos bancarios en el numeral 1 del artículo 7 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, restringido a lo transaccional. Según lo previsto en los artículos 2.1.15.1.1. y siguientes del Decreto 2555 de 2010, las SEDPES maneja recursos del público a través de la prestación de sus servicios de depósito electrónico, pero no permite la captación a través de, por ejemplo, el depósito a término o cuentas corrientes.

El proyecto de decreto sometido a comentarios, permite a las sociedades de servicios postales la creación de depósitos electrónicos transaccionales para manejar recursos del público, sin

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-1062 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Unánime.

⁵ Regulación y Gestión de Riesgos Financieros: una visión comparada. ASOBANCARIA. Octubre de 2018. Pgs. 61 y ss.

⁶ *Idem.*

**BANCO DE LA REPÚBLICA
COLOMBIA**

JD-S-CA-29807-2020

necesidad de convertirse en SEDPES, y fuera del marco institucional de intervención previsto en el literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política.

2. En la Sentencia C-823 de 2011 la Corte Constitucional expresó que la Ley 1369 de 2009 puede regular los servicios postales como un servicio no financiero al permitir el “transporte” de recursos dineros entre lugares geográficos diferentes⁷, considerando las operaciones de servicios postales como neutras⁸ con un bajo riesgo para el público o usuario del servicio.

Sin embargo, los servicios que reglamenta el proyecto de decreto no se prestan a través del transporte de recursos dineros. En el caso del servicio de transporte un usuario tendría que entregar recursos en una ubicación y que estos sean transportados físicamente a otra para ser entregados a otro usuario. En el giro de pago, giro de depósito y transferencia postal se amplía este universo a transacciones que ocurren entre cuentas de depósito que permiten el “almacenamiento”, “acumulación” y “conservación” de fondos de los clientes por períodos de tiempo determinados, con la promesa de su eventual devolución, de manera idéntica a los recursos que el sistema financiero capta del público. Esta actividad expone los recursos del público a riesgos de fraude, robo, o insolvencia, constituyen operaciones pasivas, y se cruzan los linderos de la captación masiva⁹.

Estos servicios se prestarían sin los estándares de protección que el Estado impone a través de su marco regulatorio y de una supervisión especializada e intensiva por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia a pesar de ser en esencia iguales.

Entre otras muchas diferencias, el servicio de cuentas de depósito a través de los operadores de pagos postales propuesto en el Proyecto de Decreto no considera la protección al consumidor a través de los seguros de depósito, que sí ofrece el sistema financiero como uno de sus pilares de confiabilidad del público. El seguro de depósito es una figura que no sólo ofrece a los consumidores una protección especial a las pérdidas que se podrían ocasionar

⁷ “El servicio postal de pago nace con el propósito de facilitar la transferencia de recursos entre dos puntos geográficos distintos, a partir de una orden del remitente, con destino al receptor señalado de los recursos. Los servicios de giro no constituyen por definición un instrumento o un sistema de pago, sino un mecanismo de transferencia de un mensaje con un valor determinado.” Sentencia C-823 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa - 2 de noviembre de 2011.

⁸ “Las operaciones bancarias se clasifican en activas, pasivas y neutras. En las primeras, se incluyen las actividades en las que el establecimiento crediticio asume una posición de acreedor frente al cliente, entre las cuales se cuentan fundamentalmente los préstamos, las aperturas de créditos, los descuentos, entre otros. Las operaciones pasivas se definen, por el contrario, por la posición de deudor que asume el establecimiento de crédito. Entre estas aparecen los depósitos bancarios y los redescuentos.” Sentencia C-823 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa - 2 de noviembre de 2011.

⁹ “Los operadores postales no están autorizados por la ley para la realización de actividades financieras ni para el desarrollo de actividades de captación. Como se evidencia de la normatividad que determina qué operaciones constituyen captación de recursos, los operadores postales reciben unas sumas para ser entregadas a un destinatario, operación por la cual cobran una tarifa a título de retribución del servicio prestado. Tampoco adelantan actividades de intermediación de financiera, puesto que no actúan en la economía con el objetivo de recaudar dineros de un sector para ubicarlos en otro con fines de impulsar la actividad económica. Dado lo anterior, el hecho de que los servicios postales realicen servicios de pago o giro, no desnaturaliza la función principal de servicio público que cumplen los operadores postales.” Sentencia C-823 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa - 2 de noviembre de 2011.

**BANCO DE LA REPÚBLICA
COLOMBIA**

JD-S-CA-29807-2020

ante la liquidación de una entidad financiera, sino que además funciona como mitigante de riesgos sistémicos, en tanto puede prevenir corridas de los depósitos de bancos ante situaciones de crisis, e incluso, una posible afectación del sistema de pagos. Es claro que, si los depositantes saben que su dinero está protegido por un seguro de depósito, son pocos los motivos para retirarlo en tales situaciones especiales.

3. Por lo anterior, los giros y transferencias postales con base en cuentas de depósito, de que trata el Proyecto de Decreto, son sustitutos de las cuentas de depósito y los depósitos electrónicos emitidos por las entidades financieras.

La oferta tradicional de servicios transaccionales de las entidades financieras, la ampliación de la oferta desde el perímetro financiero con la introducción de cuentas de trámite simplificado y depósitos electrónicos, además de la creación de las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE), ha permitido que se conforme un ecosistema de pagos sólido con un alto potencial para avanzar en el cubrimiento de los segmentos de la población que hoy no están bancarizados. En efecto, como resultado de esto, actualmente operan en el país cinco SEDPEs y sistemas transaccionales móviles basados en cuentas de ahorro electrónicas (de trámite simplificado) como Daviplata y Nequi.

Desde una visión prospectiva, alrededor del 36% de los giros postales se llevan a cabo en las cinco ciudades principales del país y la mitad de los giros (tanto por origen como por destino) en las 20 ciudades principales, en donde la oferta de servicios financieros y de comunicaciones es amplia. De esta manera, los servicios postales de pago¹⁰ se constituyen en facilitadores del uso del efectivo en plazas donde ya es más eficiente la provisión de transferencia de fondos a través del sistema financiero porque mientras que las transferencias a través de los operadores postales de pago tienen comisiones desde el 2,7% del giro (para valores superiores a los 300.000) hasta un 18% (para giros inferiores a los \$200.000)¹¹, dichas transferencias no tienen ningún costo si se hacen a través de las SEDPE o de operadores de cuentas de ahorro electrónicas (como Daviplata, Movii o Nequi).

En este sentido, estos servicios entrarían a competir directamente con los productos transaccionales ofrecidos por el sistema financiero, en particular respecto de los servicios prestados por el sistema financiero en las plazas donde la oferta financiera, las comunicaciones, las tecnologías y la red de corresponsales bancarios y de cajeros son adecuadas, y en un futuro, en otras plazas donde se podría ampliar esta oferta. Es decir, estos servicios no están necesariamente ampliando el acceso de la población, y sí en cambio reduciendo el estándar de protección y beneficios que podrían obtenerse de este.

¹⁰ Cálculos propios con base en estadísticas del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

¹¹ Ibid, CRC (2018).

**BANCO DE LA REPÚBLICA
COLOMBIA**

JD-S-CA-29807-2020

Considerando los objetivos de inclusión financiera, es recomendable invertir los esfuerzos regulatorios en el desarrollo del ecosistema financiero y la inclusión financiera en el país, en lugar de potencializar el uso de servicios de postales de pago en efectivo que muestran ineficiencia y altos costos en operaciones formales.

4. Profundizando en este mismo argumento, es importante destacar que desde 2006, con la Banca de las Oportunidades, el Gobierno Nacional ha avanzado en el desarrollo de la estrategia nacional de inclusión financiera con el objetivo de permitir “*la ejecución de diversas iniciativas de inclusión financiera, como ampliar la cobertura geográfica regional y crear productos de ahorro simplificados con menores costos y requisitos de acceso*”. Esta política ha sido fortalecida gradualmente a través de los planes nacionales de desarrollo. Así, en el Plan de 2006-2010 se fijó como acción a largo plazo la creación de “*las condiciones necesarias para facilitar el acceso y uso de servicios financieros integrales y se fortaleció la institucionalidad de Banca de Oportunidades*”. Con el Plan 2010-2014 se adoptó la meta de inclusión y se consideraron “*medidas para garantizar la oferta en regiones apartadas, diseñar productos adecuados para los diferentes segmentos poblacionales y promover la educación económica y financiera*”. En el Plan 2014-2018 se adicionaron las metas de monitoreo y seguimiento de los avances en la inclusión financiera.¹²

El CONPES 3956 del 8 de enero de 2019 establece dentro de la Línea de acción 7, que “*la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Superintendencia Financiera de Colombia establecerán una agenda de trabajo para la inclusión financiera de Mipymes en el marco del trabajo de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera. La agenda incluirá la promoción de condiciones habilitantes para que se desarrolleen instrumentos de financiamiento a Mipymes, promoviendo la eficiencia, competencia y la reducción de costos administrativos en el mercado del financiamiento. Esta agenda debe tener claras metas de reglamentación de los nuevos instrumentos y figuras que propone el mercado y proponer una vigilancia homogénea para cada servicio, independientemente de la entidad que la desarrolle y su naturaleza jurídica*”.

La Directora del DNP señaló en el marco del 10mo Congreso Asomicrofinanzas que tuvo lugar el 25 de julio de 2019, que “*la inclusión financiera contribuye a reducir las vulnerabilidades de los hogares de menores ingresos y la desigualdad entre países*”, por lo que, como parte de la agenda de dicha entidad, se ha incluido “*garantizar que la población vulnerable tenga el mismo derecho a los recursos económicos, la propiedad y las nuevas tecnologías, así como los servicios financieros*”¹³.

¹² Estrategia Nacional de Inclusión Financiera. Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera. 2016.

¹³ <https://www.dnp.gov.co/Paginas/DNP-anuncio-documento-CONPES-Inclusion-y-educacion-financiera-.aspx>

**BANCO DE LA REPÚBLICA
COLOMBIA**

JD-S-CA-29807-2020

Es claro que, desde hace más de 10 años, el Gobierno Nacional ha venido tomando varias medidas para ampliar el acceso a los servicios financieros con el objetivo de lograr una mayor inclusión financiera de los diversos sectores de la población colombiana. Para lo anterior se ha ido construyendo un marco regulatorio dirigido a lograr tal objetivo, promoviendo el acceso a diferentes servicios formales y ampliando el uso de transacciones electrónicas.

Ampliar los servicios de los operadores postales de pago, permitiéndoles ofrecer cuentas de depósito, facilita aún más las transferencias en efectivo en plazas donde la oferta del sector financiero y de telecomunicaciones es adecuada, en contravía de la política pública de profundización de los pagos electrónicos desde el perímetro financiero que, como ya se ha indicado, en el largo plazo, dada su estructura de economías de escala y de red, reduciría los costos de los servicios de pagos frente a operar en dinero en efectivo y le permitiría al gobierno avanzar en las metas de inclusión financiera.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones¹⁴ ha señalado que “*los prestadores de servicios financieros advierten cierta desigualdad con los giros postales por las condiciones y contraprestaciones que le son demandadas como entidad bancaria, entre ellas el cobro de IVA y el cobro a los usuarios del gravamen por movimientos financieros (...) A partir de lo anterior, se infiere que las cargas regulatorias y de control diferentes entre los servicios financieros y los servicios postales de pago crean ciertas ventajas y desventajas para las dos partes (...)*”.

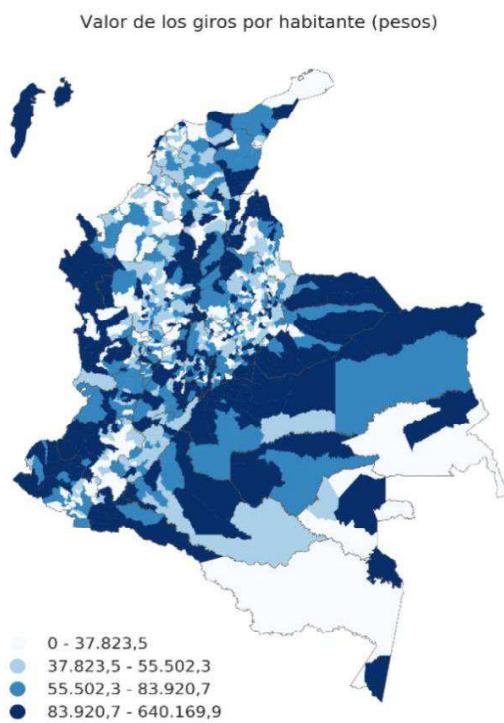
La diferencia en los estándares regulatorios de estos nuevos servicios en el perímetro de servicios postales, frente al perímetro financiero, segmentaría el mercado en un campo de juego desequilibrado para la competencia y susceptible de arbitrajes regulatorios, en favor del conjunto de servicios con menor protección y en contravía de los objetivos de la política pública de inclusión financiera, como ya se mencionó.

Lo anterior tiene mayor relevancia si se considera que los giros por origen y destino son mucho más densos (en términos de monto por habitante) en áreas del país relacionadas históricamente con la minería ilegal, como el Chocó y Antioquia; actividades asociadas al narcotráfico como en el bajo Cauca, Putumayo, y algunos de los departamentos de los Llanos orientales; y actividades asociadas al terrorismo como el Catatumbo y la región del Atrato y el Sinú. Ampliar la oferta de servicios transaccionales en efectivo en el mundo postal sin una regulación equiparable a la de los servicios financieros, podría facilitar aún más la movilización de recursos en efectivo asociados a estas actividades subterráneas (Gráfico 1).

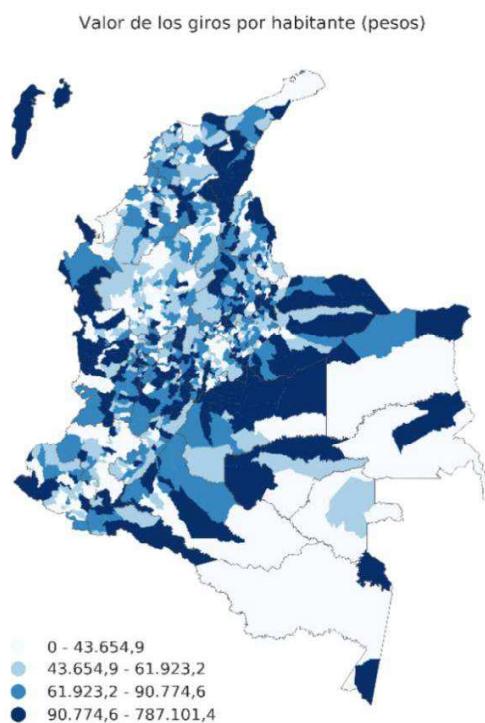
¹⁴ Comisión de Regulación de Comunicaciones. 2018. Revisión del mercado de giros y aprovechamiento de la red de giros para promover la inclusión financiera en Colombia.

Gráfico 1. Valor de los giros por habitante, pesos

A. Según municipio de origen



B. Según municipio de destino



Fuente: Boletín trimestral sector postal, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2020).

5. Finalmente, habilitar la interoperabilidad para conectar las redes de cuentas de depósito de los operadores postales de pago podría llevar a que se conformen sistemas de compensación y liquidación de la misma naturaleza que los sistemas ya contemplados en el ámbito de la regulación financiera, creando nuevas asimetrías regulatorias para los sistemas de pago, con los respectivos inconvenientes de manejo diferenciado de riesgos y un campo de juego desequilibrado para la operación y competencia entre estas infraestructuras, que cumplen actualmente fuertes estándares regulatorios, operativos y de riesgos.
6. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se concluye lo siguiente:
 - a. En lugar de ahondar las asimetrías regulatorias en la provisión de servicios de pago por parte de los operadores postales de pago y las entidades financieras, se debe propender por limitar o eliminar las brechas existentes.

BANCO DE LA REPÚBLICA
COLOMBIA

JD-S-CA-29807-2020

- b. Para lograr el aprovechamiento de la capilaridad que actualmente ofrecen los operadores postales de pago, se recomienda como alternativa a lo propuesto en el Proyecto de Decreto, que los operadores postales de pago busquen conformar alianzas con el sistema financiero o adquieran licencias SEDPE (Sociedades Especializadas en Depósitos Electrónicos). De esta manera, los servicios que prestan actualmente estos operadores en el marco de los servicios postales podrían incorporarse al ecosistema de pagos que el gobierno colombiano viene fortaleciendo a través de la regulación y supervisión financiera, donde los riesgos asociados al manejo de fondos del público y LA/FT están bien contenidos.
- c. Lo anterior va en línea con la tendencia en muchos países en donde *"el desarrollo de la dimensión financiera de los servicios postales se da principalmente a través de alianzas con el sector financiero, bajo figuras de corresponsalía que aprovechan la capilaridad de la red postal"* (CRC, 2018).

Cordialmente,



Alberto Boada Ortiz
Secretario Junta Directiva
Secretaría Junta Directiva