Bogotá, 15 de octubre de 2020

Señores
SUBDIRECCIÓN DE ASUNTOS POSTALES
MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES – MINTIC-
La Ciudad

Asunto: Comentarios al proyecto de Decreto por medio del cual se establecen las condiciones para la prestación de los servicios postales de pago de Giro de Pago, Giro de Depósito y Transferencia Postal"

Respetados,

En mi condición de director de políticas públicas para los países andinos y del caribe de Mastercard Internacional, me permito enviar los siguientes comentarios al proyecto de decreto por medio del cual se establecen las condiciones para la prestación de los servicios postales de pago de Giro de Pago, Giro de Depósito y Transferencia Postal.

Desde Mastercard compartimos el interés del MINTIC por contribuir a la inclusión financiera en Colombia como se desprende del propósito del proyecto de Decreto, así como de la convergencia del mundo digital y financiero, ejemplificada por la revolución de las tecnologías financieras. De ahí que consideremos la inclusión financiera como un imperativo para los consumidores porque en buena medida es un habilitador de los servicios digitales en general.

En ese sentido la misión esencial del MINTIC de incrementar y facilitar el acceso de todos los habitantes del territorio nacional a las tecnologías de la Información y las comunicaciones y a sus beneficios, asegurando la conectividad, cumple un rol fundamental en avanzar dicha inclusión financiera en Colombia.

Sin embargo, los servicios postales de pago que busca reglamentar el proyecto de Decreto nos generan importantes preocupaciones por las razones que se explican a continuación:

1. El contexto histórico de los servicios postales de pago financieros incluidos en el Acuerdo de la Unión Postal Universal no tuvo lugar en Colombia

El papel de las oficinas postales en materia de pagos se remonta al siglo XIX, ya que, con posterioridad a la Revolución Industrial, la misión de entregar pagos a personas, en su mayoría no bancarizadas, fue encargada en varios países de Europa, empezando por el Reino Unido, a las oficinas de correos, debido a las ventajas de una organización centralizada, una red que cobijaba todo el territorio y la capacidad de cubrir la última milla. En ese sentido, su evolución fue propia de un servicio público desarrollado por una institución de carácter estatal con exclusivo propósito de inclusión territorial. En varios países, dichas instituciones postales nacionales se convirtieron en bancos de pleno derecho, mientras que en otros países desaparecieron.

En Colombia dicha evolución histórica no tuvo lugar. Si bien es cierto la actual empresa estatal "4-72" presta el servicio postal de pago de "giro en efectivo", el rol de dicha empresa (y su antecesora "Adpostal") nunca fue el de servir de "banco nacional" de las zonas más apartadas del país, roles que cumplieron en Colombia instituciones financieras estatales (como la "Caja Agraria" hoy Banco Agrario). Más recientemente, la estrategia de inclusión financiera en zonas apartadas se ha basado en figuras como la de corresponsales bancarios, asegurando una capilaridad muy superior en el territorio nacional que la de los operadores postales en Colombia.

2. Colombia ya cumple con el Acuerdo sobre servicios postales de pago de la Unión Postal Universal

La obligación fundamental del "Acuerdo relativo a los servicios postales de pago", firmado en Ginebra, el 12 de agosto de 2008, aprobado en Colombia mediante la ley 1442 de 2011, y cuya implementación busca el proyecto de Decreto, es la de hacer "*el máximo esfuerzo para que en su territorio se preste al menos uno de los siguientes servicios postales de pago: 1.1. Giro en Efectivo...*" (Artículo 1 del Acuerdo).

Toda vez que en Colombia ha existido la figura del Giro en Efectivo por parte de los operadores postales, de la transcripción del texto del Acuerdo queda claro que se cumple con la implementación de "*al menos uno de los servicios*", y por tanto no existe obligación internacional de Colombia de implementar los servicios financieros postales incluidos en dicho Acuerdo.

3. La naturaleza de los servicios postales adicionales es diferente a la del giro en efectivo y se enmarcan dentro del perímetro regulatorio financiero colombiano

Los servicios postales de giro de pago, giro de depósito y transferencia postal, implican la existencia de "cuentas de dinero" en favor de terceros, en los operadores postales, en contraste con el existente giro en efectivo que no lo requiere. De esta manera, no hay duda de que dicha actividad cae dentro del perímetro regulatorio de lo que la doctrina denomina "entidad de depósito", es decir entidades que tienen reservada por ley la exclusividad de la actividad de captación de fondos directamente del público mediante depósitos. En otras palabras, dichos servicios constituyen captación y sólo pueden ser llevados a cabo por entidades a los que expresamente la ley les permita realizarla.

De ahí que llame la atención que el proyecto de Decreto señale en su artículo *"2.2.8.5.4. Prohibiciones"* como una de dichas prohibiciones, "*Realizar operaciones que impliquen la captación de dineros del público, con o sin interés*" cuando los servicios que busca reglamentar implican el núcleo esencial de la actividad de captación de dineros del público.

Se reitera además que la definición de una categoría nueva como entidad de depósito tiene en Colombia, como en la mayoría de los países del mundo, rango legal y no es posible su creación a través de Decretos Reglamentarios. En nuestra opinión, no es viable interpretar que la ley 1442 de 2011 "creó" dichas categorías toda vez que se trata de una ley aprobatoria de un acuerdo internacional cuyos compromisos requieren el correspondiente desarrollo normativo de orden legal o reglamentario según el caso; y por otro lado, porque como se mencionó en el punto anterior, el compromiso del Acuerdo internacional es el de "hacer el máximo esfuerzo para que se preste al menos uno de los servicios…"

En efecto, expresiones como "el máximo esfuerzo" o "mejores esfuerzos" son de uso común en acuerdos internacionales precisamente en aquellos asuntos en los que la implementación del compromiso internacional excede el control del ejecutivo, por ejemplo, por requerir desarrollo legislativo, como en este caso.

4. Crear duplicidad normativa e institucional en la regulación de servicios financieros exacerba los riesgos y genera incentivos para arbitrajes regulatorios

La consecuencia de crear servicios financieros por fuera del marco existente de regulación financiera y con entidades de vigilancia y control diferentes exacerba los riesgos inherentes a dichas actividades. En efecto, los servicios financieros, incluyendo los de pagos, conllevan riesgos sistémicos con efectos generales sobre la economía, las implicaciones de seguridad derivadas del manejo de dinero, la confianza en la gestión de los ahorros del público o los controles de actividades ilegales como el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Para Mastercard International, es de especial motivo de preocupación lo relacionado con el control de actividades ilegales como el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Como compañía basada en los Estados Unidos y por tanto sujeta al cumplimiento directo de las disposiciones emanadas de la Oficina para el Control de Activos Extranjeros (OFAC por sus siglas en inglés) del Departamento del Tesoro del Gobierno de Estados Unidos, tenemos una especial sensibilidad con arreglos institucionales que puedan tener debilidades para hacer cumplir la normatividad en la materia.

En ese sentido, es claro que el desarrollo de un sistema de servicios financieros por fuera de la vigilancia y control de una entidad como la Superintendencia Financiera de Colombia, especializada en la materia y con experiencia de casi 100 años en la misma, aumenta los riesgos inherentes a estas actividades y se presta para arbitrajes regulatorios en un tema de la mayor sensibilidad. Es importante tener presente, que

los riesgos reputacionales en caso de materializarse conductas negativas relacionados con ahorro del público terminan teniendo un efecto nocivo en todos los participantes del sistema financiero y de pagos en Colombia, por sus efectos en la confianza del público.

5. El Gobierno Nacional en los últimos años ha desarrollado opciones que buscan los mismos propósitos, pero balanceando los riesgos inherentes a estas actividades

En efecto, desde la ley 1735 de 2014 y su posterior desarrollo reglamentario mediante el Decreto 1491 de 2015 se implementó la figura de las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos - SEDPE, destinadas a promover la inclusión financiera a través de productos transaccionales y de depósito, de tal manera que se puedan ofrecer pagos electrónicos sin necesidad de ser ni cumplir con los requisitos de un establecimiento de crédito pero dentro de la institucionalidad de la regulación financiera, siendo entidades vigiladas sujetas a licencia, y a control y vigilancia por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia.

De hecho, ya hay casos de operadores de servicios postales de pago (de "giro en efectivo") que aplicaron, obtuvieron y operan bajo la licencia de SEDPE en Colombia, y por tanto es una opción abierta para cualquier operador de estos servicios actual o futuro, por lo que no se entiende el propósito de política pública adicional cumpliría el proyecto de Decreto, cuando el efecto práctico aparente sería el arbitraje regulatorio anteriormente señalado.

Finalmente, por las razones expresadas, el proyecto de Decreto es contrario a lo manifestado en el documento CONPES 4005 "Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera" que al referirse a estos servicios postales de pago indica que,

"*es preciso mencionar que estos otros servicios podrían implicar actividades cuyo alcance sean propios de la actividad financiera al permitir operaciones que, por su funcionalidad y sentido económico, se enmarcarían en la captación masiva de recursos del público, lo cual requeriría revisar la frontera regulatoria entre las actividades financieras y las que se hacen desde el ámbito postal… Lo anterior, dado que la Sentencia C-823 de 2011 de la Corte Constitucional respecto a los servicios postales de pago señala que los operadores de estos servicios no están autorizados por Ley para desarrollar actividades de captación de recursos* ***a la manera de un depósito*** *y requerirían, por tanto, una asunción de riesgos para salvaguardar los recursos del público. 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…*" (negrilla fuera de texto)

Por las razones expuestas anteriormente, es claro que compartimos la preocupación expresada en el documento de política nacional que se acaba de adoptar y que en nuestro criterio dichos servicios claramente sobrepasan esa frontera regulatoria existente al caer en el marco legal de regulación financiera vigente,

Esperamos que los anteriores comentarios les sean útiles. Estamos a sus órdenes para cualquier aclaración o duda que tengan sobre los mismos,

Atentamente,

Javier Gamboa
Director
Public Policy –Andean and Caribbean