

Bogotá, 29 de septiembre de 2020

Señor
Víctor Manuel Muñoz
Consejero Presidencial
Asuntos Económicos y de Transformación Digital
Bogotá D.C

Ref: Proyecto de Decreto que fija las condiciones para la prestación de otros servicios postales de pago

Respetado señor:

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones compartió al público en general para comentarios el proyecto de decreto por medio del cual *“se adiciona el Capítulo 5 del Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para establecer las condiciones para la prestación de los servicios postales de pago de Giro de Pago, Giro de Depósito y Transferencia Postal”* (en adelante el “Proyecto de Decreto”). Con esta regulación la señalada cartera pretende promover la inclusión financiera en Colombia, según así se expresa en las consideraciones del Proyecto de Decreto.

En primera instancia es de celebrar cada una de las diferentes estrategias mediante las cuales se busca realizar una efectiva inclusión financiera, acercando los servicios de pago a las diferentes zonas del territorio nacional. CredibanCo, como una de las principales compañías de procesamiento transaccional en Colombia, considera que la inclusión financiera y el proveer servicios de pago seguros a las diferentes zonas del territorio nacional, deben ser objetivos prioritarios de una política económica sólida como la que ha venido estructurando la Presidencia de la República por medio de entidades como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera -URF- y la Superintendencia Financiera de Colombia.

La inclusión financiera que se materializa por medio de la profundización de servicios de pago seguros, como lo son los medios de pago electrónicos, es parte del *ethos* de CredibanCo. Como parte fundamental de la implementación de la estrategia de CredibanCo para hacer de la inclusión financiera una realidad se cuentan las siguientes acciones:

- Crear una SEDPE para que vincule los comercios de la base de la pirámide, la cual salió en producción en junio de 2019.
- Crear un agregador de comercios en conjunto con FENALCO, denominado RedCo, el cual ya se encuentra en operación.

- Proveer al sector financiero regulado, esto es a las entidades autorizadas para gestionar recursos del público, la infraestructura necesaria para apalancar la oferta de valor transaccional (giros, traspasos y pagos), por más de 40 años.
- Transformar a CredibanCo de manera que para el 2023 consolide una red de puntos de acceso a los medios de pago electrónicos que sume un mínimo de 750 mil puntos y que entonces el sistema de pagos tenga presencia sostenible y constante en el 100% de los municipios del país.

Ahora bien, observamos con preocupación que el Proyecto de Decreto introduce al mercado nacional productos y servicios sustitutivos de los propios del sector financiero supervisado y regulado por la Superintendencia Financiera de Colombia, de manera que actividades y riesgos propios de la gestión realizada por esa autoridad quedarían ahora fuera de su alcance.

De otra parte, inquieta que los productos y servicios que introduce el Proyecto de Decreto se enfocan de forma casi exclusiva en los giros desconociendo que estos de forma aislada son insuficientes para materializar la inclusión financiera.

Estas preocupaciones se agudizan al advertir que los esfuerzos por profundizar y expandir la inclusión financiera han dado lugar, ya de tiempo atrás, a modificaciones regulatorias que le abrieron espacios dentro del sector financiero a nuevos actores y a actores provenientes de otros sectores -como el de las telecomunicaciones-, de manera que tan caro objetivo se alcanzara por la complementariedad de ofertas de valor en lugar de por la sustitución de productos o el enfoque exclusivo en uno sólo de los componentes de la estrategia.

1. De las ofertas de valor sustitutivas y sus implicaciones para el ejecutivo.

A título de ejemplo cabe señalar a las cuentas postales. Estas cuentas a cargo de los operadores postales son semejantes a las cuentas de depósito bancario en lo que toca a su funcionalidad. Es más, dichas cuentas reúnen las mismas características de las cuentas de depósito unificadas por el Decreto 222 de 2020, que hoy se denominan depósitos de bajo monto, pues las cuentas postales funcionan como un depósito que admite sumas de dinero hasta un tope máximo y durante un determinado periodo. Así, respecto del consumidor financiero las cuentas postales resultan un sustituto de los depósitos de bajo monto que ofrecen entidades financieras como las Sociedades Especializadas en Depósitos Electrónicos (SEDPEs), que tan sólo se diferencia de los últimos en que los operadores postales no deberán custodiar los dineros en entidades a las que si les está autorizado gestionar recursos del público tal como se le requiere a las SEDPE¹.

El Proyecto de Decreto va más allá e introduce una dinámica que opera como sustitutiva de la ya implementada corresponsalía bancaria². En efecto, allí se viabiliza el que los operadores postales

¹ Ley 1735 de 2014. Artículo 1. "...Los recursos captados por las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos deberán mantenerse en depósitos a la vista en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia..."

² Decreto 2555 de 2010 artículo 2.36.9.1.2. Podrá actuar como corresponsal de establecimiento de crédito, sociedad comisionista de bolsa de valores, sociedad administradora de cartera colectiva, sociedad administradora de fondo de

podrán contratar a personas naturales o jurídicas, denominadas colaboradores, que ofrecerán los servicios postales de pago del operador postal a través de una red o grupo de redes³. Así los colaboradores del operador postal, tal como el corresponsal de las entidades financieras, serían terceros habilitados para darle capilaridad al ofrecimiento de productos sustitutivos de los servicios y productos financieros.

Aunado a lo anterior es de resaltar que el articulado del Proyecto de Decreto no establece en ningún punto la necesaria conexión que debe existir entre los servicios postales de pago y el sistema financiero. Necesidad no menor al observar que las actividades a desarrollar por medio de los operadores postales serían de aquellas que suponen gestionar y manejar recursos del público. La ausencia de disposiciones que claramente establezcan la señalada conexión sorprende aún más si se tiene en consideración que el CONPES de inclusión financiera ha trazado como línea de acción necesaria la de conservar una correlación entre el sector postal y el sector financiero por medio de la conexión del sistema postal con los sistemas de transferencia y sus cuentas de depósito⁴, como mínimo.

La introducción de servicios postales de pago adicionales que obran en esencia y forma como sustitutivos de productos, servicios y dinámicas propias del sector financiero, preocupa ante todo por la duplicidad de regímenes y sistemas de supervisión. Somos de la opinión que la coexistencia de dos regímenes y sistemas de supervisión diferentes para reglamentar y controlar los mismos riesgos gesta un paralelismo de ordenamientos que en últimas compromete la seguridad e integridad del sistema como un todo (economía nacional), dificultando así la administración del riesgo sistémico, además de incentivar el arbitraje regulatorio.

A lo anterior se suman las ineficiencias administrativas y económicas que implica el mantener dos estructuras del poder ejecutivo para la gestión de los mismos riesgos. De ahí cabe recordar que es principio de nuestro ordenamiento nacional el enervar tales ineficiencias. En esa línea la Ley 790 de 2002, en su artículo 2º, establece que cuando dos entidades del orden nacional estén realizando las mismas funciones (duplicidad) o cuando los costos para el cumplimiento de los objetivos y las funciones de la entidad absorbida, de acuerdo con las evaluaciones técnicas, no

pensiones, sociedad fiduciaria y/o entidad aseguradora, cualquier persona natural o jurídica que atienda al público, siempre y cuando su régimen legal u objeto social se lo permita.

³Resolución 3680 de 2013 artículo 4.

⁴Segundo borrador CONPES POLÍTICA NACIONAL DE INCLUSIÓN Y EDUCACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA. Línea de acción 2. Pertinencia de los productos y servicios financieros dirigidos a la población vulnerable (página 75). “(...) la Banca de las Oportunidades, con apoyo técnico de la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, realizarán un estudio que determine bajo qué condiciones los servicios postales de pago contribuyen a la innovación, eficiencia y competencia en los sistemas de pago de bajo valor de Colombia. Este estudio buscará incorporar a los operadores postales de pago como un nuevo participante en los sistemas de pago de bajo valor en las regiones. Para ello, se analizará como mínimo: (i) experiencias internacionales sobre inclusión financiera a través del aprovechamiento de las redes y servicios postales, y (ii) mecanismos y modelos de interconexión de las redes postales de pago y de interoperabilidad de éstas con las redes del sistema financiero en los sistemas de pago de bajo valor de Colombia. De igual forma, este estudio deberá emitir recomendaciones técnicas, normativas o regulatorias para Colombia, así como el plan de trabajo para que éstas sean implementadas en el país por las entidades involucradas. Esta acción iniciará en enero de 2021 y finalizará en junio de 2021.”

justifiquen su existencia, el Presidente de la Republica podrá disponer la fusión de entidades u organismos de orden nacional⁵. La materialización del mencionado principio llevó, por ejemplo, a la constitución de la actual Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), que en el pasado se encontraba dividida en dos Superintendencias: la Bancaria y la de Valores.

Somos de la opinión que utilizar tecnología de la información y las comunicaciones en la operación de una empresa no debería constituir el criterio fundamental para establecer que una actividad pertenece al sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, ni que por ende ha de estar bajo el régimen y el sistema de supervisión correspondiente. Tal línea argumentativa permitiría afirmar que las entidades financieras hacen parte del sector TIC porque utilizan tecnología de la información y las comunicaciones para materializar su oferta de valor y soportar su operación. Consideramos que el criterio fundamental para establecer el sector al que pertenece una empresa, así como el régimen y sistema de supervisión que ha de gobernarla, debería ser uno que atienda la esencia de la actividad desarrollada como principal, sin confundir ésta con aquellas otras accesorias que la apalancan o habilitan. Para el caso concreto de los servicios postales de pago adicionales que el Proyecto de Decreto introduce, lo esencial de la actividad en cuestión es el manejo de recursos del público para habilitar la circulación de éstos en un sistema donde el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones es accesorio a la actividad principal.

CredibanCo considera provechosa la participación del sector postal para materializar la inclusión financiera. Sin embargo, en nuestro sentir el camino para ello no es desmembrar el control y la visión de la política económica, como sucedería si se promulga el Proyecto de Decreto tal y como está. En su lugar estimamos por lo menos pertinente e idóneo encomendar a una única entidad las actividades relacionadas con los giros. Teniendo en cuenta el alcance del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como el del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estamos convencidos que los giros de pago, los giros de depósito y las transferencias postales competen al Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁶, además de a las entidades adscritas (URF – SFC), que en conjunto se ocupan de regular y supervisar la actividad financiera, ya sea intermediada o no, junto con los actores del sector que la soportan o habilitan.

2. La inclusión financiera es producto de las ofertas de valor complementarias.

Según los estudios en que se fundamenta la política pública nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera, que el CONPES está por robustecer, los productos y servicios

⁵ Ley 790 de 2002 artículo 2. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0790_2002.html

⁶ Decreto 246 de 2004. Artículo 2º. Objetivos. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene como objetivo la definición, formulación y ejecución de la política económica del país, de los planes generales, programas y proyectos relacionados con esta, así como la preparación de las leyes, la preparación de los decretos y la regulación, en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Junta Directiva del Banco de la República, y las que ejerza a través de organismos adscritos o vinculados para el ejercicio de las actividades que correspondan a la intervención del Estado en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del ahorro público y el tesoro nacional, de conformidad con la Constitución Política y la ley. (negrilla fuera del texto original)

financieros actualmente dirigidos a la población vulnerable tienen una baja pertinencia. Al centro de tales productos y servicios, el CONPES identifica a los giros, que la población, por su parte, reclama en efectivo. Sobre tal producto y el uso que la población hace del mismo, el CONPES afirma que constituye una *“modalidad que limita los beneficios derivados de la inclusión financiera.”*

No desconoce el CONPES que ya hoy el depósito electrónico se ha implementado a favor de la población vulnerable. Sin embargo, señala que *“Si bien se busca que a través del acceso a productos de depósito digital los beneficiarios de transferencias monetarias puedan acceder a un conjunto más amplio de servicios financieros (pagos, ahorros, seguros, créditos), según datos de la URF, el 62,3 % de los hogares beneficiarios retiraron el total de los recursos en efectivo.”*

En vista de lo anterior el CONPES tiene claramente identificado que la población vulnerable cuenta casi que exclusivamente con los giros (bancarios y postales), para realizar el envío y recepción de dinero. Igualmente reconoce que la oferta postal contribuye a la inclusión financiera en la medida en que atiende necesidades financieras de la población vulnerable por medio de la alta capilaridad que la caracteriza y siempre que la misma se complemente con los productos y servicios financieros⁷. Con todo, en esta línea sostiene *“la misma experiencia internacional sugiere que es necesario estudiar para cada país bajo qué circunstancias y bajo qué modelos de negocio la red postal puede contribuir a la inclusión financiera y a la innovación y competencia en SPBV existentes (Unión Postal Universal, 2013) (Anson, Berthaud, Klapper, & Singer, 2013) (Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2018).”*⁸

Con fundamento en lo anterior es que somos de la opinión que la inclusión financiera es un objetivo alcanzable por la acción conjunta y complementaria de los sectores financiero y TIC. Para ello resulta de central importancia salvaguardar el espacio de acción de las entidades del sector financiero, y para el caso en comento, el de los proveedores de infraestructura del sector financiero, de confluencias anticompetitivas o que comprometan la seguridad del sistema. Además, comoquiera que proveemos una oferta de valor que dinamiza íntegramente la economía -pues habilitamos tanto puntos para enviar y recibir dineros, como puntos para consumir lo transferido-, enervamos el efecto que la profundización casi aislada del giro tiene para la inclusión financiera en la población vulnerable y la rural que se encuentra en regiones apartadas.

No podemos dejar de anotar que la inclusión financiera apalancada por la vía de los servicios postales de pago que se marginan del sector financiero robustece el consumo por medio de dinero en efectivo, desacelerando, muy posiblemente, la penetración de los medios de pago electrónicos y con ellos la de los sistemas de administración y control de riesgos como el de crédito, liquidez, lavado de activos y financiación del terrorismo.

Ahora bien, las ofertas de valor del sector TIC y las del sector financiero no sólo deben articularse de manera que actúen en la economía nacional como complementos, sino que pueden actuar como

⁷ Cfr. Segundo borrador CONPES POLÍTICA NACIONAL DE INCLUSIÓN Y EDUCACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA. 3.1.2. Baja pertinencia de los productos y servicios financieros dirigidos a la población vulnerable (página 43)

⁸ Ibidem.

piezas coordinadas que atienden las necesidades de la población rural de las regiones apartadas y de la población vulnerable. En efecto, al ordenamiento jurídico colombiano se han introducido las modificaciones regulatorias necesarias para habilitar el ingreso de actores del sector TIC al sector financiero, de manera que su experiencia y conocimiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones apalancara los servicios y productos financieros. Nos referimos a la Ley 1735 de 2014 por la que se creó una nueva licencia y entidad financiera para pagos y traspasos que, por demás de forma expresa, tiene la vocación de habilitar a los operadores de servicios postales y a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (parágrafo 3, artículo 1º), la provisión de productos financieros de pagos y transferencia, esto es, para desarrollar la empresa de proveer al público en general las funcionalidades que caracterizan a los giros postales de pago (giros de pago, giros de depósito y transferencias postales). Se suma a esto último, además, la corresponsalía digital y los ajustes que introdujo el Decreto 222 de 2020 a la corresponsalía en general.

Desconocemos las razones que explican porque el sector TIC no utiliza los mecanismos que se vienen de señalar, pero estimamos necesario destacar que en línea con la política pública nacional de inclusión financiera ya se viene ejecutando una estrategia que parte de la necesaria complementariedad de la oferta de valor del sector TIC y la del sector financiero, así como que la misma ha articulado mecanismos de confluencia que materializan bienes públicos como la eficiencia administrativa y la seguridad e integridad de la economía nacional. Los logros alcanzados en esta línea no deberían ser desconocidos, en su lugar es procedente perseverar e insistir en la línea de acción que se viene ejecutando.

Espero que las presentes observaciones, comentarios y reflexiones contribuyan al robustecimiento de la estrategia para la inclusión financiera.

Cordialmente,

Gustavo Leño Concha
Presidente de CredibanCo

Copia:

Ministra Karen Abudinen Abuchaibe -Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ministro Alberto Carrasquilla Barrera -Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Director Felipe Lega Gutiérrez -Unidad de Proyección Normativa Estudios de Regulación Financiera URF

Superintendente Jorge Castaño Gutiérrez -Superintendencia Financiera de Colombia

Presidente Santiago Castro Gómez -Asobancaria