

1.2 Subdirección de Desarrollo de Mercados



Radicado: URF-E-2026-000007
Bogotá D.C., 16 de enero de 2026 15:13

Bogotá, enero 16 de 2026

MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

Fecha: 2026-01-16 15:54:24 Numero Folios: 6

Radicado: 261004467



A cargo de: Paola Elvira Thiriat Tovar
Trámite A: 2.2.1.1. SIC GIT de Gestión de Espectro radioeléctrico
Remitente: UNIDAD DE PROYECCION NORMATIVA Y ESTUDIO

Doctora

CARINA MURCIA YELA

MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

Edificio Murillo Toro Cra. 8a entre calles 12A y 12B

Ciudad

Radicado entrada

No. Expediente 1777/2026/OFI

Asunto: Concepto sobre el 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, Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 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"*

Respetada doctora Carina:

De manera atenta remitimos los comentarios frente al proyecto de decreto mediante el cual el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones reglamenta las condiciones para la prestación de los servicios de giro de pago, giro de depósito y transferencia postal, definidos en la Ley 1442 del 2011.

Para efectos del análisis que corresponde realizar a esta Unidad desde el ámbito de su competencia, estimamos pertinente resaltar que se advierte que las disposiciones proyectadas plantean actividades cuyo alcance es propio de la actividad financiera, al



permitir operaciones que por su funcionalidad y sentido económico se enmarcarían en la captación masiva de recursos del público y en actividades reguladas actualmente bajo el esquema de licencias financieras.

Ahora bien, entendiendo que el aspecto planteado por esta Unidad ha sido materia de diversos análisis y consideraciones, pero siendo imperativo para esta dependencia preservar el tratamiento uniforme de actividades que tienen el carácter de financieras, la integridad y coherencia del régimen a ellas aplicable, pero especialmente la protección de los recursos del público, a continuación, se presentan los siguientes comentarios:

1. Alcance de algunas de las operaciones previstas en el proyecto de decreto. Su identidad con operaciones financieras que implican la captación masiva de recursos del público

Esta Unidad no desconoce que el debate jurídico conceptual en torno a la frontera regulatoria entre las actividades financieras y las que se hacen desde al ámbito postal ha sido amplio y complejo. La doctrina y la jurisprudencia han reconocido la evidente similitud, e incluso identidad, de algunas operaciones realizadas por instituciones financieras y operadores postales, reconociendo la coexistencia de esos dos regímenes, pero planteando, a nuestro juicio, con absoluta claridad, cuándo ciertas operaciones deben ser entendidas como propias del perímetro de la regulación financiera.

Para el efecto estimamos pertinente plantear las siguientes consideraciones:

a. Servicios postales de pago y perímetro de la actividad financiera. Jurisprudencia sobre la actividad de captación de recursos del público y los servicios postales de pago

En la Sentencia C-823 de 2011 la Corte Constitucional concluyó, entre otros que "la Constitución no define expresamente cuáles actividades deben clasificarse como financieras, razón por la cual no es posible colegir a partir de la sola normatividad superior que, por mandato de la Constitución, la prestación de servicios postales de pago debe clasificarse dentro del grupo de las actividades financieras".

Adicionalmente el máximo Tribunal Constitucional aseveró sobre los servicios postales de pago que: "En definitiva, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, y de la regulación de las distintas actividades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera, no se trata de actividades financieras, o que constituya una simple





provisión de un servicio de transporte, puesto que está atada a la garantía y la eficacia de un derecho fundamental, cual es el derecho a la correspondencia y a su privacidad. Los servicios postales de pago no se confunden materialmente con las actividades financieras, lo que no obsta para advertir que, dada la tecnificación de las comunicaciones, el mecanismo a través del cual operan los giros postales y los giros bancarios sea probablemente el mismo, un mecanismo electrónico, siendo esta, de momento, la única real similitud que se percibe entre las dos instituciones”.

Debe resaltarse que tan precisa conclusión partió de un presupuesto planteado con absoluta claridad en la providencia: **“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”.** Y reitera la providencia que los servicios postales de pago implican **“una transferencia de fondos entre dos lugares geográficos distintos”** (se resalta).

Esta reseña de jurisprudencia, que podría ser más extensa, plantea a nuestro juicio, con meridiana claridad que si bien los servicios postales de pago suponen el manejo de fondos, no deben considerarse a la luz de los preceptos de la Ley 1369 de 2009 como servicios financieros a pesar de la identidad de algunos de éstos con los primeros, asumiendo sí que son actividades que se encuentran por fuera del perímetro regulatorio financiero porque no implican la captación masiva de recursos del público a la luz de los criterios previstos en el Decreto 1981 de 1988, normativa a partir de la cual la Superintendencia Financiera ha construido la frontera de la actividad financiera.

Del análisis de la Corte debe resaltarse además la consideración que hizo de la clasificación de las operaciones bancarias en activas, pasivas y neutras. Citando distintas fuentes doctrinales la Corte señaló que *“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.*

Las operaciones neutras son aquellas en las que el establecimiento crediticio o bancario no asume ningún riesgo, pero que adelanta en virtud de que son actividades



instrumentales a las demás, por cuya prestación el establecimiento bancario cobra una comisión”.

Y en punto al estudio que abordaba señaló que “la caracterización de los servicios postales de pago como operaciones neutras no soluciona por sí sola, al propósito de determinar si tales servicios son o no financieros”.

Obsérvese por lo tanto que la exclusión de los servicios postales de pago parte de un principio según el cual no pueden implicar la captación masiva de recursos del público. Resulta tan categórica esta afirmación que la misma Corte entiende conceptualmente los servicios postales de pago como una operación neutra, similar a las facilidades bancarias que permiten la transferencia de fondos entre un lugar y otro, pero reiterando que nunca puede suponer la captación de recursos a la manera de un depósito, puesto que implica una asunción de riesgos.

Como se expondrá más adelante, la descripción realizada por la Corte Constitucional de las operaciones neutras no coincide con la operación de giro de depósito postal que se pretende reglamentar en el proyecto de decreto, razón por lo cual no resultan aplicables los postulados expuestos en la Sentencia C-823 de 2011.

b. Algunas de las operaciones previstas en el proyecto de decreto frente al perímetro de la regulación financiera

Esta Unidad observa que las operaciones previstas en el proyecto de decreto que se refieren a “una cuenta llevada por el operador”, ubican a éste en posición de captar masivamente recursos del público, actividad no permitida a los operadores postales y que es propia de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.

En efecto, en línea con la aproximación precedente, adoptada por la jurisprudencia y la doctrina, entendemos que conceptualmente los servicios postales de pago suponen la transferencia de dinero de un lugar a otro, en virtud de un contrato de mandato, mediante el cual el mandante instruye al operador postal para que actúe como mandatario y entregue unos recursos a un beneficiario.

En la operación, el operador postal sirve de canal para materializar el traspaso de los recursos y mantiene bajo su custodia los dineros objeto de la operación solo durante el lapso que le toma realizar la entrega de estos. El contrato de mandato que aquí se configura es de ejecución instantánea, y necesariamente la totalidad de los recursos objeto del giro deben ser entregados al beneficiario en una única operación.





En ese sentido, en la operación de giro el operador postal debe entregar los recursos de manera íntegra al beneficiario, y no podrá ni retenerlos, ni entregarlos de manera fraccionada, aun cuando ésta fuera la voluntad del beneficiario, tal como lo estipula la Ley 1442 de 2011. De hecho, los giros aun cuando suponen el manejo de recursos, no pueden conllevar a la realización de una operación pasiva de captación. El manejo de los recursos se da como consecuencia del mandato antes explicado y solo por el tiempo requerido para el cumplimiento de su objeto, pero en ningún caso dicha facultad se extiende a otras actividades.

Así las cosas, entendemos que la actividad de administración de cuentas propuesta en el proyecto configura una actividad privativa de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, por cuanto supone la recepción de recursos del público y su administración excediendo la naturaleza de los giros postales conforme fue explicada anteriormente.

Este aspecto resulta de la mayor relevancia. La doctrina reconoce que actividades como la intermediación en pagos, giros y transferencias se enmarcan en operaciones que tienen como subyacente contractual el mandato. En éstas hay una provisión de fondos destinada a que los mismos se coloquen en un lugar distinto a favor del mismo remitente o de un tercero. En otras palabras, el encargo -mandato- consiste en transferir una provisión o monto de recursos de un lugar a otro¹.

En línea con lo anterior, como se mencionaba, la doctrina y la misma regulación han reconocido la clasificación tradicional de las operaciones financieras en operaciones activas, pasivas y neutras según su naturaleza. Esta clasificación, si bien es propia de las operaciones bancarias, se ha empleado, como hemos señalado, para analizar la naturaleza de transacciones realizadas por terceros, atendiendo el contenido y alcance de éstas.

En las primeras, activas, se está frente a operaciones generalmente enmarcadas en contratos de mutuo, en virtud de los cuales una institución entrega recursos que deben posteriormente ser entregados por el deudor en el plazo y condiciones pactadas. En las pasivas, que generalmente obedecen a contratos de depósito, la institución capta masivamente dinero del público, recursos que deben ser restituidos a los depositantes en los términos y condiciones pactados, a la vista o a término. Se resalta que en estas la entidad acumula recursos de terceros que tiene la responsabilidad de custodiar y devolver, esencia de la regulación prudencial financiera.

¹ Rodríguez Azuero, Sergio. Contratos Bancarios. Ed. Legis 2009. Págs 734 y siguientes.



Y por último, en las operaciones neutras, entre ellas los giros y otras actividades de pagos, la entidad no adquiere la condición de acreedor o deudor, sino que recibe un encargo para hacer una gestión, generalmente de transferir recursos².

Ahora bien, conforme a las definiciones contenidas en la regulación postal y los considerandos referidos en el proyecto de decreto, es necesario tener en cuenta la naturaleza jurídica de las operaciones de giro de depósito y su implicación respecto de los postulados previstos para la configuración de la conducta de captación masiva y habitual de recursos del público (Decreto 1981 de 1998). De su simple lectura resulta fácil concluir que estas operaciones corresponden a el contrato de depósito regulado en el artículo 1179 del Código de Comercio³, catalogados por la doctrina como depósitos irregulares que son propios de actividad financiera.

En ese sentido, para la Unidad de Regulación Financiera la reglamentación de los servicios postales de pago propuesta, tipifica una actividad financiera relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público a la que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 y el artículo 335 de la Constitución Política, y la cual únicamente puede ser ejercida por las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera, las cuales deben cumplir con la regulación financiera aplicable.

c. Identidad de la estructura y funcionamiento de las operaciones reglamentadas con los productos y servicios propios de las licencias financieras.

Las disposiciones consignadas en las leyes 1369 de 2009 y 1442 de 2011 y sus desarrollos reglamentarios se identifican plenamente con la estructura y funcionamiento de algunos productos y servicios ofrecidos y prestados por entidades financieras, lo cual representa un arbitraje regulatorio frente a actividades que comportan la misma naturaleza y riesgos.

Sobre el particular se debe tener en cuenta lo previsto en la Ley 1735 de 2014 y sus decretos reglamentarios, los cuales definieron el régimen específico para las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos SEDPE, y que tuvieron como propósito el aprovechamiento de la infraestructura tecnológica disponible y la

² *Ibidem*, págs., 152 y siguientes.

³ **ARTÍCULO 1179. DEPÓSITO DE COSAS FUNGIBLES.** En el depósito de cosas fungibles el depositante podrá convenir con el depositario en que le restituya cosas de la misma especie y calidad. En este caso, sin que cesen las obligaciones propias del depositario adquirirá la propiedad de las cosas depositadas.





capacidad instalada en términos de cobertura territorial de otros agentes de la economía, como las entidades postales⁴, así como, el diseño de una regulación prudencial más liviana para promover una mayor competencia en la prestación de servicios financieros transaccionales y el acceso a los servicios financieros formales de las poblaciones no bancarizadas .

Por lo anterior, consideramos que la propuesta transgrede el ámbito regulatorio de la actividad financiera, lo cual implica la creación de asimetrías en materia de licencias y esquemas de supervisión que ya han sido definidos por el legislador.

2. Consideraciones frente a la protección de la confianza del público

Tal como lo establece la Corte Constitucional en su Sentencia C-823 de 2011, la Constitución no define el alcance las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 y el artículo 335 de la Constitución Política. Por lo anterior, el alto tribunal ha señalado que el legislador tiene la competencia para definir estos conceptos en función de los fines que se persiguen con la intervención.

Ahora bien, al mismo tiempo, la Corte Constitucional ha expresado que el fundamento de la intervención en las actividades financiera, bursátil y aseguradora no se encuentra exclusiva y principalmente en la captación de recursos, sino en la protección de la confianza del público, en que estos sectores funcionen de forma adecuada y se cumplan los compromisos contractuales con los consumidores financieros⁵.

Para efectos ilustrativos a continuación se transcriben algunos apartes de la sentencia C-640 de 2010:

⁴ Señala el parágrafo 3 del artículo 1 de la ley 1735 de 2014 "**PARÁGRAFO 3o.** Las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos podrán ser constituidas por cualquier persona natural o jurídica, incluyendo, entre otros, los operadores de servicios postales y los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, en los términos establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas aplicables. Se entenderá como operador de servicios postales la persona jurídica, habilitada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que ofrece al público en general servicios postales a través de una red postal, según lo establecido en el numeral 4 del artículo 3o de la Ley 1369 de 2009 y como proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones a la persona jurídica responsable de la operación de redes y/o de la provisión de servicios de telecomunicaciones a terceros, a los que se refiere la Ley 1341 de 2009 y, como Empresas de Servicios Públicos domiciliarios las descritas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994." (Destacamos)

⁵ Sentencia C-314 de 2009, Sentencia C-138 de 2018, Sentencia C-692 de 2007, Sentencia T-136 de 2013.



“La actividad financiera, bursátil y aseguradora es, pues, una actividad esencial para el desarrollo económico; constituye principal mecanismo de administración del ahorro del público y de financiación de la inversión pública y privada y está fundada en un pacto intangible de confianza. Se trata de la confianza por parte de los usuarios en que las obligaciones derivadas de la respectiva obligación serán rutinariamente satisfechas. Y esa confianza está a su vez cimentada en una regulación adecuada y en la convicción pública de que las entidades que hacen parte del sistema están vigiladas técnica y profesionalmente. Esa confianza ha de ser permanente, continua, y totalmente extendida para que el sistema funcione. La historia económica global reciente demuestra que este no es un planteamiento meramente teórico: en el momento en que se rompe la confianza, el sistema financiero se paraliza, y con él la economía que de él depende. Las personas empiezan a desconfiar del sistema, y de su capacidad de cumplir la promesa contenida en cada una de las millones de transacciones diarias que dentro de él se realizan. El mantenimiento de esa confianza pública es el objetivo principal de la intervención del estado en este tipo de actividades. En eso, principalmente, consiste el carácter de “interés público” que la Constitución le imprime a este tipo de actividades, y de ahí el particular diseño institucional con el cual el constituyente dotó al Estado para permitirle la intervención en este tipo de actividades económicas.”

En esa línea, la salvaguarda de los recursos del público es una actividad de interés público que implica una fuerte intervención estatal y que requiere el cumplimiento de las disposiciones prudenciales, conductuales y de administración de riesgo ya previstas en la regulación financiera, así mismo, requiere de una vigilancia estricta por parte de las autoridades competentes, como es el caso de la supervisión detallada que realiza la Superintendencia Financiera de Colombia.

Como fue mencionado en el acápite anterior, las disposiciones incluidas en el proyecto de decreto desconocen el perímetro regulatorio previsto desde la Constitución Política para las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación.

Habilitar estas facultades en cabeza de los operadores postales de pago, supondría dotarlos de la capacidad de captar recursos para devolverlos, más allá de un mandato para el pago, en la medida en que la recepción debe suponer a su vez, la posibilidad de restitución de estos, así como su adecuada conservación y un régimen de responsabilidad determinado en el desarrollo de tales actividades. Es precisamente



por ello que las instituciones financieras se encuentran bajo la rigurosa supervisión de la Superintendencia Financiera de Colombia, quien es la encargada de velar por su adecuado funcionamiento y el cumplimiento de las normas aplicables.

Adicionalmente, la habilitación de estos servicios en cabeza de los operadores postales supondría la creación de asimetrías regulatorias entre las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos y los mencionados operadores, a quienes por esta vía se les estaría facultando para el desarrollo de actividades, hasta la fecha exclusivas de las entidades financieras expresamente autorizadas para el efecto.

3. Consideraciones frente al ecosistema de pagos electrónicos

Desde 2020 se han dado avances importantes en la agenda regulatoria colombiana, dirigidos a promover la innovación en el sistema financiero y la digitalización de los pagos en la economía. Estos cambios regulatorios incluyen la actualización de las normas relativas a los depósitos de bajo monto y la autorización de la corresponsalía digital y móvil contenidas en el Decreto 222 de 2020, la expedición de los Decretos 1692 de 2020, 769 y 1069 de 2025 que establecen las reglas para el desarrollo de las actividades asociadas al funcionamiento de los Sistemas de Pago de Bajo Valor (SPBV), la implementación del modelo de arquitectura abierta mediante un modelo voluntario a través del Decreto 1297 de 2022, entre otros.

Con el propósito de consolidar los avances e impulsar los pagos interoperables para incrementar el uso de los productos financieros se han materializado, por parte de las distintas autoridades, como el Banco de la República, iniciativas tendientes a definir un arreglo institucional que facilite el cumplimiento de estos objetivos tales como el sistema de pagos inmediatos interoperable de Colombia Bre-B, a través del cual todos los colombianos y colombianas pueden realizar pagos o transferencias de una cuenta a otra en tiempo real, mejorando la eficiencia en transacciones diarias, eliminando la espera de horas o días para que lleguen los pagos al usuario receptor de una transacción, mejorando el flujo de efectivo para individuos y negocios y asegurando que los usuarios pueden enviar y/o recibir pagos desde diferentes plataformas sin restricciones bajo altos estándares de seguridad reduciendo el riesgo de fraudes y ciberataques y de manera rápida, sencilla, estandarizada y uniforme.

En este sentido, se considera que el proyecto de decreto propuesto, al reglamentar la interoperabilidad entre los operadores de pago postal, ocasiona la creación de un sistema de pagos paralelo al que actualmente opera en el país, lo cual resulta inconveniente y generador de asimetrías regulatorias fundamentadas en el actor que





presta los servicios. Frente al particular vale la pena precisar que la supervisión y regulación de los sistemas de pago son el desarrollo de la intervención estatal, toda vez que el legislador consideró que la administración de un sistema de pagos es una actividad que implica el manejo de recursos del público y por lo tanto debe contar con los estándares prudenciales y de seguridad suficientes para garantizar su debido funcionamiento.

En efecto, el artículo 6 de la ley 795 de 2003 faculta al Gobierno nacional para intervenir en las actividades que consistan en el manejo, aprovechamiento y la inversión de recursos captados del público, y para regular los sistemas de pago y las actividades vinculadas con este servicio. El artículo 72 de la misma ley trae a la supervisión de la Superintendencia Financiera de Colombia las entidades que administren sistemas de pagos y compensación.

Por lo anteriormente expuesto, la Unidad de Regulación Financiera considera fundamental evaluar la pertinencia de la propuesta normativa a la luz de las consideraciones descritas en el presente documento, toda vez que consideramos que abre la puerta para el desarrollo de actividades relacionadas con el manejo y aprovechamiento de recursos del público por fuera del marco normativo e institucional previsto para el desarrollo de dichas actividades, genera asimetrías regulatorias y no observa de forma integral las medidas de protección al consumidor.

Finalmente, con el fin de contribuir a la discusión y proponer alternativas queremos manifestarles que esta entidad está en total disposición de realizar las reuniones que consideren necesarias para desarrollar de manera más amplia las consideraciones expuestas en este documento o tratar los temas que consideren pertinentes.

Cordialmente,

Firmado digitalmente por: MAGDA
MARIANA AYA GUERRERO

MARIANA AYA GUERRERO

Subdirectora de Desarrollo de Mercados

Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera URF

Elaboró:
Paola Peña



zNZI W88k 6XK/ auNx wPCS 0JQz gkY=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>