COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
REPÚBLICA DE COLOMBIA

REVISIÓN DEL MERCADO DE GIROS POSTALES NACIONALES Y EL APROVECHAMIENTO DE LA RED DE GIROS PARA PROMOVER EL DESARROLLO DEL COMERCIO ELECTRÓNICO Y LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN COLOMBIA

Documento de Conclusiones

Diseño Regulatorio

Junio de 2021

www.crcom.gov.co
@CRCCol /CRCCol /CRCCol CRCCOL

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 5
2. ANTECEDENTES 8
3. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA 11
4. OBJETIVOS DEL PROYECTO 13
5. CARACTERIZACIÓN GENERAL Y NORMATIVA DE LOS GIROS NACIONALES Y SERVICIOS FINANCIEROS RELACIONADOS 14
5.1. Caracterización general 14
5.1.1. Naturaleza jurídica de los servicios postales de pago 15
5.1.2. Normatividad de los servicios en el sector financiero 20
5.2. Precisiones jurisprudenciales de los servicios postales de pago y actividades financieras 27
5.3. Comparación entre la normatividad postal y financiera 28
6. ESTRUCTURA GENERAL DEL MERCADO Y ANÁLISIS DE LA CADENA DE VALOR DE LOS OPERADORES POSTALES DE PAGO 30
6.1. Funcionamiento del servicio 31
6.2. Cadena de valor 32
6.3. Consideraciones sobre convergencia de servicios de otros sectores en la red 34
6.4. Las interrelaciones entre sectores resultantes en el ecosistema 36
7. CARACTERIZACIÓN DE LA OFERTA DE GIROS NACIONALES EN COLOMBIA 38
7.1. Evolución del mercado de Giros Postales Nacionales 40
7.1.1. Número de giros tramitados 41
7.1.2. Montos movilizados 43
7.1.3. Ingresos percibidos 46
7.2. Conclusiones del capítulo 48
8. CARACTERIZACIÓN DE LA DEMANDA DE LOS GIROS NACIONALES 49
8.1. Caracterización de usuarios que envían dinero 49
8.2. Envío de dinero a través de los operadores Postales de Pago 53
8.3. Caracterización de usuarios de envío de dinero que dejaron de usar giros postales en el último año 54
9. MERCADOS RELEVANTES DE ENVÍO DE DINERO DEFINIDOS POR LA CRC 56

10. ANÁLISIS DE COMPETENCIA DE LOS MERCADOS RELEVANTES DE ENVÍO DE DINERO 57
10.1. ANÁLISIS DE COMPETENCIA MERCADO RELEVANTE DE ENVÍO DE DINERO DE MONTOS BAJOS 58
10.1.1. Análisis de la estructura de mercado 58
10.1.1.1. Participaciones de mercado 58
10.1.1.2. Indicadores de concentración 60
10.1.1.3. Análisis de tarifas y capilaridad en el mercado de envío de dinero de montos bajos 63
10.1.2. Características de la función de producción 66
10.1.2.1. Barreras normativas, legales o regulatorias 66
10.1.2.2. Barreras operativas o técnicas 67
10.1.2.3. Economías de red, de escala y de alcance 69
10.1.3. Análisis de competencia potencial - mercado de envío de dinero de montos bajos 70
10.1.4. Conclusiones sobre el análisis de competencia en el mercado de envío de dinero de montos bajos 75
10.2. ANÁLISIS DE COMPETENCIA MERCADO RELEVANTE DE ENVÍO DE DINERO DE MONTOS ALTOS 76
10.2.1. Análisis de la estructura de mercado 76
10.2.1.1. Participaciones de mercado 76
10.2.1.2. Análisis de tarifas - mercado de envío de dinero de montos altos 84
10.2.2. Análisis de barreras a la entrada en el mercado de envío de dinero de montos altos 85
10.2.3. Análisis de competencia potencial del mercado de envío de dinero de montos altos 87
10.2.4. Conclusiones sobre el análisis de competencia en el mercado de envío de dinero de montos altos 87
10.3. ANÁLISIS DEL MERCADO MAYORISTA DE INTERCONEXIÓN 88
11. INCLUSIÓN FINANCIERA, COMERCIO ELECTRÓNICO Y REDES POSTALES 90
11.1. La inclusión financiera y los servicios postales de pago 90
11.2. Comercio electrónico y servicios postales de pago 96
11.3. El aprovechamiento de servicios postales de pago en la inclusión financiera y el comercio electrónico 98

12. CONCLUSIONES 99
13. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR 101
14. BIBLIOGRAFÍA 102
15. FUENTES DE INFORMACIÓN 110
16. ANEXOS 111
ANEXO 1. GIROS, MONTOS E INGRESOS A NIVEL REGIONAL 111
ANEXO 2. EVOLUCIÓN DE LAS TARIFAS DE LOS GIROS POSTALES 113

REVISIÓN DEL MERCADO DE GIROS POSTALES NACIONALES Y EL APROVECHAMIENTO DE LA RED DE GIROS PARA PROMOVER LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN COLOMBIA

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 1369 de 2009[1] establece el régimen general de prestación de los servicios postales (*) y las entidades encargadas de la regulación de estos servicios, cuya prestación estará sometida a la regulación, vigilancia y control del Estado con sujeción a los principios de calidad, eficiencia y universalidad. El servicio de giros postales consiste en el envío de una cantidad de dinero especificada por el remitente, que debe pagarse al destinatario y que se envía a través de la red postal. Se consideran servicios postales de pago: los Giros Postales Nacionales (GPN) y Giros Postales Internacionales (GPI).

La modalidad de GPN (**) reviste gran importancia en la economía colombiana en la medida que ha contribuido a la disminución de las barreras geográficas, institucionales y tecnológicas de acceso a los servicios de pago, especialmente para la población de las zonas rurales y alejadas del país, gracias a su amplia capilaridad y cobertura. Así mismo, en el CONPES 4005[2] se menciona que estos servicios tienen el potencial de estimular el crecimiento del comercio electrónico y la inclusión financiera.

En Colombia, en los últimos años el servicio de GNP ha mostrado un gran dinamismo. No en vano, a través de las redes de los operadores autorizados circulan cada vez más transacciones, que acumulan aproximadamente $21 billones anuales (***), esto sin contar los recursos que los operadores de giros postales gestionan a través del pago de subsidios gubernamentales, recargas de celulares, pagos de servicios públicos, apuestas, seguros y como corresponsales bancarios.

El dinamismo y crecimiento del sector en años recientes está asociado a los cambios que se configuraron en el mismo a partir del año 2014, cuando el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), en el marco de la Ley 1369 de 2009, abrió la puerta a la competencia entre el

---

[1] COLOMBIA, MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Ley 1369 de 2009. (30, diciembre, 2009). Por medio de la cual se establece el Régimen de los Servicios Postales y se dictan otras disposiciones [en línea]. Diario Oficial No. 47.578 de 30 de diciembre de 2009. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://normograma.mintic.gov.co/docs/ley_1369_2009.htm)
(*) La Ley 1369 de 2009 determinó que los servicios postales son: Los servicios de correo, los servicios de mensajería expresa y los servicios postales de pago que se clasifican en dos: giros nacionales y giros internacionales. En la sección 5.1.1. del presente documento se describe la naturaleza jurídica de los servicios postales de pago.
(**) La Ley 1369 de 2009 define los Giros Nacionales como el servicio mediante el cual se ordenan pagos a personas naturales o jurídicas por cuenta de otras, en el territorio nacional, a través de una red postal. La modalidad de envío podrá ser entre otras, física o electrónica.
[2] COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Política Nacional de Inclusión y educación Económica y Financiera. Documento CONPES 4005 [en línea]. Septiembre de 2020. [Consultado en febrero de 2021] Disponible en: (https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf)
(***) Información del Formato 1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 correspondiente al año 2020, reportada por los Operadores Postales de Pago al sistema Colombia TIC.

Operador Postal Oficial (OPO) –habilitación otorgada a Servicios Postales Nacionales S.A. (4-72)– y las empresas privadas que antes solo podían prestar el servicio en la calidad de colaboradores bajo la marca de 4-72. Es así como a partir de julio de 2014 el MinTIC otorgó la licencia para operar directamente el servicio de Giros Nacionales a cuatro empresas privadas (*): Efectivo Ltda. (Efecty), Tranza S.A.S (Moviired), Red Empresarial de Servicios S.A. (SuperGIROS), Matrix Giros y Servicios S.A.S (Su Red) y prorrogó por 10 años más la habilitación de 4-72 (**).

Ahora bien, conforme a lo establecido en los artículos 11, 12, 19 y 20 de la Ley 1369 de 2009[3], la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) es la autoridad competente para promover y regular la libre y leal competencia, el régimen de tarifas y los niveles de calidad de los servicios postales. En cumplimiento de esa facultad, en este documento se analiza de forma integral el funcionamiento de los servicios postales de pago en la modalidad de giros nacionales (***), y se examinan la estructura y funcionamiento de los mercados relevantes de envío de dinero en los que participa el servicio de GPN con el fin de identificar la existencia de problemas de competencia para, en caso de ser necesario, adoptar las medidas encaminadas a eliminar o reducir sus causas y consecuencias. Además, se estudian y establecen las posibles acciones que debe adelantar la CRC a efectos de facilitar el uso de los servicios postales de pago y de las redes de GPN con el fin de promover el desarrollo y adopción de este servicio y del comercio electrónico en Colombia.

Adicional a lo anterior, en este documento se considera la coyuntura actual bajo la cual se han implementado medidas preventivas a nivel nacional relacionadas con la aparición del virus del Coronavirus (COVID-19), tales como la declaración de la emergencia sanitaria en el territorio nacional y las medidas de aislamiento obligatorio o aislamiento selectivo inteligente que han tenido un impacto importante en la oferta y demanda del servicio de GPN. En este sentido, la Comisión consideró pertinente profundizar y actualizar los análisis asociados a la prestación de GPN en Colombia, con el fin de identificar las nuevas dinámicas y realidades del sector, a la luz de los avances tecnológicos derivados de la economía digital, y a partir de allí estimular el desarrollo de un servicio postal sujeto a los principios de calidad, eficiencia y universalidad.

Para efectos de abordar el estudio del servicio de giros postales nacionales, el presente documento cuenta con la siguiente estructura: en el primer capítulo, que corresponde a la introducción, se describen los objetivos y alcance del documento; en el capítulo 2, se detallan los antecedentes del servicio de GPN y las fuentes de información utilizadas en el presente estudio. En el capítulo 3 se identifica el problema a resolver y se hace una breve descripción de sus causas y consecuencias.

(*) Recibieron la habitación: Efectivo Ltda., mediante Resolución MinTIC 1458 del 2014; Tranza S.A.S., mediante al Resolución MinTIC 1457 de 2014; Red Empresarial de Servicios S.A., mediante la Resolución MinTIC 1215 de 2014; y Matrix Giros Y Servicios S.A.S., mediante Resolución MinTIC 103 de 2015.
(**) Mediante Resolución MinTIC 1349 de 2014.
[3] COLOMBIA, MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Ley 1369 de 2009. Op. Cit.
(***) Los servicios postales están definidos en la Ley 1369 de 2009 como "las actividades de recepción, clasificación, transporte y entrega de objetos postales a través de redes postales, dentro del país o para envío hacia otros países o recepción desde el exterior", en ese documento se hará alusión exclusivamente a los Giros Postales que son servicios en los cuales se ordenan pagos a personas naturales o jurídicas por cuenta de un tercero a nivel nacional o internacional, y son los únicos definidos dentro del universo de Servicios Postales de Pago. La característica principal de estos servicios es que su prestación aprovecha de forma exclusiva la infraestructura postal.

En los capítulos 4 y 5, se presentan los objetivos del proyecto, la caracterización general del servicio y la normativa tanto del sector postal para la prestación de giros postales en el país, así como del sector financiero en lo que respecta a los servicios de pago financieros. En el capítulo 6 se describe la estructura general del mercado de GPN en Colombia y se hace un análisis de la cadena de valor de este servicio.

En los capítulos 7 y 8, se lleva a cabo una caracterización de la oferta y la demanda de los GPN en Colombia, que por el lado de la demanda se encuentra basada en los resultados del análisis adelantado por Brandstrat[4] en 2020 donde se estudiaron los usos, hábitos, experiencia y preferencias de los usuarios por servicios de pago postales y no postales; mientras que por el lado de la oferta, corresponde a una descripción del mercado de acuerdo con la información reportada por los operadores de giros nacionales habilitados al Sistema Colombia TIC.

En el capítulo 9 se presentan los elementos centrales de lo establecido en la Resolución CRC 5900 de 2020 sobre los mercados relevantes de envío de dinero definidos. En el capítulo 10 se desarrolla el análisis de competencia de los dos mercados minoristas de envío de dinero definidos por la CRC siguiendo los lineamientos establecidos en la Resolución CRT 2058 de 2009, compilada en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016. En el capítulo 11, se encuentra el análisis sobre las potencialidades del sector postal en el desarrollo del comercio electrónico y la promoción de la inclusión financiera.

Finalmente, el capítulo 12 contiene las conclusiones y recomendaciones del estudio, donde se exponen aspectos a ser considerados por otras autoridades administrativas del sector postal, con el fin de promover el aprovechamiento de las redes de estos servicios en aras de facilitar, entre otros temas, el mejor desarrollo del mercado para beneficio de los usuarios y contribuir en la estrategia nacional de inclusión financiera, en línea con lo establecido en el Consejo Nacional de Política Económica y Social en el documento CONPES 4005[5] relativo a la política nacional de inclusión económica y educación económica y financiera, que tiene como objetivo integrar los servicios financieros a las actividades cotidianas de los ciudadanos y de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), atendiendo sus necesidades y generando oportunidades económicas para contribuir al crecimiento e inclusión financiera del país, y en el documento CONPES 4012[6] referente a la Política Nacional de Comercio Electrónico que busca impulsar esta actividad en empresas y la ciudadanía en general, con el objetivo de aumentar la generación de valor social y económico.

[4] BRANDSTRAT. Medición de los usos, hábitos, experiencias y preferencias por servicios postales y no postales. Contrato 112 de 2020. Diciembre de 2020.
[5] COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Política Nacional de Inclusión y educación Económica y Financiera. Documento CONPES 4005. Op. Cit.
[6] COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Política Nacional de Comercio Electrónico. Documento CONPES 4012 [en línea]. Noviembre de 2020. [Consultado en febrero de 2021] Disponible en: (https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4012.pdf)

2. ANTECEDENTES

En atención a lo estipulado en la Ley 1369 de 2009[7], mediante la cual se le otorgaron facultades regulatorias del mercado postal a la CRC, en el año 2011 la Comisión elaboró el documento denominado "Aproximación Inicial al Mercado de los Servicios Postales de Pago en Colombia", en el cual se desarrolló la conceptualización de los Servicios Postales de Pago y se estudió su naturaleza y su entorno. De igual manera, se adelantó la revisión de tendencias internacionales relativas a los servicios postales de pago y de giros postales, y se presentó una descripción general del servicio de GPN y de los actores que hacían parte de su oferta en el país. Esta última actividad permitió disponer de una caracterización cuantitativa y cualitativa del servicio, cuyos resultados fueron publicados en diciembre de 2011.

De igual manera, en el mismo año, la CRC inició el desarrollo del proyecto regulatorio "Esquema de Separación Contable para Servicios Postales de Pago", a través del cual se establecieron los términos del esquema de separación contable, a cargo de los Operadores de Servicios Postales de Pago (OPP) y del OPO habilitado para la prestación de Servicios Financieros de Correos, los cuales se incorporaron en la Resolución CRC 3774 de 2012[8], con el fin de establecer un marco regulatorio que contribuyera a mitigar los riesgos en las operaciones relacionadas con la prestación de los servicios postales de pago.

Adicionalmente, la CRC llevó a cabo el proyecto denominado*:* "Regulación del sistema de riesgos de los operadores de servicios postales de pago", el cual tenía como objetivos: i) establecer los términos bajo los cuales los OPP deben constituir y mantener de forma permanente un fondo de liquidez para cubrir las posibles contingencias de incumplimiento en la operación de pagos postales, considerando para ello lo establecido en el artículo 7 de la Resolución MinTIC 2703 de 2010[9]; y ii) contribuir a la adecuada implementación de las medidas regulatorias adoptadas en materia de mitigación de los riesgos aplicables a servicios postales de pago así como proveer el conocimiento y la información necesaria del entorno para la generación de la regulación.

Al finalizar este proyecto, se lograron identificar los aspectos técnicos y económicos relacionados con la prestación de los servicios de GPN y se hizo entrega de los estudios y análisis elaborados por la CRC al

[7] COLOMBIA, MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Ley 1369 de 2009. Op. Cit. Artículos 11, 12, 19 y 20.
[8] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Resolución CRC 3774 de 2012. (9, julio, 2012) Por la cual se definen los términos de contabilidad separada que deben llevar los Operadores de Servicios Postales de Pago y se dictan otras disposiciones [en línea]. Diario oficial no. 48.486 de 9 de julio de 2012. [Consultado en febrero de 2021] Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_3774_2012.htm)
[9] COLOMBIA, MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Resolución MinTIC 2703 de 2010. (29, diciembre, 2010) Por la cual se fijan los requisitos y parámetros mínimos del sistema de administración y mitigación del riesgo de liquidez por parte de quienes quieren obtener su habilitación como Operador de Servicios Postales de Pago [en línea]. Diario Oficial No. 47.938 de 30 de diciembre de 2010. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/resolucion_mintic_2703_2010.htm)

MinTIC para su conocimiento y fines pertinentes, los cuales fueron utilizados por dicha entidad como insumo fundamental para la expedición de la Resoluciones MinTIC 3679[10] y 3680[11] de 2013.

Por otro lado, en el año 2012, esta Comisión llevó a cabo el proyecto denominado "Análisis del Mercado de Servicio Postales de Pago en Colombia", donde se obtuvo una aproximación más profunda sobre este mercado, y en el cual se consolidó información de las transacciones asociadas a estos servicios, correspondiente a los años 2009 y 2010, así como el primer semestre de 2011, efectuando un análisis de caracterización de oferta y demanda del servicio. En este proyecto se adelantó un análisis de los servicios de giros nacionales, con el fin de tener un mayor conocimiento de esta actividad y determinar la necesidad de acciones regulatorias relacionadas con el mismo.

Como resultado del estudio en comento, se estableció que la información para monitorear los servicios postales de pago era muy incipiente. Por esta razón, se determinó la necesidad de expedir la Resolución CRC 4191 del 2013[12] que estableció para los operadores del servicio, así como para los terceros comercializadores o intermediarios como entidades colaboradoras de los OPP autorizados, la obligación de reportar información en relación con el origen y destino de los envíos; número de envíos; ingreso total por el servicio, así como el monto total de giros enviados en los municipios del país mediante la modificación de la Resolución CRC 2959 de 2010[13].

Posteriormente, en el 2015 la CRC realizó un estudio denominado "Análisis de los servicios postales de pago en Colombia" donde se estableció que los principales usuarios que utilizaban este servicio eran en su mayoría de estratos 1, 2 y 3 y donde en promedio los montos de envío se ubicaban entre $50.000 y $150.000, y por los cuales los operadores de giros nacionales cobraban a los usuarios en proporción al monto del envío. Además, el documento analizó la evolución de las condiciones de competencia en los servicios postales de pago en el país, considerando para el efecto tanto a los operadores del mercado que pertenecen al sector postal como los servicios de envío de dinero del sector financiero. Así mismo, se realizó la caracterización socioeconómica de los usuarios, y se analizaron la intensidad de uso y percepciones del servicio, así como la capilaridad geográfica.

---

[10] COLOMBIA, MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Resolución MinTIC 3679 de 2013. (12, septiembre, 2013) Por la cual se establecen las reglas relativas al Sistema de Administración del Riesgo de Liquidez para los Operadores Postales de Pago y se deroga la Resolución 2703 de 2010 [en línea]. Diario Oficial No. 48.919 de 20 de septiembre de 2013. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/resolucion_mintic_3679_2013.htm)

[11] COLOMBIA, MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Resolución MinTIC 3680 de 2013. (12, septiembre, 2013) Por la cual se establecen los requisitos y parámetros mínimos del sistema de administración y mitigación del riesgo operativo y de tipo tecnológico, de información y funcionamiento por parte de los Operadores de Servicios Postales de Pago y se derogan las Resoluciones números 2704 del 21 de diciembre de 2010 y 970 del 17 de mayo de 2011 [en línea]. Diario Oficial No. 48.919 de 20 de septiembre de 2013. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/resolucion_mintic_3680_2013.htm)

[12] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Resolución CRC 4191 de 2013. (14, mayo, 2013) Por la cual se modifica la Resolución número CRC 2959 de 2010 y se dictan otras disposiciones [en línea]. Diario oficial no. 48.790 de 14 de mayo de 2013. [Consultado en febrero de 2021] Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_4191_2013.htm)

[13] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Resolución CRC 2959 de 2010. (28, diciembre, 2010) Por la cual se expide el Régimen de Reporte de Información de los Operadores de Servicios Postales a la Comisión de Regulación de Comunicaciones [en línea]. Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_2959_2010.htm)

Por su parte, en el 2017 la CRC contrató una consultoría para la elaboración de la hoja de ruta del sector postal[14] que tuvo como objetivo realizar un diagnóstico de dicho sector en Colombia y presentar recomendaciones en relación con las actividades y pasos a seguir que debía emprender la CRC para adecuar la regulación de este sector a sus nuevas necesidades.

Una de las principales iniciativas que fue incluida en la hoja de ruta consistió en el análisis de los servicios postales desde una perspectiva de mercado y no de servicio. Así esta Comisión inició el proyecto denominado "Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal"[15], en el cual se desarrolló un análisis de la oferta de los servicios postales tanto en su dimensión física como en su dimensión financiera. Igualmente se estudió la demanda de estos servicios, así como de sus sustitutos, en estas mismas dimensiones.

Como parte del mencionado proyecto, en enero de 2020, mediante Resolución CRC 5900[16] esta Comisión definió una lista de once (11) mercados relevantes para el sector postal en Colombia, de los cuales ocho (8) corresponden a mercados relevantes para el envío de documentos y paquetes y tres (3) para el envío de dinero, tras haber identificado los productos que son considerados por los usuarios postales como sustitutos, dadas sus características, precios y usos, delimitando el alcance geográfico donde compiten esos servicios.

Respecto a los mercados relevantes relacionados con el envío de dinero, la Resolución CRC 5900 de 2020 identificó que existían dos mercados relevantes segmentados según el monto del envío; el primero, correspondiente a envíos de dinero de montos pequeños de alcance nacional, cuyos valores son menores o iguales a cuatrocientos mil ($400.000) pesos de enero de 2019, y en el que participan exclusivamente los OPP; y, el segundo, envíos de dinero de montos grandes de alcance nacional, cuyos montos son superiores a cuatrocientos mil ($400.000) pesos de enero de 2019, en el que participan los OPP y las entidades financieras que ofrecen transferencias bancarias y depósitos a través de corresponsales.

Adicionalmente, se definió un mercado relevante mayorista de interconexión de envío de dinero, de alcance nacional, en el que participan únicamente las empresas habilitadas para la prestación de servicios postales de pago, haciendo uso de la facultad legal para utilizar las redes postales de cualquier otro OPP, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1369 de 2009. La CRC identificó este mercado a través de los acuerdos de interconexión reportados por los OPP.

---

[14] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Diagnóstico de Barreras Regulatorias del Sector Postal y Hoja de Ruta [en línea]. Mayo de 2018. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.crcom.gov.co/es/pagina/hoja-ruta-postal)

[15] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal [en línea]. Diciembre de 2019. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.crcom.gov.co/es/pagina/revision-de-la-definicion-de-los-mercados-relevantes-en-el-sector-postal)

[16] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Resolución CRC 5900 de 2020. (24, enero, 2020) Por la cual se definen los mercados relevantes del sector postal y se modifican los Títulos I y III de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones [en línea]. Diario Oficial No. 51.209 de 27 de enero 2020. [Consultado en febrero de 2021] Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_5900_2020.htm)

Es así como, considerando los proyectos contemplados en la Hoja de Ruta del Sector Postal 2018 – 2020, definida a partir del estudio "Diagnóstico de barreras regulatorias del sector postal y hoja de ruta"[17], se previó el desarrollo de tres proyectos específicos relacionados con los servicios postales de pago: (i) Revisión del mercado de giros postales, (ii) Aprovechamiento de los giros postales y redes postales para el desarrollo del comercio electrónico y (iii) Análisis y regulación de las condiciones técnicas de disponibilidad de información en línea sobre los GPN movilizados. Sobre esta base, debido a que los tres proyectos comparten motivaciones similares y tienen por objeto común la promoción de la competencia y el aprovechamiento de la red de giros postales en favor del bienestar de la población, se formuló un único proyecto con el que se pretende desarrollar los análisis previstos en la Hoja de Ruta Postal y, adicionalmente, evaluar las condiciones en que se puede utilizar la red de giros postales para promover el comercio electrónico y la inclusión financiera en el país.

3. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

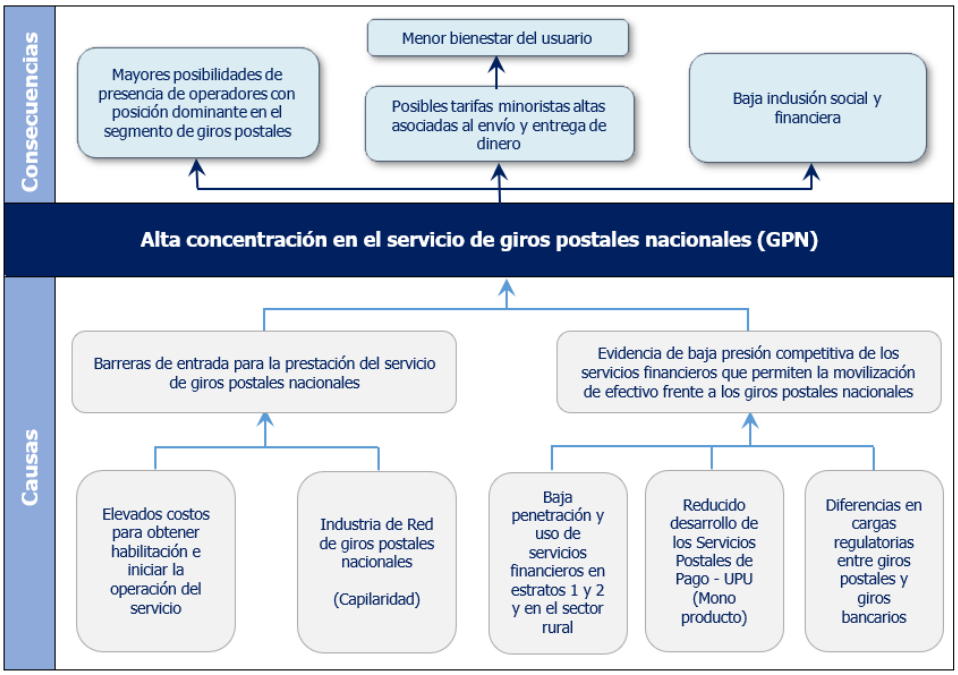
En aplicación de la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN), la CRC publicó el 25 de septiembre de 2018, el documento de formulación del problema del presente proyecto[18] en el cual se identificó que, en relación con los servicios postales de pago definidos en el artículo 2.2.1 de la Ley 1369 de 2009 (*), posiblemente existía una **Alta concentración en el servicio de GPN**. Debe aclararse que la elaboración de este documento se realizó de manera previa a la definición de mercados contenida en la Resolución CRC 5900 de 2020 por lo que los análisis allí presentados no la tuvieron en cuenta. En la siguiente Ilustración se presenta el problema, el alcance, las causas y consecuencias del presente proyecto regulatorio y acto seguido se describe brevemente cada una.

[17] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Diagnóstico de Barreras Regulatorias del Sector Postal y Hoja de Ruta [en línea]. Mayo de 2018. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.crcom.gov.co/es/pagina/hoja-ruta-postal)

[18] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Revisión del mercado de giros postales y aprovechamiento de la red de giros para promover la inclusión financiera en Colombia: Formulación del problema [en línea]. Septiembre de 2018. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.crcom.gov.co/es/pagina/revision-del-mercado-de-giros-postales-y-aprovechamiento-de-la-red-de-giros-para-promover-la-inclusion-financiera-en-colombia)

(*) El Articulo 2.2.1 de la Ley 1369 de 2009 establece que los giros nacionales son el "servicio mediante el cual se ordenan pagos a personas naturales o jurídicas por cuenta de otras, en el territorio nacional, a través de una red postal. La modalidad de envío podrá ser entre otras, física o electrónica".

Ilustración 1. Árbol del Problema



Fuente: Elaboración CRC.

- **Sobre el problema planteado "alta concentración del servicio de giros postales nacionales",** el documento de formulación identificó una alta concentración de las participaciones de los agentes que ofrecen el servicio de GPN, razón por la cual se analizaron con mayor profundidad sus efectos sobre la competencia en el mercado. Para ello, se tuvieron en cuenta los posibles servicios sustitutos y se revisó la eventual entrada de nuevos jugadores.

- **Sobre la causa "barreras de entrada"** que enfrenta un nuevo jugador que quiera ingresar al mercado, las cuales corresponden, por una parte, a las condiciones legales para la prestación del servicio y por otra a la alta inversión requerida en infraestructura.

- **Sobre la causa "baja sustituibilidad entre servicios financieros y servicios postales de pago"**, el documento de formulación evidenciaba la baja penetración y uso de servicios financieros en estratos 1 y 2 y en el sector rural, el reducido desarrollo de los servicios postales de pago definidos por la Unión Postal Universal (UPU), y las diferencias en las cargas regulatorias entre giros postales y giros bancarios.

- **Sobre la sub-causa "baja penetración y uso de servicios financieros en estratos 1 y 2 y el sector rural".** En el documento de formulación se referenció de acuerdo con la Banca de la

Oportunidades[19] la brecha de inclusión financiera en Colombia, así como algunas de las causas de la baja penetración y uso de los servicios financieros en estratos bajos y el sector rural y se encontró que, en principio, los factores que determinan la baja penetración y uso de los servicios financieros en algunas zonas del país o sectores poblacionales obedecen a temas de política del sector financiero, sin embargo, se consideró pertinente estudiar tales factores para identificar posibles acciones regulatorias por parte de la CRC sobre los servicios postales de pago que contribuyan a disminuir la brecha de inclusión financiera.

- **Sobre la sub-causa "diferencias en cargas regulatorias entre giros postales nacionales y los giros financieros nacionales**. En el documento de formulación se identificó que otra de las causas de la baja sustituibilidad entre los servicios postales de pago y los servicios financieros corresponde a las diferencias en cargas regulatorias entre giros postales y giros bancarios. A partir de lo anterior, se encuentra necesario efectuar un ejercicio detallado de comparación entre las características operativas de la prestación de los giros postales y los servicios financieros que permiten la movilización de efectivo, para determinar los costos producto del marco legal y reglamentario (*) y generar las recomendaciones que sean del caso, para eliminar o reducir las asimetrías entre dichos servicios.

- **Sobre la consecuencia "posible dominancia".** En el documento de formulación se planteó que una consecuencia de la alta concentración en los servicios postales de pago es la mayor posibilidad de presencia de operadores con posición dominante. Tal situación se evidenció en las participaciones de mercado y la cobertura de red de los principales operadores. Sin embargo, como aún no se encontraba definido el mercado en donde participaban los servicios postales de pago se planteó como una posibilidad a la espera de dicha definición.

- **Sobre la consecuencia "baja inclusión social y financiera".** En el documento de identificación del problema se precisó que, ante la posible falta de competencia en el segmento de giros postales, producto de la alta concentración y las elevadas tarifas, es posible que no se logre aprovechar en su totalidad la industria de giros postales y la información que se cursa sobre estas redes para apalancar el desarrollo de la inclusión financiera en el país.

4. OBJETIVOS DEL PROYECTO

4.1. Objetivo general

Analizar la estructura y funcionamiento de los mercados relevantes de envío de dinero en los que participa el servicio de GPN con el fin de identificar la existencia de problemas de competencia para, en caso de ser necesario, adoptar las medidas encaminadas a eliminar o reducir sus causas y consecuencias; así

[19] BANCA DE LAS OPORTUNIDADES. Reporte de Inclusión Financiera 2017 [en línea]. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2018-07/RIF%202017%20LIBRO%20FINAL_WEB%2002_1.pdf)
(*) Por ejemplo, los giros postales no son sujetos de aplicación del gravamen a los movimientos financieros, mientras que en giros financieros se aplica dicho impuesto excepto en el caso de aquellos giros cursados a través de las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE).

como realizar una revisión sobre las potencialidades de los servicios postales de pago como un instrumento de promoción de la inclusión financiera y el comercio electrónico en Colombia.

4.2. Objetivos específicos

- Revisar la normatividad vigente que rige el servicio de GPN y los servicios alternativos de pago del sector financiero con el fin de realizar un análisis comparativo.
- Analizar de manera integral la oferta y demanda de los GPN con el fin de considerar la evolución de los principales factores que influyen en la prestación de este servicio y caracterizar los hábitos, usos y preferencias de los usuarios.
- Desarrollar el análisis de competencia de los mercados de envío de dinero definidos por la CRC mediante la Resolución 5900 de 2020, con el propósito de identificar posibles fallas de mercado o problemas de competencia y, en caso de ser necesario, establecer las condiciones para eliminar o reducir sus causas y consecuencias.
- Realizar una revisión sobre las potencialidades de los servicios postales de pago como un instrumento para la promoción de la inclusión financiera y el comercio electrónico en Colombia.

5. CARACTERIZACIÓN GENERAL Y NORMATIVA DE LOS GIROS NACIONALES Y SERVICIOS FINANCIEROS RELACIONADOS

En el presente capítulo, y tomando como referencia el estudio realizado por la CRC denominado "Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal"[20] finalizado en 2020, se presenta la caracterización general y normativa del servicio de giros nacionales y de los servicios financieros que tienen el potencial de competir con los GPN en los mercados de envío de dinero definidos por la CRC.

5.1. Caracterización general

Haciendo un análisis general de la oferta del servicio de giros nacionales, los usuarios disponen, por una parte, del servicio de giros nacionales que prestan las entidades que se encuentran vinculadas al sistema financiero cuya operación está sujeta a la regulación establecida por la Superintendencia Financiera de Colombia, y por otro, del giro postal nacional que lo ofrecen los operadores autorizados por el MinTIC y que a su vez disponen de variados canales para la prestación del servicio por parte de diferentes empresas colaboradoras y cuya operación está sujeta a la regulación establecida por la CRC.

[20] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal. Op. Cit.

Ilustración 2. Oferta del servicio de giros nacionales

Fuente: Elaboración CRC.

A continuación, se desarrolla un análisis comparativo entre la normatividad del servicio de giros nacionales y la aplicable a los servicios financieros que tienen la potencialidad de competir con los giros postales en los mercados de envíos de dinero definidos por la CRC.

5.1.1. Naturaleza jurídica de los servicios postales de pago

A través de la Ley 1369 de 2009[21], se estableció el régimen legal aplicable a la prestación de los servicios postales, reconocidos estos como servicios públicos en los términos del artículo 365 de la Constitución Política y frente a los cuales, dada esa condición, se ejercen los instrumentos de intervención del Estado en la economía. Al respecto el artículo 1° de la citada Ley establece que "(…) [s]u prestación estará sometida a la regulación, vigilancia y control del Estado, con sujeción a los principios de calidad, eficiencia y universalidad".

Así mismo, dado que de conformidad con el artículo *ibidem* los servicios postales se encuentran bajo la titularidad del Estado, su prestación se sujeta a la habilitación que otorgue el MinTIC a las empresas públicas y privadas tal como lo dispone la misma Ley Postal.

La mencionada Ley en el artículo 3 señala que los **servicios postales** "consisten en el desarrollo de las actividades de recepción, clasificación, transporte y entrega de objetos postales a través de redes postales, dentro del país o para envío hacia otros países o recepción desde el exterior"; y a su vez, los clasifica en (i) servicios de correo, (ii) servicios postales de pago y (iii) servicios de mensajería expresa. Específicamente frente a los **servicios postales de pago**, la Ley 1369 de 2009, los define como el "Conjunto de servicios de pago prestados mediante el aprovechamiento de la infraestructura postal exclusivamente" y los clasifica de la siguiente manera:

[21] COLOMBIA, MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Ley 1369 de 2009. Op. Cit.

(i) **Giros Nacionales**. Servicio mediante el cual se ordenan pagos a personas naturales o jurídicas por cuenta de otras, en el territorio nacional, a través de una red postal.

(ii) **Giros Internacionales.** Servicio prestado exclusivamente por el Operador Postal Oficial o concesionario de Correo, mediante el cual se envía dinero a personas naturales o jurídicas por cuenta de otras, en el exterior.

(iii) **Otros**: Servicios que la Unión Postal Universal clasifique como tales.

Sobre estos últimos, cabe mencionar que el Acuerdo sobre servicios postales de pago de la UPU firmado en Ginebra el 12 de agosto de 2008, y aprobado mediante Ley 1442 de 2011, determina que cada país miembro hará el máximo esfuerzo para que en su territorio se preste al menos uno de los siguientes servicios de pago*:*

(i) **Giro en efectivo:** El expedidor entrega los fondos en el punto de acceso al servicio del operador designado y solicita el pago en efectivo del importe íntegro, sin retención alguna, al destinatario.

(ii) **Giro de pago:** 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.

(iii) **Giro de depósito:** 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.

(iv) **Transferencia postal**: El expedidor ordena el débito de su cuenta llevada por el operador designado y solicita que se acredite un importe equivalente en la cuenta del destinatario llevada por el operador designado pagador, sin retención alguna.

El mencionado Acuerdo y por ende la Ley aprobatoria hacen referencia a que los servicios postales de pago serán prestados por los operadores designados en sus redes o en cualquier otra red corresponsal, y que dichos operadores deberán cumplir con lo que a nivel nacional la legislación determine para la operación y prestación de los servicios postales de pago.

En el caso de Colombia, el legislador no limitó la prestación del servicio de giro en efectivo nacional al OPO –como sí lo hizo para el giro efectivo internacional–, por lo que este se encuentra abierto a la libre competencia por parte de los OPP. Respecto de los demás servicios de pago, estos son, el giro de pago, giro de depósito y la transferencia postal se observa que a la fecha no han sido objeto de desarrollo legal, reglamentario o regulatorio.

En cuanto al **marco institucional** creado por la referida Ley 1369 de 2009, se definió el conjunto de responsabilidades públicas frente a los servicios postales de pago en el país, el cual se resume en la **Tabla 1:**

Tabla 1. Marco institucional en servicios postales de pago

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones MinTIC	Comisión de Regulación de Comunicaciones CRC	Superintendencia de Industria y Comercio SIC
- Fijación de políticas públicas. - Otorgamiento de la Habilitación y prórrogas para la prestación del Servicio - Control y vigilancia del cumplimiento del marco normativo y regulatorio. sin perjuicio de las facultades del Banco de la República para solicitar información sobre operaciones cambiarias, de la DIAN frente a investigaciones por infracciones al régimen cambiario y de la UIAF sobre el control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo - Cobro y recaudo de las contraprestaciones de los operadores postales de pago.	- Regulación ex ante de carácter técnica y de mercado. - Cobro y recaudo de la contribución de los operadores postales de pago.	Impone multas y adopta decisiones administrativas por infracción a las disposiciones sobre protección de la competencia, así como en relación con la vigilancia administrativa del cumplimiento de las disposiciones sobre competencia desleal.

Fuente: Elaboración CRC.

Ahora bien, en lo que corresponde al **desarrollo reglamentario de la Ley 1369 de 2009** respecto de los Servicios Postales de Pago, se destacan las siguientes normas expedidas por el MinTIC que se encuentran contenidas integralmente en el Decreto compilatorio 1078 de 2015[22] del sector TIC:

Tabla 2. Marco reglamentario aplicable a los servicios postales de pago expedido por MinTIC

Norma	Temática
Decreto 867 de 2010	Reglamenta las condiciones de habilitación para ser operador postal y el registro de operadores postales.
Decreto 1739 de 2010, modificado a través del Decreto 1529 de 2014 y Decreto 87 de 2020	Reglamenta la contraprestación periódica a cargo de los operadores de servicios postales.
Resolución 3676 de 2013	Establece requisitos y parámetros mínimos del Sistema de Control Interno, entre ellos, los principios, elementos, actividades, roles y responsabilidades al interior de cada operador de servicios postales de pago.
Resolución 3678 de 2013	Establece los requisitos de tipo patrimonial y de mitigación de riesgos a acreditar para la obtención del título habilitante como operador de servicios postales de Pago. Se resalta que el operador postal de pago debe acreditar un capital social que no sea inferior a mil (1.000) Salarios Mínimos Legales Mensuales

[22] COLOMBIA, MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Decreto 1078 de 2015. (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [en línea]. Diario Oficial No. 49.523 de 26 de mayo de 2015. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/decreto_1078_2015.htm)

Norma	Temática
	Vigentes (SMLMV) y además contar con un respaldo patrimonial acorde con el monto de las operaciones que pretenda realizar(*).
Resolución 3679 de 2013	Establece las reglas relativas al sistema de administración del riesgo de liquidez (SARL) para los operadores postales de pago, el cual deberá ser diseñado y adoptado atendiendo a la actividad, estructura, monto y número de los pagos en cada punto de administración del servicio.
Resolución 3680 de 2013	Establecen los requisitos y parámetros mínimos del sistema de administración del riesgo operativo y de tipo tecnológico, de información y funcionamiento por parte de los operadores de servicios postales de pago, entre las que resalta la obligatoriedad de contar plataformas tecnológicas que permitan la seguridad de datos de los usuarios y la autenticación de la identidad de estos a través de factores individuales (*) y biométricos. Esta Resolución también contempla la limitante para los colaboradores de prestar sus servicios de apoyo a más de un operador postal de pago. (Exclusividad de los colaboradores).
Decreto 223 de 2014	Establece la prestación de servicios exclusivos a cargo del Operador Postal Oficial, y señala que el servicio postal de pago de giros internacionales es un servicio exclusivo de este operador.
Resolución 917 de 2015 modificada entre otras por las resoluciones 2410 de 2015 y 162 y 1090 de 2016	Determinan las garantías para cubrir riesgos en materia de telecomunicaciones y de servicios postales.
Resolución 2564 de 2016	Establecen las reglas relativas al sistema de administración del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo (SARLAFT), que debe abarcar todas las actividades que realicen los operadores postales de pago dentro de la cadena de "recepción de dinero – traslado – entrega de dinero", previendo además procedimientos y metodologías para protegerse de ser utilizadas como instrumento para el lavado de activos y/o canalización de recursos hacia la realización de actividades terroristas.
Resolución 1758 de 2020	Se estandariza y fija el proceso de reporte que deben seguir los operadores postales de pago al remitir la información en relación con las operaciones realizadas a través de los diferentes canales de distribución autorizados, así como la forma en que deben reportar los riesgos operativos identificados, medidos, controlados y monitoreados en el desarrollo de la operación postal de pago, que permita evidenciar el cumplimiento del Sistema de Administración de Riesgo Operativo (SARO) en el sector postal de pago.

Fuente: Elaboración CRC.

(*) Este será el valor que resulte mayor entre 11.654 SMLMV o el 4% de la duodécima parte del total de las operaciones de pagos que haya efectuado el año inmediatamente anterior.
(*) Para que se dé la correcta identificación de los usuarios a través del factor individual se requiere por lo menos (i) Nombre del usuario, (ii) clase y número de documento de identificación, (iii) fecha de expedición del documento y (iv) teléfono fijo o móvil.

Del anterior marco normativo es importante resaltar que los OPP no solo deben dar cumplimiento a las normas fijadas por el MinTIC que requieren la constitución de garantías para cubrir riesgos en materia de servicios postales, sino que para efectos de la operación deben garantizar la implementación de sistemas de administración de riesgos operativos, de liquidez y de lavado de activos y financiación del terrorismo que cumplan los criterios definidos por dicha Entidad, e implementarlos en los puntos de atención al público de los terceros colaboradores en los que se apoyen, cualquiera sea la modalidad de contratación o vinculación con estos. Adicionalmente, deben adoptar un esquema de contabilidad separada y un sistema de control interno asociado al sistema de administración de riesgos.

Adicionalmente, con ocasión de la entrada en vigor de la Ley 1369 de 2009, debe señalarse que la CRC ha emitido diferentes resoluciones de carácter general con el propósito de determinar reglas y condiciones en lo relativo a protección de los derechos de los usuarios, calidad y reportes de información, aplicable a la prestación de servicios postales. Para el presente análisis se considera relevante mencionar algunas de las normas que se encuentran compiladas en la Resolución CRC 5050 de 2016[23]:

Tabla 3. Marco regulatorio aplicable a los servicios postales de pago expedido por la CRC

Norma	Temática
Resolución CRC 3038 de 2011, modificada por la Resolución CRC 5587 de 2019	Régimen de protección de derechos de los usuarios de servicios postales: De forma general este Régimen prevé (i) el conjunto de reglas aplicables a la contratación de servicios postales, (ii) la ejecución de los respectivos contratos y la prestación de los servicios, (iii) el desarrollo del ejercicio de los derechos y obligaciones de los operadores y usuarios, (iv) las reglas asociadas al trámite de peticiones, quejas y recursos de los usuarios y las solicitudes de indemnización que presenten estos, y (v) diversas disposiciones alusivas al régimen sancionatorio definido previamente por la Ley.
Resolución CRC 3095 de 2011 modificada por la Resolución CRC 4191 de 2013 y está por la Resolución CRC 5588 de 2019	Régimen de calidad: Fija los parámetros, indicadores y metas para los servicios postales –entre ellos los de servicios postales de pago–, diferentes a los comprendidos dentro del Servicio Postal Universal.
Resolución CRC 2959 de 2010, modificada a través de la Resolución 4191 de 2013 y resoluciones CRC 5076 de 2016 y 5587 de 2019	Régimen de reportes de información: Establece los reportes necesarios para recopilar la información estadística, técnica y de mercado para el ejercicio de las actividades regulatorias a cargo de la CRC.
Resolución CRC 3774 de 2012	Separación Contable: Se regula el esquema de contabilidad separada que deben llevar los Operadores de Servicios Postales de Pago y el Operador Postal Oficial habilitado para la prestación de Servicios Financieros de Correos para lo cual deben disponer de información contable separada con base en el requisito de reporte bajo segmentos de operación, debiendo aplicar para tal fin la Metodología de Costeo basado en Actividades (ABC).

Fuente: Elaboración CRC.

[23] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Resolución CRC 5050 de 2016. (10, noviembre, 2016) Por la cual se compilan las Resoluciones de Carácter General vigentes expedidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones [en línea]. Diario Oficial No. 50.064 de 21 de noviembre de 2016. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_5050_2016.htm)

Adicionalmente, resulta oportuno señalar que en el año 2011 la CRC adelantó el análisis de las condiciones jurídicas, técnicas y económicas para **la interconexión, acceso y uso de las redes postales**. Frente al concepto de acceso, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1369 de 2009[24], se tiene que este comprende la posibilidad de que un agente del mercado pueda disfrutar de algunos elementos de la cadena productiva de otro agente, para el desarrollo de su objeto de proveer un bien o un servicio en un mercado determinado. Es decir, tal y como se dijo en dicha ocasión este es un concepto general y amplio que incorpora a la interconexión como caso particular, "en cuanto a que ella es una relación entre dos agentes en economías de red enfocada a que al menos uno de ellos se sirva o disfrute de capacidades de la red del otro, de manera que un operador se hará cargo de los objetos postales recibidos por el otro, con el fin de entregarlos al usuario destinatario".

El acceso postal no debe ser equiparado al acceso en telecomunicaciones, toda vez que, en este último, existe una inversión en infraestructura especialmente costosa, de manera que se establece la figura de instalación esencial, entendida como aquella que es fundamental para la prestación del servicio, que no puede ser replicada, o cuya réplica es demasiado onerosa.

Frente a la interconexión, se puede decir adicionalmente que, en materia de telecomunicaciones es absolutamente necesaria para la prestación del servicio, puesto que, sin ella, los usuarios de una red no podrían comunicarse con los usuarios de otra. En materia postal la interconexión se presenta como una posibilidad de ampliar el cubrimiento de los operadores postales, mas no es un requisito indispensable para la prestación del servicio.

En el mencionado estudio se concluyó que los mercados relevantes de los servicios postales no evidenciaban barreras estructurales o legales en la entrada de operadores. En esta medida, se consideró que no era requerida la declaratoria de instalaciones esenciales (*), sin perjuicio de que, a futuro, por factores de mercado, tecnológicos y de costos, se justificara una decisión diferente en esta materia.

En el referido análisis, la CRC también observó que en los casos en los que se habían suscrito acuerdos de interconexión entre operadores postales estos eran de carácter privado y las partes pactaron aspectos tales como los precios y las condiciones de calidad bajo las cuales se desarrollaría el servicio. Así mismo, identificó que los operadores establecieron acuerdos respecto del tratamiento de las diferencias surgidas durante la ejecución de los contratos de interconexión, comprobando que en la práctica primaba la colaboración entre las partes y que estos se desarrollaban sin mayores problemas.

5.1.2. Normatividad de los servicios en el sector financiero

[24] COLOMBIA, MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Ley 1369 de 2009. Op. Cit.
(*) Para la declaratoria de esencialidad de una instalación, se deben confirmar previamente cuatro presupuestos: (i) La instalación debe ser controlada por un agente en el mercado que tenga un poder significativo en el mismo; (ii) las firmas que potencialmente podrían competir no tienen una forma viable de reproducir la instalación, (iii) el acceso a este elemento es fundamental para desarrollar la competencia y (iv) la instalación debe tener posibilidad técnica de ser compartida.

Conforme lo dispuesto en el literal d), numeral 19, del artículo 150 de la Constitución Política[25], le corresponde al Congreso dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para, entre otros, "[r]egular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público", actividades que de acuerdo con el artículo 335 *ibidem*, al ser de "interés público" sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado y de acuerdo con la ley, asignándole al Gobierno funciones específicas de inspección, vigilancia y control sobre las personas que las realizan.

Igualmente, conforme al numeral 25 del artículo 189 *ibidem*, le corresponde al Presidente de la República organizar el crédito público, regular el comercio exterior y ejercer la intervención de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que aunque en la actualidad no existe una definición constitucional o legal de lo que son las actividades financieras o de captación de recursos, la Superintendencia Financiera se ha apoyado en la definición legal de lo que, conforme al artículo 1 del Decreto 1981 de 1988[26], constituye "captación masiva y habitual" para efectos penales, y con base en esta ha señalado que la actividad de **captación financiera** será toda aquella que se caracterice por las operaciones y montos descritos en la norma referida siempre que se encuentre debidamente autorizada por la autoridad competente (*).

En materia normativa, fundamentalmente el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF)[27] indica los objetivos, criterios y reglas de la intervención que le corresponde ejercer al Gobierno Nacional en las actividades financiera, bursátil y aseguradora y demás relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, entre ellos, los referidos a que su desarrollo esté en concordancia con el interés público, que las entidades que realicen tales actividades cuenten con los niveles de patrimonio adecuados para salvaguardar su solvencia, que las operaciones se realicen en condiciones ideales de seguridad y transparencia, además que el sistema financiero tenga un marco regulatorio en el que cada tipo de institución pueda competir con los demás bajo condiciones de equidad y equilibrio de acuerdo con la naturaleza propia de sus operaciones, y que se promueva el acceso a

---

[25] CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. (13, junio, 1991) Constitución de la República de Colombia de 1991 [en línea]. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica)

[26] COLOMBIA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 1981 de 1988. (26, septiembre, 1988). Por el cual se reglamenta el Decreto 2920 de 1982 [en línea]. Diario Oficial No. 38.514 del 28 de septiembre de 1988. Página 2. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1380615)

(*) "En consecuencia, sólo hay captación de recursos cuando se tiene un determinado monto mínimo de pasivos con un determinado número mínimo de personas, originados en operaciones de mutuo o cualquier otra actividad que no prevea una contraprestación en bienes o servicios, o se hayan realizado un monto mínimo de contratos de mandato o administración de los recursos, y que en ambos casos se comprometa más allá del 50 por ciento del patrimonio líquido de la persona." Corte Constitucional, Sentencia C-823 de 2011.

[27] COLOMBIA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto Ley 663 de 1993. (2, abril, 1993). Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración [en línea]. Diario Oficial No. 40.820 del 5 de abril de 1993. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_organico_sistema_financiero.html)

servicios financieros y de seguros para la población de menores recursos y de la pequeña, mediana y microempresa.

Para ello, el EOSF señala, entre otros, los tipos de operaciones que pueden realizar las diferentes entidades financieras en desarrollo de su objeto principal permitido en la ley, fija los plazos de operaciones autorizadas y las clases y montos de las garantías requeridas para realizarlas, dicta normas tendientes a salvaguardar que las operaciones autorizadas se realicen con sujeción a la naturaleza propia de tales operaciones y al objeto autorizado de la respectiva entidad, y determina de manera general las relaciones patrimoniales u otros indicadores que permitan inferir un deterioro de la entidad financiera con el fin de que para subsanarlo se adopten programas de recuperación o se apliquen de manera automática y gradual medidas apropiadas.

A su vez, establece normas tendientes a prevenir el lavado de activos en las entidades objeto de intervención, regula la prestación transfronteriza de servicios financieros y la prestación de estos servicios en el territorio colombiano a través de sucursales de entidades del exterior. De igual manera, dicta normas y establece instrumentos que facilitan el acceso a servicios financieros, de seguros y los que involucren el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público por parte de población de menores recursos y pequeñas, mediana y microempresas.

Así mismo, el EOSF[28] determina los montos mínimos de capital que deben acreditar las instituciones financieras, además la necesidad de que toda entidad sometida al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera cuente con una revisoría fiscal –con excepción de los intermediaros de seguros–, la exigencia de constituir una reserva legal en desarrollo de sus actividades y, a su vez, la obligación de adoptar medidas de control apropiadas y suficientes para evitar que "en la realización de sus operaciones puedan ser utilizadas como instrumento para el ocultamiento", manejo, inversión o aprovechamiento en cualquier forma de dinero u otros bienes provenientes de actividades delictivas o destinados a su financiación o para dar apariencia de legalidad a las actividades delictivas o a las transacciones y fondos vinculadas con las mismas.

En cuanto al **marco institucional** aplicable al sector financiero, se ha definido el conjunto de responsabilidades públicas frente a la prestación de los servicios financieros, las cuales se resumen de la siguiente manera:

Tabla 4. Marco institucional aplicable a los servicios financieros

Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Superintendencia Financiera	Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero UIAF	Fondo de Garantías de Instituciones Financieras FOGAFÍN	Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera URF
Definición, formulación y ejecución de la	-Ejercer inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen	Prevención y detección de operaciones que pueden ser utilizadas para el ocultamiento,	-Garantizar la protección de la confianza de los	- Preparación de la normativa para el ejercicio

[28] Ibid. Numeral 1 del artículo 102.

política económica, sin perjuicio de las funciones de la Junta Directiva del Banco de la República	actividades financieras y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público -Cobro y recaudo de las contribuciones que pagan las entidades sujetas a la vigilancia y control	manejo, inversión o aprovechamiento de dinero o bienes de actividades delictivas o destinados a su financiación, o para dar apariencia de legalidad a actividades delictivas o a las transacciones y fondos vinculados con las mismas, prioritariamente el lavado de activos y la financiación del terrorismo	depositantes y acreedores en las instituciones financieras inscritas -Servir de instrumento para el fortalecimiento patrimonial de las instituciones financieras inscritas	de la facultad reglamentaria

Fuente: Elaboración CRC.

En este contexto, y con el objeto de resaltar los mecanismos o instrumentos que desde el sector financiero se han impulsado para incentivar la inclusión financiera y que tienen gran relevancia para la consecución de los objetivos planteados en el presente estudio, se procede a continuación a la revisión detallada de los mismos.

5.1.2.1. Cuentas de Ahorro de trámite simplificado (CATS)

El trámite simplificado de apertura de cuentas de ahorro (*), tal y como se explica en el Concepto 2010028453 – 001[29] de la Superintendencia Financiera de Colombia, no es una modalidad de cuenta o producto de ahorro en sí, sino una diligencia abreviada para su apertura, por lo que para la implementación de dicho trámite no es necesario que los **establecimientos de crédito** (establecimientos bancarios, corporaciones financieras, compañías de financiamiento y cooperativas financieras), expidan un nuevo reglamento de ahorro independiente al de ahorro ordinario que ya le fue autorizado. Se resalta que para poder constituirse como establecimientos de crédito se requiere, entre otros requisitos, acreditar un capital mínimo así:

Tabla 5. Montos Mínimos de Capital de los Establecimientos de Crédito al año 2021

Establecimientos de crédito	Capital mínimo en pesos
Establecimientos Bancarios	$102.110.000.000
Corporaciones Financieras	$37.142.000.000
Compañías de Financiamiento Comercial	$26.310.000.000
Otras Entidades Financieras (cooperativas financieras)	$6.202.000.000

Fuente: Elaboración propia a partir de información consultada en la página de la Superintendencia Financiera.

(*) Las cuentas con trámite simplificado son productos de ahorro, orientados a facilitar el acceso de más personas al sistema financiero, usualmente no tienen cuota de manejo ni tarjeta debito asociada y las operaciones o transacciones se realizan a través de una terminal móvil.

[29] SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA. Concepto 2010028453 – 001 del 31 de mayo de 2010. (31, mayo, 2010). Cuenta de ahorros, trámite simplificado de apertura [en línea]. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (http://www.superfinanciera.gov.co/jsp/info/SFCant/Normativa/Conceptos2010/2010028453.doc)

De acuerdo con lo establecido por la Circular Básica Jurídica (C.E. 029/14)[30] de la Superintendencia Financiera de Colombia, este trámite simplificado ha sido dispuesto para impulsar la inclusión financiera ya que estas cuentas de ahorro, salvo algunas excepciones, permiten acceder a los servicios de una cuenta tradicional, solo que con un trámite de apertura que se realiza través del teléfono móvil, en el que únicamente se exige que los establecimientos de crédito cuenten con información contenida en el documento de identidad de los clientes (**). Lo anterior sin perjuicio de los procedimientos que se deben implementar para verificar el contenido y veracidad de la información que se suministre.

La apertura de estas cuentas, en línea con lo establecido *ibidem*, será viable solo si quien la solicita es una persona natural y si se observan las siguientes condiciones:

(i) Los límites a las operaciones débito, por un monto, no pueden superar en el mes calendario 3 SMLMV.
(ii) El saldo máximo no puede exceder en ningún momento los 8 SMLMV.
(iii) El cliente sólo puede tener una única cuenta de ahorros con estas características en la respectiva entidad.

Finalmente se resalta que, aunque las entidades vigiladas deberán establecer procedimientos para verificar el contenido y veracidad de la información del cliente, para la apertura de estas cuentas no será necesario conservar tarjetas de registro de firmas ni recolectar huellas dactilares.

5.1.2.2. Giros bancarios o financieros

En el presente análisis los giros bancarios o financieros corresponden a un método de pago en el que una persona envía dinero a otra a través del sistema bancario, sin ser cliente de ningún banco. De acuerdo con lo dispuesto en el EOSF, su prestación ha sido permitida a los **establecimientos bancarios (*),** previa autorización de la Superintendencia Financiera, así como al cumplimiento de la regulación que esta expida, entre ella se requiere acreditar el monto mínimo de capital respectivo como se aprecia en la Tabla 5.

De acuerdo con las particularidades de los giros bancarios, este es el servicio alternativo que más se aproxima a las características del giro postal, debido a que en la actualidad, conforme lo defina cada entidad, no requieren que la persona esté bancarizada para su ordenamiento y/o recepción.

---

[30] SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA. Circular Básica Jurídica (C.E. 029/14) [en línea]. [Consultado en febrero de 2021] Disponible en: (https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/normativa/normativa-general/circular-basica-juridica-ce----10083443)
(**) De acuerdo con la Circular Básica Jurídica (C.E. 029/14) de la Superintendencia Financiera, se requiere nombre completo, número de identificación y fecha de expedición del documento.
(*) Los cuales tienen por función principal la captación de recursos en cuenta corriente bancaria, así como también la captación de otros depósitos a la vista o a término, con el objeto primordial de realizar operaciones activas de crédito.

5.1.2.3. Transferencias entre cuentas

Las transferencias entre cuentas es un servicio de envío de dinero realizado a la orden de un cliente desde la cuenta que tiene en un **establecimiento bancario** (ordenante) a otro cliente de otra entidad designada (beneficiario). Se reitera que para ser Establecimiento Bancario, además de requerir la respectiva autorización, se debe cumplir con la normativa del Sector Financiero y acreditar el monto mínimo de capital como se aprecia en la Tabla 5.

Las transferencias bancarias pueden ser realizadas entre cuentas de un mismo titular en un banco, entre cuentas del mismo banco y entre cuentas de diferentes bancos, a través de múltiples canales, en oficinas, cajeros automáticos, el servicio de audio respuesta, internet, telefonía móvil y corresponsales bancarios, sin embargo, algunos bancos restringen el acceso a este servicio al uso de la banca virtual (internet).

Las principales características de este servicio son:

(i) Tanto el remitente como destinatario requieren tener una vinculación previa con una entidad mediante una cuenta bancaria para realizar la transacción.

(ii) Para su funcionamiento en algunos casos se requiere la inscripción previa de la cuenta del destinatario de la transferencia, procedimiento que se puede realizar mediante el canal virtual, móvil, cajeros automáticos o audio respuesta del banco. Luego de la inscripción, el remitente, dependiendo de la entidad financiera, deberá esperar cierto tiempo - que depende de cada entidad - para que pueda realizar la transferencia.

(iii) La transacción puede darse entre cuentas del mismo banco o de diferentes entidades bancarias, en este último caso es usual que se cargue una comisión interbancaria por la transacción.

(iv) El servicio usualmente tiene una comisión que es asumida por el remitente de acuerdo con los precios fijados por la entidad financiera respectiva.

5.1.2.4. Consignaciones o depósitos bancarios

Las consignaciones o depósitos bancarios consisten en la colocación de fondos en un **banco u otras instituciones financieras** para su custodia, se realizan al depositar fondos en cuentas de ahorro, cuentas corrientes y cuentas del mercado monetario, de las que el titular de la respectiva cuenta tiene el derecho de retirar los fondos depositados, según lo establecido en los términos que rigen el acuerdo correspondiente. Las consignaciones o depósitos de fondos en efectivo o en cheque se pueden realizar en las oficinas de los bancos, a través de corresponsales bancarios y cajeros automáticos.

5.1.2.5. Depósitos electrónicos de Trámite Simplificado (DETS) o de bajo monto y depósitos ordinarios

Los depósitos de bajo monto o depósitos ordinarios son depósitos a la vista, diferentes de las cuentas corrientes y de ahorro, que pueden ser ofrecidos **por los establecimientos, de crédito y por las cooperativas facultadas para desarrollar la actividad financiera,** (entidades que para ser

constituidas se les exige contar con un capital mínimo como se aprecia en la Tabla 5), así como pueden ser prestados por las **Sociedades Especializadas de Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE)** cuyos requisitos específicos se analizarán más adelante**.**

De acuerdo con el Decreto 2555 de 2010[31] –modificado por el Decreto 222 de 2020–, estos servicios tienen las siguientes características:

Tabla 6. Comparativo entre los Depósitos de bajo monto y Depósitos ordinarios

Característica	Depósitos Electrónicos de Trámite Simplificado (DETS) o de bajo monto	Depósitos ordinarios
Titular	Personas naturales	Personas naturales y jurídicas
Saldo máximo	8 SMLMV	**No aplica**
Límite de cuentas	1 por persona por depósito	**No aplica**
Límite de operaciones débito al mes	8 SMLMV	**No Aplica**
Trámite de apertura	Trámite simplificado que no requiere presencia del consumidor financiero	No requiere presencialidad, pero sí que se adelanten procedimientos ordinarios en materia de conocimiento del cliente, seguridad y calidad para el manejo de la información y los requisitos de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo.

Fuente: Elaboración CRC.

Es importante resaltar que mediante la Ley 1735 de 2014[32], se dictaron medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales, y se crearon las SEDPE, las cuales tienen como objeto exclusivo la captación de recursos a través de los depósitos de bajo monto u ordinarios, realizar pagos y traspasos, tomar préstamos dentro y fuera del país destinados específicamente a la financiación de su operación (*), así como enviar y recibir giros financieros.

De conformidad con la normatividad vigente *ibidem*, las **características principales de las SEDPE** son las siguientes:

(i) Pueden 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 EOSF y demás normas aplicables.

[31] COLOMBIA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 2555 de 2010. (15, julio, 2010). Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador, del mercado de valores y se dictan otras disposiciones [en línea]. Diario Oficial No. 47.771 de 15 de julio de 2010. Página 20. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1464776)

[32] COLOMBIA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Ley 1735 de 2014. (21, octubre, 2014). Por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones [en línea]. Diario Oficial No. 49.311 de 21 de octubre de 2014. Página 1. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1687443)

(*) En ningún caso se podrán utilizar recursos del público para el pago de dichas obligaciones.

(ii) El capital mínimo que debe acreditarse para solicitar su constitución es de $5.846.000.000 de 2014 (**) que actualizados al año 2021 corresponden a $7.754.000.000 (***).
(iii) Los recursos captados deben mantenerse en depósitos a la vista en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.
(iv) En ningún caso pueden otorgar crédito o cualquier otro tipo de financiación

Las SEDPE están sujetas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera, y al igual que las demás instituciones financieras, deben observar las disposiciones en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo.

5.2. Precisiones jurisprudenciales de los servicios postales de pago y actividades financieras

Desde el punto de vista histórico **los servicios postales** nacen con el propósito de ser el medio para hacer efectiva la necesidad de comunicación de las personas, razón por la cual han estado rodeados de garantías tales como la protección especial a la integridad de la correspondencia y el respaldo estatal y de la comunidad internacional a su prestación. En el caso de **los servicios postales de pago**, esta necesidad de comunicación –que era garantizada a través de las comunicaciones telegráficas y ahora vía transmisión electrónica– según la Sentencia C-823 de 2011[33] de la Corte Constitucional "no se objetiva en bienes inmateriales sino en una transferencia de fondos entre dos lugares geográficos distintos" dentro de los cuales destacan aquellos que no cuentan con acceso a servicios financieros o medios de pago adicionales a los circulantes en economías no tan desarrolladas.

En la normatividad nacional e internacional los servicios de giros han conformado consistentemente la prestación de servicios postales, y en Colombia, a lo largo de la historia han sido regulados como parte del género postal y telegráfico, por lo que su prestación se ha realizado por entidades distintas de las financieras, como la administración de correos, el Banco Postal y ADPOSTAL hasta su liquidación.

Con los **servicios financieros**, en cambio, lo que se busca satisfacer es la ecuación ahorro – inversión la cual tiene una incidencia directa en el desarrollo económico de los países, razón por la cual, desde la misma Carta Política a través de la Sentencia C-1062 de 2003[34], los mismos adquieren la connotación de interés general y por lo tanto se establece la necesidad de que "cualquier actividad que implique esta forma de intermediación de recursos, o la simple captación del ahorro de manos del público" sea sometida a la vigilancia del Estado.

Como resultado de lo anterior, y en línea con lo establecido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional *ibidem*, puede afirmarse que los **giros postales** "no constituyen por definición un instrumento o un sistema de pago, sino un mecanismo de transferencia de un mensaje con un valor determinado", lo cual

(**) Monto que se ajusta anualmente conforme al índice de precios al consumidor que suministre el DANE.
(***) Tomado de los valores publicados por la Superintendencia Financiera de Colombia.
[33] CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-823 de 2011. (2, noviembre, 2003). [en línea]. [Consultada en febrero de 2021]. Disponible en: (http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20041279)
[34] CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-1062 de 2003. (11, noviembre, 2003). [en línea]. [Consultada en febrero de 2021]. Disponible en: (http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20006727)

no obsta para que, dada su funcionalidad, puedan fungir también como medio de pago. Así mismo, debe mencionarse que el **giro de pago**, **el depósito y la transferencia postal** –servicios que actualmente no están reglamentados–, implican la movilización de fondos y suponen la apertura de cuentas con los operadores postales cuyo objetivo es que de tales cuentas se deduzcan o consignen los montos a ser transferidos.

Es decir, dado que la Constitución Política no determinó los conceptos de actividad financiera, aseguradora o bursátil, existe un amplio margen de configuración legislativa en este aspecto, y dentro del mismo se adoptó la decisión de no acotar los servicios postales de pago al ámbito financiero, existiendo fundamentos diferenciales que justifican este proceder, entre ellos los fines que persiguen, lo cual ha llevado a que se les dé un tratamiento diferente a lo largo de la historia y que en cualquier caso no obsta, a que el legislador más adelante, bajo argumentos de peso, decida algo diferente.

5.3. Comparación entre la normatividad postal y financiera

Como se analizó –al momento de publicación de este documento– los servicios postales de pago y a los servicios financieros se les ha otorgado un tratamiento diferencial que parte de un marco institucional propio en el que las potestades reglamentarias, regulatorias y de vigilancia y control, fueron distribuidas en distintas autoridades de cada sector, que se encargan de direccionar su prestación, bajo reglas diversas.

En esa línea se encuentra que, la prestación de los dos servicios está condicionada a la decisión previa de la Entidad respectiva, para el caso de los servicios financieros es la Superintendencia Financiera a través de una autorización y para los servicios postales de pago es el MinTIC que expide una licencia; estas entidades, conforme a la normativa respectiva validan el cumplimiento de diferentes requisitos.

En cuanto a la prestación de los servicios postales de pago, el interesado –que debe ser una persona jurídica establecida legalmente en Colombia– tendrá que demostrar, entre otras cosas, que cuenta con un capital social mínimo de mil (1000) SMLMV y con una estructura operativa que le permita asegurar la idoneidad y capacidad para prestar el servicio, además de pagar el monto derivado de la habilitación previamente a su otorgamiento. Lo anterior, sin perjuicio de que también acredite el cumplimiento de los requisitos patrimoniales fijados por el MinTIC, así como atender aquellas obligaciones relacionadas con las características de la red y la mitigación de riesgos.

En cuanto a los servicios provistos por las entidades del sector financiero, para que se autorice su operación, los interesados tienen que constituirse bajo la forma de sociedades anónimas mercantiles o de asociaciones cooperativas (*), y presentar la solicitud con el contenido y documentación soporte requerida, dentro de la que se destaca el monto mínimo de capital requerido según el tipo de institución financiera y la forma en que será pagado, la hoja de vida de las personas que pretendan asociarse y de las que actuarían como administradores junto con la información que permita establecer su carácter, responsabilidad, idoneidad y situación patrimonial, el estudio que demuestre la factibilidad de la entidad

(*) Con excepción de los bancos del exterior que operen en el país por medio de sucursales las cuales podrán operar bajo la forma jurídica que tengan.

y que indique la infraestructura tecnológica y administrativa a utilizarse, los mecanismos de control interno y el plan de gestión de los riesgos inherentes a la actividad. Dicha solicitud además surte un proceso reglado de publicidad y de posibilidad de oposición de terceros definido en el EOSF.

También, en lo que respecta a las obligaciones principales sobre los aspectos esenciales para la operación y supervisión en términos de riesgos y de requerimientos patrimoniales específicos, se tiene que para los servicios postales de pago el MinTIC definió reglas asociadas al sistema de administración de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo, del riesgo de liquidez y del riesgo operativo y de tipo tecnológico, de información y funcionamiento, pues la naturaleza de estos servicios así lo requiere; y frente a los requisitos de fondos propios, se exige respaldo patrimonial acorde con el monto de las operaciones que pretenda realizar (*).

Por su parte, para los servicios financieros, la normatividad ha definido la implementación de un marco integral de supervisión basado en riesgos el cual integra las diferentes situaciones que pueden afectar al sistema financiero. Por ello, las actividades de supervisión están centradas en la evaluación de los riesgos de las entidades vigiladas, lo cual permite determinar el impacto que sobre su perfil de riesgos puedan tener los eventos o situaciones que se generen tanto al interior de estas como los derivados al entorno en el que desarrollan sus actividades. Igualmente, de acuerdo con el EOSF, las entidades financieras deberán contar con una revisoría fiscal y se contempla la figura de seguro de depósito como el del FOGAFÍN que garantiza que ante la liquidación de cualquier institución financiera inscrita los depositantes recuperen total o por lo menos parcialmente su dinero.

En cuanto a requisitos patrimoniales, además del capital mínimo requerido que varía dependiendo el tipo de entidad financiera, se exige la constitución de una reserva legal que asciende por lo menos al 50% del capital suscrito, formada con el 10% de las utilidades líquidas de cada ejercicio.

Visto todo lo anterior se puede concluir que la normativa en materia financiera es en la mayoría de las disposiciones más estricta que la establecida para el sector postal de pago especialmente en cuanto a requisitos patrimoniales que se deben acreditar pues para estos se exige contar con capitales superiores en todos los casos a 1.000 SMLMV y además una reserva legal. Así mismo, en el sector financiero se establecen procedimientos con una especificidad mayor en lo que tiene que ver con la prevención y detección de operaciones que pueden ser utilizadas para el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento de dinero o bienes de actividades delictivas, actividades destinadas a su financiación, para dar apariencia de legalidad a actividades delictivas o a las transacciones y fondos vinculados con las mismas, y además dicha labor la desarrolla una entidad especializada para el análisis de la información (UIAF).

No obstante, se detectan otras medidas que son más laxas en el sector financiero que en el postal de pago, como lo es la exclusividad de los puntos de los colaboradores, así como la validación de la identidad haciendo uso no solo de factores individuales sino también biométricos, los cuales en el sector bancario no son requeridos para operaciones similares a las de los giros en efectivo.

(*) Este será el valor que resulte mayor entre 11.654 SMLMV o el 4% de la duodécima parte del total de las operaciones de pagos que haya efectuado el año inmediatamente anterior.

Es importante enfatizar que, con la reglamentación actual, en la prestación del giro en efectivo ofrecido por los operadores postales de pago no se realizan actividades de captación o intermediación financiera. Así, 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 actuando en la economía no con el objetivo de impulsar la actividad económica sino de trasladar dineros de un punto a otro.

Dicho todo lo anterior, y aun cuando son evidentes las características propias tanto de los servicios postales de pago y como de los servicios financieros, dada la tecnificación de las comunicaciones, el mecanismo electrónico a través del cual operan los giros postales y los servicios financieros es similar, así como debe tenerse en cuenta que, de cara a los usuarios, los dos tipos de servicios fungen como instrumentos a través de los cuales logran realizar sus pagos.

6. ESTRUCTURA GENERAL DEL MERCADO Y ANÁLISIS DE LA CADENA DE VALOR DE LOS OPERADORES POSTALES DE PAGO

En cuanto a la estructura del servicio de GPN, para el año 2014 este servicio era ofrecido únicamente por el OPO en concesión de Servicios Postales Nacionales S.A quien operó bajo la marca de 4-72. A partir de julio de ese año, con la reglamentación en materia de competencia prevista por la Ley 1369 de 2009, entrarían a este mercado como OPP: Efecty, SuperGIROS, Moviired S.A.S y Su Red. Cabe resaltar que, aunque por disposición legal la operación de giros internacionales es exclusiva del OPO, mediante alianzas con agentes autorizados del sector financiero, los OPP habilitados prestan servicios similares.

Ilustración 3. Operadores Postales de Pago en Colombia

Fuente: Elaboración CRC.

Tabla 7. Operadores Postales de Pago Registrados

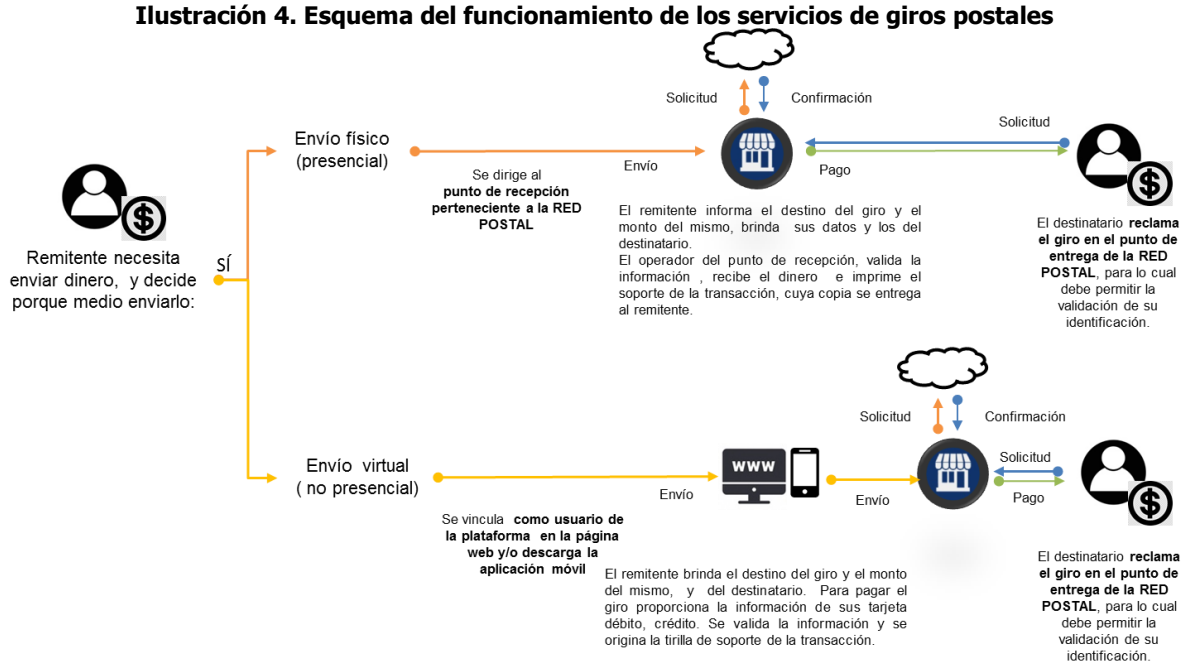
No. Registro	Fecha Registro	Número Identificación	Nombre / Razón Social
RPOSTAL0352	23/07/2018	830131993-1	Efectivo Ltda.
RPOSTAL0351	09/07/2014	900062917-9	Servicios Postales Nacionales S.A.
RPOSTAL0353	09/07/2014	900084777-9	Supergiros S.A.
RPOSTAL0385	13/08/2019	900327256-8	Matrix Giros Y Servicios S.A.S.
RPOSTAL0354	08/11/2017	900392611-6	Moviired S.A.S.

Fuente: Registro Postal.

6.1. Funcionamiento del servicio

El objetivo de los giros postales consiste en enviar dinero a personas naturales o jurídicas, que se encuentran en el territorio nacional o internacional haciendo uso de las redes postales. Su funcionamiento se ejecuta conforme a la Ilustración 4.

Ilustración 4. Esquema del funcionamiento de los servicios de giros postales



Fuente: Consultoría Servicios Postales de Pago - Giros Nacionales[35].

De acuerdo con la Ilustración 4, en el servicio de giro postal una persona, denominada el remitente, ordena desde un punto de la red de atención de un operador habilitado el pago de un monto de dinero específico dirigido a otra persona, para que esta última lo reclame en cualquier punto de esa misma red

[35] SISTEMAS ADMINISTRACIÓN E INGIENERÍA. Consultoría Servicios Postales de Pago – Giros Nacionales. Enero de 2021. Contrato No. 096 de 2019.

o de otra red bajo un convenio de interconexión, que puede estar ubicado en cualquier población del territorio nacional en caso de ser un giro nacional, o en el exterior si es internacional.

Asimismo, la prestación del servicio postal de pago puede realizarse de dos formas: la primera consiste en la **recepción física del dinero**, en la cual, el punto de recepción perteneciente a la red del operador recibe el dinero en efectivo *(cash-in)* y, haciendo uso de una plataforma tecnológica transaccional, ordena la entrega del dinero a una determinada persona indicada por quien ordena el pago. En el otro extremo de la red se hace entrega del dinero en efectivo *(cash-out)*, tras realizar la previa validación de la identidad de la persona destinataria del giro.

Por lo tanto, la prestación del servicio implica contar con puntos físicos de atención, que conforman los puntos de provisión del servicio al usuario de la red postal, donde se pueden encontrar dos categorías, la primera corresponde a puntos propios, los cuales son operados directamente por los OPP, y la segunda categoría hace referencia a los puntos de colaboradores, que son puntos de atención tercerizados gestionados en virtud de un acuerdo o alianza establecida entre las partes. Además, se pueden encontrar dentro de esta categoría modelos de puntos franquiciados.

La segunda forma para la prestación del servicio postal de pago consiste en el **uso de plataformas tecnológicas**, como son las aplicaciones móviles o páginas web. Para este caso, el remitente debe vincularse al portal web y a la aplicación suministrando allí los datos de un medio para recolectar el monto correspondiente al giro, el cual puede ser una tarjeta débito, crédito u otro medio de pago, el mismo que se utiliza para realizar el pago por el servicio de giro, como si se hiciera en efectivo en la modalidad de envío físico presencial. En este caso, existe una vinculación previa al proceso de ordenamiento del giro con agentes de otro sector –generalmente el sector financiero–.

6.2. Cadena de valor

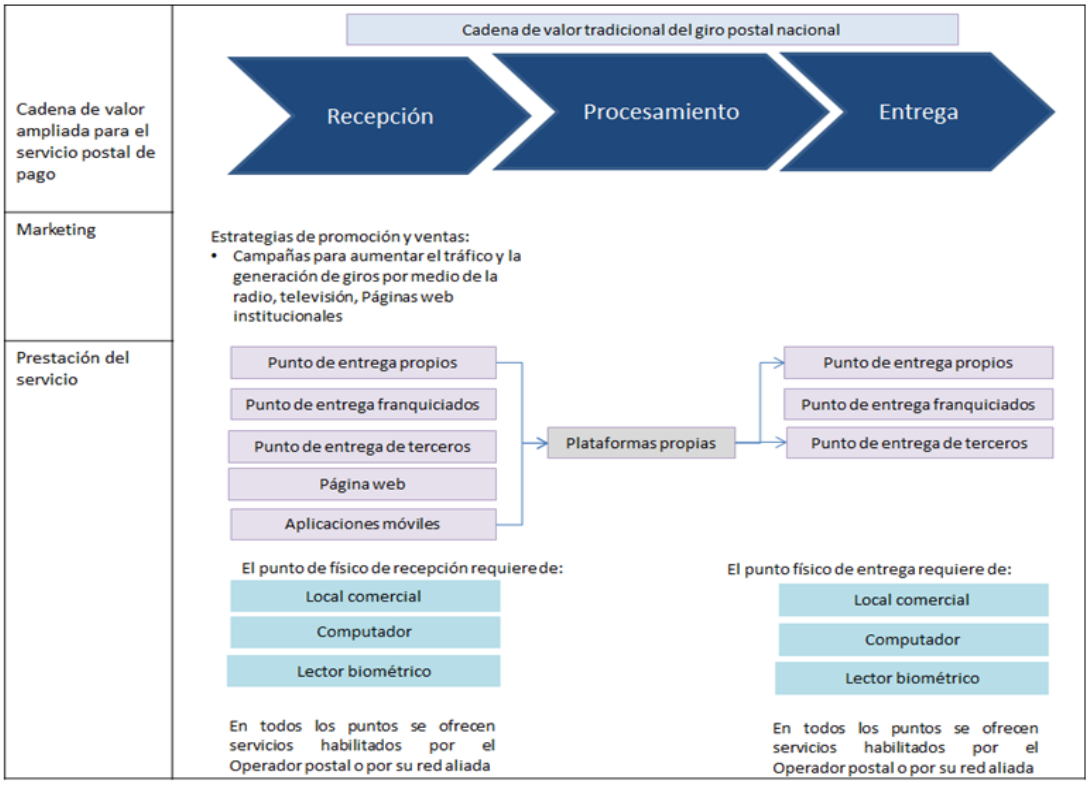
De acuerdo con el análisis de la cadena de valor propuesto en esta sección, el giro postal se compone de tres actividades principales: **(i) recepción, (ii) procesamiento y (iii) entrega.** Para prestar el servicio los OPP emplean la red postal la cual estaba conformada, al año 2020 (*), por puntos propios en un 0,7% y puntos de terceros en un 99,3% del total de los puntos de atención para la admisión y entrega de GPN. Este hecho hace que la red postal en su mayoría esté conformada por puntos multiservicios en los cuales se prestan también servicios como recargas, venta de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), compra de pines, recaudos, pagos, y servicios financieros mediante el modelo de corresponsalía bancaria, los cuales son habilitados mediante acuerdos o alianzas entre los OPP y el aliado bajo libre negociación.

Partiendo de la versión de la cadena de valor tradicional que contempla los 3 procesos mencionados, se siguió la metodología propuesta en el estudio "Marketing de servicios: reinterpretando la cadena de

(*) Información estimada a partir del campo: "tipo de personal que atiende" del Formato 5.1 de la Resolución CRC 5900 de 2020 reportado por los OPP al Sistema Colombia TIC.

valor"[36] para caracterizar los servicios, donde se analizaron los eslabones primarios compuestos por: marketing en ventas, soporte, personal de contacto, prestación del servicio, y clientes para cada una de las actividades en la prestación del servicio de giros, sobre todo haciendo énfasis en las actividades que generan valor al cliente como son la recepción y la entrega del giro, considerando a su vez los otros servicios desplegados sobre la misma red como son recargas, juegos de suerte y azar, recaudos y pagos, venta de pines, SOAT y corresponsalía bancaria. Así las cosas, la cadena de valor resultante del análisis se muestra en la Ilustración 5.

Ilustración 5. Cadena de valor resultante del giro postal nacional



Fuente: Consultoría de Servicios Postales de Pago - Giros Nacionales[37].

Nótese que, en este caso, a partir de la cadena tradicional con los procesos básicos de recepción, procesamiento y entrega, donde el procesamiento es centralizado, se considera el despliegue de la red física hacia el usuario (puntos de presencia) a través de un ecosistema de colaboración con distintos sectores de la economía que permiten en sus puntos propios la presencia de agentes con diferentes vocaciones (juegos de suerte y azar, mensajería, corresponsalía bancaria, pagos y recaudos, etc.). Así

[36] ALONSO, Gustavo. Marketing de servicios: reinterpretando la cadena de valor. Buenos Aires: Palermo Business Review, 2008. p. 83-96. ISSN 0328-5715.
[37] SISTEMAS ADMINISTRACIÓN E INGIENERÍA. Consultoría Servicios Postales de Pago – Giros Nacionales. Op. Cit.

mismo, se proveen aplicaciones que permiten generar virtualmente el proceso de recepción del giro con órdenes de pago desde productos del sector financiero a través de pasarelas que sirven a dicho sector.

6.3. Consideraciones sobre convergencia de servicios de otros sectores en la red

De acuerdo con la caracterización antes expuesta, se encontraron similitudes en la recepción y entrega del giro postal con los otros servicios brindados sobre la misma estructura física de la red postal, esto debido a que entre servicios se comparten aspectos como la estructura física del lugar, el personal de contacto que presta el servicio y el enlace de comunicaciones, entre otros.

Lo anterior implica una convergencia de diversos servicios en un mismo punto físico y genera un apalancamiento de la operación en un portafolio que no pertenece al sector postal. La Tabla 8 resume los servicios típicos que se ofrecen dentro de la red postal de cada uno de los OPP, de acuerdo con la información pública de dichos agentes y la oferta en campo en puntos físicos.

Tabla 8. Prestación de servicios en las redes postales de pago y comparación con otras redes (*)

Servicios	Operadores postales Pago					Otros actores/ redes (**)
	4-72	Su Red	Efecty	SuperGIROS	Moviired	
Giros postales Nacionales	Habilitación Directa	Habilitación Directa	Habilitación Directa	Habilitación Directa	Habilitación Directa	Acceden por Habilitación dada a terceros
Giros internacionales	Habilitación Directa como giro postal	No lo ofrece	Habilitado por colaborador	Habilitado por colaborador	No lo ofrece	Habilitación por colaborador
Recaudo y pagos convenios directos	Habilitado por colaborador	Habilitación Directa	Habilitación Directa	Habilitación Directa	Habilitación Directa	Habilitación Directa
Corresponsalía(***)	Habilitación Directa	Habilitado por colaborador	Habilitación Directa	No lo ofrece	Habilitación Directa	Habilitación Directa
Recargas telefonía celular	Habilitación Directa	Habilitación Directa	Habilitación Directa	Habilitación Directa	Habilitación Directa	Habilitación Directa
Recarga servicios públicos prepago	Habilitado por colaborador	No lo ofrece	Habilitación Directa	No lo ofrece	No lo ofrece	Habilitación Directa
Recarga transporte	Habilitado por colaborador	Habilitado por colaborador	No lo ofrece	Habilitado por colaborador	Habilitación Directa	Habilitación Directa
Apuestas y juegos de suerte y azar	Habilitado por colaborador	Habilitado por colaborador	Habilitación Directa	Habilitado por colaborador	Habilitación Directa	Habilitación Directa

(*) El color gris oscuro indica los servicios habilitados directamente por el operador postal que hacen parte del portafolio de la red. El color azul señala aquellos servicios que se prestan en la red postal pero que no son habilitados por el operador sino por su colaborador.
(**) Hace referencia a cualquier tercero que es dueño del punto y se encarga de operarlo, donde este es diferente al operador postal de pago. Algunos ejemplos de redes en Colombia son: Plataforma Tecnológica Multiservicios - PTM, Baloto, Puntored, Gana, etc.
(***) Los OPP que tienen habilitación directa de corresponsalía bancaria son: Efecty quien opera con el Grupo Aval, 4-72 quien tiene acuerdo con Scotiabank Colpatria, y Moviired quien es corresponsal de: BBVA, Bancamía, Banco de Bogotá y Banco Agrario.

Servicios	Operadores postales Pago					Otros actores/ redes (**)
	4-72	Su Red	Efecty	SuperGIROS	Moviired	
Compra de Pines	No lo ofrece	Habilitado por colaborador	Habilitación Directa	Habilitado por colaborador	Habilitación Directa	Habilitación Directa
SOAT físico o digital	Habilitado por colaborador	Habilitación Directa	Habilitación Directa	Habilitación Directa	Habilitación Directa	Habilitación Directa

Fuente: Consultoría de Servicios Postales de Pago - Giros Nacionales Consultoría[38], Consultoría Modelo de Costos - Sector Postal[39] y páginas web de los OPP consultadas en febrero de 2021.

Según la tabla anterior y como se ha mencionado previamente en el documento, las redes de los operadores postales funcionan como puntos multiservicios, donde se tiene un portafolio de servicios que es gestionado por el mismo operador postal y que opera sobre la misma red debido a que los puntos son de un colaborador y este a su vez puede tener diferentes acuerdos para prestar otros servicios y complementar su portafolio en el punto de venta.

Dentro de los acuerdos, los operadores postales de pago tienen convenios directos para realizar recaudos y pagos, permitiéndoles actuar como una empresa recaudadora de servicios, para varias empresas prestadoras. Sobre este particular cabe precisar que en los puntos de colaboradores hay redes que también manejan sus propios acuerdos de interconexión y son aliados para aumentar la capilaridad de los operadores postales (por ejemplo, Paga Todo para Su Red en la ciudad de Bogotá).

Así mismo, con el fin de mejorar sus servicios, para el caso de clientes que requieren un giro internacional hay algunas redes que tienen un acuerdo comercial con otros actores habilitados de giros y remesas del sector financiero, como sucede en el caso de Western Unión con Efecty. Ahora bien, dentro de la prestación de los servicios, se aprecia que la red de apuestas y juegos de azar Baloto, que es aliado de 4-72 para prestar este servicio de giros, es un actor que no siendo operador de giros directamente habilitado tiene entidades financieras vinculadas y a su vez es uno de los prestadores con mayor diversidad de portafolio, como por ejemplo diferentes tipos de recarga (telefonía móvil, transporte o servicios públicos prepagados) que se puede realizar en los diferentes puntos de contacto, ya que se presta según los acuerdos establecidos. Sin embargo, entre los operadores postales que prestan el servicio, el que tiene mayor cantidad de servicios directos de este tipo, tal como se aprecia en la Tabla 9 es Efecty.

Las apuestas y juegos de suerte y azar son un servicio que tiene un rol importante en esta cadena de valor extendida, siendo un producto que se encuentra distribuido y operado por las redes de apuestas y juegos de azar con amplio cubrimiento. Como resultado de alianzas, dichas redes actúan también para la provisión del servicio de giros postales, como es el caso del servicio que prestan los operadores postales Su Red y SuperGIROS, así como el caso de los puntos de colaboración que tiene 4-72 en su alianza con Baloto. Por otro lado, un servicio que se encuentra habilitado ampliamente en todas las redes postales de giros consiste en la recarga de telefonía móvil, esto debido a que dicho servicio implica bajo riesgo, menos infraestructura, mayor seguridad y, en especial, mejor adopción y altos niveles de facturación.

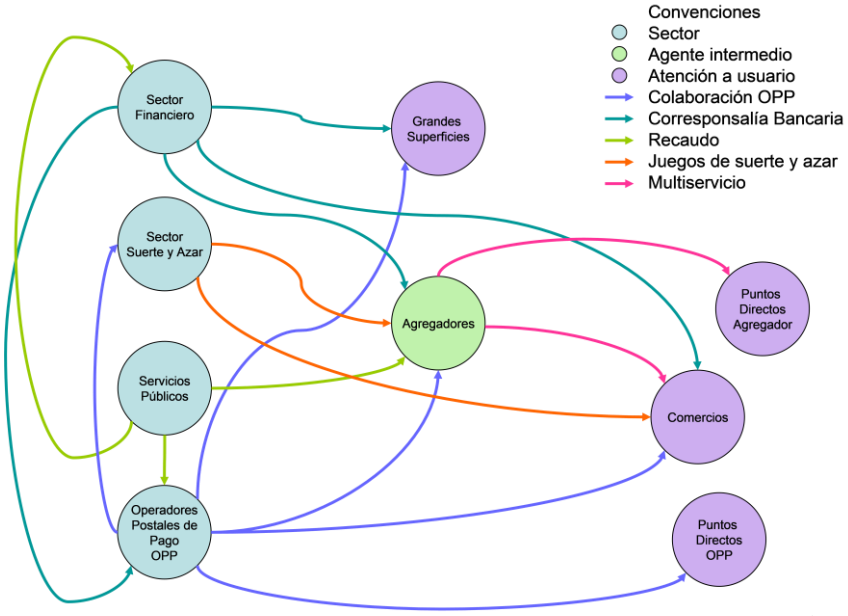
[38] SISTEMAS ADMINISTRACIÓN E INGIENERÍA. Consultoría Servicios Postales de Pago – Giros Nacionales. Op. Cit.
[39] UNIÓN TEMPORAL UT. Consultoría Modelo de Costos – Sector Postal. Enero de 2021. Contrato No. 095 de 2019.

Es importante tener en cuenta la capacidad tecnológica de los operadores postales, toda vez que pueden hacer operaciones en línea y fuera de línea, reportar recaudos para reconexiones, recaudar facturas vencidas; todo esto lo adelantan aprovechando las integraciones directas con empresas prestadoras de servicios a nivel nacional, regional y local. Adicionalmente, los OPP no tienen restricciones de horario, como ocurre con los puntos de corresponsalía que dependen de las políticas de atención de las instituciones financieras que los tienen bajo contrato, con lo cual atienden en horarios extendidos e incluso en fines de semana, en línea con las costumbres comerciales de cada una de las poblaciones donde operan.

6.4. Las interrelaciones entre sectores resultantes en el ecosistema

Las redes postales se conforman a través de la coordinación de diversos puntos físicos de acceso al servicio con un importante potencial para diferentes empresas y sectores y, por lo tanto, se convierten en puntos de contacto que pueden ser empleados para múltiples desarrollos de productos donde se aprovecha su capilaridad e infraestructura física y su adaptabilidad a las condiciones comerciales de cada población. Lo anterior hace que los puntos de colaboradores usados por las redes postales sean, en algunos casos, también puntos de acceso para el sector financiero. En la Ilustración 6 se resume la evidencia encontrada sobre relaciones entre actores de otros sectores que establecen acuerdos entre ellos para prestar los servicios dentro de un ecosistema transaccional, y con esto aumentar sus puntos de contacto.

Ilustración 6. Relacionamientos para la prestación de los servicios postales y otros servicios.



Fuente: Consultoría de Servicios Postales de Pago - Giros Nacionales Consultoría[40].

En el caso de los operadores postales de pago, se encuentran diferentes alianzas con el sector de juegos de suerte y azar para usar sus puntos vinculados como canal de ordenamiento o entrega del giro, que a su vez operan empleando agregadores (*) y comercios. Así mismo, se establecen acuerdos directos entre operadores postales con grandes superficies, agregadores y comercios para la prestación del servicio de GPN.

En general, se crea un ecosistema con múltiples relaciones y aprovechamiento de redes preexistentes, logrando en este proceso viabilizar la prestación de servicios (incluidos los giros postales) que por sí solos no serían rentables al desarrollar redes para su uso exclusivo (*). Esta convergencia de productos y servicios no solo genera economías de alcance para los OPP, sino que favorece la inclusión financiera de la población en la medida que se convierten en productos dinamizadores del ecosistema transaccional.

[40] SISTEMAS ADMINISTRACIÓN E INGIENERÍA. Consultoría Servicios Postales de Pago – Giros Nacionales. Op. Cit.
(*) El modelo de agregación de transacciones corresponde a un modelo comercial y operativo que nace en el sector financiero y que trasciende y se expande hacia otros servicios (por ejemplo: recaudos y los giros postales mismos), donde delega en un tercero la relación con el comercio. Estos terceros focalizan su negocio en desarrollar varios puntos propios y/o reclutar varios terceros pequeños comerciantes agregando en una sola operación estos diversos puntos frente a los prestadores de los servicios.
(*) Un ejemplo concreto de este tipo de relaciones que convergen en un mismo punto ocurre con Baloto, quien tiene acuerdos directos con los diferentes prestadores de servicios, acuerdos de recaudo con las entidades financieras, ofrece el servicio de giro postal por medio de la alianza con el OPO y es una red de juegos de suerte y azar y apuestas.

7. CARACTERIZACIÓN DE LA OFERTA DE GIROS NACIONALES EN COLOMBIA

En cuanto a la oferta del servicio de giros nacionales en el país, es importante precisar que tanto el OPO como los demás operadores postales habilitados por el MinTIC, pueden prestar el servicio de GPN a nombre propio o a través de terceros. Así mismo, es importante mencionar que, aunque la Ley 1369 de 2019 habilita al OPO como el único operador para realizar giros internacionales, se evidencia que en las páginas web de Efecty y SuperGIROS se ofrece el servicio de giros internacionales (no postales) por medio de alianzas con terceros.

Tabla 9. Tipo de giros ofrecidos por los Operadores Postales de Pago

Operador Postal de Pago	Tipo de giro ofrecido	Montos
472	- Giros Nacionales - Giros Internacionales (por medio de la compañía MoneyGram)	- Máximo Nacional: $2.000.000 - Máximo Internacional: $5.000.000
efecty	- Giros Nacionales (prestados también de forma virtual a través de su página web, aplicativo móvil y página oficial en Facebook) - Giros Internacionales no postales (en alianza con la compañía Giros & Finanzas, la cual tiene una licencia de remesas con Western Union)	- Mínimo: $5.000 - Máximo: $3.000.000
SuperGIROS	- Giros Nacionales (prestados también de forma virtual a través de su página web y aplicativo móvil) - Giros Internacionales no postales (recibidos por medio de la compañía Financiera Pagos Internacionales S.A.)	Sin valores tope
MOVIIRED	- Giros Nacionales (prestados también de forma virtual a través de su página web y aplicativo móvil)	- Máximo: $2.000.000
SU RED La red de los colombianos	- Giros Nacionales (prestados también de forma virtual a través de su página web y aplicativo móvil)	- Sin valores tope en puntos físicos. - En aplicativo móvil: - Mínimo: $10.000 - Máximo: $2.000.000

Fuente: Elaboración CRC a partir de la información en las páginas web de los OPP consultadas en febrero de 2021.

Con respecto a la cobertura nacional de puntos físicos de atención al público, la red postal de pagos para el año 2020 (*), en conjunto, abarcó el 98,84% de los 1.121 municipios del país. Dentro del 1,16% no cubierto, se encontraron municipios de los departamentos del Amazonas (**), Guainía (***) y Vaupés (****).

(*) Información estimada a partir del reporte realizado por los OPP al Sistema Colombia TIC a través del Formato 5.1 de la Resolución CRC 5900 de 2020. Datos consultados el día 23 de marzo de 2021.
(**) La Pedrera, Mirití – Paraná, Puerto Alegría, Puerto Arica, Puerto Santander.
(***) Puerto Colombia, La Guadalupe, Cacahual, Pana, Morichal.
(****) Pacoa, Papunahua, Yavaraté.

Efecty es el OPP que mayor cantidad de municipios abarca en el país cubriendo el 95,54% del total (ver Ilustración 8), seguido por 4-72 quien tiene presencia en el 79,34% (ver Ilustración 7), Su Red quien cuenta con una cobertura del 59,95% de los municipios y localizan la mayor proporción de sus puntos de atención en la región andina (ver Ilustración 11); SuperGIROS, quien tiene presencia en el 38,36% de los municipios, cubre gran parte de la región del Pacífico, el Caribe y la Orinoquia (ver Ilustración 9); y Moviired, quien tiene presencia en el 29,88% del total de los municipios del país (ver Ilustración 10).

Con relación al alcance geográfico de los OPP, resulta relevante mencionar que en la actualidad existen acuerdos de interconexión entre Su Red y SuperGIROS, lo que les permite ampliar el alcance de su red sumando en conjunto una cobertura cercana a la totalidad de los municipios del país. Como se observa en las Ilustraciones 9 y 11, si se realizara un ejercicio de superposición de los mapas, se encontraría que las redes de estos dos operadores se complementan, puesto que cubren zonas distintas del país.

Tabla 10. Capilaridad de la red postal de pago para giros nacionales en 2020

Operador Postal de Pago	Número de municipios cubiertos	Número de puntos de atención
Efecty	1.071	9.512
4-72	889	6.370
Su Red	672	13.075
SuperGIROS	430	12.892
Moviired	335	2.340

Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al Sistema Colombia TIC.

Ilustración 7. Cobertura nacional de 4-72 en 2020

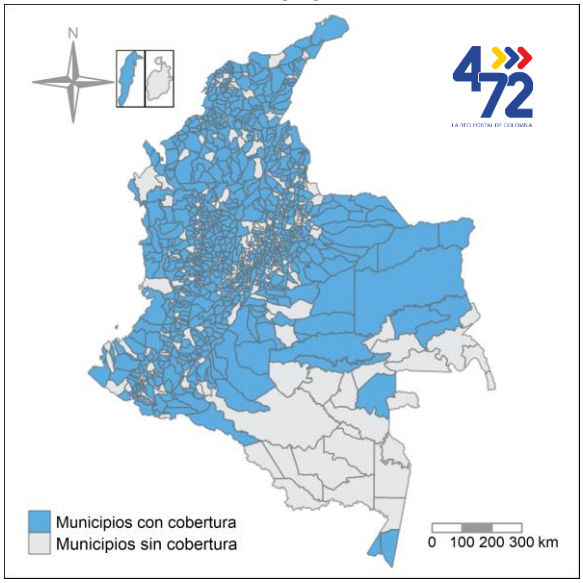
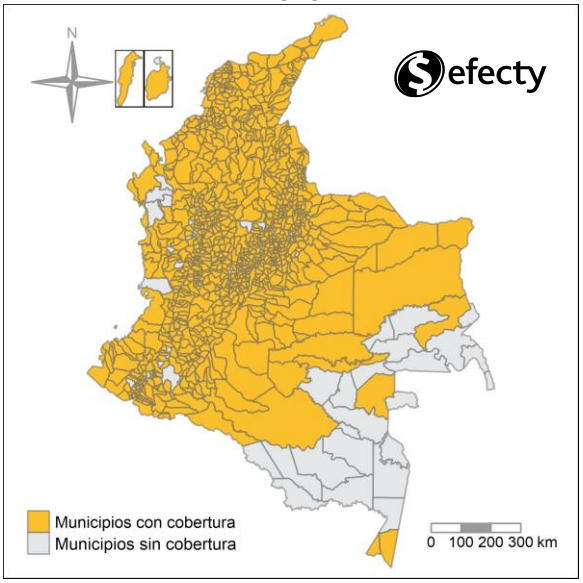


Ilustración 8. Cobertura nacional de Efecty en 2020



Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC.

Ilustración 9. Cobertura nacional de SuperGIROS en 2020

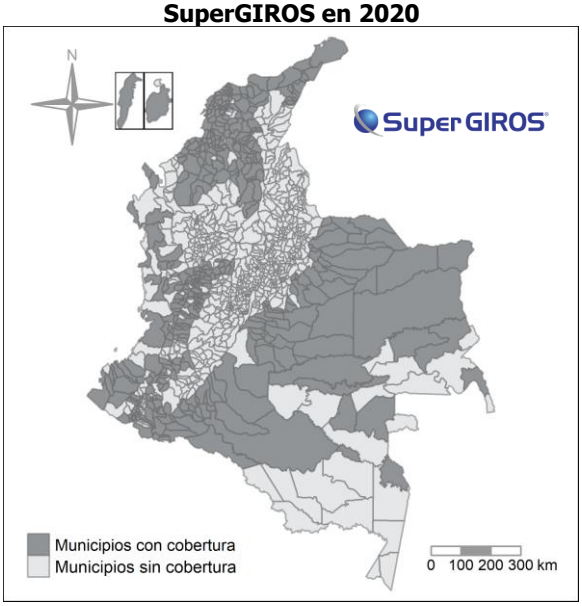
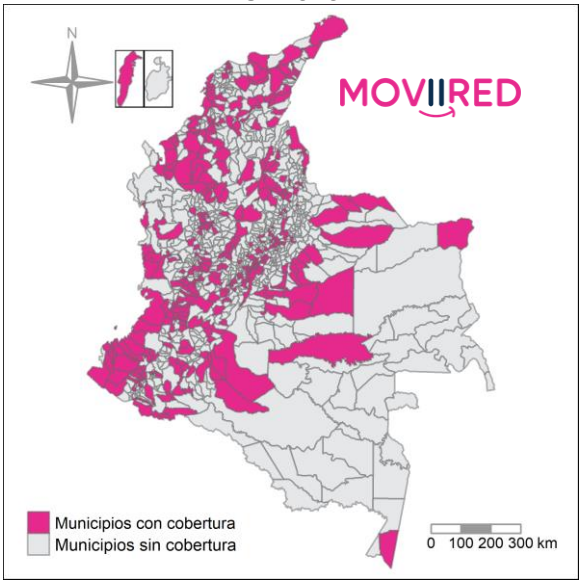
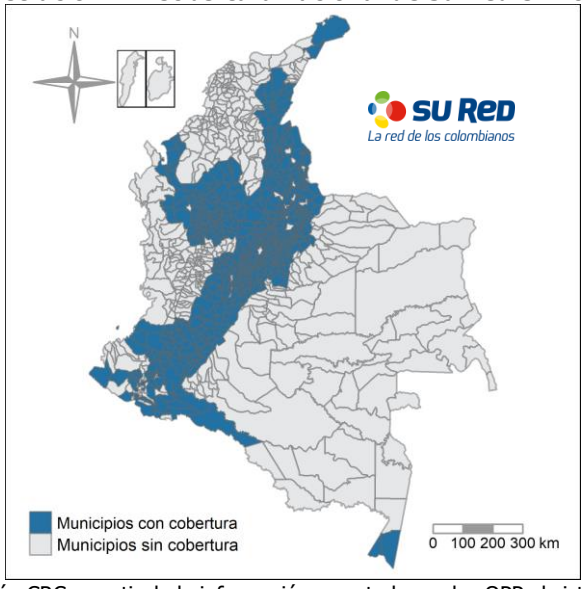


Ilustración 10. Cobertura nacional de Moviired en 2020



Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC.

Ilustración 11. Cobertura nacional de Su Red en 2020



Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC.

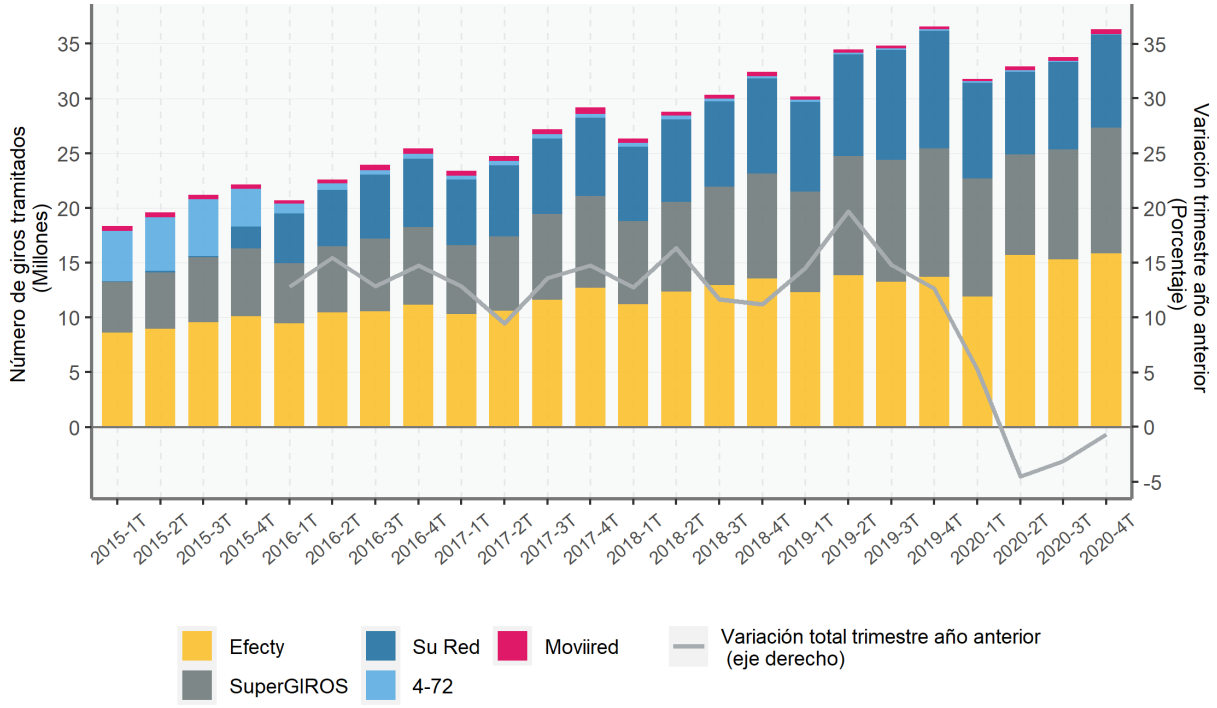
7.1. Evolución del mercado de Giros Postales Nacionales

A continuación, se describe la evolución del mercado de los servicios postales de pago en la modalidad de GPN, desde el primer trimestre de 2015 y hasta el cuarto trimestre de 2020 (*), del número de giros tramitados, los montos movilizados y los ingresos percibidos por esta operación. Es importante señalar que el impacto ocasionado por la aparición del virus del COVID-19 se hizo evidente en este mercado desde el segundo trimestre del año 2020, con resultados negativos sobre la tasa de crecimiento anual tanto en la cantidad de giros tramitados como en el valor de los ingresos percibidos.

7.1.1. Número de giros tramitados

En cuanto a la evolución histórica del número de giros tramitados entre el primer trimestre de 2015 y el cuarto trimestre de 2020 (ver Gráfico 1), se observa un comportamiento al alza a lo largo de la serie con efectos estacionales que evidencian un comportamiento anual a la baja en los primeros trimestres e incrementos graduales que alcanzan sus valores más altos en los cuartos trimestres de cada año.

Gráfico 1. Evolución del número de giros tramitados 2015-1T – 2020-4T

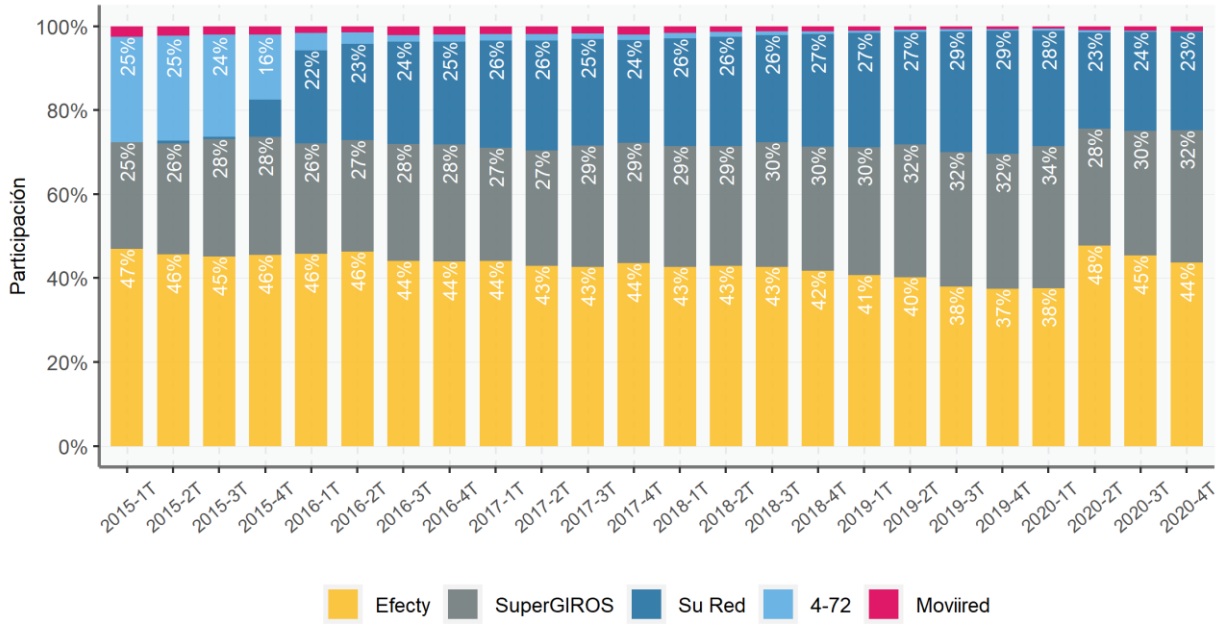


Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC.

(*) Información correspondiente a los formatos: No. 3, Anexos 2 y 3 de la Resolución CRC 2959 de 2010 –para la información del primer trimestre de 2015 y hasta el primer trimestre de 2017– y No. 1.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 –para la información del segundo trimestre de 2017 en adelante–. Datos consultados al Sistema Colombia TIC el día 27 de abril de 2021.

De 2015 a 2019 la cantidad total de giros tramitados pasó de 81,3 a 136 millones, presentando así un incremento del 67,3%. A su vez, la tasa promedio de crecimiento anual entre 2016 y 2019 se ubicó en un 13,74% con un aumento de aproximadamente 13,68 millones de giros tramitados por año. Con relación al año 2020 el número total de giros tramitados (134,73 millones de giros) presentó una variación del -0,95% con respecto al 2019. En cuanto a las variaciones anuales de cada trimestre, se puede apreciar en el Gráfico 1 que a partir del tercer trimestre de 2019 la tendencia de estas presentó crecimientos de menor cuantía al punto de llegar en el segundo trimestre de 2020 a una variación del -4,5%, decrecimiento que se dio bajo el contexto de la pandemia del COVID-19.

Gráfico 2. Participación de los Operadores Postales de Pago en giros tramitados 2015-1T – 2020-4T



Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC.

En cuanto a las participaciones que los OPP tienen sobre la cantidad de giros tramitados (ver Gráfico 2), es importante destacar que las mismas no cambiaron estructuralmente durante el año 2020. En específico, las participaciones al cuarto trimestre de 2020 fueron del 43,72% para Efecty con 6,26 puntos porcentuales (pp) por encima en comparación con el cuarto trimestre de 2019, 31,56% para SuperGIROS con 0,55pp por debajo respecto al mismo trimestre de 2019, 23,4% para Su Red quien presentó una diferencia de -5,93pp en su participación respecto del mismo trimestre del año inmediatamente anterior y finalmente, Moviired y 4-72 con participaciones del 1,16% y del 0,15% y diferencias de 0,5pp y -0,28pp, respectivamente con respecto al 2019-4T.

Con relación al número de giros según origen (ver Ilustración 12) y destino (ver Ilustración 13), la ciudad de Bogotá al año 2020 originó el 31,39% (42,28 millones) del total de los giros tramitados. Así mismo, la

mayor cantidad de estos giros tuvieron como destino principal esta ciudad con un porcentaje del 15,9% del total durante este año. Por su parte, Medellín, Cali y Barranquilla originaron en conjunto el 16,03% (21,6 millones) del total de los giros tramitados y tuvieron como destino el 18,52% (24,94 millones).

Ilustración 12. Número de giros tramitados en 2020 por municipio origen

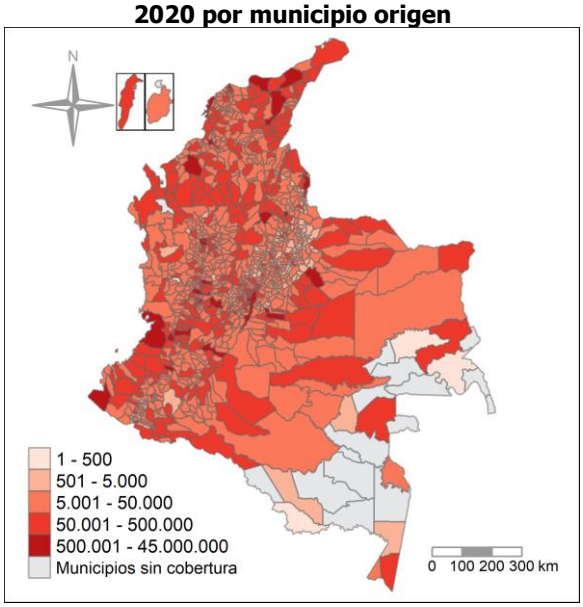
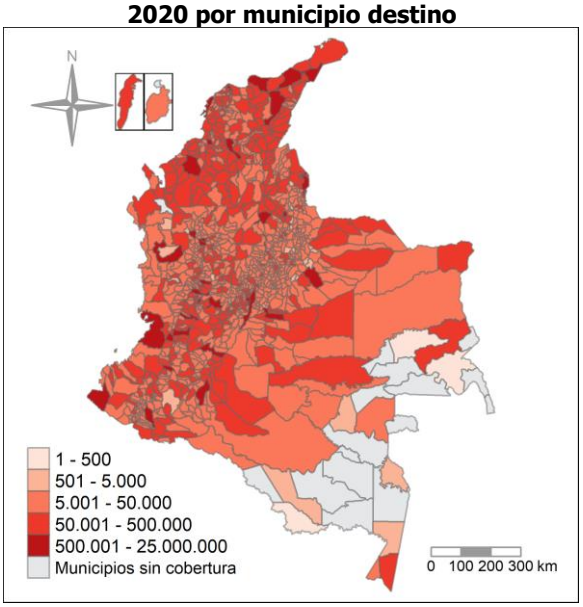


Ilustración 13. Número de giros tramitados en 2020 por municipio destino



Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC (*).

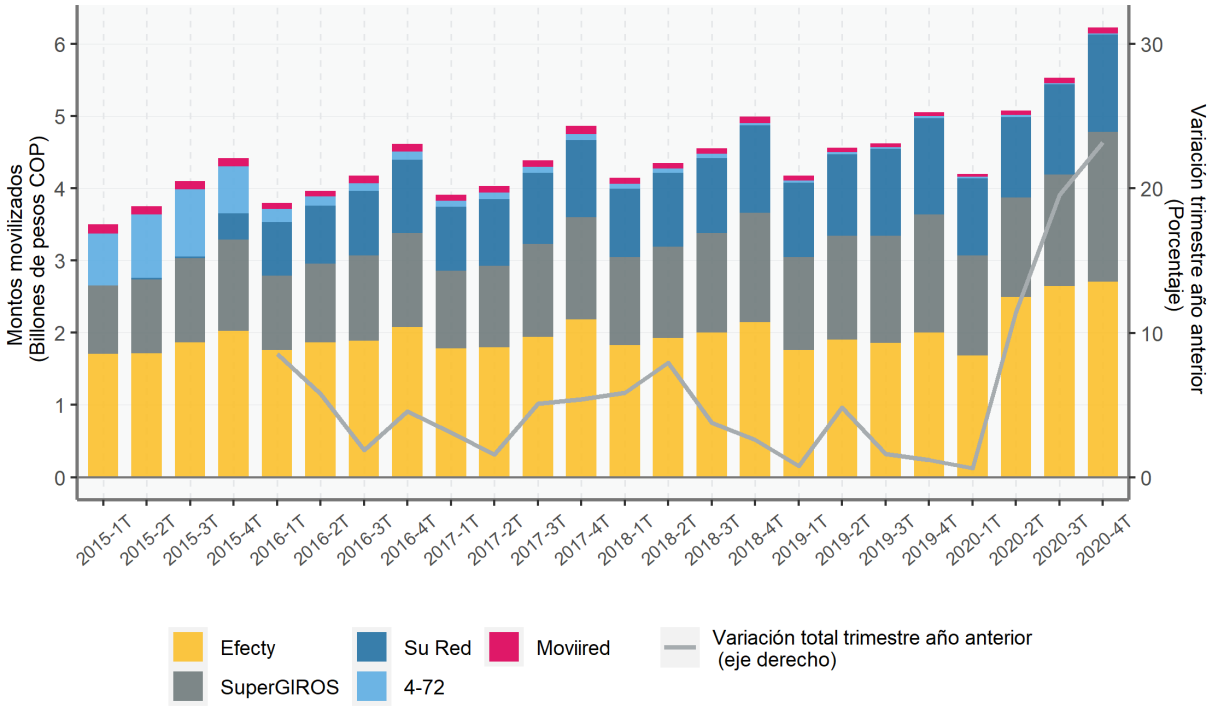
7.1.2. Montos movilizados

En cuanto a la evolución histórica de los montos movilizados entre el primer trimestre de 2015 y el cuarto trimestre de 2020 Gráfico 2se observa un comportamiento similar al ya descrito en el apartado del número de giros tramitados: alzas a lo largo de la serie con picos a la baja en los primeros trimestres e incrementos graduales que alcanzan sus valores más altos en los cuartos trimestres de cada año.

Para el año 2015 se movilizaron alrededor de $15,76 billones, mientras que en 2020 se movilizaron $21,03 billones, lo que supone en términos reales un crecimiento del 33,43% del primer año en relación con el segundo. La tasa promedio de crecimiento anual desde el 2016 y hasta 2020 se situó en un 6,02%, siendo el 2020 el año con mayor crecimiento (14,24%) ubicándose por encima de este promedio en algo más de 8,22 puntos porcentuales.

(*) Para mayor detalle de lo representado consulte el ANEXO 1.

Gráfico 3. Evolución de los montos movilizados (Dic. 2018 = 100)
2015-1T – 2020-4T

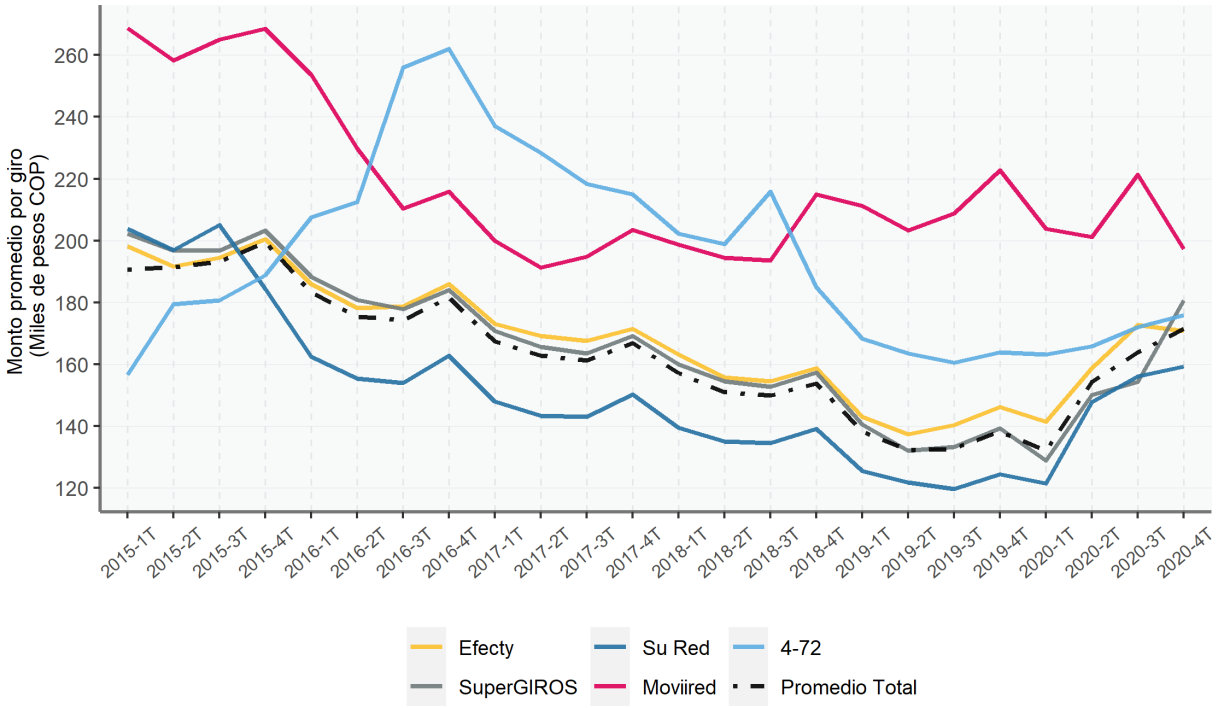


Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC (*).

El anterior comportamiento, revela que durante los meses de mayor incertidumbre provocados por la pandemia del COVID-19 se movilizaron mayores montos de dinero en comparación con los mismos meses del año 2019. En efecto, durante el segundo trimestre del año 2020 estos alcanzaron un crecimiento del 11,42% con respecto al segundo trimestre del año 2019 ($220,8 mil millones más que en el periodo de referencia) y un valor promedio por giro (ver Gráfico 4) que ascendió de $132.182,67 en el primer trimestre a $154.305,56 en el segundo trimestre de 2020 (una variación del 16,74%).

(*) Valores reales con base 100 en diciembre de 2018 deflactados mediante el IPC.

Gráfico 4. Evolución de los montos promedio por giros efectuado (Dic. 2018 = 100) 2015-1T- 2020-4T



Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC.

Las siguientes ilustraciones presentan el comportamiento de los montos movilizados por municipio de origen (Ilustración 14) y municipio destino (Ilustración 15). Al respecto, entre los departamentos del país que mayores montos originaron durante el año 2020 se encuentran: (i) Bogotá, como un caso de análisis particular debido a la importante proporción del total de habitantes que residen sobre su territorio, originó algo más de $7,1 billones y recibió alrededor de $3,28 billones; (ii) Valle del Cauca, que originó montos por un valor total de $2,94 billones y recibió $3,4 billones ($109,53 mil millones más que en Bogotá); y (iii) Antioquia, que originó desde su territorio $1,48 billones y recibió por su parte $1,69 billones (ver ANEXO 1).

Ilustración 14. Montos movilizados en 2020 por municipio origen

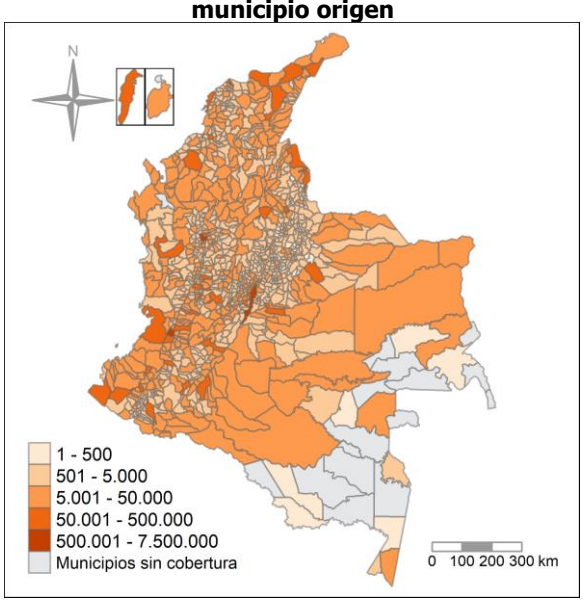
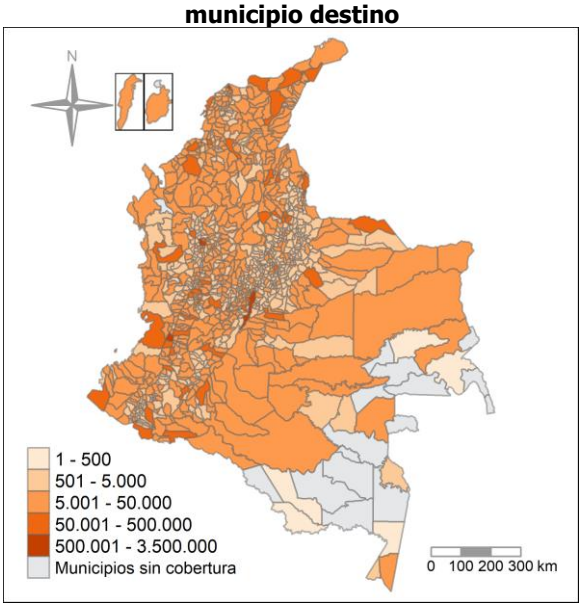


Ilustración 15. Montos movilizados en 2020 por municipio destino



Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC (*).

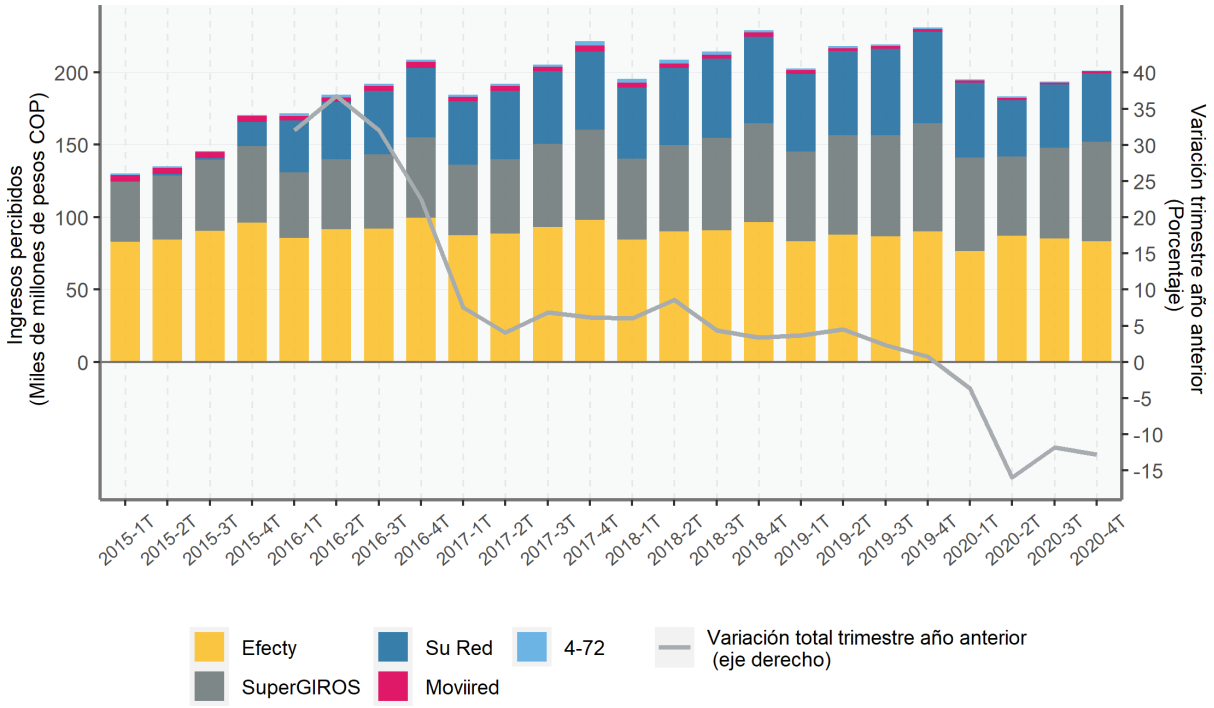
7.1.3. Ingresos percibidos

Respecto al comportamiento histórico de los ingresos percibidos por los OPP (ver Gráfico 5), se puede apreciar que los mismos siguen la tendencia estacional que presentan tanto los giros tramitados como los montos movilizados, en donde la dinámica del mercado alcanza anualmente su valor más bajo en los primeros trimestres de cada año.

Estos valores durante el año 2015 lograron una cifra de $580,93 mil millones con la particularidad de que, en conjunto, los operadores Efecty y SuperGIROS percibieron el 93,21% de los ingresos de ese año (60,96% y 32,25%, respectivamente). Por su parte, el mercado en conjunto para el año 2016 presentaría ingresos por un valor de $756,96 mil millones (un incremento real del 30,3% respecto al 2015) con una distribución marcada por la presencia del operador Su Red quien a diferencia del año inmediatamente anterior generaría el 22,13% de los ingresos totales recaudados por la prestación de este servicio. A partir del año 2017 y hasta el 2019, la tasa promedio de crecimiento anual se situaría en un 4,78%. En lo que se refiere al año 2020, los ingresos alcanzaron un valor de $773,15 mil millones con una variación negativa del 11,19% lo que significó una diferencia real de $97,42 mil millones con respecto a los ingresos del año 2019.

(*) Valores expresados en millones de pesos reales con base 100 en diciembre de 2018 deflactados mediante el IPC. Para mayor detalle de lo representado consulte el ANEXO 1.

Gráfico 5. Evolución de los ingresos percibidos (Dic. 2018 = 100)
2015-1T- 2020-4T



Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC (*).

En relación con los ingresos recibidos por municipio origen (ver Ilustración 16) y destino (ver Ilustración 17) durante el año 2020, al igual que en el comportamiento ya observado para los giros tramitados y los montos movilizados, son las grandes ciudades las que mayores ganancias generaron a los OPP por la prestación de este servicio. Respecto de los ingresos por municipios originadores, los cinco con mayor cantidad de habitantes en el país (**) representaron el 39,83% (307,92 mil millones de pesos) del total de los ingresos reales percibidos, de los cuales tan solo Bogotá significó el 23,93% (184,97 mil millones de pesos).

Esta participación para los mismos municipios vistos como principales destinos es del 35,36% para el caso de las cinco ciudades y del 17,4% en el caso de Bogotá (ver ANEXO 1).

(*) Valores reales con base 100 en diciembre de 2018 deflactados mediante el IPC.
(**) Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena de Indias.

Ilustración 16. Ingresos percibidos en 2020 por municipio origen

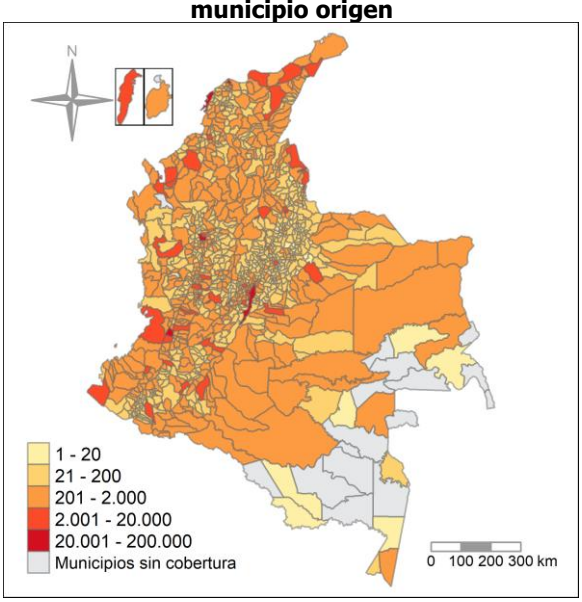
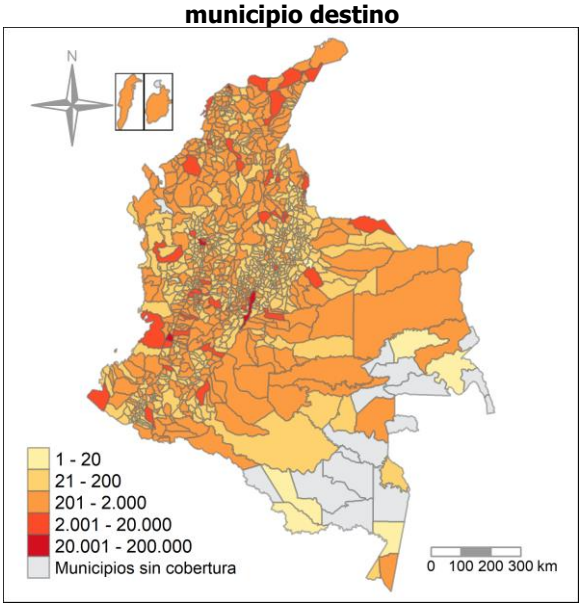


Ilustración 17. Ingresos percibidos en 2020 por municipio destino



Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC (*).

7.2. Conclusiones del capítulo

En síntesis, el servicio de GPN en Colombia es prestado –desde mediados del año 2014– bajo una estructura de mercado en competencia en la cual participan 5 operadores postales de pago habilitados, entre ellos 4-72 quien, en su calidad de OPO, presta además el servicio de giros postales internacionales. En cuanto a las características principales del servicio de giros postales nacionales, es importante destacar la capilaridad de puntos propios que alcanza su red postal de pago, la cual tiene cobertura en algo más del 98% de los municipios de país.

Respecto de los resultados de la operación del servicio, al año 2019 se efectuaron 136 millones de giros, alrededor de $18 billones movilizados en montos y se obtuvieron algo más de $870 mil millones en ingresos reales. Lo anterior impulsado por los operadores Efecty, Su Red y SuperGIROS que, en conjunto, representaron más del 97% de la actividad de este mercado.

En cuanto al año 2020, si bien se encontró un decrecimiento en la actividad anual que venía presentando el servicio con valores que pasaron de un promedio del 13,74% en la cantidad de giros tramitados desde 2016 y hasta 2019 a una variación del -0,95% con respecto al 2019. La evidencia indica que los mayores impactos que la pandemia ocasionada por el virus del COVID-19 provocó sobre este mercado se vieron durante los meses de mayor incertidumbre entre marzo y abril de 2020. Así mismo se puede observar el efecto que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y los OPP tuvieron sobre los meses siguientes,

(*) Valores expresados en millones de pesos reales con base 100 en diciembre de 2018 deflactados mediante el IPC. Para mayor detalle de lo representado consulte el ANEXO 1.

en especial los giros extraordinarios o giros asociados a programas sociales realizados por el Gobierno Nacional que buscaron mitigar los efectos provocados por la pandemia y que se tradujeron en una mayor cantidad de montos movilizados durante este periodo.

8. CARACTERIZACIÓN DE LA DEMANDA DE LOS GIROS NACIONALES

En este apartado se caracterizan los perfiles de la demanda del mercado de GPN según distintos atributos socioeconómicos y demográficos con base en la encuesta realizada por Brandstrat[41] en 2020 (*). La caracterización de la demanda busca describir el entorno social y económico de los usuarios del servicio de GPN, analizando los posibles factores que pueden determinar la disposición y capacidad de los individuos de adquirir este servicio.

El presente análisis toma como insumo el resultado de las encuestas realizadas a dos poblaciones objetivo, a saber, (i) usuarios de servicios postales de pago (**) y (ii) personas que reemplazaron el servicio de GPN por servicios de pago financieros en el último año.

8.1. Caracterización de usuarios que envían dinero

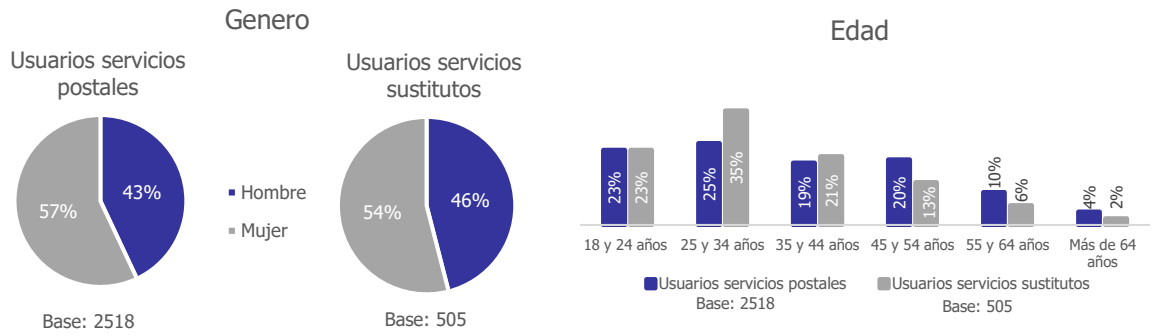
De acuerdo con la encuesta realizada en 2020 (***), el 97% de las personas que hacen envío de dinero a través del sistema postal o financiero se encuentran en las zonas urbanas, los principales usuarios del

[41] BRANDSTRAT. Medición de los usos, hábitos, experiencias y preferencias por servicios postales y no postales. Op. Cit.
(*) Dando Cumplimiento al contrato 112 de 2020, la empresa Brandstrat realizó la encuesta "*Medición de los usos, hábitos, experiencia y preferencias por servicios de pago postales y no postales*". Se realizaron tres mil (3000) encuestas telefónicas y presenciales a usuarios de giros postales y a personas que reemplazaron el servicio de giros postales por servicios de pago alternativos en el último año. Las encuestas se realizaron en 37 municipios de Colombia (Bogotá D.C, diez (10) con entorno de desarrollo robusto, quince (15) con entorno de desarrollo intermedio y once (11) con entorno de desarrollo incipiente, de acuerdo con las tipologías de entornos de desarrollo municipales propuesta por el Departamento Nacional de Planeación -DNP).
(**) Personas que en el último año han realizado giros/envíos de dinero mediante operadores postales (punto físico o electrónico de una red de un operador postal legalmente habilitado como Efecty, Supergiros, 4-72, Movieres y Su Red).
(***) Ficha técnica:

Técnica	Encuestas telefónicas y presenciales con aplicación de cuestionario estructurado.
Grupo/Población objetivo	Teniendo en cuenta el contrato la población objetivo es: **Usuarios servicios de pago postales:** Personas que en el último año han realizado giros/envíos de dinero mediante operadores postales (punto físico o electrónico de una red de un operador postal legalmente habilitado como Efecty, 4-72, Moviired o similares) **Usuarios servicios financieros:** Personas que en el último año han reemplazado el uso de los operadores postales para envíos/ giros de dinero; usando alternativas como: • Aplicaciones móviles • Giros bancarios/ financieros • Depósitos/ consignaciones • Transferencias bancarias
Mercado	Abrego, Aguachica, Arauca, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, El Banco, El Carmen de Bolívar, Espinal, Fusagasugá, Girón, Granada, Ibagué, La Vega, Leticia, Malambo, Mapiripán, Medellín, Montería, Palmira, Pasto, Pereira, Puente Nacional, Ráquira, San Marcos, San Pedro de Urabá, San Vicente del Caguán, Santander de Quilichao, Tumaco, Tunja, Valledupar, Villavicencio, Yopal.

servicio postal están ubicados en los estratos 1, 2 y 3, mientras que los usuarios del sistema financiero están principalmente en los estratos 3 y 4 (Ver Gráfico 6). La encuesta revela que el rango de edad de las personas que más hacen uso de los servicios de envío de dinero está entre los 25 y 34 años; las personas que hacen más uso de los servicios postales de pago son las mujeres con un 57% para los giros postales y un 54% para servicios financieros.

Gráfico 6. Distribución de la muestra total – Demográficos



Fuente: Medición de los usos, hábitos, experiencia y preferencias por servicios de pago postales y no postales[42].

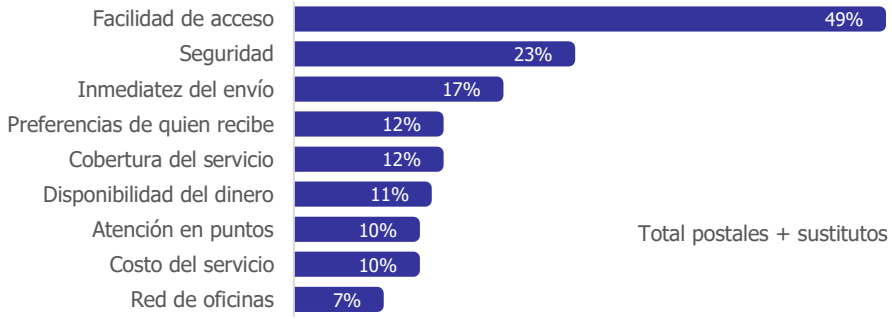
En cuanto al nivel educativo, la encuesta muestra que los usuarios de servicios postales de pago tienen estudios técnicos o tecnológicos en un 24% y educación media en un 23%. El 32% manifiestan ser independientes y el 27% ser empleados. El 62% indica tener una cuenta de ahorros y el 22% tiene una cuenta de ahorro de trámite simplificado como Nequi o Daviplata.

De otro lado, la encuesta indica que los diferentes canales de envío de dinero comparten la "Facilidad de acceso" como su principal impulsor de uso con un 49%, le siguen la seguridad con un 23% y la inmediatez del envío con 17%; mientras que el costo del servicio es un determinante asociado principalmente a las aplicaciones (Ver Gráfico 7).

Características de la técnica de recolección de datos / Captación	Se trabajan dos técnicas de recolección: • Encuestas telefónicas • Barrido de barrio con aplicación del cuestionario en hogares. En cada localidad o comuna de la ciudad se seleccionan barrios para ser visitados y realizar el recorrido.	
Características del instrumento	Cuestionarios entre 95 a 76 preguntas dependiendo del servicio evaluado (10% Preguntas abiertas y 90% Preguntas cerradas) con una duración de 25 a 30 minutos.	Cuestionarios entre 95 a 76 preguntas dependiendo del servicio evaluado (10% Preguntas abiertas y 90% Preguntas cerradas) con una duración de 25 a 30 minutos.
Cronograma de Campo	26 de octubre al 18 de diciembre de 2020.	
Criterios de ponderación	variables sociodemográficas (ciudad/municipio, género, estrato, edad).	

[42] BRANDSTRAT. Medición de los usos, hábitos, experiencias y preferencias por servicios postales y no postales. Op. Cit.

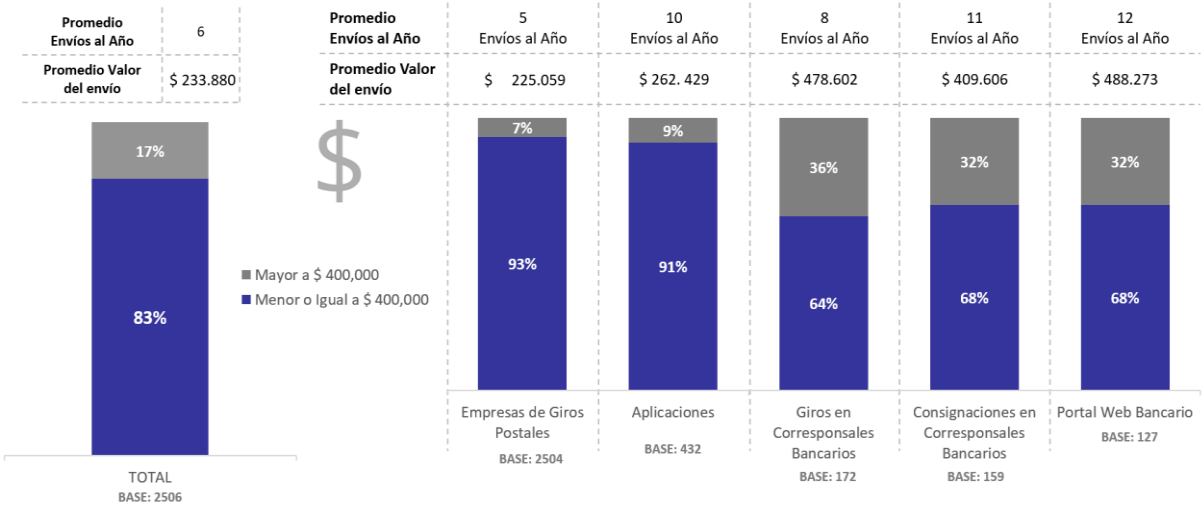
Gráfico 7. Razones de envío de dinero a través de los diferentes canales



Fuente: Medición de los usos, hábitos, experiencia y preferencias por servicios de pago postales y no postales[43].

Por su parte, en el Gráfico 8 se observa que el monto promedio del último envío realizado por los usuarios fue de $233 mil, siendo los canales derivados de servicios bancarios los que cuentan con el valor promedio más alto de envíos; mientras que los operadores postales presentan un promedio de $225 mil y los envíos de dinero a través de aplicaciones de servicios postales y financieras es de $262 mil.

Gráfico 8. Promedio último envío realizado y numero de envíos al año



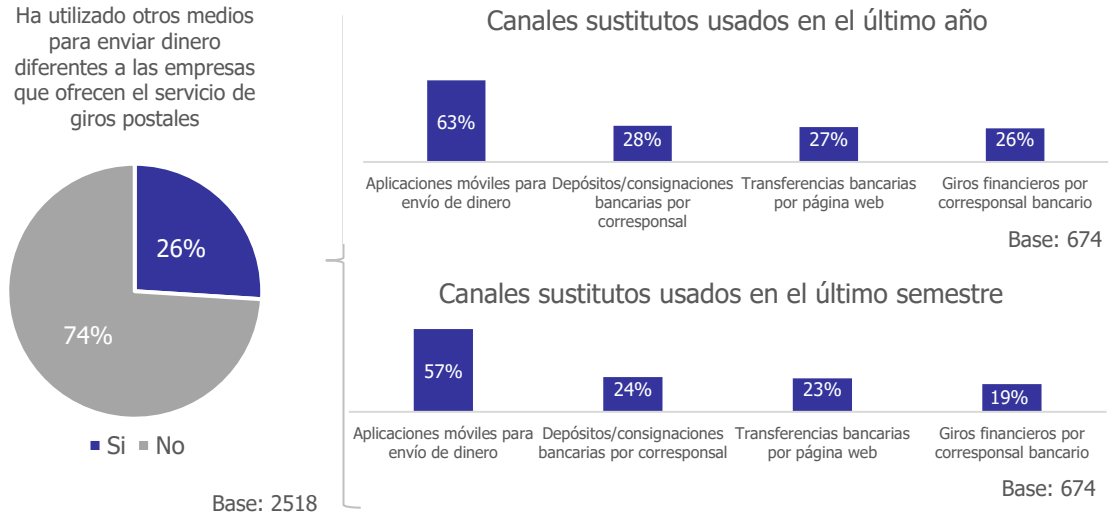
Fuente: Medición de los usos, hábitos, experiencia y preferencias por servicios de pago postales y no postales[44].

Aunque la digitalización del envío de dinero venía acelerándose con el paso de los años, durante el 2020 la pandemia ocasionada por la aparición del virus del COVID-19 obligó a los colombianos a usar nuevas

[43] Ibid.
[44] Ibid.

formas de pago impulsando los medios electrónicos como forma de interacción entre el servicio de giros y los clientes; así mismo, tal y como se menciona en el Diario La República[45] dicho fenómeno aceleró la inclusión financiera de nuevos usuarios, con un resultado de 1,5 millones de nuevos registros en plataformas bancarias digitales.

Gráfico 9. Uso de canales sustitutos/financieros usados en el año 2020

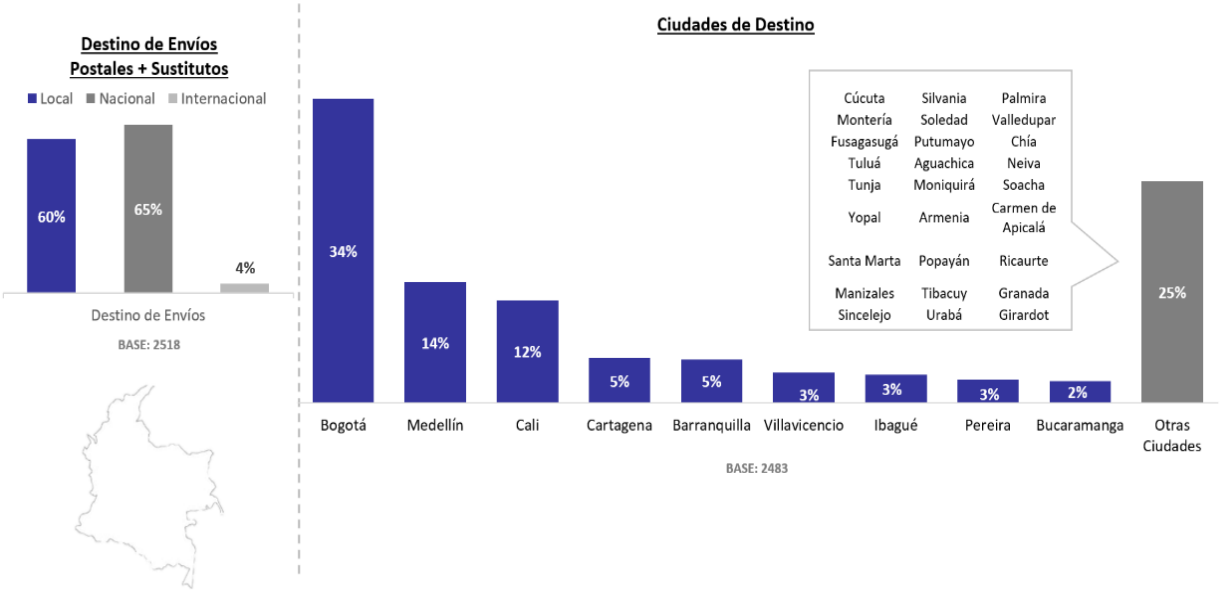


Fuente: Medición de los usos, hábitos, experiencia y preferencias por servicios de pago postales y no postales[46].

Los resultados de la encuesta reflejan que, de los usuarios de los giros postales de pago, el 74% han utilizado otros medios para enviar dinero, diferentes a las empresas que ofrecen el servicio de giros postales nacionales, de los cuales el 63% envío dinero a través de aplicaciones móviles en el último año (Ver Gráfico 9). La encuesta también muestra que la mayoría de los giros de dinero se hacen a nivel nacional, es decir, la ciudad de origen del giro es diferente a la ciudad de destino, siendo ciudades como Bogotá (34%), Medellín (14%) y Cali (12%) las que más reciben giros (ver Gráfico 10).

[45] DIARIO LA REPÚBLICA. Billeteras digitales y Sedpes subieron en 1,5 millones de personas la inclusión financiera. En: *Diario La República*. Bogotá, 27, octubre, 2020. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.larepublica.co/finanzas-personales/billeteras-electronicas-y-sedpes-aumentaron-en-15-millones-de-personas-la-inclusion-financiera-3080028)
[46] BRANDSTRAT. Medición de los usos, hábitos, experiencias y preferencias por servicios postales y no postales. Op. Cit.

Gráfico 10. Ciudades de Destino Envíos Locales y Nacionales - Postales + Sustitutos/financieros



Fuente: Medición de los usos, hábitos, experiencia y preferencias por servicios de pago postales y no postales[47].

En resumen, los encuestados afirman que el servicio de envío de dinero a través de los servicios postales de pago es un mecanismo mediante el cual se pueden realizar micro transacciones de manera ágil, y segura propia de las entidades del sector financiero. Al analizar las respuestas se logra detectar que gran parte de los determinantes de uso de los servicios postales de pago son su facilidad de acceso, la seguridad e inmediatez del proceso.

Es importante resaltar que, según los resultados de la encuesta, los operadores de giros postales y las aplicaciones móviles son las que predominan en los envíos de montos bajos de dinero; siendo las aplicaciones las que presentan la mayor frecuencia de uso, esto puede ser producto de la pandemia que aceleró la demanda a los servicios de tecnología, estar en casa 24 horas, siete días a la semana, modificó los hábitos de consumo de la mayoría de las personas. Finalmente, los encuestados manifiestan que en general los canales existentes de envío de dinero no se consideran en primera medida para realizar giros de grandes montos de dinero, solo para realizar envíos de menos de $400 mil.

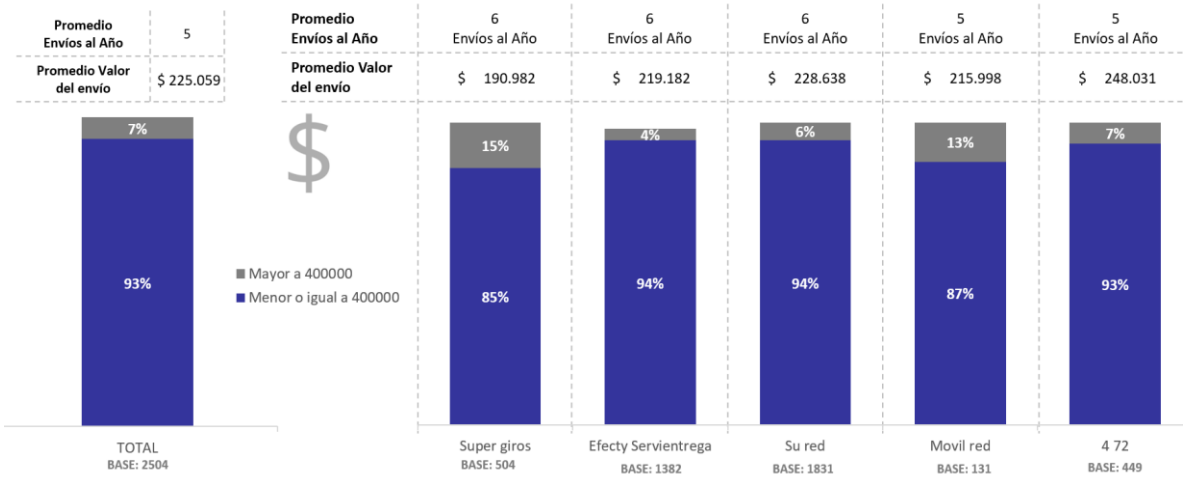
8.2. Envío de dinero a través de los operadores Postales de Pago

De acuerdo con la encuesta realizada, las características más importantes para seleccionar una empresa dedicada a prestar servicios de GPN son la cobertura de los operadores postales (51%), el número de puntos disponibles (38%) y su trayectoria en el mercado. Se observa que a través de los operadores

[47] Ibid.

postales de pago predomina en gran medida el envío de montos bajos de dinero (menores a $400.000), siendo $225 mil el valor promedio de envío al año.

Gráfico 11. Promedio del ultimo envío y numero de envíos al año - SPP



Fuente: Medición de los usos, hábitos, experiencia y preferencias por servicios de pago postales y no postales[48].

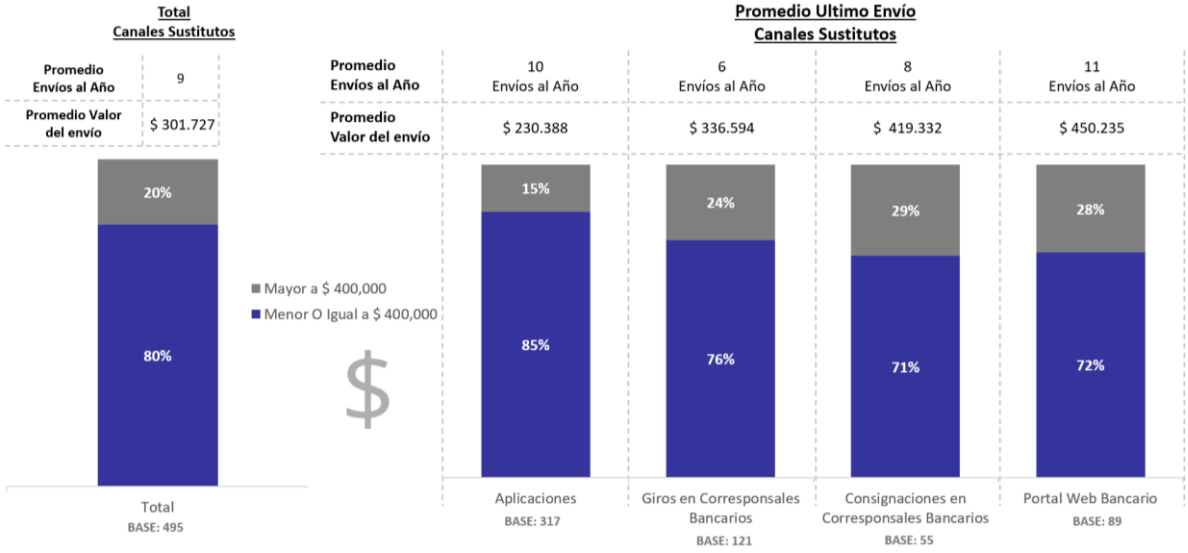
En cuanto a las razones para el envío de dinero a través de un operador postal sobresalen la seguridad, la facilidad y agilidad del servicio. Los principales destinos de los giros postales son ciudades diferentes a las de origen con el 62%. De acuerdo con la encuesta, el 83% de los usuarios de giros postales no ha realizado envíos de dinero utilizando las plataformas digitales (página web, aplicaciones móviles) que ofrecen los operadores postales de pago; por su parte el 17% de los usuarios de giros postales que sí han realizado envíos a través de plataformas digitales son adultos menores de 34 años, de los cuales el 77% utilizó la aplicación móvil y el 23% la página web.

8.3. Caracterización de usuarios de envío de dinero que dejaron de usar giros postales en el último año

El análisis de los resultados de la encuesta permitió encontrar que, en promedio el monto de envío de dinero por parte de usuarios que sustituyeron los GPN por otros servicios de pago fue de $301 mil, siendo el envío de dinero mediante aplicaciones y corresponsales bancarios los más utilizados.

[48] Ibid.

Gráfico 12. Promedio valor del último envío y envíos al año – Canales Sustitutos/ financieros



Fuente: Medición de los usos, hábitos, experiencia y preferencias por servicios de pago postales y no postales[49].

En el Gráfico 12 se observa que a través de aplicaciones financieras en promedio se realizan 10 operaciones al año con un monto promedio de $230 mil. También se encuentra que los canales sustitutos son utilizados principalmente para el envío de montos de dinero más altos que los enviados a través de las aplicaciones, sin embargo, estos en promedio no superan los $500 mil. De acuerdo con la encuesta, el envío de dinero a través del sector financiero se hace principalmente para la compra de productos por en aplicaciones y páginas web.

En resumen, la caracterización de la demanda en el servicio de envío de dinero a través de entidades financieras se encuentra liderada por las aplicaciones móviles, de las cuales aquellas que son derivadas de entidades bancarias se consolidan como las más utilizadas debido posiblemente a la percepción de contar con plataformas más robustas que garantizan la seguridad al enviar el dinero. De acuerdo con la encuesta, los pagos en línea se han vuelto la mejor opción para quienes están en sus hogares, impulsando a que más personas busquen alternativas que permitan pagar por bienes o servicios de una forma inmediata, tener un fácil control sobre las operaciones y gastos realizados, efectuar compras por Internet, hacer transferencias, entre otras. Este incremento en la demanda ha hecho que las entidades bancarias aceleren el desarrollo y fortalecimiento de sus plataformas digitales.

[49] Ibid.

9. MERCADOS RELEVANTES DE ENVÍO DE DINERO DEFINIDOS POR LA CRC

En cuanto a los mercados relevantes relacionados con el envío de dinero, en la Resolución CRC 5900 de 2020[50], la Comisión identificó y definió dos (2) mercados relevantes minoristas de alcance nacional y un mercado mayorista de interconexión de envío de dinero de alcance nacional.

Los mercados relevantes minoristas se encuentran segmentados de acuerdo con el monto del envío:

- Envíos de dinero de montos bajos con valores iguales o menores a $400.000
- Envíos de dinero de montos altos, con valores superiores a $400.000

De acuerdo con el estudio realizado por la CRC, en el mercado relevante de envíos de dinero de montos bajos compiten solamente los operadores postales de pago. La CRC encontró que los servicios financieros de transferencias, depósitos, giros financieros y aplicaciones móviles no se pueden considerar sustitutos de los servicios de giros postales de montos bajos dado que:

- Los usuarios de los giros postales de montos bajos enfrentan restricciones de acceso a los servicios financieros en términos de bancarización, cobertura, acceso a Internet y apropiación digital.
- Las tarifas de los giros de envíos de dinero de montos bajos son inferiores a las tarifas de los servicios financieros de transferencias bancarias y de depósito.
- Los giros financieros y las aplicaciones móviles para el envío de dinero son poco utilizados por los usuarios de los giros postales en este segmento.

Por su parte, en el mercado relevante minorista de envíos de dinero de montos altos compiten tanto los operadores postales de pago como las entidades financieras con servicios de transferencias y depósitos. Al respecto, la CRC evidenció que los servicios financieros de depósito y de transferencias bancarias pueden considerarse sustitutos de los servicios de giros postales para envíos de dinero de montos grandes dado que:

- Las tarifas de los giros para envíos de montos grandes son superiores a las tarifas de los servicios financieros de depósito y de transferencias.
- Los usuarios de giros de envíos de montos grandes tienen mayor nivel de bancarización.
- Una tercera parte de los usuarios de giros postales de montos grandes también utilizan los servicios financieros de transferencias y depósitos.

Por otra parte, en el mercado relevante mayorista de interconexión participan únicamente los operadores postales de pago, haciendo uso de la facultad legal para utilizar las redes postales de cualquier otro operador de servicios postales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1369 de 2009[51].

[50] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Resolución CRC 5900 de 2020. Op. Cit.
[51] COLOMBIA, MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Ley 1369 de 2009. Op. Cit.

10. ANÁLISIS DE COMPETENCIA DE LOS MERCADOS RELEVANTES DE ENVÍO DE DINERO

En esta sección se presentan los análisis realizados para determinar si los mercados relevantes de envío de dinero definidos por la CRC mediante la Resolución CRC 5900 de 2020 son susceptibles de regulación ex ante. Sobre el particular, el artículo 7 de la Resolución CRT 2058 de 2009, compilada en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016[52], establece que deben analizarse tres criterios: (i) condiciones de competencia actual; (ii) competencia potencial; y (iii) la efectividad de la aplicación del derecho de la competencia.

El primer criterio para determinar si un mercado relevante debe ser sujeto de regulación ex ante corresponde al análisis de las condiciones de competencia actual, el cual involucra tres grandes aspectos o etapas consecutivas. El primer aspecto corresponde al examen de la organización industrial o estructura del mercado bajo análisis, identificando si se trata de un mercado que opera bajo condiciones de competencia o bajo estructuras monopólicas u oligopólicas. Para ello se analizan las participaciones de los agentes, medidas de concentración y las tarifas de las empresas participantes.

El segundo aspecto que se considera es el análisis de las características de la función de producción, que contempla la identificación de la existencia de economías de escala, economías de alcance, externalidades de red, así como la presencia de barreras a la entrada y su grado de transitoriedad y restricción de acceso al mercado. Por último, si se identifican fallas de mercado o problemas de competencia en los mercados relevantes minoristas, el siguiente paso o tercer aspecto corresponde al análisis de la estructura de mercado y de la función de producción de los mercados mayoristas aguas arriba de la cadena de valor, con el objetivo de establecer si los problemas en los mercados minoristas están relacionados con la forma en la que operan los mercados mayoristas.

Una vez desarrollado el análisis de competencia actual, se procede a evaluar el segundo criterio mencionado, esto es, el desarrollo del estudio de competencia potencial en el corto y mediano plazo con el fin de establecer si en términos prospectivos se esperan cambios en la estructura del mercado que lo lleven a una mayor competencia.

Finalmente, el análisis de la efectividad de la aplicación del derecho de la competencia se realiza cuando se ha identificado que en el mercado relevante bajo estudio se presentan problemas de competencia que no serían superados en el corto o mediano plazo sin intervención de la autoridad de competencia en el mercado.

A continuación, se desarrolla el análisis de competencia para los dos mercados minoristas de envío de dinero y el mayorista de interconexión definidos mediante la Resolución CRC 5900 de 2020. Primero, se analiza el mercado relevante de montos bajos que corresponde al de envíos de dinero inferiores o iguales a $400.000; luego el de montos altos, es decir, de envíos de dinero superiores a ese valor; y por último el mercado mayorista de interconexión para el envío de dinero que es transversal a los dos mercados minoristas.

[52] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Resolución CRC 5050 de 2016. Op. Cit. Título III.

10.1. ANÁLISIS DE COMPETENCIA MERCADO RELEVANTE DE ENVÍO DE DINERO DE MONTOS BAJOS

En esta sección se analiza la estructura del mercado de envío de dinero de montos bajos, para ello se estudian las participaciones de los agentes, el índice de concentración de Hirschman-Herfindhal, el índice de dominancia de Stenbacka y las tarifas y capilaridad de las empresas participantes. Teniendo en cuenta que en este mercado se estudian los envíos de dinero inferiores o iguales a $400.000 –de acuerdo con lo establecido en la Resolución CRC 5900 de 2020– las variables de interés como el monto movilizado, el número de giros tramitados y las tarifas se analizarán en ese segmento. En razón a que la información reportada por los OPP a la CRC no se encuentra desagregada según el monto del giro, la Comisión tuvo en cuenta que de acuerdo con los análisis realizados en el documento soporte "Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal"[53] el 90% de los GPN tramitados eran inferiores o iguales a $400.000, por lo que se utilizó esa proporción para los cálculos que se presentan a continuación (*).

10.1.1. Análisis de la estructura de mercado

La información utilizada para desarrollar los análisis de esta sección corresponde a la suministrada por los OPP al Sistema Colombia TIC en atención a lo solicitado en el Formato 1.3 del Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016[54].

10.1.1.1. Participaciones de mercado

En esta sección se estudia la evolución de las participaciones de los agentes que compiten en el mercado de envío de dinero de montos bajos, en el que se encuentran exclusivamente los OPP, como se estableció en la Resolución CRC 5900 de 2020. Para ello se analizan dos variables, la participación con respecto al número de giros enviados y al monto de los giros.

Como se observa en el Gráfico 13, durante el periodo comprendido entre el primer trimestre de 2015 y el cuarto trimestre de 2020, Efecty ha sido el agente con la mayor participación de mercado tanto en los giros tramitados como en los montos movilizados, con una clara tendencia descendente que sólo se revierte en el segundo trimestre de 2020. Así las cosas, con una cantidad superior a los 34 millones de giros para cada periodo, Efecty pasó de ostentar una participación de mercado del 47% en el primer trimestre de 2015 al 38% para el primer trimestre del año 2020. Por otra parte, una situación inusual ocurrió a partir del segundo trimestre de 2020, cuando Efecty alcanzó una participación del 48%, cercana

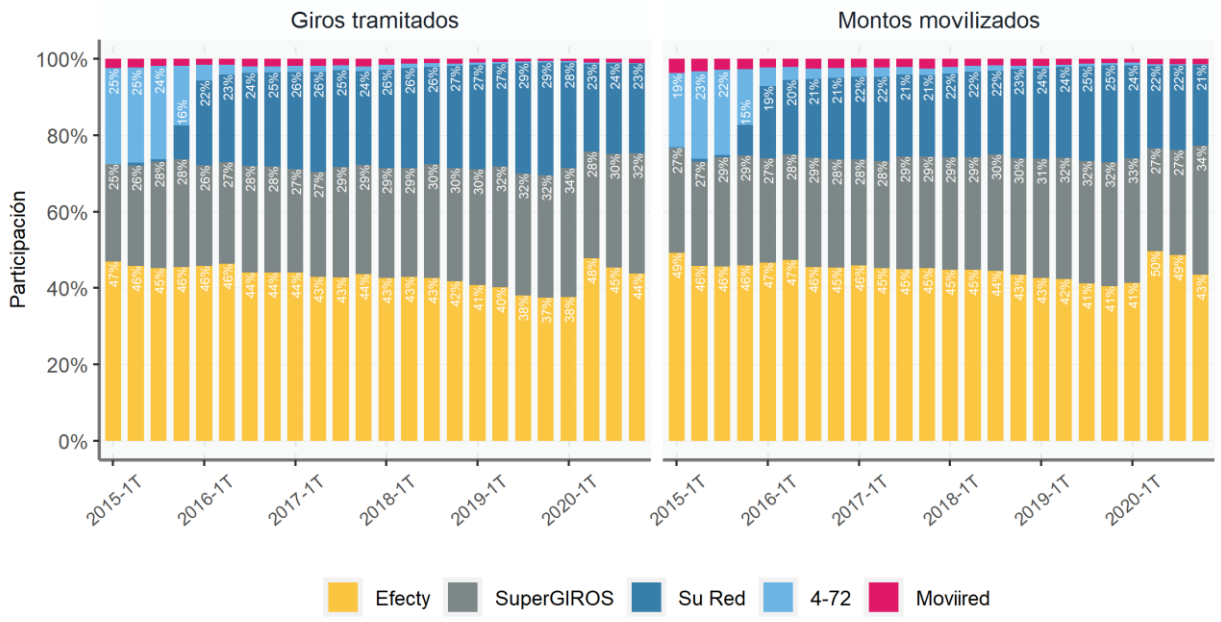
[53] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal. Op. Cit.
(*) Para lo cual se aplicó una regla de tres en cuya variable a despejar fue el porcentaje de montos para el 10% de los giros movilizados cuyo monto promedio fuera igual a $400.001. Al resultado de esta operación se restó el 100% con el fin de obtener el porcentaje de montos movilizados para el mercado relevante de montos bajos:

$$x = \left(\left(\frac{(400.001 * Giros\ efectuados)/0.1}{Montos\ movilizados}\right)/100\right) - 1$$

[54] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Resolución CRC 5050 de 2016. Op. Cit. Título de Reportes de Información.

a las proporciones de 5 años atrás. No obstante, su participación empieza a descender ubicándose en el 45% en 2020-3T y cerrando el periodo con un 44% en el cuarto trimestre del año. Igual situación se observó para el caso de los montos enviados, en el que dicho operador alcanza un máximo de 50% en el segundo trimestre de 2020 y desciende hasta ubicarse en 43% para el cuarto trimestre del año.

Gráfico 13. Participación de mercado de los operadores postales de pago en Mercado de envío de dinero de bajo monto 2015-1T – 2020-4T



Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC (*).

El descenso en la participación de mercado de Efecty hasta 2020-1T estaría relacionado con la mayor presión competitiva ejercida por las empresas SuperGIROS y Su Red. En efecto, en términos de cantidad de giros enviados, SuperGIROS aumentó su participación de 25% en 2015-1T a 34% en 2020-1T. Y por su parte, Su Red pasó de 0,06% en 2015-1T a 22% en 2016-1T hasta alcanzar un 28% en 2020-1T. Así conjuntamente estas dos empresas, en el transcurso de 5 años, ganaron los 10pp que perdió Efecty. La misma tendencia se puede observar para las participaciones asociadas a los montos movilizados.

En particular, el aumento de la participación en el mercado de envío de dinero de Su Red y SuperGIROS a lo largo del periodo de análisis podría estar relacionado con el acuerdo de interconexión celebrado entre estos dos agentes desde el año 2018. Lo anterior teniendo en cuenta que la interconexión entre las redes

(*) Los valores de los montos movilizados están expresados en términos reales deflactados mediante el IPC con base 100 en diciembre de 2018.

de OPP es una posibilidad avalada en la Ley, que les permite ampliar la capilaridad de su servicio y por esta vía ser más competitivos en el mercado.

Por otro lado, se evidencia la forma en que el operador 4-72 ha perdido cuota en el mercado, pasando de tener el 25% en el 2015 al 0,5% del mercado en el 2019 (partiendo de un 100% en el momento en que era el único operador habilitado antes del año 2014); esta participación de mercado cedida es producto del proceso de licenciamiento de competidores que se desprenden de la sombrilla de la licencia de 4-72 y pasaron a adquirir posición propia en el mercado, siendo el último operador con participaciones importantes en realizar este proceso la empresa Su Red. También es llamativo el caso del operador Moviired que no ha tenido una presencia relevante en el mercado y en lugar de ganar participación la ha perdido, pasando de 3% en 2015-1T a 1% en 2020-1T.

Por último, como se observa en el panel de "Giros tramitados" del Gráfico 13, durante el segundo trimestre de 2020 Efecty ganó 10pp de participación ubicándose en 48%, que fueron perdidos por SuperGIROS que pasó de 34% en 2020-1T a 28% en 2020-2T y por Su Red que pasó de 28% a 24%. No obstante, para el cuarto trimestre de 2020, la distribución de mercado retornó a la tendencia del año 2019 para SuperGIROS que recuperó su participación de mercado ubicándose en 32% y para Efecty que perdió participación llegando a 44%, Su Red no recuperó los niveles de participación que mantenía en el año 2019. Una tendencia similar se observa en el caso de los montos movilizados, entre 2020-1T y 2020-2T la participación de Efecty pasó de 41% a 50%, mientras que la de SuperGIROS y Su Red descendió de 33% a 27% y de 24% a 22%, respectivamente. Pero al cierre del periodo, en 4T de 2020, dos de los operadores presentaron participaciones cercanas a las que tenían en el periodo prepandemia, Efecty perdió participación con respecto a 2020-2T ubicándose en 43% y SuperGIROS registró un aumento sustancial alcanzando un 34%, mientras que Su Red perdió participación con respecto a periodos anteriores con 21%.

El comportamiento observado en las participaciones de los OPP finalizando el año 2020 indicaría, de manera preliminar, que el mercado de envío de dinero de montos bajos pareciese tender hacia la distribución que mostraba durante el año 2019. No obstante, las tendencias sobre la estructura de este mercado deberán monitorearse a efectos de establecer si los cambios identificados resultan transitorios o permanentes, esto es, verificar si las participaciones de mercado registradas en 2020 se mantienen a lo largo del tiempo, o si por el contrario retornan a las condiciones detectadas en el 2019 o a unas nuevas condiciones.

10.1.1.2. Indicadores de concentración

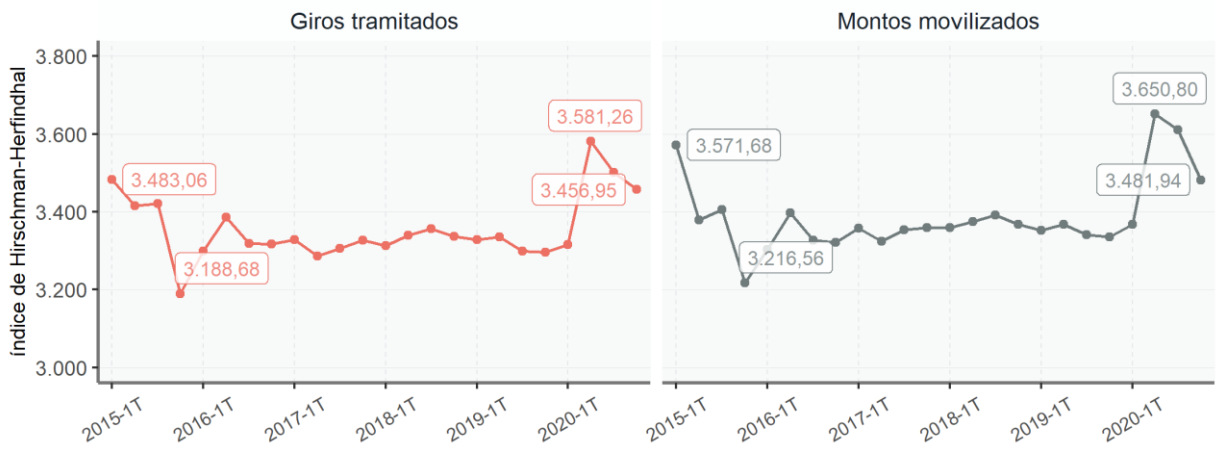
En esta sección se estudia el nivel de competencia del mercado relevante de envíos de dinero de montos bajos a partir del índice de concentración de Hirschman-Herfindahl (IHH) y el índice de dominancia de Stenbacka. En cuanto al IHH (*), como se observa en el Gráfico 14, para las dos variables bajo análisis,

(*) Este índice se calcula de la siguiente manera:

$$IHH = \left(\sum_{i=1}^{n} S_i^2\right) * 10000$$

el índice mantuvo valores alrededor de los 3.300 puntos hasta el primer trimestre del año 2020, que de acuerdo con los criterios de decisión del IHH corresponde a un valor que refleja un mercado concentrado.

Gráfico 14. IHH del mercado de envío de dinero de bajo monto 2015-1T – 2020-4T



Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC.

Por último, se observa que durante el segundo trimestre del año 2020 la concentración de mercado aumentó en más de 200 puntos tanto en los giros tramitados como en los montos movilizados, no obstante, en el cuarto trimestre el IHH muestra una ligera caída ubicándose alrededor de los 3.400 puntos. En este sentido la CRC continuará realizando un seguimiento a las tendencias sobre el grado de concentración de este mercado a efectos de establecer si los cambios identificados resultan transitorios o permanentes, esto es, verificar si los IHH alcanzados en 2020 se mantienen en el tiempo, o si por el contrario retornan a las condiciones detectadas en el 2019 o a unas nuevas condiciones.

En el Gráfico 15 se encuentra la evolución del índice de Stenbacka (*) comparado con las participaciones de mercado de los agentes participantes. Como se observa, al inicio del periodo de análisis y hasta el

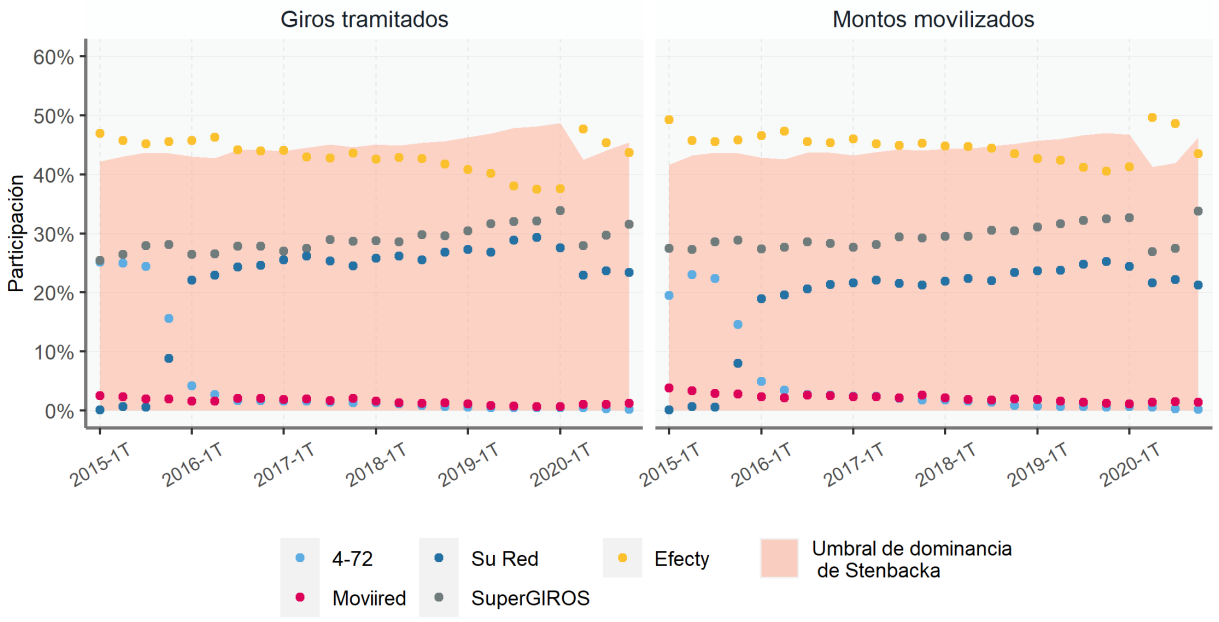
---

donde S_i es la participación de mercado de cada una de las empresas del mercado a analizar, dada en unidades porcentuales. El índice se ubica entre 0 y 10.000, donde un mayor valor obtenido representa una concentración mayor de mercado. En las aplicaciones del índice IHH en el análisis de mercado comúnmente se utilizan los criterios establecidos por el Departamento de Justicia de Estados Unidos (DOJ) para establecer el nivel de competencia del mercado, según los cuales un índice menor a 1.500 representa un mercado competitivo y no concentrado; si el índice se ubica entre 1.500 y 2.500 se considera que el mercado es moderadamente competitivo y concentrado, y, si el índice es superior a 2.500 se considera que el mercado es no competitivo y altamente concentrado.

(*) El índice de Stenbacka es una medida que aporta un indicio de dominancia, pero no es concluyente debido a que para analizar si un operador es o no dominante se deberán realizar análisis de competencia complementarios. En este análisis se calcula un umbral que es comparado con las participaciones de mercado de los agentes competidores. El umbral se estima de la siguiente manera:

segundo trimestre del año 2016, para el caso de los giros tramitados la participación de Efecty se ubicó ligeramente por encima del umbral de este índice, y en el caso de los montos movilizados hasta mediados del año 2018. A partir del 2016-3T en el primer caso y del 2018-1T en el segundo, la participación de Efecty en el mercado empezó a ubicarse por debajo del umbral con una brecha que se amplió hasta el 2020-1T, conforme aumentó la participación de SuperGIROS y Su Red, sus principales competidores.

Gráfico 15. Índice de dominancia de Stenbacka del mercado de envío de dinero de bajo monto 2015-1T – 2020-4T



Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC.

En el Gráfico 15 también se observa que en el segundo y tercer trimestre de 2020 el índice de Stenbacka disminuyó y la participación de Efecty aumentó ubicándose por encima del umbral. Situación que se revierte para el cuarto trimestre del año. De lo anterior se puede concluir que si bien, Efecty ha conservado su posición de operador líder en el mercado, no habría indicios de dominancia según este índice, debido a que, si bien este operador superó el umbral de dicho indicador durante dos trimestres consecutivos en

$$S^D = \frac{1}{2}[1 - \gamma(S_1^2 - S_2^2)]$$

Donde S_1 y S_2 corresponden a la participación de mercado de las empresas con mayor participación. γ es un parámetro específico de la industria, que está relacionado con las barreras a la entrada, los instrumentos de política pública para incentivar la competencia, la regulación económica, la existencia de derechos de propiedad intelectual, entre otros. Para el presente estudio, se tomó como referencia un parámetro de la industria de 1 que corresponde al normalmente utilizado. El índice de dominancia de Stenbacka toma valores entre 0 y 100, si la empresa líder supera el umbral estimado se puede considerar como un indicio de dominancia.

el año 2020, su posición competitiva venía debilitándose desde el año 2017 frente a la expansión de sus principales competidores SuperGIROS y Su Red.

No obstante, como se ha mencionado previamente, las tendencias sobre las participaciones y concentración de mercado y el índice de Stenbacka en este mercado deberán monitorearse a efectos de establecer si los cambios identificados resultan transitorios o permanentes, esto es, verificar si estos resultados se mantienen en el tiempo, o si por el contrario retornan a las condiciones detectadas en el 2019 o a unas nuevas condiciones.

En conclusión, al considerar conjuntamente la evolución de las participaciones de mercado y de los dos índices analizados, se encuentra que el mercado de envío de dinero de montos bajos se encuentra concentrado, lo cual no significa o implica por sí mismo que existan fallas de mercado o problemas de competencia, ya que, para ello es necesario analizar factores adicionales como la dinámica de precios y de otras variables de competencia, potenciales barreras de entrada, efectos de red y economías de escala y de alcance, entre otros. A continuación, se estudian los elementos enunciados a fin de determinar la existencia de problemas de competencia en el mercado bajo análisis.

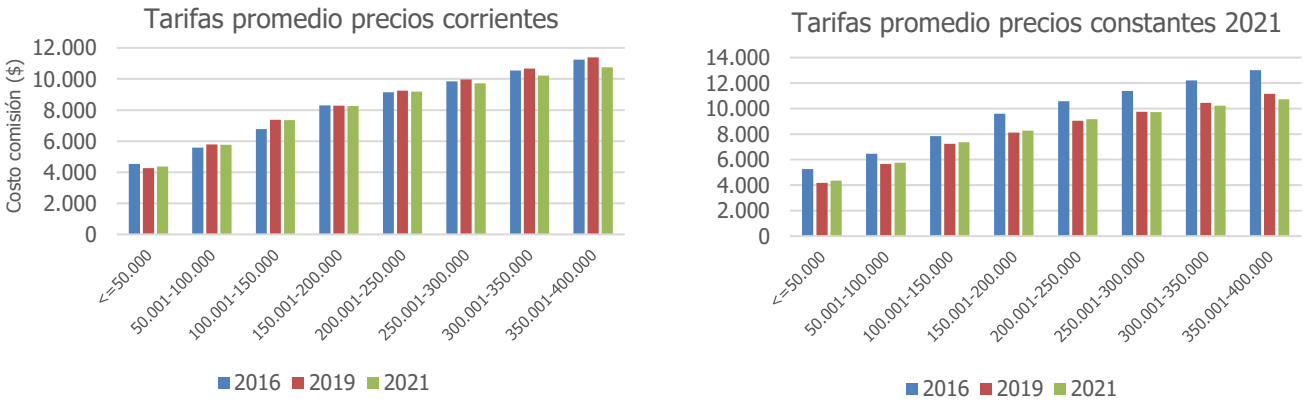
10.1.1.3. Análisis de tarifas y capilaridad en el mercado de envío de dinero de montos bajos

En esta sección se analiza la dinámica de precios en el mercado de envíos de dinero de montos bajos, con el fin de determinar si en este mercado se evidencia competencia a nivel de precios. Para ello, se examinan las tarifas establecidas por cada uno de los operadores postales para tres años: 2016, a través de la información del documento de "Análisis de los Servicios Postales de Pago"[55]; 2019, con la información del documento de "Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal"[56]; y 2021, mediante la información reportada por los OPP en sus páginas web.

En el ANEXO 2 se presenta una tabla detallada con la evolución de las tarifas por operador y rango del monto de dinero para los tres años bajo análisis y en el Gráfico 16 se encuentra la evolución de las tarifas promedio a precios constantes y corrientes. Como se puede observar, en general para los 3 años analizados las tarifas cobradas a los usuarios han tendido al descenso tanto en precios corrientes como constantes.

[55] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Análisis de los Servicios Postales de Pago en Colombia. 2016.
[56] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal. Op. Cit.

Gráfico 16. Tarifas promedio de giros postales en precios corrientes y constantes del mercado de envío de dinero de bajo monto

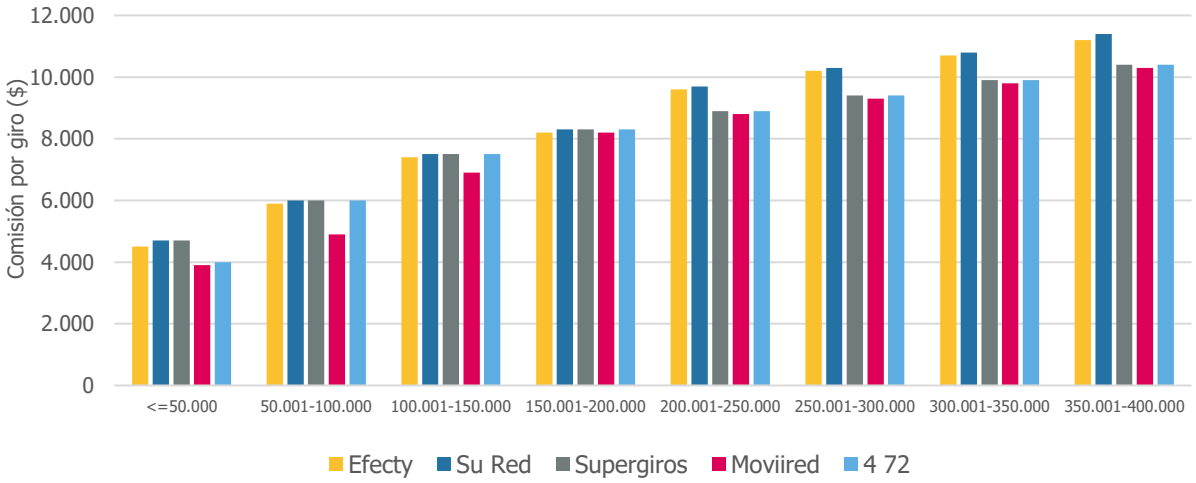


Fuente: Elaboración CRC con base en la información de los documentos: Análisis de los Servicios Postales de Pago en Colombia y Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal; así como de lo reportado en las páginas web de los OPP consultadas el 20 de febrero de 2021.

Algunos de los cambios tarifarios más sobresalientes en las tarifas a precios corrientes durante el periodo de estudio son: (i) el caso de Moviired que reversó su política de tarifa única para giros postales entre $50.001 y $150.000, cuyas comisiones pasaron de $3.900 a una de $4.900 para el rango $50.001-$100.000 y de $6.900 para el rango $100.001-$150.000, que siguen siendo inferiores a las ofrecidas por los demás operadores; (ii) el caso de Efecty que pasó de una comisión variable a una de valor fijo para los giros de montos entre $200.001 y $400.000. En el año 2019 la comisión para ese rango era de $3.000 fijos más 3% sobre el valor del monto, para el año 2021 la comisión pasó a ser fija de $10.200 para el rango $200.001 a $300.000, y de $10.700 para el rango $300.001 a $400.000; y por último (iii) el incremento de la tarifa de Su Red entre $600 y $800 pesos por transacción para montos superiores a $200.000 (Ver ANEXO 2).

En el Gráfico 17 se presentan las tarifas fijadas por los operadores para el año 2021 según el rango del valor del giro. Como se observa, en cada uno de los rangos se encuentran diferencias tarifarias entre los OPP. En el rango menor a $50.000 Moviired y 4-72 ofrecen tarifas 17% y 15%, respectivamente, inferiores a las de sus competidores. En los rangos $50.000 a $100.000 y $100.000 a $150.000 las menores tarifas son ofrecidas por Moviired con 18,3% y 8% menos, respectivamente. Efecty también ofrece tarifas inferiores, pero con una menor diferencia. A partir del monto de $200.000 las tarifas de Efecty y de Su Red son mucho mayores a las ofrecidas por los demás operadores, entre 8% y 9% en promedio.

Gráfico 17. Tarifas de giros postales por operador postal de pago 2021 – Mercado de envío de dinero de bajo monto



Fuente: Elaboración CRC con base en la información reportada por los OPP en sus páginas web. Fecha de consulta: 20 de febrero de 2021.

De lo anterior se desprende que en el mercado de envío de dinero de montos bajos la diferenciación tarifaria es una variable de competencia, especialmente por parte de operadores como Moviired con una oferta de menores tarifas en todos los rangos de monto de dinero analizados y por parte de SuperGIROS y 4-72 en los rangos superiores a los $200.000. Sin embargo, es importante mencionar que en este mercado, como se identificó en el documento "Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal" [57], además de la diferenciación tarifaria, variables como la capilaridad y la inmediatez del servicio serían claves para los usuarios al momento de demandar el servicio de giros postales e incentivarían la competencia entre los OPP a través de la oferta de un servicio con mayor capilaridad.

En efecto, al comparar el número de puntos desplegados según operador de giros postales, se encuentra que todos han invertido en una mayor capilaridad entre 2017 y 2020, destacándose Su Red y Efecty con el mayor despliegue. Su Red pasó de 8.409 puntos en 2017 a 13.075 en 2020, esto es, 4.666 puntos adicionales en 3 años. A su vez, Efecty pasó de 7.423 en 2017 a 9.512 en 2020, con 2.089 nuevos puntos. Por su parte, SuperGIROS desplegó 1.670 puntos adicionales durante el periodo, pasando de 11.222 puntos en 2017 a 12.892 en 2020. Finalmente, Moviired fue el operador con menor inversión, pasando de 1.940 puntos en 2017 a 2.340 en 2020, esto es, 400 adicionales (*).

[57] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal. Op. Cit.
(*) Información reportada por los OPP a través del Formato 5.1 de la Resolución CRC 5900 de 2020 al sistema Colombia TIC. La información sobre los cambios en el número de puntos de 4-72 no se presenta debido a que se encuentra en proceso de revisión por parte de MinTIC.

Al considerar las dos variables de competencia mencionadas, tarifas y capilaridad, en comparación con la evolución de las participaciones de mercado de los OPP del Gráfico 13, se encuentra que Su Red ha ganado progresivamente mayor participación de mercado conforme aumenta su despliegue de puntos físicos, a pesar de mantener tarifas relativamente superiores a las de sus competidores. Mientras que Moviired, a pesar de mantener precios relativamente bajos, no ha logrado una mayor participación de mercado, lo cual podría estar relacionado con su baja capilaridad e inversión en la apertura de puntos nuevos. Se infiere entonces, que la capilaridad podría tener una mayor incidencia que el diferencial tarifario en la competencia entre los OPP en el mercado de envío de dinero de montos bajos.

10.1.2. Características de la función de producción

En esta sección se estudian las características de la función de producción del servicio de GPN que contempla la identificación de la existencia de economías de escala, economías de alcance, externalidades de red, así como la presencia de barreras a la entrada normativas y técnicas y su grado de transitoriedad y restricción de acceso al mercado.

10.1.2.1. Barreras normativas, legales o regulatorias

Desde la perspectiva normativa del sector postal, los OPP deben cumplir dos requisitos de acceso al mercado, a saber, las licencias de operación y los contratos de colaboración. Con respecto a la licencia de habilitación, se tiene que la misma implica un pago inicial y el cumplimiento de requisitos patrimoniales y operativos, así como el correspondiente aporte sobre ingresos al Fondo Único del sector TIC y al regulador (Ver Tabla 2 de la sección 5.1.1), que podrían constituir una barrera de acceso al mercado para actores muy pequeños. Sin perjuicio de lo anterior, en general se tiene que agentes de tamaño mediano o grande de cualquier sector estarían en capacidad de acceder a este tipo de licencias postales, con lo cual no existirían barreras de entrada sustanciales desde la óptica normativa y regulatoria. En efecto, de acuerdo con la normatividad vigente[58], para que una empresa sea habilitada como operador postal de pagos debe acreditar un capital social que no sea inferior a mil (1.000) SMLMV, esto es $908 millones en salarios mínimos de 2021. Si se contrasta esta referencia con lo planteado en el informe de la Superintendencia de Sociedades[59] de septiembre de 2020 sobre las 9.000 empresas más grandes del país, se encuentra que solo el 6,1% de ellas contaban con un patrimonio inferior a $908 millones en 2019.

En cuanto a los contratos de colaboración, se identificó que el artículo 12 literal j) de la Resolución MinTIC 3680 de 2013 establece que: "El Colaborador en el que se apoye el Operador para la realización de los servicios postales de pago (…) solo podrá prestar sus servicios de apoyo a un operador habilitado por el

[58] COLOMBIA, MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Resolución MinTIC 3678 de 2013. (12, septiembre, 2013) Por la cual se establecen los requisitos de tipo patrimonial y de mitigación de riesgos a acreditar para la obtención del título habilitante como Operador de Servicios Postales de Pago y se deroga la Resolución 2702 de 2010 [en línea]. Diario Oficial No. 48.919 de 20 de septiembre de 2013. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/resolucion_mintic_3678_2013.htm)

[59] COLOMBIA, SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES. Informe 9.000 Empresas [en línea]. Bogotá, 1 de septiembre de 2020. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.supersociedades.gov.co/Noticias/Paginas/2020/Supersociedades-presenta-el-informe-de-las-siguientes-9-000-empresas-mas-grandes-del-pais.aspx)

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones"[60]. Así, la normatividad prevé la posibilidad de desarrollar las operaciones involucradas en la prestación del servicio a través de colaboradores, pero los contratos con estos colaboradores son de carácter exclusivo.

Lo anterior contrasta con la posibilidad que tienen las entidades financieras de prestar servicios a través de corresponsales bancarios sin contratos de exclusividad. En efecto, de acuerdo con el artículo 2.36.9.1.11. del Decreto 2555 de 2010[61], modificado por el artículo 7 del Decreto 222 de 2020, en los contratos celebrados con los corresponsales, se reconoce la posibilidad que un mismo corresponsal pueda prestar sus servicios a diferentes entidades del sector financiero, señalando que como mínimo en tales contratos debe establecerse los mecanismos que aseguren la diferenciación de los servicios prestados por cada una de esas entidades así como la obligación del corresponsal de abstenerse de realizar actos de discriminación o preferencia entre estos o que impliquen competencia desleal entre los mismos.

10.1.2.2. Barreras operativas o técnicas

En relación con las barreras operativas o técnicas para la entrada de nuevos competidores, de acuerdo con el estudio realizado por SAI[62], para el caso de los giros postales estos deben contar con la infraestructura para operar como una red, la cual se define por los puntos de contacto. Esta red se desarrolla típicamente mediante alianzas con terceros.

En cuanto a la magnitud de costos relacionados con el despliegue de una red, el modelo de costos del sector postal de la CRC[63] muestra que el costo inicial relacionado con el desarrollo de una red implica el acondicionamiento (*) de cada punto de atención para la prestación del servicio de giros postales, el cual puede oscilar entre los $500.000 hasta los $700.000 por punto, en general para puntos asociados a servicios que manejan efectivo (corresponsalía, apuestas, giros postales, entre otros), lo que hace que sea un componente alto en la estructura de costos iniciales de los operadores, teniendo en cuenta que debe desplegarse un número importante de puntos físicos para garantizar la capilaridad mínima requerida por el servicio. Con respecto a las plataformas tecnológicas para el procesamiento de transacciones, de acuerdo con el estudio realizado por SAI[64], no se evidencian especiales barreras tecnológicas en cuanto la oferta de estas es amplia y existen diversos modelos para acceder a ellas (compra, alquiler, desarrollo propio, etc.)

Otros de los costos diferenciales con redes como las utilizadas en el sector financiero, específicamente los Corresponsales Bancarios, es la necesidad de contar con validación biométrica para el ordenamiento y la entrega del giro, que de acuerdo con el modelo de costos postal implicaría un incremento entre el

---

[60] COLOMBIA, MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Resolución MinTIC 3680 de 2013. Op. Cit. Artículo 12, Literal j.
[61] COLOMBIA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 2555 de 2010. Op. Cit.
[62] SISTEMAS ADMINISTRACIÓN E INGIENERÍA. Consultoría Servicios Postales de Pago – Giros Nacionales. Op. Cit.
[63] UNIÓN TEMPORAL UT. Consultoría Modelo de Costos – Sector Postal. Enero de 2021. Op. Cit.
(*) El acondicionamiento del punto de atención involucra la provisión e instalación del mobiliario requerido, del equipo de cómputo y del software utilizado en el procesamiento de los giros postales. Además de lo anterior, la instalación del dispositivo de validación biométrica.
[64] Ibid.

20% y 30% en los costos de montaje del punto postal respecto al costo de acondicionamiento de un punto del sector financiero.

Así, del modelo de costos para el sector postal utilizado para calcular los valores en los que incurre una empresa eficiente en la prestación de los servicios postales se concluye que para conformar una red similar a la de un operador de giros postales con participación significativa en el mercado (tomando como referente una red de 8 mil puntos) tardaría cerca de 5 años en una campaña de apertura de 1.600 puntos anuales (*) con un costo de acondicionamiento total cercano a $5.600 millones, esto es $1.120 millones anuales.

Con el fin de estimar la proporción de los ingresos que representaría la inversión en la apertura anual de 1.600 puntos para un operador entrante, a continuación, se desarrolla un ejercicio de simulación. De acuerdo con la información reportada por Moviired a la CRC (**), en el año 2020 realizó en promedio 550 giros postales nacionales por punto, asumiendo una comisión promedio por punto de $6.000, el ingreso promedio por punto sería de $3,3 millones al año, con esos ingresos se proyecta que un operador entrante tendría que destinar el 21,2% de sus ingresos para cubrir la inversión en los 1.600 puntos abiertos en el primer año. En el segundo año, con 3.200 puntos en funcionamiento la proporción se reduciría a 10,6% y gradualmente disminuiría hasta llegar a representar el 4,2% de los ingresos en el quinto año (Ver Tabla 11).

Tabla 11. Estimación de la inversión requerida en la apertura de puntos físicos de GPN para un operador entrante en el mercado de envío de dinero de bajo monto

Año de la inversión	No. de puntos abiertos	Costo de la inversión (***)	Ingresos anuales (****)	Inversión/ Ingresos
1	1.600	$1.120	$5.280	21,2%
2	3.200	$1.120	$10.560	10,6%
3	4.800	$1.120	$15.840	7,1%
4	6.400	$1.120	$21.120	5,3%
5	8.000	$1.120	$26.400	4,2%

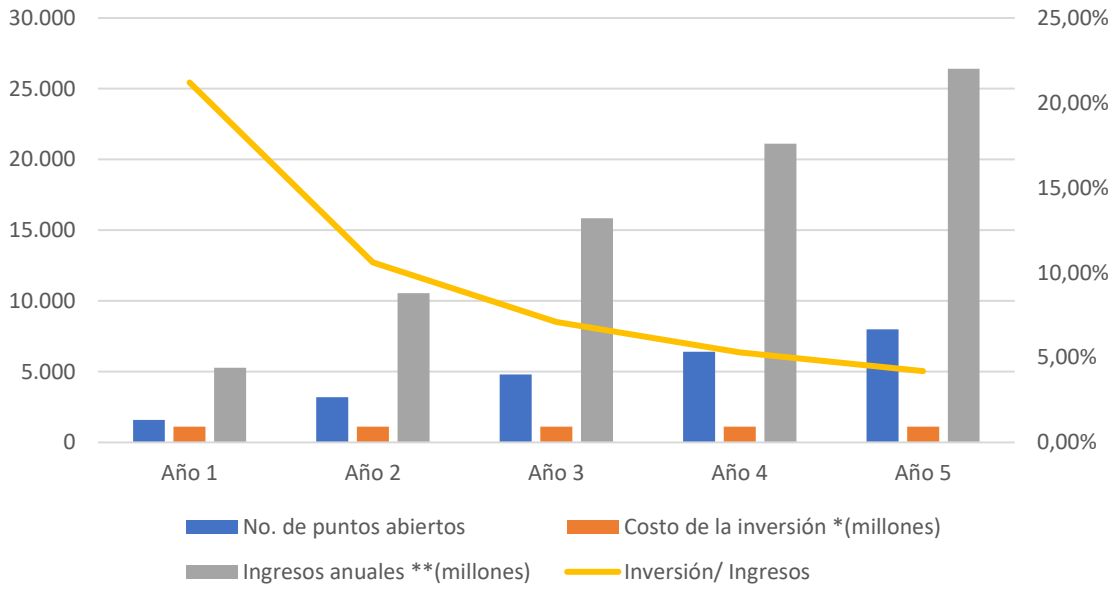
Fuente: Elaboración CRC con base en la información del Modelo de Costos Postal (2020) y los ingresos y puntos de atención reportados por Moviired.

De acuerdo con lo anterior, el porcentaje de inversión anual requerida en la apertura de puntos de atención para un OPP entrante sería recuperable en el mediano plazo y no resultaría significativo si se

(*) De acuerdo con los reportes de información de los OPP a la CRC, Su Red acondicionó 4.666 puntos nuevos en tres años, pasando de 8.409 puntos en 2017 a 13.075 puntos en 2020.
(**) Se utiliza como referente la información del número de giros por punto de Moviired en la simulación del operador entrante debido a que es el de menor participación de mercado que continúa invirtiendo en apertura de puntos y presenta una operación razonable. 4-72 no fue seleccionado debido a que su número de puntos ha tendido al descenso y el número de giros postales promedio por punto fue de solo 70 para el año 2020. A su vez, no se tuvieron en cuenta operadores como Efecty, SuperGIROS y Su Red debido a que ya se encuentran consolidados en el mercado y el número de giros por punto que realizaron en 2020 fue de 6.184, 3.213 y 2504, respectivamente.
(***) Valores expresados en millones de pesos. En el ejercicio no se tiene en cuenta efectos inflacionarios.
(****) Valores expresados en millones de pesos. Se asumen los ingresos por punto, el número de giros por punto y la comisión por giro constantes en $3.300 millones, 550 giros y $6.000 por giro, respectivamente.

utiliza como referente la inversión en CAPEX realizada por los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones que se ubica en 20% del ingreso promedio anual y se tiene en cuenta que en el ejercicio de simulación la proporción de inversión en puntos sobre ingresos va disminuyendo conforme aumenta el número de puntos y los ingresos del nuevo OPP anualmente (Gráfico 18).

Gráfico 18. Estimación de la inversión - mercado de envío de dinero de bajo monto



Fuente: Elaboración CRC con base en la información reportada por Moviired.

Lo anterior indica que el despliegue de la red de puntos de giros postales para proveer el servicio no constituiría una barrera de entrada significativa para un nuevo entrante al mercado o para actores existentes con redes incipientes.

10.1.2.3. Economías de red, de escala y de alcance

En relación con las economías de red, se encuentra que la operación de GPN se caracteriza por contar con este tipo de ventajas, dado que el incremento en el número de usuarios de estos servicios genera valor agregado y beneficios para los nuevos usuarios que se integran, debido a que por la interrelación emisor-receptor de los envíos de dinero, se logran reducciones de costos por aproximación a los puntos en el caso de los giros. Esta característica puede constituir ventajas competitivas para agentes ya consolidados en el mercado que hayan alcanzado grandes economías de red, pero no una barrera de entrada al mercado significativa.

La operación de GPN no presenta economías de escala debido a que, por su naturaleza, corresponde a un servicio cuyos costos por unidad producida están determinados por un factor variable: la comisión que es pagada a los colaboradores que corresponde a un porcentaje de la tarifa, que de acuerdo con el

modelo de costos asciende a un 50% en promedio para una empresa eficiente. Por tal razón, la remisión de un mayor número de giros no implica eficiencias o ahorros de costos.

Por otro lado, se encontró que las operaciones de GPN se han desarrollado en un contexto de economías de alcance, debido a que estos servicios hacen parte de una mayor gama de productos y servicios ofrecidos utilizando el mismo punto físico. En efecto, como se ha mencionado previamente, en los puntos donde se realizan giros postales se ofrecen a los usuarios servicios adicionales como recargas, pago de facturas, apuestas, envíos de documentos o paquetes, entre otros, lo que genera una reducción en los costos medios de las operaciones desarrolladas.

En esa línea, de acuerdo con el documento "Análisis de forma integral las condiciones de competencia en los SPP (Giros nacionales)"[65] un elemento fundamental en el desarrollo de las redes de giros postales ha sido la existencia de economías de alcance aprovechadas por los operadores gracias a los grupos empresariales a los que pertenecen de otros sectores a través de los cuales han logrado sinergias, destacándose los casos de Efecty y Servientrega del sector de mensajería; y de Su Red y SuperGIROS con el sector de apuestas, para lo cual los operadores postales de pago tienen acuerdos de cuentas en participación (*) con dichas redes donde comparten una parte del ingreso. Si bien este tipo de sinergias e integraciones con otros sectores facilita el desarrollo de la red de puntos de atención, las mismas no constituyen una barrera significativa de entrada al mercado.

10.1.3. Análisis de competencia potencial - mercado de envío de dinero de montos bajos

En esta sección se estudia el potencial de competencia con el fin de establecer si en términos prospectivos se esperan cambios en la estructura del mercado de envío de dinero de montos bajos (por debajo de $400 mil) que conduzcan a una mayor competencia (**). Para ello se analizan variables como el uso de aplicaciones móviles para el envío de dinero por parte de usuarios de GPN, el número de usuarios de internet, la apropiación digital, el uso de aplicaciones móviles para el envío de dinero en general y la promoción de la industria Fintech, entre otras.

Con respecto a las aplicaciones móviles para el envío de dinero, la CRC[66] en el año 2020 ya había identificado que dichas aplicaciones tenían la potencialidad de convertirse en uno de los principales competidores de los GPN, debido a que de acuerdo con el documento "Revisión de la definición de los mercados relevantes del sector postal", los dos servicios cubren el mismo conjunto de necesidades, no exigen que los usuarios tengan un producto financiero y ambos cuentan con una amplia cobertura.

---

[65] SISTEMAS ADMINISTRACIÓN E INGIENERÍA. Consultoría Servicios Postales de Pago – Giros Nacionales. Op. Cit.
(*) Código de Comercio de Colombia. Artículo 507. Definición de cuentas de participación: La participación es un contrato por el cual dos o más personas que tienen la calidad de comerciantes toman interés en una o varias operaciones mercantiles determinadas, que deberá ejecutar uno de ellos en su solo nombre y bajo su crédito personal, con cargo de rendir cuenta y dividir con sus partícipes las ganancias o pérdidas en la proporción convenida.
(**) De conformidad con la Resolución CRT 2058 de 2009 compilada en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016, el segundo criterio que debe evaluar la CRC con el fin de identificar si un mercado es susceptible de regulación exante es el análisis de la competencia potencial.
[66] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal. Op. Cit.

Además, debe resaltarse que las aplicaciones cuentan con una ventaja sobre los GPN, y es que en la mayoría de los casos los envíos de dinero son gratuitos. En la Tabla 12 se encuentra un análisis comparativo de las características.

Tabla 12. Principales diferencias entre giros postales y aplicaciones móviles

Concepto	Giros postales	Aplicaciones móviles
Tenencia producto financiero	No exigen que los usuarios cuenten con un producto financiero para acceder al servicio.	No exigen que los usuarios cuenten con un producto financiero adicional para acceder al servicio.
Cobertura	Amplia cobertura.	Amplia cobertura, opciones de recarga virtuales y físicos, y opciones de retiro en puntos físicos y en cajeros automáticos.
Canal	Predomina la transacción física en efectivo.	El canal es el virtual, mediante el uso de teléfono inteligente e internet móvil o fijo.
Retiro	El dinero debe retirarse en un plazo de 30 días.	El dinero puede conservarse en la billetera virtual.
Costo del servicio	Depende del monto enviado.	Es gratuito. En algunos casos tiene un costo fijo entre cuentas de diferentes bancos.
Gestión	Punto físico.	Autogestionado

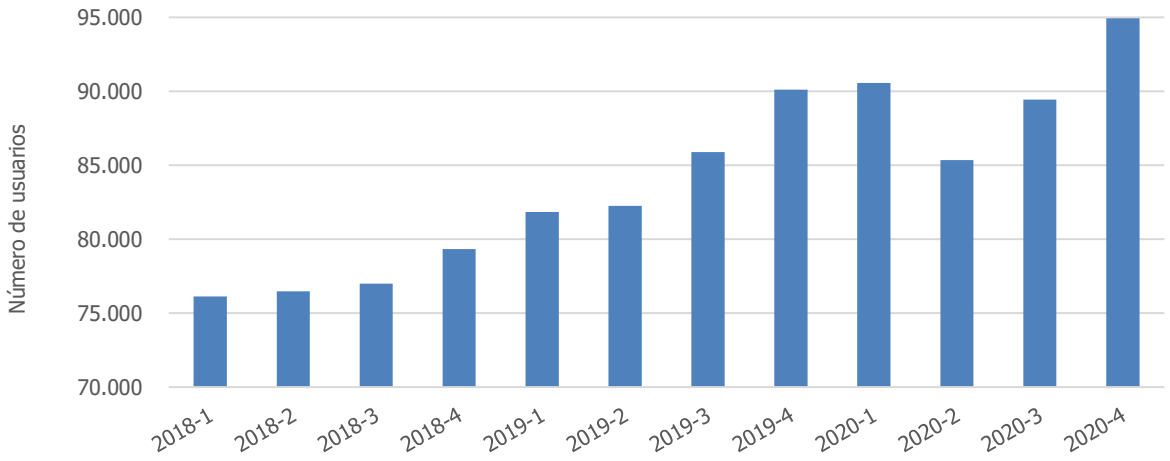
Fuente: Elaboración CRC de acuerdo con el documento "Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal".

Sin embargo, la CRC[67] también advirtió sobre la existencia de algunas restricciones que podían limitar o ralentizar un mayor uso de aplicaciones móviles por parte de los usuarios de GPN como el acceso a Internet, la tenencia de un teléfono inteligente y la apropiación digital, dado que las transacciones son autogestionadas. No obstante, al estudiar el comportamiento de algunas variables como el número de usuarios de Internet móvil, el acceso a Internet fijo y la apropiación digital, se encuentra que su ritmo de crecimiento se aceleró durante el año 2020, lo cual estaría relacionado de manera importante con las restricciones de movilidad y las modalidades de trabajo y estudio en línea derivados de la pandemia del COVID-19.

En efecto, como se observa en el Gráfico 19, el número de usuarios de Internet móvil pasó de 90,1 millones en 4T de 2019 a 94,9 millones para el mismo trimestre del año 2020, esto es, un incremento de 5,4%. A su vez, como se observa en el Gráfico 20, el número de accesos a Internet fijo pasó de 7 millones en 4T de 2019 a 7,8 millones para el mismo trimestre del año 2020, esto es, un incremento de 11,1%, superior al aumento en el número de accesos entre 2018-4T y 2019-4T, cuando el aumento fue de solo 4%.

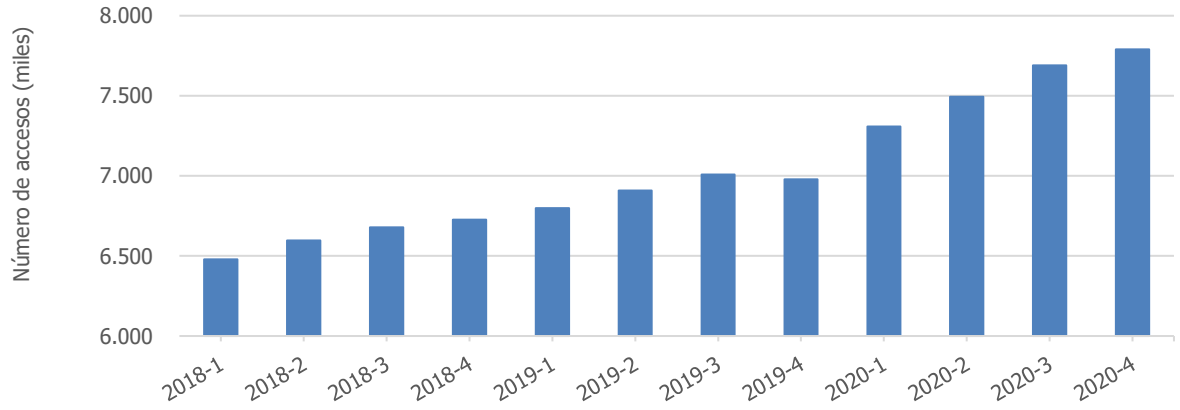
[67] Ibid.

Gráfico 19. Evolución del número de usuarios de internet móvil 2018-1T – 2020-4T



Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC.

Gráfico 20. Evolución de los accesos a internet fijo 2018-1T – 2020-4T



Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC.

Con relación a la evolución de la apropiación digital, se encontró que el índice calculado por el Centro Nacional de Consultoría (CNC), que va de 0 a 1, pasó de 0,20 en 2016 a 0,23 en febrero de 2020 y se ubicó en 0,39 en noviembre de 2020, con un incremento de 69,5%. Frente a lo cual el CNC concluye que la "Pandemia adelantó 20 años la apropiación digital en Colombia"[68].

[68] CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA (CNC). El salto digital, evidencias de una nueva era [en línea]. 2021. [Consultado en marzo de 2021]. Disponible en: (https://dc474ff0-5914-4f85-b4fd-19245cc79ca0.filesusr.com/ugd/c967c2_dee43d7c1ff7491dbb4b6057b5812e49.pdf?index=true)

Además de lo anterior, se identificó que el número de usuarios de aplicaciones móviles para el envío de dinero, medido como el número de CATS y DETS, también se incrementó sustancialmente durante el año 2020. En la Tabla 13 se encuentra el listado de aplicaciones móviles para el envío de dinero más utilizadas según el tipo de servicio financiero al que corresponden y los agentes de mercado que las ofrecen.

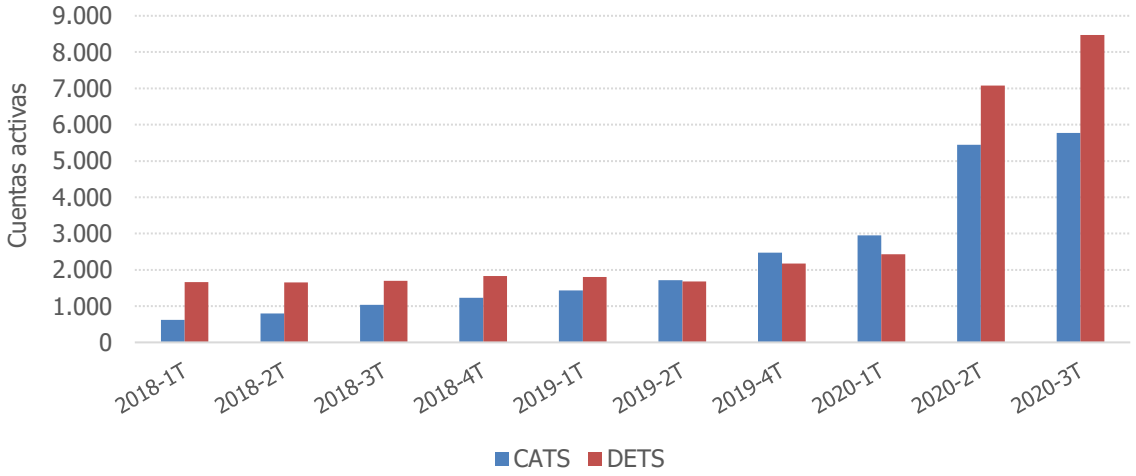
Tabla 13. Aplicaciones móviles por tipo de servicio y agente financiero

Aplicaciones móviles para envío de dinero		
App	**Tipo de servicio**	**Agente**
Nequi	CATS	Bancolombia (Establecimiento de crédito)
Daviplata	Depósito electrónico	Davivienda (Establecimiento de crédito)
Movii		Movii (SEDPE)
Coink		Coink (SEDPE)
Dale		Dale (SEDPE) - Grupo Aval
POWII		POWII (SEDPE)
Ding		Ding (SEDPE)

Fuente: Elaboración CRC.

En el Gráfico 21 se encuentra la evolución del número de cuentas activas de CATS y DETS. Como se puede observar, durante el año 2020 el incremento fue mayor al de periodos anteriores. En efecto, el número de cuentas activas de CATS pasó de 2,4 millones en 2019-4T a 5,7 millones en 2020-3T, con un crecimiento del 133%. A su vez, las DETS pasaron de 2,1 millones a 8,4 millones para el mismo periodo, con un aumento de 289%.

Gráfico 21. Evolución del número de cuentas activas de CATS y DETS 2018-1T – 2020-3T



Fuente: Elaboración CRC con base en la información de Depósitos de la Banca de Oportunidades[69].

[69] BANCA DE LAS OPORTUNIDADES. Reporte de productos de depósito [en línea]. [Consultado en mayo de 2021]. Disponible en: (https://bancadelasoportunidades.gov.co/es/cuentas-de-ahorro)

En coherencia con lo anterior, en la encuesta realizada por Brandstrat[70] se identificó que cerca del 17% de los usuarios de giros postales cambiaron sus hábitos con respecto al envío de dinero durante el cuarto trimestre del año 2020. Se identificó que la mitad de ese conjunto de usuarios comenzaron a utilizar medios alternativos de pago para realizar envíos de dinero, siendo las aplicaciones móviles el medio más utilizado con un 74%. En esa misma línea, como se mostró en la sección 8 sobre la caracterización de la demanda de GPN, para el 2020 el 26% de los usuarios de GPN manifestaron que usaron servicios del sector financiero para enviar dinero, siendo las aplicaciones móviles las de mayor participación con un 63% de ese conjunto de usuarios. Se hace entonces necesario monitorear esa tendencia con el fin de establecer si se mantiene en el tiempo, o si por el contrario retorna a las condiciones detectadas en el 2019 o a unas nuevas condiciones.

Frente a lo identificado por la CRC en el documento "Revisión de la definición de los mercados relevantes del sector postal" [71] con respecto a las aplicaciones móviles para el envío de dinero y las tendencias que muestran las variables analizadas en esta sección, se concluye que es posible que en el mediano plazo estas aplicaciones ejerzan presión competitiva sobre los GPN en el mercado de envío de dinero de montos bajos. No obstante, FENALCO[72] también identificó que, a pesar del crecimiento de la digitalización, el uso de efectivo aumentó durante el año 2020 en 32%. Así las cosas, considerando todo lo anterior, se concluye que las tendencias sobre la competencia potencial en este mercado deberán monitorearse a efectos de establecer si los cambios identificados resultan transitorios o permanentes, esto es, verificar si el crecimiento en el uso de aplicaciones móviles, en el número de usuarios de internet y en la apropiación digital registradas en 2020 se mantienen a lo largo del tiempo, o si por el contrario retornan a las condiciones detectadas en el 2019 o a unas nuevas condiciones.

Adicional a lo anterior, es importante destacar otros factores que pueden incidir en que se genere una mayor competencia a futuro en el mercado de envío de dinero de montos bajos, las cuales se mencionan a continuación:

1. Iniciativas regulatorias para impulsar la inclusión financiera y el sector Fintech. Entre las iniciativas se encuentran: a) la digitalización de los pagos, b) la revisión de las tendencias regulatorias que se han venido adoptando en el mundo para promover la identidad digital y la apertura de información financiera entre entidades financieras y otras sociedades especializadas en un entorno seguro y eficiente, c) la creación de productos crediticios simplificados ajustados con las necesidades de la población, especialmente la de menores ingresos.

2. Lanzamiento y posicionamiento de la industria Fintech en el país, con la oferta de los siguientes servicios: canales electrónicos, medios de pagos, plataformas de *BackOffice* para la infraestructura de las entidades financieras, crédito digital, soluciones financieras para empresas, soluciones para finanzas personales, las múltiples modalidades de *crowdfunding*, criptomonedas, *blockchain*, neo bancos o bancos 2.0, entre otros.

---

[70] BRANDSTRAT. Medición de los usos, hábitos, experiencias y preferencias por servicios postales y no postales. Op. Cit.
[71] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal. Op. Cit.
[72] FEDERACIÓN NACIONAL DE COMERCIANTES (FENALCO). Conveniencia del uso del efectivo [en línea]. Diciembre de 2020. [Consultado en marzo de 2021]. Disponible en: (https://fenalcovalle.com/wp-content/uploads/2021/01/estudio-efectivo.pdf)

3. Consolidación del comercio electrónico móvil basado en un ecosistema de pagos de móvil a móvil que incluye personas y comercios.

10.1.4. Conclusiones sobre el análisis de competencia en el mercado de envío de dinero de montos bajos

- La evolución del índice de concentración IHH muestra que el mercado de envío de dinero de montos bajos se encuentra concentrado. El análisis de la estructura del mercado muestra que si bien Efecty es el operador líder con la mayor participación durante el periodo de análisis, sin embargo, la presión competitiva por parte de SuperGIROS y Su Red desde el año 2017 le habrían restado participación de mercado.

- En particular se encontró que las participaciones de mercado y los índices de concentración mostraron cambios durante el segundo y tercer trimestre del año 2020. Pero en general, en el cuarto trimestre estos indicadores muestran una tendencia a retornar a los valores que presentaban en el año 2019. Por lo tanto, las tendencias en este mercado deberán monitorearse a efectos de establecer si los cambios identificados resultan transitorios o permanentes.

- El análisis de la dinámica de precios de los GPN mostró que en el mercado de envío de dinero de montos bajos la diferenciación tarifaria se reconoce como una variable de competencia, especialmente por parte de operadores como Moviired con una oferta de menores tarifas en todos los rangos de monto de dinero analizados y por parte de SuperGIROS y 4-72 en los rangos superiores a los $200.000. A su vez se identificó que la capilaridad correspondería a una variable clave para competir en el mercado con mayor preponderancia que el precio.

- No se identificaron barreras normativas sustanciales de acceso al mercado como nuevo operador de giros. En cuanto a las barreras técnicas, se pudo establecer que la inversión en el montaje y despliegue de la red de puntos físicos corresponde a un costo recuperable en el mediano plazo. Por último, los servicios de giros postales se caracterizan por contar con economías de red y de alcance, lo que les confiere ventajas competitivas en el mercado, pero no constituyen barreras que impidan el acceso a nuevos agentes.

- El análisis de las tendencias de variables como el número de usuarios de Internet fijo y móvil, la apropiación digital, el número de usuarios de CATS y DETS y los cambios en los hábitos y preferencias de los usuarios de GPN durante la pandemia, muestran que en el mediano plazo las aplicaciones móviles podrían ejercer presión competitiva sobre los GPN en el mercado de envío de dinero de montos bajos. Por lo tanto, estas tendencias deberán monitorearse a efectos de establecer si los cambios identificados resultan transitorios o permanentes.

- Con fundamento en lo anteriormente expuesto, esta Comisión considera que a la fecha en el mercado relevante de envío de dinero de montos bajos no se estarían presentando problemas de competencia; y en términos prospectivos, a mediano plazo las aplicaciones móviles podrían ejercer presión competitiva sobre los GPN. En razón a ello, la CRC concluye que el mercado

relevante de envío de dinero de montos bajos no debe ser definido como mercado relevante sujeto a regulación ex ante.

10.2. ANÁLISIS DE COMPETENCIA MERCADO RELEVANTE DE ENVÍO DE DINERO DE MONTOS ALTOS

En esta sección se desarrollan el análisis de competencia actual y potencial para el mercado relevante de envío de dinero de montos altos (superiores a $400 mil). Para ello se analizan la estructura de mercado, las barreras a la entrada y las tendencias del mercado en términos prospectivos.

10.2.1. Análisis de la estructura de mercado

La información utilizada para desarrollar los análisis de esta sección corresponde a la suministrada por los operadores postales de pago en atención a lo solicitado en el Formato 1.3 de la Sección 1 del Capítulo 3 del Título Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016, y para el caso de los servicios financieros de transferencias bancarias y depósitos a través de corresponsales bancarios la fuente de información son los datos abiertos publicados por la Superintendencia Financiera de Colombia[73] y las estadísticas del sistema de pagos publicadas por el Banco de la República[74].

Para este ejercicio, se identifican los servicios y agentes involucrados, se calculan las participaciones de los agentes y se analiza la dinámica de las tarifas de los servicios en competencia. Teniendo en cuenta que en este mercado se estudian los envíos de dinero superiores a $400.000 de acuerdo con lo establecido en la Resolución CRC 5900 de 2020, variables de interés como el monto movilizado, el número de giros tramitados y las tarifas se analizarán para ese segmento.

10.2.1.1. Participaciones de mercado

En desarrollo de este análisis la CRC tuvo en cuenta las consideraciones que se presentan a continuación siguiendo lo identificado en el documento "Revisión de la definición de los mercados relevantes del sector postal"[75]:

1. Los mercados de envío de dinero de montos bajos y altos fueron definidos por esta Comisión en la Resolución CRC 5900 de 2020 tomando como universo muestral los usuarios de los GPN (servicio que es regulado por la CRC) y sus preferencias sobre el uso de servicios de pago postales y no postales.

---

[73] SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA. Inclusión financiera: información sobre el uso de productos financieros y cobertura, incluyendo la desagregación por género en la tenencia de los diferentes productos financieros [en línea]. [Consultado en mayo de 2021]. Disponible a través del portal de Dato Abiertos del Gobierno de Colombia: (https://www.datos.gov.co/Econom-a-y-Finanzas/Inclusi-n-Financiera/ptgf-ywrb/data)

[74] COLOMBIA, BANCO DE LA REPÚBLICA. Estadísticas interactivas de los Sistemas de Pago [en línea]. [Consultado en mayo de 2021]. Disponible en: (https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/sistemas-de-pago)

[75] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal. Op. Cit.

2. Los mercados de envío de dinero definidos por la CRC mediante la Resolución 5900 de 2020 corresponden exclusivamente al segmento de usuarios de personas naturales debido a que se identificó que no existe un nicho de mercado de personas jurídicas dado que este conjunto de usuarios realiza sus envíos de dinero a través del sistema financiero y solo usan el servicio de GPN manera eventual.

3. En el documento de la referencia se encontró que los servicios alternativos a los postales evaluados no ejercían presión competitiva sobre los GPN para el segmento de envíos de dinero de montos bajos. Pero para el caso de los envíos de dinero superiores a $400.000 se determinó que dos servicios del sector financiero ejercían presión competitiva sobre los GPN: las transferencias bancarias y los depósitos a través de corresponsales bancarios.

4. La CRC determinó que las transferencias bancarias y los depósitos a través de corresponsales bancarios competían con los GPN en el mercado de envío de dinero de montos altos debido a que: (i) cerca de la tercera parte de los usuarios de GPN utilizaban a su vez los servicios de transferencias bancarias y de depósitos en corresponsales bancarios para hacer sus envíos de dinero cuando los montos eran superiores a $400.000 durante el año 2019; (ii) los usuarios de GPN de montos grandes tenían un nivel de bancarización superior al 60% lo que implicaba menores restricciones de acceso a servicios financieros; (iii) las tarifas de los servicios de depósitos en corresponsales y de transferencias bancarias son fijas e inferiores a las comisiones cobradas por los OPP a partir del umbral de $400.000; y (iv) cuando se trata de girar montos grandes de dinero los usuarios sienten mayor seguridad al utilizar canales financieros que a través de los GPN cuya transacción es en efectivo en la mayoría de los casos.

5. El target o nicho de mercado de los GPN corresponde al envío de montos bajos de dinero, inferiores o iguales a $400.000 con el 90%. Así las cosas, en el mercado de envío de dinero de montos altos, superiores a $400.000, se concentra solo el 10% del número de envíos realizados a través de los OPP. Cabe esperar entonces una baja participación de los OPP en el mercado de montos altos, con respecto a sus competidores del sector financiero.

Teniendo en cuenta las consideraciones presentadas y que en este mercado participan los OPP y las entidades financieras que ofrecen los servicios de transferencias y de depósitos a través de corresponsales, a continuación, se estudian en primer lugar, los servicios y agentes involucrados en este mercado para luego analizar las participaciones.

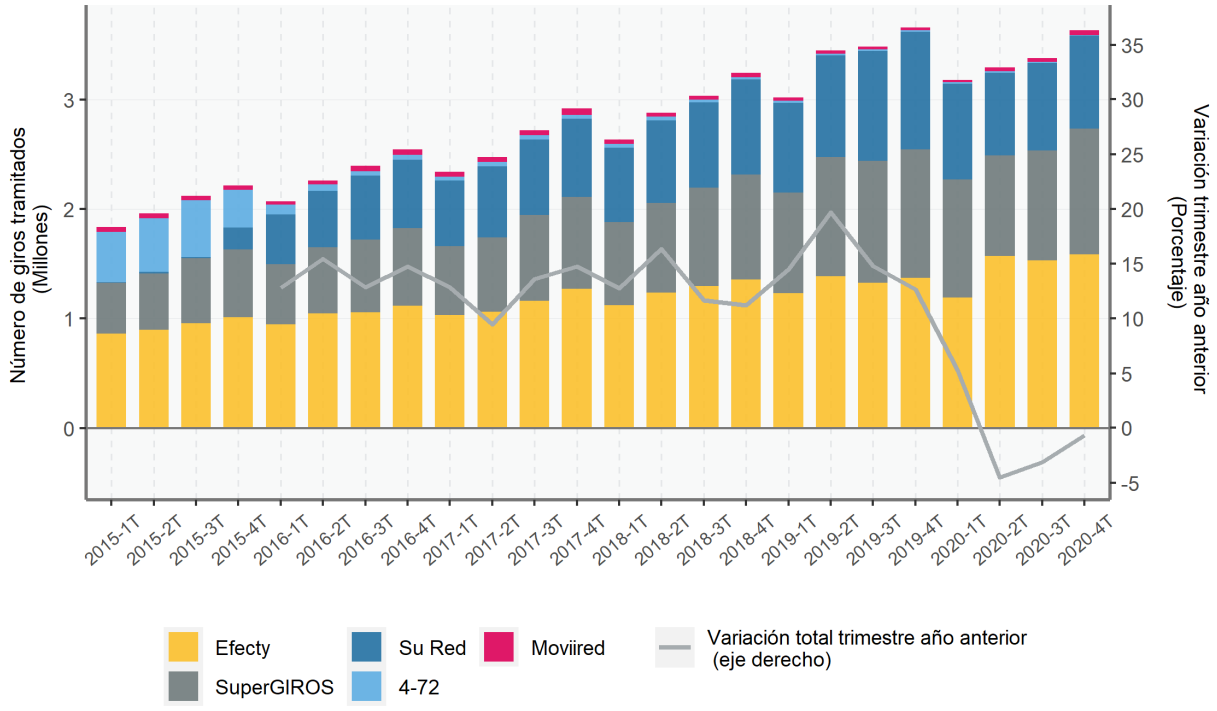
Servicio de GPN en el mercado de envío de dinero de montos altos:

En razón a que la información reportada por los OPP a la CRC no se encuentra desagregada según el monto del giro, la Comisión tuvo en cuenta que de acuerdo con los análisis realizados en el documento soporte "Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal"[76] el 10% de los GPN tramitados eran superiores a $400.000, por lo que se utilizó esa proporción para el desarrollo de los cálculos que se presentan a continuación.

[76] Ibid.

En el Gráfico 22 se encuentra la evolución del número de giros tramitados por cada OPP para montos de dinero superiores a $400.000. Como se observa, para este segmento de mercado el número de giros osciló entre los 2 millones y 3,5 millones trimestrales durante el periodo de análisis, siendo Efecty el operador con mayor participación, seguido por SuperGIROS, al igual que en el mercado de envío de dinero de montos bajos.

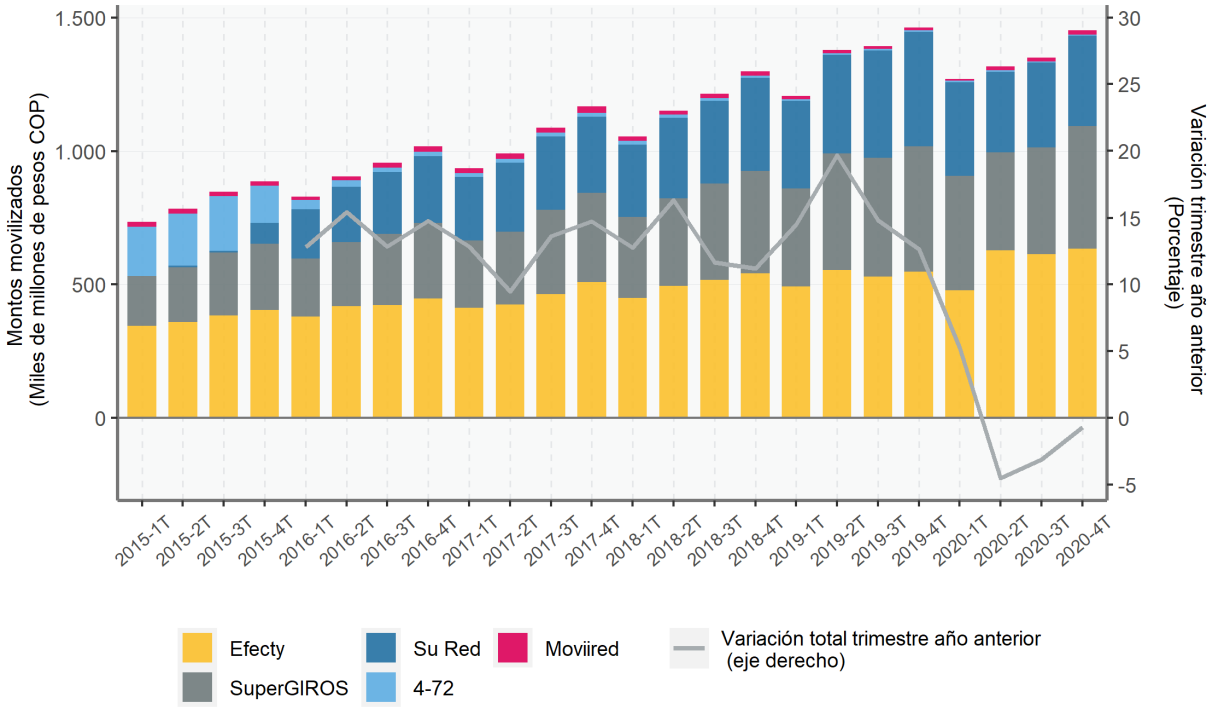
Gráfico 22. Número de giros tramitados por OPP – Mercado de envío de dinero de montos altos 2015-1T – 2020-4T



Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC.

Con respecto al monto movilizado por OPP, en el Gráfico 23 se presentan los montos movilizados en la operación de GPN por los OPP para montos de dinero superiores a $400.000. El monto total movilizado osciló entre 1 billón y 1,5 billones de pesos trimestrales para los años 2019 y 2020. Nuevamente se observa que Efecty y SuperGIROS corresponden a los operadores con mayor participación.

Gráfico 23. Monto movilizado por OPP – Mercado de envío de dinero de montos altos (Dic. 2018 = 100) 2015-1T – 2020-4T



Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC (*).

Servicio de depósitos bancarios:

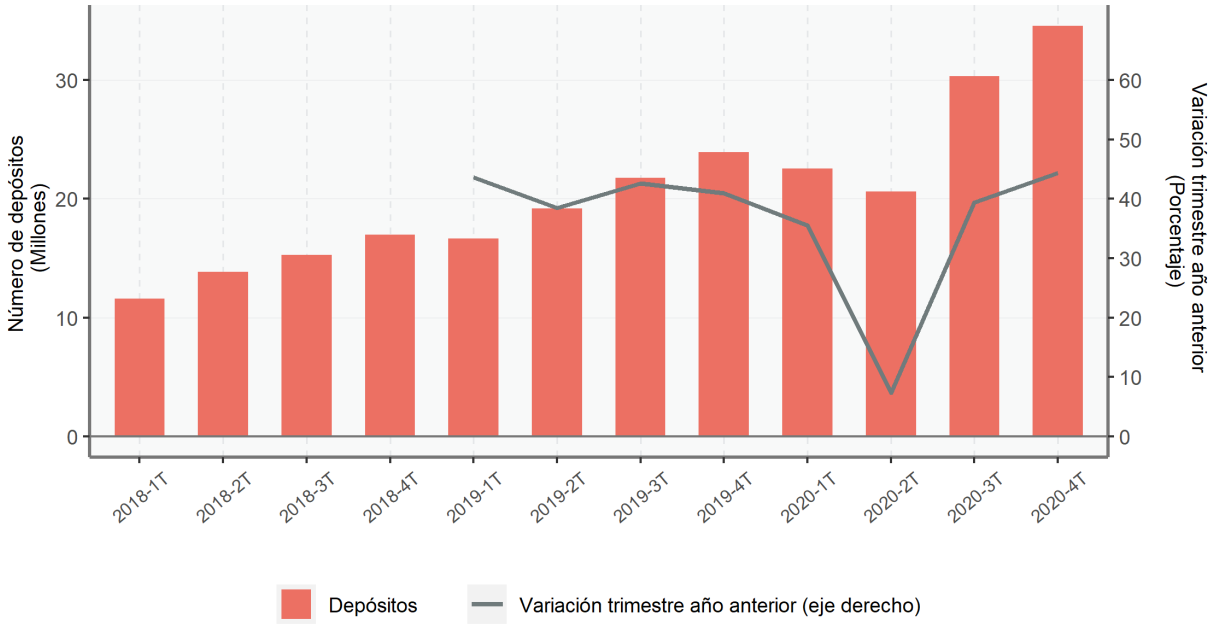
La información sobre el número y monto de depósitos bancarios fue recopilada a partir de los datos abiertos de inclusión financiera de la Superintendencia Financiera[77]. De acuerdo con el análisis realizado en el documento "Revisión de la definición de los mercados relevantes del sector postal"[78], los depósitos bancarios que ejercen presión competitiva sobre los GPN corresponden a los tramitados a través del canal de corresponsales bancarios que representan cerca del 30% del total de depósitos realizados.

En el Gráfico 24 se encuentra la evolución del número de depósitos tramitados a través del canal de corresponsables bancarios. Como se observa, la cantidad de depósitos ha oscilado entre 10 millones y 30 millones trimestrales entre 2017-4T y 2020-4T, alcanzando su mayor número en el cuarto trimestre de

(*) Valores reales con base 100 en diciembre de 2018 deflactados mediante el IPC.
[77] SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA. Inclusión financiera: información sobre el uso de productos financieros y cobertura, incluyendo la desagregación por género en la tenencia de los diferentes productos financieros. Op. Cit.
[78] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal. Op. Cit.

2020 con 34,5 millones. Se destaca un sustancial incremento de 39% y 44% para el tercer y cuarto trimestre de 2020 con respecto al mismo trimestre del año anterior.

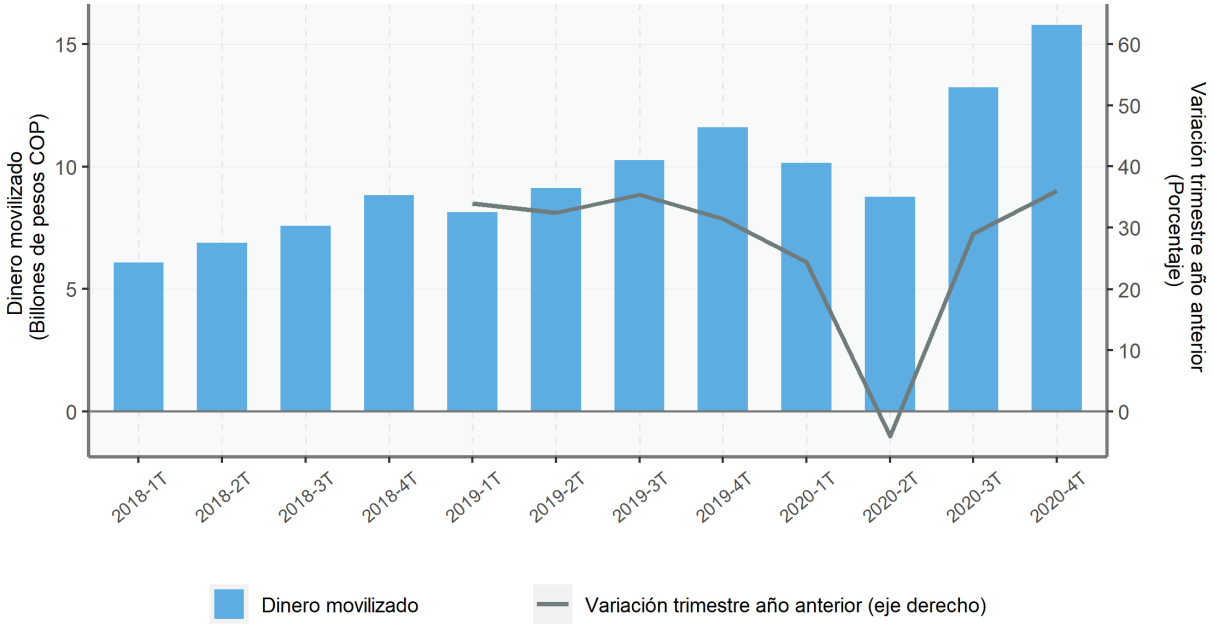
Gráfico 24. Número de depósitos bancarios a través del canal de corresponsales – Mercado de envío de dinero de montos altos 2018-1T – 2020-4T



Fuente: Elaboración CRC con base en la información de datos abiertos de inclusión financiera de la Superfinanciera de Colombia.

Con relación a la cantidad de dinero movilizado a través del servicio de depósitos, en el Gráfico 25 se observa que el monto total movilizado osciló entre 5 y 15 billones de pesos trimestrales para el periodo de análisis. Al igual que el número de depósitos, la cantidad de dinero movilizado a través de este servicio aumentó sustancialmente para el tercer y cuarto trimestre de 2020, alcanzando los mayores niveles del periodo de análisis de 13,2 y 15,7 billones, respectivamente.

Gráfico 25. Cantidad de dinero movilizado a través del servicio de depósitos en el canal de corresponsales – Mercado de envío de dinero de montos altos (Dic. 2018 = 100)
2018-1T – 2020-4T



Fuente: Elaboración CRC con base en los datos abiertos de inclusión financiera de la Superfinanciera de Colombia (*).

Servicio de transferencias bancarias:

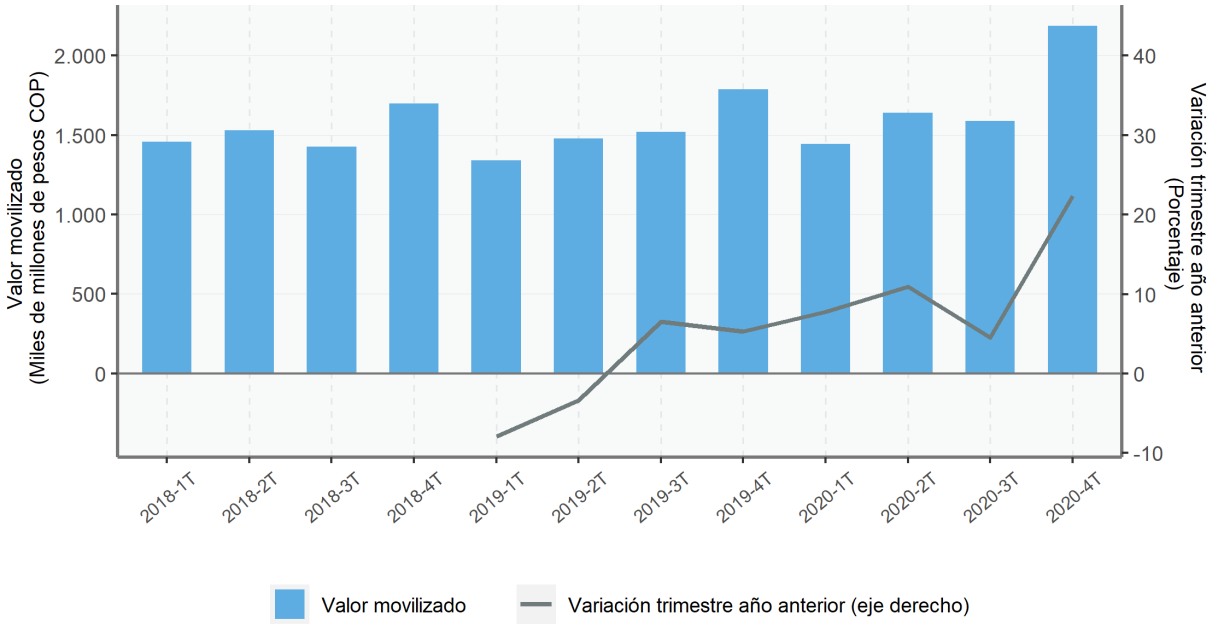
La información sobre monto total de las transferencias bancarias (**) fue extraída de las estadísticas del sistema de pagos publicadas por el Banco de la República[79]. De acuerdo con el análisis realizado en el documento "Revisión de la definición de los mercados relevantes del sector postal"[80], las transferencias bancarias que ejercen presión competitiva sobre los GPN corresponden a las efectuadas por personas naturales cuyo valor representa cerca del 3% del total de transferencias realizadas (***).

En el Gráfico 26 se encuentra la evolución del valor movilizado a través del servicio de transferencias bancarias realizadas por personas naturales. Como se observa el valor ha oscilado entre 1,5 y 2 billones

(*) Valores reales con base 100 en diciembre de 2018 deflactados mediante el IPC.
(**) No se cuenta con información sobre el número de transferencias realizadas por personas naturales, razón por la cual no se considera esa variable en este análisis.
[79] COLOMBIA, BANCO DE LA REPÚBLICA. Reporte de Sistemas de Pago [en línea]. Bogotá, junio de 2020. [Consultado en mayo de 2021]. Disponible en: (https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9876/rept_sist_pag_2020?sequence=1&isAllowed=y)
[80] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal. Op. Cit.
(***) De acuerdo con el Banco de la República el valor total transado a través de transferencias bancarias se concentra en las operaciones realizadas por personas jurídicas en un 97%.

de pesos trimestrales para el periodo de análisis. Se observa que el comportamiento de esta variable es estacional y que para el cuarto trimestre de 2020 aumentó más que lo registrado en el mismo trimestre de los años anteriores.

Gráfico 26. Valor movilizado a través de transferencias bancarias realizadas por personas naturales – Mercado de envío de dinero de montos altos (Dic. 2018 = 100) 2018-1T – 2020-4T



Fuente: Elaboración CRC con base en las estadísticas del sistema de pagos publicadas por el Banco de la República (*).

Participaciones de mercado según servicio:

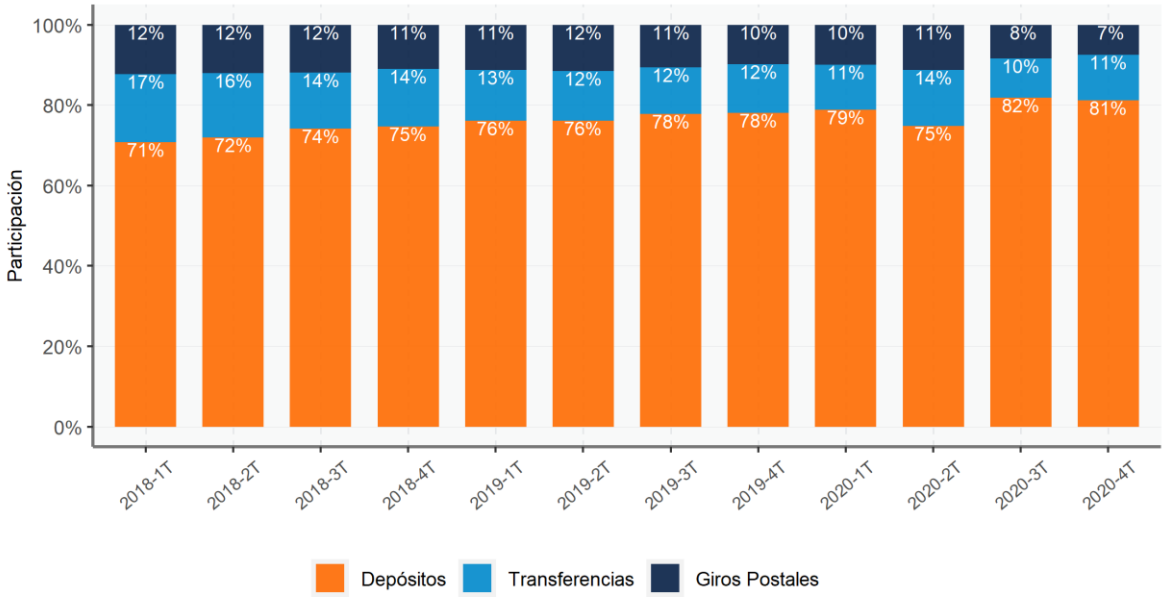
Las participaciones de mercado se calculan y analizan en términos de los tres servicios que compiten en el mercado de envío de dinero de montos altos. En el presente análisis, solo se tuvo en cuenta la variable montos movilizados debido a que no se disponía de información sobre el número de envíos de dinero para el servicio de transferencias bancarias realizadas por personas naturales. El análisis se realiza por servicios y no por agentes participantes debido a que el objetivo central es conocer la presión competitiva que ejercen los servicios de pagos no postales sobre el servicio de GPN y adicionalmente debido a las limitaciones de acceso a información desagregada. En esa misma línea, también es importante mencionar que el mercado de envío de dinero de montos altos fue definido de acuerdo con lo identificado por la CRC en el documento "Revisión de la definición de los mercados relevantes del sector postal" [81] respecto de las preferencias de los usuarios de GPN sobre el uso de servicios de pago postales y no postales. No se

(*) Valores reales con base 100 en diciembre de 2018 deflactados mediante el IPC.
[81] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal. Op. Cit.

trata entonces de un estudio amplio sobre el uso de servicios de pago del sector financiero y otros sectores no postales, sino de un análisis particular cuyo universo de estudio son los usuarios del servicio de GPN, que es regulado por la CRC.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el Gráfico 27 se presenta la evolución de las participaciones de mercado por servicio. En general, se observa que el servicio de depósitos ha sido el de mayor participación, comenzando el periodo de análisis con 71% y finalizando en 2020-4T con 10pp más (81%). En consecuencia, los servicios de transferencias bancarias y de GPN han perdido participación, las transferencias pasaron de 17% en 2018-1T a 11% en 2020-4T y el servicio de GPN paso del 12% en 2018-1T a 7% en 2020-4T y corresponde al servicio de menor participación con respecto a los dos servicios financieros competidores, como era de esperarse, debido a que la operación de los GPN se concentra en los montos inferiores o iguales a $400.000 en un 90%.

Gráfico 27. Evolución de las participaciones según servicio y monto de dinero movilizado- Mercado de envío de dinero de montos altos 2018-1T – 2020-4T



Fuente: Elaboración CRC con base en la información reportada por los OPP al Sistema Colombia TIC, la base de datos abiertos de la Superfinanciera y las estadísticas del sistema de pagos publicadas por el Banco de la República.

De lo anterior se concluye que en el mercado de envío de dinero de montos altos los depósitos en corresponsales bancarios y las transferencias ejercen una alta presión competitiva sobre los GPN al punto que los últimos han perdido un 41,6% de participación entre 2018 y 2020. Lo anterior puede estar asociado a factores como los diferenciales tarifarios entre los servicios, los cuales se estudian a continuación.

10.2.1.2. Análisis de tarifas - mercado de envío de dinero de montos altos

En esta sección se analiza la dinámica de precios en el mercado de envíos de dinero de montos altos, con el fin de determinar si se evidencia competencia a nivel de precios. Para ello, se examinan las tarifas establecidas por cada uno de los OPP para el segmento de montos de dinero superiores a $400.000.

Como se ha mencionado previamente, las tarifas de los GPN son fijadas por todos los operadores en función creciente del monto enviado, en la Tabla 14 se encuentran las comisiones cobradas por los OPP para los años 2016, 2019 y 2021. Como se observa, a partir de montos superiores a $400.000 los operadores establecen una tarifa que corresponde a una proporción del monto enviado, esto a excepción de Efecty que para el año 2021 estableció una tarifa fija para el rango $400.000 a $450.001. Se observa que la proporción fijada como comisión difiere entre los operadores, a saber: SuperGIROS y 4-72 ofrecen las menores tarifas con un 2,6%; Efecty cobra tarifas entre 2,8% y 2,7%; y Su Red tiene la comisión más alta con 2,85%. Se destaca el caso de Moviired que establece tarifas fijas crecientes para los giros superiores a $400.000, cuyos valores con respecto a los montos enviados oscilan entre 2,5% y 2,8%. Se identifica entonces que el diferencial de tarifas corresponde a una variable de competencia entre los OPP en el mercado de envío de dinero de montos altos.

Tabla 14. Tarifas de GPN por operador – Mercado de envío de dinero de montos altos

Rango de giro (COP)	Efecty			Su Red			Supergiros			Moviired			4-72		
	Tarifas 2016	Tarifas 2019	Tarifas 2021	Tarifas 2016	Tarifas 2019	Tarifas 2021	Tarifas 2016	Tarifas 2019	Tarifas 2021	Tarifas 2016	Tarifas 2019	Tarifas 2021	Tarifas 2016	Tarifas 2019	Tarifas 2021
400.001-450.000	15.000 (3.000 + comisión 12.000)	3.000 + 3% del giro	11.480	2,7% del giro	2,85% del giro	2,85%	2,6% del giro + otros (900)	2,6% del giro + otros (900)	2,6%	11.700	11.600	11.600	2,6% del giro	2,6% del giro	2,6% del giro
450.001-500.000	16.500 (3.000 + comisión 13.500)	3.000 + 3% del giro	2,8%	2,7% del giro	2,85% del giro	2,85%	2,6% del giro + otros (900)	2,6% del giro + otros (900)	2,6%	13.000	12.900	12.900	2,6% del giro	2,6% del giro	2,6% del giro
>500.000	2,99% del giro	2,99% del giro	2,7%	2,7% del giro	2,85% del giro	2,85%	2,6% del giro + otros (900)	2,6% del giro + otros (900)	2,6%	Valores fijos crecientes	Valores fijos crecientes	Valores fijos crecientes	2,6% del giro	2,6% del giro	2,6% del giro

Fuente: Elaboración CRC con base en la información de los documentos: Análisis de los Servicios Postales de Pago en Colombia y Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal; así como de lo reportado en las páginas web de los OPP consultadas en marzo de 2021.

Con respecto a las tarifas de los servicios financieros de depósitos en corresponsales y transferencias bancarias, se encuentra que, por un lado, el precio establecido por las entidades financieras por el servicio de depósitos bancarios es fijo, no depende del monto de la consignación, se ubica entre $13.000 y $16.000 y le es descontado de su cuenta al destinatario del depósito. En cuanto a las transferencias bancarias, se identifican dos modalidades de tarifas: (i) si es a una cuenta del mismo banco la transacción puede ser gratuita o por un costo cercano a $4.000 pesos, (ii) si la transferencia es a una cuenta entre

diferentes entidades, la tarifa puede oscilar entre $5.000 y $12.600 dependiendo de la entidad. En este caso, la comisión es cobrada al destinatario de la transferencia (Ver Tabla 15).

Tabla 15. Comparación de tarifas de GPN, depósitos y transferencias por rangos de monto movilizado – Mercado de envío de dinero de montos altos

Rango del monto	Rango tarifa postal*	Rango tarifa depósitos*	Rango tarifa transferencia (*)	
			A cuenta en la misma entidad	A cuenta en otra entidad
$400.001-$500.000	$10.400 - $14.250	$13.000 - $16.000	$0 - $4.200	$5.200 - $12.600
$500.001-$600.000	$13.000 - $17.100			
$600.001-$700.000	$15.600 - $19.950			
$700.001-$800.000	$18.200 - $22.800			
$800.001-$900.000	$20.800 - $25.650			
$900.001-$1.000.000	$23.400 - $28.500			
$1.000.001-$1.500.000	$26.000 - $42.750			
$1.500.001-$2.000.000	$39.000 - $57.000			
$2.000.001-$2.500.000	$52.000 - $71.250			
$2.500.001-$3.000.000	$65.000 - $85.500			

Fuente: Elaboración CRC con base en la información publicada por los OPP en sus páginas web y de la Superfinanciera.

En la Tabla 15 se presenta un comparativo de las tarifas cobradas por los GPN y los depósitos y transferencias según el rango del monto de dinero movilizado. Como se ha mencionado previamente, las tarifas de los dos servicios financieros bajo análisis son fijas y no dependen del monto, mientras que en el caso de los GPN las comisiones son crecientes en función de este. Como se observa, a partir de los montos superiores a $400.000 las tarifas de los GPN empiezan a ser más altas que las de los depósitos y transferencias. Incluso, a partir de montos superiores a $1.000.000 las comisiones de los GPN empiezan a ser el doble de las tarifas cobradas en depósitos y transferencias. Y finalmente para montos movilizados entre $2.000.000 y $3.000.000 las comisiones de los GPN empiezan a representar hasta tres y cuatro veces la tarifa cobrada por los servicios financieros bajo análisis.

De lo anterior se desprende que los servicios de depósitos y transferencias bancarias cuentan con ventajas competitivas en términos tarifarios sobre los GPN, lo cual se vería reflejado en las participaciones de mercado por servicios (Gráfico 27).

10.2.2. Análisis de barreras a la entrada en el mercado de envío de dinero de montos altos

En esta sección del documento se analizan las potenciales barreras de entrada presentes en la prestación de los servicios financieros de depósitos en corresponsales bancarios y de transferencias bancarias. Las potenciales barreras a la entrada como OPP se estudiaron en la sección 10.1.2, concluyéndose que no existen barreras sustanciales.

Con respecto a los dos servicios financieros bajo análisis, se tiene que las potenciales barreras a la entrada aplicarían para acceder como oferente de servicios bancarios en general y no exclusivamente para estos dos servicios. Por lo tanto, a continuación se presentan las conclusiones del análisis desarrollado por

(*) Los rangos tarifarios incluyen el límite inferior y superior de los operadores (oscila entre 2,6% y 2,85%) y entidades consultadas.

Fedesarrollo y Asobancaria[82] en el documento "La competencia y la eficiencia en la banca colombiana" en el que analizan, entre otros factores, la concentración de mercado, las barreras de entrada y las economías de escala y de alcance en ese sector.

Con respecto a la concentración de mercado, Bikker[83], Splerdijk y Shaffer[84] identifican, a partir del estadístico H del índice de Panzar-Rosse, que el sector bancario se caracteriza por una estructura de mercado en competencia monopolística. Con relación a las barreras a la entrada, Fedesarrollo y Asobancaria[85] señalan que la exigencia legal de un capital mínimo no constituye una barrera significativa de entrada al mercado debido a que el patrimonio técnico del total de la banca es cerca de 50 veces superior al monto total del capital mínimo exigido para constituir un banco, multiplicado por el número de bancos al final de cada año. En todo caso, se advierte que los criterios de origen del capital y los antecedentes de los accionistas, y la exigencia legal de solvencia (*) constituirían barreras a la entrada significativas, al igual que nuevos costos de entrada como las inversiones obligatorias, las provisiones para cubrir riesgos, los ajustes al sistema de administración de riesgos de liquidez, los frenos al crecimiento del crédito de consumo, la inversión en sistemas de seguridad para administrar todos los riesgos, los reportes a la autoridad de supervisión y demás requerimientos de la Dian, y las regulaciones sobre comisiones, entre otras exigencias legales.

Sobre las economías de escala de las entidades bancarias, Fedesarrollo y Asobancaria[86] identifican que existe una relación inversa entre los costos promedio administrativos y el tamaño del banco medido por los activos, esto es, a mayor tamaño menores costos, lo cual sugiere que en general existirían economías de escala. Así mismo se encontró que existe una relación inversa entre la diversidad de productos bancarios y los costos promedio administrativos, una relación que, aunque no resulta estadísticamente significativa para los autores refleja que los servicios financieros cuentan con economías de alcance.

De acuerdo con lo anterior, las entidades financieras que ofrecen depósitos y transferencias bancarias enfrentarían barreras de acceso sustanciales, especialmente de índole regulatorio. Además de ello, se identificó que en el sector parecen existir economías de escala y de alcance asociadas al tamaño de la entidad y la diversidad de productos, lo que puede constituir igualmente barreras de acceso para nuevos entrantes.

---

[82] FEDESARROLLO y ASOBANCARIA. La competencia y la eficiencia en la banca colombiana [en línea]. Bogotá D.C.: Fedesarrollo, Asobancaria, 2016. [Consultado en mayo de 2021]. Disponible en: (https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2017/12/La-competencia-y-la-eficiencia-en-la-banca-colombiana.pdf). ISBN: 978-958-58393-8-0

[83] BIKKER, Jacob A.; SHAFFER, Sherrill y SPLERDIJK, Laura. ASSESSING COMPETITION WITH THE PANZAR-ROSSE MODEL: THE ROLE OF SCALE, COSTS, AND EQUILIBRIUM [en línea]. *The Review of Economics and Statistics*, noviembre, 2012, vol. 94, nro. 4, p 1025-1044(20 páginas). [Consultado en mayo de 2021]. Disponible en: (https://www.jstor.org/stable/23355338)

[84] SPIERDIJK, Laura y SHAFFER, Sherrill. The Panzar-Rosse Revenue Test and Market Power in Banking [en línea]. Noviembre, 2016, p 39. Última revisión: 10 de marzo de 2015. [Consultado en mayo de 2021]. Disponible en SSRN: (https://ssrn.com/abstract=2519503)

[85] FEDESARROLLO y ASOBANCARIA. La competencia y la eficiencia en la banca colombiana. Op. Cit.
(*) La exigencia de solvencia de los bancos debe mantenerse desde el primer momento de existencia del banco y ha ido escalando con los diferentes tramos de Basilea, con posible desmejora del apalancamiento bancario y, por lo tanto, de la rentabilidad.

[86] Ibid.

En conclusión, si bien se identifican barreras a la entrada al mercado para el sector bancario, corresponde a un mercado no concentrado en el que participan múltiples agentes con diversidad de servicios financieros. Lo anterior es importante teniendo en cuenta que el análisis que aquí se desarrolla no se da a nivel de agentes participantes sino entre servicios, a saber, los GPN, los depósitos en corresponsales y las transferencias bancarias.

10.2.3. Análisis de competencia potencial del mercado de envío de dinero de montos altos

Teniendo en cuenta las tendencias observadas en el análisis de competencia potencial del mercado de envío de dinero de montos bajos, así como las conclusiones obtenidas en la sección 10.1.3., en el mediano plazo las aplicaciones móviles para el envío de dinero y los servicios Fintech podrían ejercer presión competitiva sobre los GPN también en el mercado de envío de dinero de montos altos. Lo anterior asociado a la aceleración de la transformación digital, vinculada con el aumento en el acceso a Internet fijo y móvil, en la apropiación digital, en el número de usuarios de CATS y DETS, y el crecimiento y promoción del sector Fintech, entre otros factores (ver sección 10.1.3.). No obstante, como se mencionó en la sección que se referencia, estas tendencias sobre la competencia potencial en el mercado deberán monitorearse a efectos de establecer si los cambios identificados resultan transitorios o permanentes.

10.2.4. Conclusiones sobre el análisis de competencia en el mercado de envío de dinero de montos altos

- El análisis de la estructura del mercado de envío de dinero de montos altos muestra que los depósitos en corresponsales y las transferencias bancarias ejercen una fuerte presión competitiva sobre los GPN. Los giros postales corresponden al servicio de menor participación con tendencia descendente, pues pasó de 12% en 2018-1T a 7% en 2020-4T, esto es, una reducción de 41,6% entre 2018 y 2020.

- La baja participación de los OPP en el mercado de envío de dinero de montos altos puede estar relacionada el amplio diferencial tarifario entre los GPN y los dos servicios financieros bajo análisis, toda vez que en los servicios de depósitos en corresponsales y las transferencias las tarifas son fijas, no dependen del monto movilizado, mientras que en el caso de los GPN las comisiones son crecientes en función de esa variable. Se encontró que para montos de envío de dinero superiores a $1.000.000 las comisiones de los GPN empiezan a representar hasta dos, tres y cuatro veces la tarifa cobrada por los servicios financieros bajo análisis.

- Siguiendo los resultados del análisis de las tendencias de variables como el uso de aplicaciones móviles para el envío de dinero por parte de usuarios de GPN, el número de usuarios de internet, la apropiación digital, el número de usuarios de CATS y DETS del mercado de envío de dinero de montos bajos, se concluye que en el mediano plazo las aplicaciones móviles podrían ejercer presión competitiva sobre los GPN en el mercado de envío de dinero de montos altos también. Estas tendencias deberán monitorearse a efectos de establecer si los cambios identificados resultan transitorios o permanentes.

- Con fundamento en lo anteriormente expuesto, esta Comisión considera que en el mercado relevante de envío de dinero de montos altos los GPN enfrentan una alta presión competitiva por parte de los servicios financieros de depósitos y transferencias, siendo una de las posibles desventajas competitivas las tarifas cobradas por el servicio de GPN. En términos prospectivos, a mediano plazo las aplicaciones móviles podrían ejercer una mayor presión competitiva en este mercado sobre los GPN. Por lo anterior, a la fecha la CRC no identifica problemas de competencia en este mercado y no será definido como sujeto a regulación ex ante.

10.3. ANÁLISIS DEL MERCADO MAYORISTA DE INTERCONEXIÓN

En la Resolución CRC 5900 de 2020, la Comisión definió el mercado relevante mayorista de interconexión de giros postales como aquel en el que participan los operadores de GPN haciendo uso de la facultad legal para utilizar las redes postales de cualquier otro operador de servicios postales en la terminación de los giros postales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 1369 de 2009. La CRC definió este mercado debido a que en la actualidad existen acuerdos de interconexión entre Su Red y SuperGIROS, y por las potenciales ventajas que generarían este tipo de acuerdos en el mercado de envío de dinero de montos bajos (Ver Tabla 16).

Al respecto, el artículo 7 de la Ley 1369 de 2019[87] prevé de manera específica el derecho que tiene todo operador postal de hacer uso de cualquier elemento de la red postal de otro operador (*) y, en especial, de acceder a las redes mediante la interconexión, teniendo la CRC facultades legales para emitir la regulación correspondiente o para resolver conflictos ante intentos fallidos de llegar a acuerdos en la materia bajo libre negociación, en este último caso conforme lo dispuesto numeral 9 del artículo 20 de la Ley 1369 de 2009.

A continuación, se presenta un resumen acerca de las potenciales ventajas y desventajas de la interconexión en el servicio de GPN, realizado con base en el análisis que sobre este particular desarrolló la firma consultora SAI[88] en desarrollo del contrato 96 de 2019, cuyo principal referente fue la experiencia del acuerdo de interconexión vigente entre Su Red y SuperGIROS.

Tabla 16. Ventajas y desventajas de la interconexión en el sector de giros postales

Ventajas	Desventajas
• Minimización de costos de transacción para usuarios en tiempo/desplazamiento. • Mayores alternativas de recepción de dinero para los usuarios. • Mayor consolidación de la industria de giros postales frente a las presiones competitivas de servicios financieros como aplicaciones móviles y giros financieros.	• Limitación de una variable de competencia intersectorial: la capilaridad de la red de cada operador postal. • Puede generar un menor margen de ganancia.

[87] COLOMBIA, MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Ley 1369 de 2009. Op. Cit. Artículo 7.
(*) El Artículo 7 de la Ley 1369 de 2009 establece lo siguiente: "Todo Operador Postal podrá utilizar la totalidad o parte de las Redes Postales de cualquier otro Operador, siempre que pague las tarifas correspondientes, salvo que el Operador de la red que se pretende utilizar, demuestre que técnicamente no puede ofrecer dicho acceso. La contraprestación al Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones será exigible únicamente al primer operador".
[88] SISTEMAS ADMINISTRACIÓN E INGIENERÍA. Consultoría Servicios Postales de Pago – Giros Nacionales. Op. Cit.

• Aumento de la competencia debido a la oferta de destinos donde los operadores no cuentan con una red desplegada. • Facilita la entrada de nuevos competidores.	

Fuente: Elaboración CRC con base en la consultoría de Servicios Postales de Pago - Giros Nacionales Consultoría[89],

Como se observa en la Tabla 16, dentro de las ventajas de la interconexión se ha identificado que podría contribuir a incrementar la competencia en el mercado de envío de dinero, facilitar la entrada de nuevos competidores y una mayor consolidación de la industria de giros postales frente a las presiones competitivas de los servicios financieros.

De acuerdo con lo anterior, si bien se ha identificado que la interconexión tiene la potencialidad de generar una mayor competencia en el mercado minorista de envío de dinero, es necesario tener en cuenta que: (i) los operadores de GPN que no utilizan este mecanismo no han manifestado su interés en hacer uso de este tipo de acuerdos (*); (ii) la interconexión corresponde a una alternativa de libre negociación a la que tienen derecho, y de la que pueden beneficiarse aquellos operadores presentes en el mercado y potenciales entrantes que estén interesados en ella, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1369 de 2009; (iii) las redes postales no han sido identificadas como instalaciones esenciales de acuerdo con el análisis jurídico, técnico y económico realizado por la CRC en 2011[90] y (iv) las presiones competitivas intersectoriales por parte de servicios financieros podrían conducir a una mayor suscripción de acuerdos de interconexión entre operadores de GPN con el fin de consolidar la industria y a una mayor competencia en el mercado minorista por parte de aplicaciones móviles para el envío de dinero del sector financiero y Fintech.

En síntesis, la suscripción de acuerdos de interconexión para el envío de dinero, estipulados en la regulación como un derecho de los operadores, podría contribuir a aumentar la competencia en los mercados minoristas, dado que generarían una mayor capilaridad y tendrían la potencialidad de facilitar la entrada de nuevos competidores al mercado, lo anterior bajo el principio de libre negociación.

Por lo anterior, a la fecha la CRC no identifica problemas de competencia en este mercado y no será definido como sujeto a regulación ex ante. No obstante, se hace necesario que la Comisión a futuro siga monitoreando este mercado, así como a los potenciales conflictos ante intentos fallidos de llegar a acuerdos en la materia bajo libre negociación, conforme lo dispuesto en el artículo 20 numeral 9 de la Ley 1369 de 2009.

---

[89] Ibid.
(*) De acuerdo con los hallazgos de la consultoría de Servicios Postales de Pago - Giros Nacionales Consultoría, Efecty manifestó que no estaba interesado en hacer uso de acuerdos de interconexión, lo cual puede estar relacionado con la amplia capilaridad de su red. Y a su vez, Moviired en reunión adelantada con la CRC en febrero de 2021 con la CRC manifestó que no estaba interesado en el uso de esta figura debido a que no le resultaba rentable.
[90] COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Régimen de Acceso e Interconexión a las Redes Postales [en línea]. Agosto de 2011. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.crcom.gov.co/recursos_user/Documentos_CRC_2011/Servicios_Postales/Doc_Analisis_Conclusiones.pdf)

11. INCLUSIÓN FINANCIERA, COMERCIO ELECTRÓNICO Y REDES POSTALES

En las secciones precedentes se ha mencionado que en Colombia las redes postales tienen un alcance considerable, en especial, en las áreas rurales dada su cercanía con las personas que permite intuir un potencial de convertirse en herramientas poderosas en los esfuerzos por ampliar la inclusión financiera ya sea por medio de alianzas para actuar como corresponsales bancarios, o por medio de la creación de una solución propia. En el presente apartado se hace un análisis de los servicios postales de pago y el posible aprovechamiento de sus redes para facilitar el desarrollo de la estrategia nacional de inclusión financiera[91].

De acuerdo con la UPU[92] alrededor de 1.500 millones de personas en el mundo hacen uso de los servicios financieros provistos por los operadores postales, lo que convierte al sector postal en el segundo más grande participante en la inclusión financiera en el mundo, después de los bancos y muy por delante de las instituciones de microfinanzas y de los operadores móviles, jugando un papel clave en el mercado de pagos y la inclusión financiera de las poblaciones, disminuyendo el riesgo del consumidor relacionado con el uso de redes informales y el lavado activos.

11.1. La inclusión financiera y los servicios postales de pago

El sector postal tiene un papel relevante para mejorar la inclusión financiera, y cumplir con la agenda social y económica contemplada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible[93], promovido por la Naciones Unidas, brindándole servicios financieros a los casi dos mil millones de personas que están excluidos o parcialmente atendidos por parte de las instituciones bancarias tradicionales. Es por eso, que instituciones financieras postales han sido uno de los mayores canales de inclusión financiera, tal y como lo resalta la ADBI[94] en casos como el Postal Savings Bank en el Reino Unido y el Japan Post Bank, los cuales permitieron que miles de personas tuvieran por primera vez una cuenta de ahorro.

A nivel mundial, una de las experiencias de inclusión financiera más significativas se encuentra en Brasil, específicamente el caso del Banco Postal. El gobierno brasileño, por medio del Banco Central do Brasil (BCB), tomó la iniciativa para buscar mejorar las condiciones de acceso a servicios financieros.

De acuerdo con Brendle[95], el BCB creó en 2009 el Proyecto de Inclusión Financiera (PIF), bajo el cual se priorizó el acceso al microcrédito y la inserción al sistema financiero por parte de la población. Así, uno de los principales dinamizadores de la capilaridad en Brasil fue la expansión de canal de corresponsalía

---

[91] ASOBANCARIA. Estrategia de inclusión financiera en Colombia 2019-2022 [en línea]. Octubre de 2019. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/semana-economica-edicion-1206_min.pdf)
[92] UNIÓN POSTAL UNIVERSAL (UPU). Postal Financial Services [en línea]. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.upu.int/en/Universal-Postal-Union/Activities/Financial-Services)
[93] PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAD PARA EL DESARROLLO (PNUD). Objetivos de Desarrollo Sostenible [en línea]. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/sustainable-development-goals.html)
[94] ASIAN DEVELOPMENT BANK INSTITUTE (ADBI). Postal Savings: Reaching Everyone in Asia [en línea]. Agosto de 2018. [Consultado en febrero de 2021] disponible en: (https://www.adb.org/publications/postal-savings-reaching-everyone-asia)
[95] BRENDLE, Vivian. BANCO POSTAL E A INCLUSÃO FINANCEIRA: UMA ANÁLISE ESPACIAL DAS ATIVIDADES NOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE DA BAHIA. Salvador: Unifacs, 2015. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://tede.unifacs.br/bitstream/tede/416/2/Dissertacao%20VIVIAN%20BRENDLE.pdf)

bancaria, definidos como alianzas entre el sector bancario y entidades de otros sectores con atención al público para ofrecer servicios financieros.

En su estudio, Brendle[96] también explica que la expansión de los corresponsales bancarios se debió a las tecnologías de la información y las comunicaciones modernas, las cuales facilitaron las interconexiones entre las entidades financieras y los comercios aliados. Este modelo, gracias a la capilaridad ofrecida, los menores costos de operación, el aumento en la eficiencia de operaciones bancarias, y la aceptación por parte de los clientes debido a la cercanía, fue clave para aumentos en la cobertura del sistema financiero brasileño entre 2000 y 2010, pasando de un índice de inclusión financiera de 9 a 21,7 puntos en dicho periodo.

Brendle[97] señala que una de las entidades que más colaboró a lo anterior fue Correios, en línea con otros operadores postales en el mundo. Lo anterior resaltando el rol que los bancos postales ejercen como puntos de atención para público no bancarizado de bajos ingresos, buscando asegurar la viabilidad de las operaciones. Así, el Banco Postal fue creado en 2002 como un servicio financiero postal especial prestado por Correios, bajo la modalidad de corresponsalía bancaria, según los términos legales definidos por el Ministerio de Comunicaciones y el BCB. Su principal atractivo para la oferta de servicios bancarios radicaba en su capilaridad única, llegando a 5.565 municipios y dos distritos brasileños, con una población mínima de quinientos habitantes, la cual se había creado a lo largo de su historia.

Dicha capilaridad convirtió a Correios en una entidad con la capacidad de llegar a regiones brasileñas abandonadas por el sector bancario, con la infraestructura existente para ofrecer servicios financieros. Entre 2003 y 2012, el Banco Postal operó como corresponsal del banco Bradesco, mientras que el Banco do Brasil es el aliado de Correios desde 2012. Como resultado, se crearon 5.234.000 nuevas cuentas corrientes en el Banco Postal entre 2009 y 2013. En 2015, Correios buscó modificar el modelo de operaciones del Banco Postal, convirtiéndolo en una entidad financiera nueva, como un Joint Venture entre Correios y Banco do Brasil, buscando imitar modelos de banca postal en el mundo.

Brendle[98], finalmente señala el Banco Postal sigue operando como una red de corresponsales bancarios del Banco do Brasil, con presencia en 94% de los municipios brasileños y más de 6 mil puntos de atención, ofreciendo servicios de apertura de cuentas, préstamos y tarjetas de crédito, recaudos, depósitos y retiros, pago de salarios y seguridad social, entre otros, buscando ampliar su oferta a seguros, títulos de capitalización, tarjetas prepago y líneas de crédito, entre otros, buscando ajustarse a la demanda de sus clientes.

El avance de la corresponsalía bancaria, cuya dinámica se vio fuertemente impulsada al inicio por el Banco Postal, llevó a grandes avances en la inclusión financiera brasileña, así como en la reducción de las desigualdades regionales. Así, Magalhães-Timotio *et al*. En su documento: "Inclusão financeira no Brasil:

[96] Ibid.
[97] Ibid.
[98] Ibid.

investigação a partir da construção de indicadores"[99], tras un análisis descriptivo encontraron que, si bien las diferencias regionales persisten, estas han disminuido a lo largo del tiempo, a la par que ninguna de las grandes regiones brasileñas presenta niveles de acceso a servicios bancarios e inclusión financiera demasiado bajo, mostrando que, con el tiempo, el país podrá superar dicho desafío, entrando a un círculo virtuoso de la inclusión financiera, ilustrado en la siguiente ilustración.

Ilustración 18. Círculo virtuoso de la inclusión financiera.

Fuente: BCB, 2011, citado por Brendle, 2015**.**

En el caso brasileño, la capilaridad del operador postal lo convirtió en un actor destacado en la corresponsalía bancaria, la cual fue clave para aumentar la inclusión financiera en el país. Sin embargo, la experiencia brasileña no es la única de un operador postal sirviendo como dinamizador de la inclusión financiera.

Un enfoque diferente se observa en Túnez. De acuerdo con el Banco Mundial[100], en dicho país, se ofrecen cuentas corrientes postales desde 1918, y cuentas de ahorro postal desde 1956. Lo anterior proviene de su pasado como colonia francesa, lo cual llevó, según Huynh[101], a que el operador postal de dicho país, La Poste Tunisienne, siguiese un modelo híbrido, bajo el cual el operador postal actúa como una plataforma de servicios múltiples en una misma ubicación.

[99] MAGALHÃES-TIMOTIO, João, et al. Inclusão financeira no Brasil: investigação a partir da construção de indicadores. XVIII USP International Conference in Accounting: Moving Accounting Forward [en línea]. Julio de 2018. [Febrero de 2018]. Disponible en: (https://congressousp.fipecafi.org/anais/18UspInternational/ArtigosDownload/849.pdf)
[100] BANCO MUNDIAL. Snapshot: financial inclusion in Tunisia - low-income households and micro-enterprises [en línea]. 2015. Working Paper nro. 96222. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (http://documents.worldbank.org/curated/en/861061467998506998/Snapshot-financial-inclusion-in-Tunisia-low-income-households-and-micro-enterprises)
[101] HUYNH, Isabelle. La Poste Tunisienne: a powerful tool for financial inclusion [entrada de blog]. 2014. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.cgap.org/blog/la-poste-tunisienne-powerful-tool-financial-inclusion)

La Poste Tunisienne es parte integral del ecosistema financiero de Túnez, así como un fuerte dinamizador de la inclusión financiera. Según el Conseil d'Analyses Economiques (CAE)[102], en 2015, dicha entidad poseía una red de 1.119 oficinas de atención a lo largo del país, con ventajas notorias en cuanto a presencia en zonas rurales frente a los bancos comerciales, con un total de 5,6 millones de cuentas postales en el país. A modo de comparación, existía un total de 7,5 millones de cuentas ofrecidas por las demás entidades financieras en el país.

Este posicionamiento fuerte de La Poste Tunisienne en el mercado financiero de Túnez se debe de acuerdo con Hyunh[103], principalmente, a tres factores. El primer factor radica en la confianza que inspira La Poste Tunisienne entre los tunecinos, gracias a su cobertura, su innovación permanente y sus alianzas para diversificar su portafolio de servicios.

El segundo factor consiste en que la red de atención de La Poste Tunisienne ofrece mayor cobertura a lo largo del territorio nacional, especialmente al interior del país. En contraste, la red de atención de las entidades financieras se concentra en la región costera del país, la cual es la región con mayor actividad económica. Una explicación a esta diferencia de coberturas radica en que las autoridades tunecinas limitan fuertemente la tercerización de servicios financieros a ciertas funciones, con autorización previa del Banco Central de Túnez, lo cual precluye la adopción del modelo de corresponsalía bancaria por las entidades financieras en el país.

Finalmente, el tercer factor a favor de La Poste Tunisienne radica en sus tarifas, que según el Banco Mundial[104] son inferiores a las cobradas por bancos comerciales en servicios comparables. Lo anterior ha llevado a que los servicios de la entidad tengan alta demanda por parte de la población de bajos ingresos, lo cual se refleja en los saldos promedio por cuenta: el 70% de las cuentas postales tiene saldos promedio inferiores a 100 dinares tunecinos, equivalentes a aproximadamente 140 mil pesos colombianos a finales de marzo de 2020.

Por otro lado, en cuanto a estrategias digitales, el CAE[105] señala que La Poste Tunisienne es un actor clave en el ecosistema de pagos digitales en el país, donde ha sido un pionero gracias a sus tarjetas inteligentes e-Dinar, además de ofrecer servicios como Fatoura Net (pagos electrónicos) y Mobi-Flouss, un servicio de transferencia de dinero móvil ofrecido en alianza con el operador móvil Ooredoo[106]. Sin embargo, a 2015 La Poste Tunisienne tenía 178 cajeros automáticos a lo largo del país, 25% de sus sucursales no están conectadas a un servidor central, sus horarios de apertura son limitados, y exige montos mínimos para la realización de pagos, lo cual dificulta la oferta de servicios de microahorro o medios de pago.

Parte de lo anterior se debe a que la entidad no está orientada a los clientes, y no posee herramientas de inteligencia de mercados. Esto se debe a su naturaleza como entidad pública protegida por un

[102] CONSEIL D'ANALYSES ECONOMIQUES (CAE). Tunisie 2018-2022: Stratégie Nationale d'inclusion financière [en línea]. 2019. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (http://www.cae.gov.tn/wp-content/uploads/2019/11/SNIF-Tunisie.pdf)
[103] HUYNH, Isabelle. Op. Cit.
[104] BANCO MUNDIAL. Op. Cit.
[105] CONSEIL D'ANALYSES ECONOMIQUES (CAE). Op. Cit.
[106] HUYNH, Isabelle. Op. Cit. y BANCO MUNDIAL. Op. Cit.

monopolio en servicios postales, administrada bajo reglas burocráticas y del servicio civil. Esto lleva a que la entidad se base excesivamente en sus innovaciones en tecnología de la información para mantener una ventaja competitiva.

Igualmente, La Poste Tunisienne posee deficiencias en sus sistemas de información y administración, llevando a dificultades en la captura de información operacional y financiera. A su vez, la entidad no se rige por principios de eficiencia, productividad o rentabilidad. Finalmente, necesita ponerse más en contacto con sus clientes para mejorar su oferta de servicios en su red.

Dados los problemas mencionados con la banca postal en Túnez, una comparación con su vecino Marruecos, de acuerdo con el Al Barid Bank[107], revela diversas similitudes y diferencias. Por un lado, Marruecos también fue una colonia francesa lo cual, al igual que en Túnez, llevó a que la oferta de servicios financieros por parte del operador postal nacional (Poste Maroc) fuese ofrecida desde hace décadas, desde 1926 en el caso marroquí.

Sin embargo, como lo señala el Consultative Group To Assist To Poor (CGAP)[108], en 2010 se dio un cambio importante: tras un proceso de transformación y organización de tres años, así como autorización por parte del Ministerio de Finanzas, Al-Barid Bank salió al mercado, como un banco propiedad 100% de Poste Maroc, con operación independiente, licencia bancaria completa, y con todas las operaciones financieras ejercidas alguna vez por Poste Maroc directamente.

De acuerdo con el CGAP[109] en su documento "Can Postal Networks Advance Financial inclusión in the Arab World", a partir del momento de su creación, Al-Barid Bank tuvo como mandato el mejorar la inclusión financiera en el país, enfocándose en las áreas rurales. Para ello, contó desde el principio con una oferta completa de servicios financieros, incluyendo ahorros, giros monetarios y productos de aseguramiento y crédito. En el caso particular de los productos de aseguramiento, la UPU[110] señala que existe una alianza exclusiva entre Wafa Assurance y Poste Maroc desde 2005, bajo la cual se ofrecen productos de dicha aseguradora en la red postal. Esta alianza ha continuado tras la creación de Al-Barid Bank.

---

[107] AL-BARID BANK. Mot du président [en línea]. Disponible en: (https://n9.cl/9xw6)
[108] CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST TO POOR (CGAP). Postal Networks: a physical Link to the Digital Economy [entrada de Blog]. 2014. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.cgap.org/blog/series/postal-networks-physical-link-digital-economy)
[109] CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST TO POOR (CGAP). Can Postal Networks Advance Financial inclusión in the Arab World [en línea]. Washington, DC: CGAP, 2012. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.cgap.org/sites/default/files/researches/documents/CGAP-Brief-Can-Postal-Networks-Advance-Financial-Inclusion-in-the-Arab-World-May-2012.pdf)
[110] UNIÓN POSTAL UNIVERSAL (UPU). Advancing financial inclusion through access to insurance: the role of postal networks [en línea]. 2016. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.upu.int/UPU/media/upu/publications/advancingFinancialInclusionThroughAccessToInsuranceTheRoleOfPostalNetworksEn.pdf) ISBN: 978-92-95025-84-4.

El CGAP[111] añade que, en las similitudes con Túnez, se observa por un lado la importancia de los servicios financieros ofrecidos por el operador postal, principalmente debido a su cobertura geográfica: a 2012, Al-Barid Bank tenía acceso a las casi 1,800 sucursales de Poste Maroc, con la mitad de ellas en áreas rurales, así como un total de 5 millones de clientes. Igualmente, se ve en común un enfoque en poblaciones de bajos ingresos.

Finalmente, al revisar las experiencias de Brasil, Túnez y Marruecos con la banca postal, se pudieron observar tanto la diversidad de modelos como las diferencias en los resultados de estos. En todos los casos, el operador postal estatal es o fue un actor clave en el aumento de la inclusión financiera en su respectivo país, apoyándose principalmente en ventajas de capilaridad sobre instituciones financieras privadas, especialmente en zonas rurales o deprimidas económicamente.

Sin embargo, dicha capilaridad ha sido explotada de diferentes formas, con diferentes resultados. En el caso brasileño, la red de Correios ha sido utilizada como punto de corresponsalía bancaria para terceros, y ha ido perdiendo importancia a medida que los bancos privados expandieron sus propias redes de corresponsalía.

Por otro lado, los operadores oficiales en Túnez y Marruecos han logrado mantener sus posiciones dominantes, pero en formas distintas: en Túnez, se han beneficiado de las restricciones a la tercerización, lo cual dificulta la creación de redes de corresponsalía bancaria por parte de los bancos privados. En Marruecos, por otro lado, el operador postal separó sus operaciones financieras en una nueva entidad, buscando maximizar eficiencia y ampliar la gama de productos ofrecidos, así como poniéndose más en contacto con las necesidades de sus clientes.

A modo de comparación, los operadores postales colombianos no tienen un rol importante en la inclusión financiera. Tal como señala el CGAP[112], estas redes postales son agentes de inclusión financiera al ser constituidas como redes *cash in y cash out* (CICO), las cuales tienen un alcance considerable sobre todo en las zonas rurales; es así como en todo el mundo, los operadores postales están aprovechando cada vez más sus redes de sucursales y otros activos para expandir su función en la cadena de provisión de servicios financieros. Ahora bien, dada la cercanía de las personas con los operadores postales, y tras observar estas experiencias, en el caso de Colombia, se evidencia que los operadores postales de pago están empezando a tener alianzas con el sector financiero para ofrecer productos financieros sobre su red como son la corresponsalía bancaria (ejemplo: caso de Efecty, como lo señala el Diario la República[113], y su alianza con el Grupo Aval para la creación de su pasarela de pagos para comercio electrónico, Payty, la cual integrará tres mecanismos de pago: débito, crédito y efectivo).

Por lo tanto, tras observar estas experiencias internacionales, en Colombia se puede promover la inclusión financiera haciendo uso de la infraestructura postal, específicamente en lo que se refiere con los servicios

---

[111] CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST TO POOR (CGAP). Can Postal Networks Advance Financial inclusión in the Arab World. Op. Cit.
[112] CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST TO POOR (CGAP). Postal Networks: a physical Link to the Digital Economy. Op. Cit.
[113] DIARIO LA REPÚBLICA. Efecty lanza Payty para hacer pagos en línea con efectivo, débito y crédito. En: Diario La República. Bogotá, 17, diciembre, 2019. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.larepublica.co/finanzas/efecty-lanza-payty-para-hacer-pagos-en-linea-con-efectivo-debito-y-credito-2944865)

postales de pago, debido a que la capilaridad de las redes de giros postales es uno de los factores preponderantes para su uso por parte de los usuarios, relativo a la cercanía de los puntos de atención al lugar de trabajo o residencia, así como a sus atributos de facilidad, inmediatez, seguridad y no requerimiento de una bancarización previa, ya sea por medio de alianzas para actuar como corresponsales bancarios, o por medio de la creación de una solución propia.

11.2. Comercio electrónico y servicios postales de pago

De acuerdo con el documento "The postal sector is seen as an essential component of the global economy. The global postal supply chain must also be compatible with e-commerce" de la UPU el sector postal puede llegar a ser un componente esencial de la economía mundial que contribuye al desarrollo del comercio electrónico debido a la capilaridad de su red y a que los diferentes servicios que prestan tienen como función mantener comunicada a la población ofreciendo servicios de correspondencia, mensajería y paquetería accesibles, confiables y de calidad.

A partir de uno de los casos más relevantes de comercio electrónico en América Latina, como es el caso de Brasil, se puede evidenciar cómo la integración de los servicios financieros y el servicio de exportación en zonas excluidas, favoreció la concentración de las actividades comerciales con mayor integración a los sistemas económicos y transaccionales de las personas antes excluidas, permitiendo así el ingreso a los mercados de exportación para micro, pequeñas y medianas empresas, los cuales se encontraban principalmente en las zonas apartadas. De acuerdo con la ADBI[114], la vinculación de la red postal en Brasil permitió: (a) incluir personas que no habían tenido acceso al sector financiero, (b) que micro y pequeñas empresas pudieran exportar, (c) el acceso a crédito para estas empresas, y (d) nuevos negocios y empleos.

En concordancia, el uso de la red postal en Brasil tuvo como objetivo proporcionar acceso universal y fácil a los mercados de exportación haciendo uso de más de 8.000 oficinas de correos (en casi cada municipio del país), teóricamente permitiendo la inclusión de municipios que, sin la capilaridad de la red del operador postal, estaban excluidas geográficamente para exportar. Debido a lo anterior, y tal como se evidencia en varios países, el servicio postal ha buscado alianzas con los principales participantes en el comercio electrónico (*), con la finalidad de monetizar las redes y ayudar a que llegue a todo el país, destacando principalmente las regiones rurales.

---

[114] ASIAN DEVELOPMENT BANK INSTITUTE (ADBI). Postal Savings: Reaching Everyone in Asia. Op. Cit.

(*) Existen varios tipos de comercio electrónico o categorías generales de negocios online que se clasifican de acuerdo con sus características, entorno y participantes. Entre los más utilizados tenemos: (i) B2B de business to business (negocio a negocio), y es aquel en donde la transacción comercial únicamente se realiza entre empresas que operan en Internet, lo que quiere decir que no intervienen consumidores, (ii) B2C de business to consumer (negocio a consumidor), es el más conocido y es el que se lleva a cabo entre el negocio online o, en este caso tienda virtual, y una persona interesada en comprar un producto o adquirir un servicio, (iii) B2E de business to employee (negocio a empleado) se centra principalmente entre una empresa y sus empleados, está pensado para "clientes internos" y es muy común en grandes corporaciones que tratan con diferentes líneas de negocio, arropadas bajo la misma empresa matriz, (iv) C2C de consumer to consumer (consumidor a consumidor) es cuando una persona vende un producto a otro consumidor y (v) G2C de government to consumer (gobierno a consumidor) es cuando un gobierno permite que los ciudadanos realicen sus trámites en línea a través de un portal.

Así las cosas, las redes postales son un aliado sobre el cual se pueden hacer entregas y devoluciones de productos adquiridos, así como de garantía y retorno de objetos y, por supuesto, ofrecer servicios de pago de las compras electrónicas, tal como se evidencia en Colombia y se realiza en otros países, donde la gestión del pago, cuando el uso de tarjetas es reducido, es permitida por algunos operadores de comercio electrónico que aceptan métodos de pago alternativos o diferentes a los prestados por el sector financiero (*), permitiendo el acceso al comercio electrónico a segmentos de la población que de otra manera no tendrían acceso a este servicio.

Para el caso colombiano, los operadores postales de pago cuentan con un gran nivel de cobertura en el territorio nacional al igual que infraestructura asequible o puntos de servicio para todos los ciudadanos que podrían apalancar la promoción de las compras y ventas por medios electrónicos. De acuerdo con Asobancaria[115], en Colombia existe una preferencia muy alta hacia el uso del efectivo y por lo tanto esto se convierte en una barrera en el comercio electrónico que impide la comunicación fluida entre quienes hacen la oferta y los consumidores del lado de la demanda, convirtiéndose en un limitante de la masificación y el potencial que pudiera tener el comercio electrónico al involucrar el recaudo en efectivo.

El pago en efectivo por medio de corresponsales bancarios o redes de recaudo y pagos posibilita la inclusión de personas desbancarizadas al comercio electrónico. Sin embargo, esta opción de pago no es ofrecida por todos los comercios y teniendo en cuenta que existen comercios que no pueden entrar en el mercado de las ventas en línea por no estar vinculados con el sector financiero, un botón de pagos presenciales sería de gran beneficio con el fin de permitirles desarrollar este nuevo mercado.

Por tal razón, para apalancar el desarrollo del comercio electrónico, los giros postales son el método más común que tienen las personas para enviar y recibir dinero, y como aplicación alternativa está la posibilidad de realizar pagos de compra de bienes y servicios; estos se convierten en un mecanismo que permite que sean usados como medio de pago para el comercio electrónico, con el objetivo de dinamizar las transacciones y mejorar la oferta de valor para aquellos clientes con el carácter de oferentes o compradores, quienes, dadas sus condiciones, no pueden acceder a este tipo de opciones. Por lo tanto, se puede promover la habilitación de las redes postales para pago de operaciones de comercio electrónico en los puntos físicos y distribución y/o entrega del producto, sobre todo en aquellas regiones con dificultad de acceso como es el sector rural.

Un caso en particular sobre el cual se evidencia la estructura y el rol de los operadores postales de pago anteriormente mencionados se presenta en las empresas de venta multinivel o de venta directa, las cuales se caracterizan por la búsqueda o la incorporación de personas naturales, para que estas a su vez incorporen a otras personas naturales, con el fin último de vender determinados bienes o servicios. Estas empresas utilizan a diferentes operadores postales como un mecanismo para hacer llegar a los promotores o afiliados de su red y a consumidores directos sus diferentes productos.

(*) En Colombia algunas plataformas permiten realizar el pago de tus compras con métodos diferentes a los prestados por el sector bancario como el pago en efectivo a través de un operador postal de pago.

[115] ASOBANCARIA. Proyecto F. Diagnóstico del uso del efectivo en Colombia [en línea]. Bogotá D.C. 2017. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2017/12/Proyecto-F.pdf). ISBN 978-958-9040-73-7

11.3. El aprovechamiento de servicios postales de pago en la inclusión financiera y el comercio electrónico

El sector postal puede tener una mayor relevancia en la inclusión financiera en Colombia, como agente en el sistema de pagos electrónicos para fomentar además las transferencias entre personas y comercios. De acuerdo con la Unidad de Regulación Financiera (URF) "el desarrollo de la industria Fintech y del comercio electrónico de los últimos años, ha conllevado a compartimentalizar la cadena de pagos y a que surjan nuevos actores, fenómeno que ha ocurrido también a nivel internacional. Este es el caso de las *Gateways* o los agregadores, especializados en las actividades de prestar herramientas tecnológicas, suministrar equipos, enrutar información, e incluso vincular los comercios"[116].

La pasarela del agregador es una entidad que actúa en nombre del adquirente para vincular al sistema de pago de bajo valor con los establecimientos de comercio. Además de prestar los servicios de aplicación de comercio electrónico para almacenar, procesar o transmitir el pago correspondiente a operaciones de venta en línea o en comercio presente, es el responsable en virtud de un mandato de recaudo de recibir del adquirente el producto de la liquidación de los pagos autorizados y dispersarlos a favor de los comercios que ha agregado.

En este sentido, los operadores postales de pago podrían ser un actor relevante en el ecosistema de pagos y en algunos casos cuando presten el servicio con el valor agregado de la entrega, convirtiéndose en agregadores de pagos para los pequeños comerciantes que así lo precisen. Con esta opción, los operadores postales lograrían crear su propia red de aceptación de medios de pago con su grupo de aliados, además de prestar el servicio de recaudo a sus clientes de entregas. Así mismo, actualmente los operadores postales ya ofrecen servicios como operadores de recaudo para las pasarelas, agregando el componente de la logística inversa y la trazabilidad del producto.

De igual forma, al considerar lo señalado por la URF en cuanto a que "a partir del desarrollo del comercio electrónico, los comercios han tenido que desarrollar las plataformas que les permitan aceptar pagos electrónicos desde su portal. Para satisfacer las necesidades de empresas de menor tamaño, desde hace varios años se han venido creando empresas especializadas en proveer los desarrollos tecnológicos las cuales en Colombia se conocen como pasarela tipo *Gateway* (*), que son contratadas por el comercio directamente"[117] los operadores postales podrían tener gran relevancia incluyendo los prestadores de servicios en el sector rural disperso. De acuerdo con la URF[118], dentro de las actividades que debe

---

[116] UNIDAD DE REGULACIÓN FINANCIERA (URF) Estudio sobre lo sistemas de pago de bajo valor y su regulación [en línea]. Bogota D.C. Julio de 2018. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-106608%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
(*) Pasarela *Gateway*: Entidades que prestan servicios de aplicación de comercio electrónico para almacenar, procesar y/o transmitir el pago correspondiente a operaciones de venta en línea, prestan los servicios de aplicación de comercio electrónico para almacenar, procesar y/o transmitir el pago correspondiente a operaciones de venta en línea.
[117] Ibid.
[118] Ibid.

desarrollar la nueva figura de adquirente (**), se propone establecer el estándar de identificación de los beneficiarios (comercios o quien reciba el dinero). Y, finalmente, esta propuesta establece que la actividad podrá ser desarrollada por los establecimientos de crédito, las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos - SEDPES y sociedades no vigiladas por la Superintendencia Financiera, donde con la identificación de comercios los operadores podrían estandarizar la codificación de sus clientes aliados, así como a sus empresas usuarias del servicio de entregas.

12. CONCLUSIONES

- Los servicios postales de pago y los servicios financieros están sujetos al cumplimiento de marcos regulatorios distintos. Al respecto, la Ley 1369 de 2009 estableció el marco de competencias de las entidades en el sector postal, destacándose (i) la fijación de las políticas y la vigilancia del cumplimiento de la normativa a cargo de MinTIC, (ii) las facultades regulatorias que ostenta la CRC y, (iii) las funciones de vigilancia para la protección de la libre y leal competencia y de los derechos de los usuarios de la SIC.

- En cuanto a las cifras del servicio de GPN, durante el año 2020 se efectuaron alrededor de 134,7 millones de giros por un valor de $21 billones y se recibieron ingresos que rondaron los $773 mil millones de pesos reales. Con respecto al año 2019, hay que mencionar que las tasas de crecimiento tanto en la cantidad de giros tramitados como en los ingresos recibidos presentaron variaciones del -0,95% y -11,19%, respectivamente.

- El análisis de la estructura del mercado de envío de dinero de montos bajos muestra que Efecty es el operador líder con la mayor participación durante el periodo de análisis, pero la presión competitiva por parte de SuperGIROS y Su Red desde el año 2017 le habría restado participación de mercado.

- Las participaciones de mercado y los índices de concentración mostraron cambios durante el año 2020. Pero en general, en el cuarto trimestre estos indicadores parecieran retornar a los valores que presentaban antes de la pandemia. Por lo tanto, se hace necesario que la CRC realice un monitoreo de las tendencias en este mercado a efectos de establecer si los cambios identificados resultan ser transitorios o se mantienen en el tiempo.

- El análisis de la dinámica de precios de los GPN mostró que en el mercado de envío de dinero de montos bajos la diferenciación tarifaria se reconoce como una variable de competencia, especialmente por parte de operadores como Moviired con una oferta de menores tarifas en todos los rangos de monto de dinero analizados y por parte de SuperGIROS y 4-72 en los rangos superiores a los $200.000. A su vez se identificó que la capilaridad correspondería a una variable clave para competir en el mercado con mayor preponderancia que el precio.

(**) El adquirente realiza las siguientes funciones: vincular el comercio al sistema, suministrar un dispositivo electrónico de pago y garantizar el pago al comercio.

- No se identificaron barreras normativas significativas de acceso al mercado como nuevo operador de GPN. En cuanto a las barreras técnicas, se pudo establecer que la inversión en el montaje y despliegue de la red de puntos físicos corresponde a un costo recuperable en el mediano plazo. Por último, los GPN se caracterizan por contar con economías de red y de alcance, lo que les confiere ventajas competitivas en el mercado, pero no constituyen barreras que impidan el acceso a nuevos agentes.

- El análisis de las tendencias de variables como los accesos a internet fijo y móvil, la apropiación digital, el número de usuarios de CATS y DETS y los cambios en los hábitos y preferencias de los usuarios de GPN durante la pandemia, muestran que en el mediano plazo las aplicaciones móviles podrían ejercer presión competitiva sobre los GPN en los mercados de envío de dinero de montos bajos y altos. Frente a estas tendencias con respecto a la competencia potencial, se hace necesario que la CRC realice un monitoreo a efectos de establecer si los cambios identificados resultan ser transitorios o se mantienen en el tiempo.

- El análisis de la estructura del mercado de envío de dinero de montos altos muestra que los depósitos en corresponsales y las transferencias bancarias ejercen una fuerte presión competitiva sobre los GPN. Toda vez que los giros corresponden al servicio de menor participación con tendencia descendente, lo cual puede estar relacionado el amplio diferencial tarifario entre los GPN y los dos servicios financieros bajo análisis, dado que en los servicios de depósitos en corresponsales y las transferencias ofrecen tarifas inferiores a las de los GPN, que son menores conforme aumenta el monto movilizado.

- No se identificaron barreras normativas ni técnicas significativas de acceso al mercado de envío de dinero de montos altos como OPP. En cuanto al acceso como entidad financiera para la prestación de los servicios de depósitos y transferencias bancarias, si bien se identificaron barreras de entrada al mercado, corresponde a un mercado no concentrado en el que participan múltiples agentes con diversidad de servicios financieros.

- En el análisis del mercado mayorista de interconexión se encontró que la suscripción de este tipo acuerdos, estipulados en la regulación como un derecho de los operadores, podría contribuir a aumentar la competencia en el mercado, dado que generaría una mayor capilaridad y tendría la potencialidad de facilitar la entrada de nuevos competidores al mercado, lo anterior bajo el principio de libre negociación.

- En síntesis, la CRC concluye que los mercados relevantes minoristas de envíos de dinero de montos bajos y altos y el mayorista de interconexión no serán definidos como mercados sujetos a regulación ex ante teniendo en cuenta que a la fecha no se evidencian problemas de competencia en esos mercados y que, en términos prospectivos, se espera a corto y mediano plazo una tendencia a mayor competencia en los mercados minoristas asociada a la presión competitiva que ejercerían servicios alternativos de pago como las aplicaciones móviles para el envío de dinero y los servicios Fintech. No obstante, como se ha mencionado previamente, se hace necesario que la CRC realice un nuevo monitoreo de estos mercados, cuya inclusión en la Agenda Regulatoria se evaluará a partir de 2023, con el fin de verificar si las tendencias

registradas en 2020 se mantienen en el tiempo, retornan a los valores de 2019 o muestran nuevas condiciones.

- De acuerdo con lo analizado y tras observar estas experiencias internacionales, se observa que en Colombia se puede promover la inclusión financiera haciendo uso de la infraestructura postal, específicamente en lo que se refiere a los servicios postales de pago, debido a que la capilaridad de las redes de giros postales es uno de los factores preponderantes para su uso por parte de los usuarios, relativo a la cercanía de los puntos de atención al lugar de trabajo o residencia, así como a sus atributos de facilidad, inmediatez, seguridad y no requerimiento de una bancarización previa, ya sea por medio de alianzas para actuar como corresponsales bancarios, o por medio de la creación de una solución propia. Los operadores postales de pago podrían convertirse en agregadores de pagos para los pequeños comerciantes que no están bancarizados logrando crear una red de aceptación de medios de pago con su grupo de aliados y ofrecer los servicios como operadores de recaudo para las pasarelas, agregando el componente de la logística y la trazabilidad del producto.

13. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR

La CRC publica para conocimiento de los agentes interesados el documento de conclusiones del proyecto "Revisión del mercado de giros postales y aprovechamiento de la red de giros para promover la inclusión financiera en Colombia". Por lo tanto, se invita a los agentes interesados a presentar observaciones al documento publicado hasta el **viernes 2 de julio de 2021** al correo electrónico: girospostales@crcom.gov.co.

14. BIBLIOGRAFÍA

AL-BARID BANK. Mot du président [en línea]. Disponible en: (https://n9.cl/9xw6)

ALONSO, Gustavo. Marketing de servicios: reinterpretando la cadena de valor. Buenos Aires: Palermo Business Review, 2008. p. 83-96. ISSN 0328-5715.

AMAYA, Juan S. Efecty lanza Payty para hacer pagos en línea con efectivo, débito y crédito. En: *Diario La República* [en línea]. 17 de diciembre de 2019. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.larepublica.co/finanzas/efecty-lanza-payty-para-hacer-pagos-en-linea-con-efectivo-debito-y-credito-2944865)

ASIAN DEVELOPMENT BANK INSTITUTE (ADBI). Postal Savings: Reaching Everyone in Asia [en línea]. Agosto de 2018. [Consultado en febrero de 2021] disponible en: (https://www.adb.org/publications/postal-savings-reaching-everyone-asia)

ASOBANCARIA. Estrategia de inclusión financiera en Colombia 2019-2022 [en línea]. Octubre de 2019. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/semana-economica-edicion-1206_min.pdf)

--------. Proyecto F. Diagnóstico del uso del efectivo en Colombia [en línea]. Bogotá D.C. 2017. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2017/12/Proyecto-F.pdf). ISBN 978-958-9040-73-7

BANCA DE LAS OPORTUNIDADES. Reporte de Inclusión Financiera 2017 [en línea]. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2018-07/RIF%202017%20LIBRO%20FINAL_WEB%2002_1.pdf)

--------. Reporte de productos de depósito [en línea]. [Consultado en mayo de 2021]. Disponible en: (https://bancadelasoportunidades.gov.co/es/cuentas-de-ahorro)

BANCO MUNDIAL. BANCO MUNDIAL. Snapshot: financial inclusion in Tunisia - low-income households and micro-enterprises [en línea]. 2015. Working Paper nro. 96222. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (http://documents.worldbank.org/curated/en/861061467998506998/Snapshot-financial-inclusion-in-Tunisia-low-income-households-and-micro-enterprises)

BIKKER, Jacob A.; SHAFFER, Sherrill y SPLERDIJK, Laura. ASSESSING COMPETITION WITH THE PANZAR-ROSSE MODEL: THE ROLE OF SCALE, COSTS, AND EQUILIBRIUM [en línea]. *The Review of Economics and Statistics*, noviembre, 2012, vol. 94, nro. 4, p 1025-1044(20 páginas). [Consultado en mayo de 2021]. Disponible en: (https://www.jstor.org/stable/23355338)

BRANDSTRAT. Medición de los usos, hábitos, experiencias y preferencias por servicios postales y no postales. Contrato 112 de 2020. Diciembre de 2020.

BRENDLE, Vivian. BANCO POSTAL E A INCLUSÃO FINANCEIRA: UMA ANÁLISE ESPACIAL DAS ATIVIDADES NOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE DA BAHIA. Salvador: Unifacs, 2015. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://tede.unifacs.br/bitstream/tede/416/2/Dissertacao%20VIVIAN%20BRENDLE.pdf)

CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA (CNC). El salto digital, evidencias de una nueva era [en línea]. 2021. [Consultado en marzo de 2021]. Disponible en: (https://dc474ff0-5914-4f85-b4fd-19245cc79ca0.filesusr.com/ugd/c967c2_dee43d7c1ff7491dbb4b6057b5812e49.pdf?index=true)

COLOMBIA, BANCO DE LA REPUBLICA. Estadísticas interactivas de los Sistemas de Pago [en línea]. [Consultado en mayo de 2021]. Disponible en: (https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/sistemas-de-pago)

--------. Reporte de Sistemas de Pago [en línea]. Bogotá, junio de 2020. [Consultado en mayo de 2021]. Disponible en: (https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9876/rept_sist_pag_2020?sequence=1&isAllowed=y)

COLOMBIA, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Análisis de los Servicios Postales de Pago en Colombia. 2016.

--------. Análisis preliminar del mercado postal en Colombia: Regulación Postal [en línea]. Abril de 2010. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.crcom.gov.co/recursos_user/servicios%20postales/Analisis_Preliminar_Mercado_Postal.pdf)

--------. Diagnóstico de Barreras Regulatorias del Sector Postal y Hoja de Ruta [en línea]. Mayo de 2018. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.crcom.gov.co/es/pagina/hoja-ruta-postal)

--------. El Comercio Electrónico en Colombia: Análisis Integral y Perspectiva Regulatoria [en línea]. Abril de 2017. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.crcom.gov.co/recursos_user/2017/ComElecPtd_0.pdf)

--------. Régimen de Acceso e Interconexión a las Redes Postales [en línea]. Agosto de 2011. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.crcom.gov.co/recursos_user/Documentos_CRC_2011/Servicios_Postales/Doc_Analisis_Conclusiones.pdf)

--------. Resolución CRC 2959 de 2010. (28, diciembre, 2010) Por la cual se expide el Régimen de Reporte de Información de los Operadores de Servicios Postales a la Comisión de Regulación de Comunicaciones [en línea]. Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_2959_2010.htm)

--------. Resolución CRC 3774 de 2012. (9, julio, 2012) Por la cual se definen los términos de contabilidad separada que deben llevar los Operadores de Servicios Postales de Pago y se dictan otras disposiciones [en línea]. Diario oficial No. 48.486 de 9 de julio de 2012. [Consultado en febrero de 2021] Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_3774_2012.htm)

--------. Resolución CRC 4191 de 2013. (14, mayo, 2013) Por la cual se modifica la Resolución número CRC 2959 de 2010 y se dictan otras disposiciones [en línea]. Diario oficial No. 48.790 de 14 de mayo de 2013. [Consultado en febrero de 2021] Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_4191_2013.htm)

--------. Resolución CRC 5050 de 2016. (10, noviembre, 2016) Por la cual se compilan las Resoluciones de Carácter General vigentes expedidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones [en línea]. Diario Oficial No. 50.064 de 21 de noviembre de 2016. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_5050_2016.htm)

--------. Resolución CRC 5900 de 2020. (24, enero, 2020) Por la cual se definen los mercados relevantes del sector postal y se modifican los Títulos I y III de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones [en línea]. Diario Oficial No. 51.209 de 27 de enero 2020. [Consultado en febrero de 2021] Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/resolucion_crc_5900_2020.htm)

--------. Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal [en línea]. Diciembre de 2019. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.crcom.gov.co/es/pagina/revision-de-la-definicion-de-los-mercados-relevantes-en-el-sector-postal)

--------. Revisión del mercado de giros postales y aprovechamiento de la red de giros para promover la inclusión financiera en Colombia: Formulación del problema [en línea]. Septiembre de 2018. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.crcom.gov.co/es/pagina/revision-del-mercado-de-giros-postales-y-aprovechamiento-de-la-red-de-giros-para-promover-la-inclusion-financiera-en-colombia)

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1735 de 2014. (21, octubre, 2014). Por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones [en línea]. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=59835)

--------. Ley 1955 de 2019. (25, mayo, 2019). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" [en línea]. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970)

COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo. Proyecto "Incorporando el uso de Análisis de Impacto Regulatorio en el Proceso de Toma de Decisiones de Colombia" [en línea]. Noviembre de 2015. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Gu%C3%ADa%20Metodol%C3%B3gica%20de%20An%C3%A1lisis%20de%20Impacto%20Normativo.pdf)

--------. Misión para la transformación del campo: definición de categorías de ruralidad [en línea]. Diciembre de 2014. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Econmicos/2015ago6%20Documento%20de%20Ruralidad%20-%20DDRS-MTC.pdf)

--------. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad [en línea]. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf)

--------. Política Nacional de Comercio Electrónico. Documento CONPES 4012 [en línea]. Noviembre de 2020. [Consultado en febrero de 2021] Disponible en: (https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4012.pdf)

--------. Política Nacional de Inclusión y educación Económica y Financiera. Documento CONPES 4005 [en línea]. Septiembre de 2020. [Consultado en febrero de 2021] Disponible en: (https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf)

COLOMBIA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 1981 de 1988. (26, septiembre, 1988). Por el cual se reglamenta el Decreto 2920 de 1982 [en línea]. Diario Oficial No. 38.514 del 28 de septiembre de 1988. Página 2. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1380615)

--------. Decreto 2555 de 2010. (15, julio, 2010). Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador, del mercado de valores y se dictan otras disposiciones [en línea]. Diario Oficial No. 47.771 de 15 de julio de 2010. Página 20. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1464776)

--------. Decreto Ley 663 de 1993. (2, abril, 1993). Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración [en línea]. Diario Oficial No. 40.820 del 5 de abril de 1993. Numeral 1 del artículo 102. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_organico_sistema_financiero.html)

--------. Ley 1735 de 2014. (21, octubre, 2014). Por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones [en línea]. Diario Oficial No. 49.311 de 21 de octubre de 2014. Página 1. [Consultado en diciembre de 2021]. Disponible en: (http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1687443)

COLOMBIA, MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Decreto 1078 de 2015. (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [en línea]. Diario Oficial No. 49.523 de 26 de mayo de 2015. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/decreto_1078_2015.htm)

--------. Ley 1369 de 2009. (30, diciembre, 2009). Por medio de la cual se establece el Régimen de los Servicios Postales y se dictan otras disposiciones [en línea]. Diario Oficial No. 47.578 de 30 de diciembre de 2009. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://normograma.mintic.gov.co/docs/ley_1369_2009.htm)

--------. Resolución MinTIC 2703 de 2010. (29, diciembre, 2010) Por la cual se fijan los requisitos y parámetros mínimos del sistema de administración y mitigación del riesgo de liquidez por parte de quienes quieren obtener su habilitación como Operador de Servicios Postales de Pago [en línea]. Diario Oficial No. 47.938 de 30 de diciembre de 2010. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/resolucion_mintic_2703_2010.htm)

--------. Resolución MinTIC 3678 de 2013. (12, septiembre, 2013) Por la cual se establecen los requisitos de tipo patrimonial y de mitigación de riesgos a acreditar para la obtención del título habilitante como Operador de Servicios Postales de Pago y se deroga la Resolución 2702 de 2010 [en línea]. Diario Oficial No. 48.919 de 20 de septiembre de 2013. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/resolucion_mintic_3678_2013.htm)

--------. Resolución MinTIC 3679 de 2013. (12, septiembre, 2013) Por la cual se establecen las reglas relativas al Sistema de Administración del Riesgo de Liquidez para los Operadores Postales de Pago y se deroga la Resolución 2703 de 2010 [en línea]. Diario Oficial No. 48.919 de 20 de septiembre de 2013. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/resolucion_mintic_3679_2013.htm)

--------. Resolución MinTIC 3680 de 2013. (12, septiembre, 2013) Por la cual se establecen los requisitos y parámetros mínimos del sistema de administración y mitigación del riesgo operativo y de tipo tecnológico, de información y funcionamiento por parte de los Operadores de Servicios Postales de Pago y se derogan las Resoluciones números 2704 del 21 de diciembre de 2010 y 970 del 17 de mayo de 2011 [en línea]. Diario Oficial No. 48.919 de 20 de septiembre de 2013. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://normograma.info/crc/docs/resolucion_mintic_3680_2013.htm)

COLOMBIA, SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES. Informe 9.000 Empresas [en línea]. Bogotá, 1 de septiembre de 2020. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.supersociedades.gov.co/Noticias/Paginas/2020/Supersociedades-presenta-el-informe-de-las-siguientes-9-000-empresas-mas-grandes-del-pais.aspx)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. (13, junio, 1991) Constitución de la República de Colombia de 1991 [en línea]. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Numeral 25 del Artículo 189. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica)

CONSEIL D'ANALYSES ECONOMIQUES (CAE). Tunisie 2018-2022: Stratégie Nationale d'inclusion financière [en línea]. 2019. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (http://www.cae.gov.tn/wp-content/uploads/2019/11/SNIF-Tunisie.pdf)

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST TO POOR (CGAP). Can Postal Networks Advance Financial inclusión in the Arab World [en línea]. Washington, DC: CGAP, 2012. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.cgap.org/sites/default/files/researches/documents/CGAP-Brief-Can-Postal-Networks-Advance-Financial-Inclusion-in-the-Arab-World-May-2012.pdf)

--------. Postal Networks: a physical Link to the Digital Economy [entrada de Blog]. Washington, DC: CGAP, 2014. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.cgap.org/blog/series/postal-networks-physical-link-digital-economy)

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-1062 de 2003. (11, noviembre, 2011). [en línea]. [Consultada en febrero de 2021]. Disponible en: (http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20006727)

--------. Sentencia C-823 de 2011. (2, noviembre, 2003). [en línea]. [Consultada en febrero de 2021]. Disponible en: (http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20041279)

DIARIO LA REPÚBLICA. Billeteras digitales y sedpes subieron en 1,5 millones de personas la inclusión financiera. En: *Diario La República*. Bogotá, 27, octubre, 2020. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.larepublica.co/finanzas-personales/billeteras-electronicas-y-sedpes-aumentaron-en-15-millones-de-personas-la-inclusion-financiera-3080028)

--------. Efecty lanza Payty para hacer pagos en línea con efectivo, débito y crédito. En: *Diario La República*. Bogotá, 17, diciembre, 2019. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.larepublica.co/finanzas/efecty-lanza-payty-para-hacer-pagos-en-linea-con-efectivo-debito-y-credito-2944865)

FEDESARROLLO y ASOBANCARIA. La competencia y la eficiencia en la banca colombiana [en línea]. Bogotá D.C.: Fedesarrollo, Asobancaria, 2016. [Consultado en mayo de 2021]. Disponible en: (https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2017/12/La-competencia-y-la-eficiencia-en-la-banca-colombiana.pdf). ISBN: 978-958-58393-8-0

FEDERACIÓN NACIONAL DE COMERCIANTES (FENALCO). Conveniencia del uso del efectivo [en línea]. Diciembre de 2020. [Consultado en marzo de 2021]. Disponible en: (https://fenalcovalle.com/wp-content/uploads/2021/01/estudio-efectivo.pdf)

HUYNH, Isabelle. La Poste Tunisienne: a powerful tool for financial inclusion [entrada de blog]. 2014. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.cgap.org/blog/la-poste-tunisienne-powerful-tool-financial-inclusion)

LIS-GUTIÉRREZ, Jenny P. Medidas de concentración y estabilidad de mercado. Una aplicación para Excel. Documentos de Trabajo Superintendencia de Industria y Comercio No 12 [en línea]. Munich Personal RePEc Archive, mayo de 2013. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://mpra.ub.uni-muenchen.de/47615/1/MPRA_paper_47615.pdf)

MAGALHÃES-TIMOTIO, J. G., *et al*. Inclusão financeira no Brasil: investigação a partir da construção de indicadores. XVIII USP International Conference in Accounting: Moving Accounting Forward [en línea]. Julio de 2018. [Febrero de 2018]. Disponible en: (https://congressousp.fipecafi.org/anais/18UspInternational/ArtigosDownload/849.pdf)

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAD PARA EL DESARROLLO (PNUD). Objetivos de Desarrollo Sostenible [en línea]. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/sustainable-development-goals.html)

SISTEMAS ADMINISTRACIÓN E INGIENERÍA. Consultoría Servicios Postales de Pago – Giros Nacionales. Enero de 2021. Contrato No. 096 de 2019.

SPIERDIJK, Laura y SHAFFER, Sherrill. The Panzar-Rosse Revenue Test and Market Power in Banking [en línea]. Noviembre, 2016, p 39. Última revisión: 10 de marzo de 2015. [Consultado en mayo de 2021]. Disponible en SSRN: (https://ssrn.com/abstract=2519503)

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA. Circular Básica Jurídica (C.E. 029/14) [en línea]. [Consultado en febrero de 2021] Disponible en: (https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/normativa/normativa-general/circular-basica-juridica-ce----10083443)

--------. Concepto 2010028453 – 001 del 31 de mayo de 2010. (31, mayo, 2010). Cuenta de ahorros, trámite simplificado de apertura [en línea]. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (http://www.superfinanciera.gov.co/jsp/info/SFCant/Normativa/Conceptos2010/2010028453.doc)

--------. Inclusión financiera: información sobre el uso de productos financieros y cobertura, incluyendo la desagregación por género en la tenencia de los diferentes productos financieros [en línea]. [Consultado en mayo de 2021]. Disponible a través del portal de Dato Abiertos del Gobierno de Colombia: (https://www.datos.gov.co/Econom-a-y-Finanzas/Inclusi-n-Financiera/ptgf-ywrb/data)

UNIDAD DE REGULACIÓN FINANCIERA (URF). Estudio sobre lo sistemas de pago de bajo valor y su regulación [en línea]. Bogota D.C. Julio de 2018. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-106608%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

UNIÓN POSTAL UNIVERSAL (UPU). Advancing financial inclusion through access to insurance: the role of postal networks [en línea]. 2016. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.upu.int/UPU/media/upu/publications/advancingFinancialInclusionThroughAccessToInsuranceTheRoleOfPostalNetworksEn.pdf) ISBN: 978-92-95025-84-4.

--------. Postal Financial Services [en línea]. [Consultado en febrero de 2021]. Disponible en: (https://www.upu.int/en/Universal-Postal-Union/Activities/Financial-Services)

UNIÓN TEMPORAL UT. Consultoría Modelo de Costos – Sector Postal. Enero de 2021. Contrato No. 095 de 2019.

15. FUENTES DE INFORMACIÓN

La información que se tomó como referencia en los análisis desarrollados en este documento proviene de diferentes fuentes. Por un lado, la suministrada por los operadores habilitados por parte del MinTIC para prestar el servicio de giros postales en el país. Esta información contiene las operaciones realizadas por los operadores y sus colaboradores desde enero de 2017 hasta diciembre de 2020. Dentro de las variables que componen esta base de datos se observaron la cantidad de giros, montos, comisiones, y lugares de destino y de imposición de los giros nacionales.

Por otro lado, en lo concerniente a la caracterización de la demanda, la revisión de los mercados relevantes definidos y el análisis de competencia, se tomó como referencia la información resultante de los estudios desarrollados por el CNC y Brandstrat S.A.S[119] a partir de las encuestas para la medición de los usos, hábitos, experiencia y preferencias por servicios de pago postales y no postales, así como los análisis realizados por la Unión Temporal Modelo Postal 2019[120] y Sistemas Administración e Ingeniería[121] con la elaboración de un modelo de costos para el sector postal y con el análisis integral de las condiciones de competencia en los Servicios Postales de Pago, incluyendo sus servicios conexos y sus posibles servicios sustitutos, con el fin de verificar la existencia o no de potenciales fallas de mercado. También se tuvieron en cuenta los análisis sobre tarifas de giros postales y costos eficientes, y sobre el sector postal y su contribución al desarrollo del comercio electrónico y la inclusión financiera desarrollados bajo el contrato de consultoría No. 09 de 2019. Adicional a lo anterior, se utilizó información sobre la evolución de los depósitos bancarios y de las tarifas del sector financiero de la Superfinanciera y la Banca de Oportunidades, así como información sobre tarifas y oferta de servicios publicada por los OPP en sus páginas web.

[119] BRANDSTRAT. Medición de los usos, hábitos, experiencias y preferencias por servicios postales y no postales. Op. Cit.
[120] UNIÓN TEMPORAL UT. Consultoría Modelo de Costos – Sector Postal. Op. Cit.
[121] SISTEMAS ADMINISTRACIÓN E INGIENERÍA. Consultoría Servicios Postales de Pago – Giros Nacionales. Op. Cit.

16. ANEXOS

ANEXO 1. GIROS, MONTOS E INGRESOS A NIVEL REGIONAL

Tabla 17. Giros, montos e ingresos del año 2020 por departamento origen y destino.

Departamentos	Giros tramitados (Miles)		Montos Movilizados (Miles de millones de Pesos COP)		Ingresos Percibidos (Miles de millones de Pesos COP)	
	Origen	Destino	Origen	Destino	Origen	Destino
Bogotá, D.C.	42.279,25	21.418,79	7.097,79	3.282,28	184,98	134,51
Valle del Cauca	18.250,21	20.239,21	2.936,57	3.391,80	86,02	97,13
Antioquia	11.234,84	12.010,88	1.479,75	1.686,99	66,65	64,22
Cundinamarca	6.452,33	5.897,95	914,70	947,95	40,88	34,22
Atlántico	6.269,07	7.643,01	690,01	903,25	39,23	44,03
Bolívar	5.429,59	6.468,61	662,56	858,20	35,56	36,57
Tolima	3.819,31	4.435,59	556,39	681,55	22,71	24,72
Santander	3.760,31	5.481,37	530,81	873,76	25,91	30,74
Magdalena	2.906,45	3.726,15	366,13	512,67	19,22	21,46
Nariño	2.863,51	3.160,09	741,47	741,26	26,08	22,55
Cesar	2.823,21	3.868,23	369,53	554,60	17,88	21,22
Cauca	2.797,36	3.056,86	581,50	618,00	21,89	19,49
Meta	2.717,16	3.700,28	436,07	596,55	20,17	23,38
Huila	2.435,85	2.935,95	372,35	492,65	14,62	15,67
Norte de Santander	2.409,25	5.010,56	409,17	785,69	18,75	28,21
Córdoba	2.367,17	4.981,51	296,28	685,59	15,60	24,87
Risaralda	2.047,24	2.383,11	281,24	343,36	14,07	15,75
Boyacá	1.881,69	2.922,01	306,29	496,36	13,19	15,75
La Guajira	1.634,46	2.334,57	221,75	344,02	11,21	13,53
Sucre	1.625,48	2.825,49	200,27	399,41	10,65	15,46
Caldas	1.612,23	2.177,94	232,20	326,05	11,32	14,17
Chocó	1.332,08	1.395,99	304,09	305,06	11,94	10,75
Casanare	1.090,86	1.107,02	176,21	183,97	8,11	7,45
Quindío	1.071,95	1.376,01	147,59	193,70	7,38	9,12
Caquetá	915,98	1.290,94	183,22	254,16	7,71	8,90
Putumayo	912,09	1.026,40	197,69	221,15	7,38	6,85
Arauca	615,62	957,84	113,96	173,06	4,95	6,10
Archipiélago de San Andrés	412,81	221,22	63,53	36,57	2,99	1,53
Guaviare	302,56	300,60	60,10	60,11	2,30	2,10
Vichada	157,19	138,47	35,82	30,64	1,34	1,07
Amazonas	155,29	121,77	32,94	26,10	1,28	0,84
Guainía	84,57	65,74	18,92	14,11	0,69	0,46
Vaupés	59,02	45,80	13,92	10,21	0,51	0,34

Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC (*).

(*) Información del Formato 1.3 de la Resolución CRC 5076 de 2016. Las cifras de los montos y los ingresos están expresadas en términos reales deflactadas mediante el IPC.

Tabla 18. Giros, montos e ingresos del año 2020 para los 20 principales municipios origen y destino según el tamaño de su población

Municipio	Giros Efectuados (Miles)		Montos Movilizados (Miles de millones de Pesos COP)		Ingresos Percibidos (Miles de millones de Pesos COP)		Población (Proyecciones del Censo de 2018)
	Origen	Destino	Origen	Destino	Origen	Destino	
Bogotá, D.C.	42.279,25	21.418,79	7.097,79	3.282,28	184,98	134,51	7.743.955
Medellín	4.111,39	5.161,35	507,51	703,50	24,33	29,76	2.533.424
Cali	13.475,56	15.067,77	2.231,16	2.544,80	52,08	61,72	2.252.616
Barranquilla	4.016,29	4.710,07	459,47	548,69	25,55	28,53	1.274.250
Cartagena	3.344,29	3.139,21	370,80	380,16	20,99	18,90	1.028.736
Cúcuta	1.091,66	2.793,66	156,42	414,61	7,76	16,15	777.106
Soacha	1.090,21	1.031,18	137,49	143,54	6,73	5,89	753.548
Soledad	1.176,89	1.173,32	118,94	133,83	7,10	6,55	665.021
Bucaramanga	1.086,88	1.580,80	151,50	255,25	7,55	9,77	607.428
Bello	587,02	648,31	70,12	78,84	3,50	3,72	552.154
Villavicencio	1.310,00	1.904,24	206,26	292,84	9,63	12,28	545.302
Ibagué	1.432,38	1.705,73	203,67	252,13	8,87	10,40	541.101
Santa Marta	1.403,23	1.514,52	176,72	193,20	9,29	9,27	538.612
Valledupar	1.074,62	1.537,56	143,59	208,77	7,32	8,96	532.956
Montería	910,16	1.562,01	118,99	196,71	6,13	8,29	505.334
Pereira	1.085,58	1.408,13	150,14	199,63	7,48	9,46	477.027
Manizales	619,43	779,15	90,74	112,22	4,38	5,29	446.160
Pasto	488,07	852,13	107,16	207,67	4,28	7,32	392.589
Neiva	815,59	1.123,60	120,14	180,57	5,04	6,75	364.408
Palmira	639,98	635,37	89,60	96,49	4,44	4,32	354.285
Resto del país	**52.687,48**	**64.979,07**	**8.322,64**	**10.605,09**	**365,73**	**375,31**	**25.704.512**

Fuente: Elaboración CRC a partir de la información reportada por los OPP al sistema Colombia TIC (*).

(*) Información del Formato 1.3 de la Resolución CRC 5076 de 2016. Las cifras de los montos y los ingresos están expresadas en términos reales deflactadas mediante el IPC.

ANEXO 2. EVOLUCIÓN DE LAS TARIFAS DE LOS GIROS POSTALES

Tabla 19. Evolución de las tarifas de los giros postales – 2016, 2019 y 2021

Rango de giro (COP)	Efecty			Su Red			Supergiros			Moviired			4-72		
	Tarifas 2016	Tarifas 2019	Tarifas 2021	Tarifas 2016	Tarifas 2019	Tarifas 2021	Tarifas 2016	Tarifas 2019	Tarifas 2021	Tarifas 2016	Tarifas 2019	Tarifas 2021	Tarifas 2016	Tarifas 2019	Tarifas 2021
<=50.000	4.700	4.000	4.500	4.700	4.700	4.700	4.700	4.700	4.700	3.900	3.900	3.900	4.700	4.000	4.000
50.001-100.000	6.000	6.000	5.900	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	3.900	4.900	4.900	6.000	6.000	6.000
100.001-150.000	7.500	7.500	7.400	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	3.900	6.900	6.900	7.500	7.500	7.500
150.001-200.000	8.300	8.300	8.200	8.300	8.300	8.300	8.300	8.300	8.300	8.300	8.200	8.200	8.300	8.300	8.300
200.001-250.000	9.000 (3.000 + comisión de 6000)	3.000 + 3% del giro	9.600	9.100	9.700	9.700	8.900 + otros (900)	8.900 + otros (900)	8.900	8.900	8.800	8.800	8.900	8.900	8.900
250.001-300.000	10.500 (3.000 + comisión 7.500)	3.000 + 3% del giro	10.200	9.600	10.300	10.300	9.400 + otros (900)	9.400 + otros (900)	9.400	9.400	9.300	9.300	9.400	9.400	9.400
300.001-350.000	12.000 (3.000 + comisión 9.000)	3.000 + 3% del giro	10.700	10.100	10.800	10.800	9.900 + otros (900)	9.900 + otros (900)	9.900	9.900	9.800	9.800	9.900	9.900	9.900
350.001-400.000	13.500 (3.000 + comisión 10.500)	3.000 + 3% del giro	11.200	10.600	11.400	11.400	10.400 + otros (900)	10.400 + otros (900)	10.400	10.400	10.300	10.300	10.400	10.400	10.400
400.001-450.000	15.000 (3.000 + comisión 12.000)	3.000 + 3% del giro	11.480	2,7% del giro	2,85% del giro	2,85%	2,6% del giro + otros (900)	2,6% del giro + otros (900)	2,6%	11.700	11.600	11.600	2,6% del giro	2,6% del giro	2,6% del giro
450.001-500.000	16.500 (3.000 + comisión 13.500)	3.000 + 3% del giro	2,8%	2,7% del giro	2,85% del giro	2,85%	2,6% del giro + otros (900)	2,6% del giro + otros (900)	2,6%	13.000	12.900	12.900	2,6% del giro	2,6% del giro	2,6% del giro
>500.000	2,99% del giro	2,99% del giro	2,7%	2,7% del giro	2,85% del giro	2,85%	2,6% del giro + otros (900)	2,6% del giro + otros (900)	2,6%	Valores fijos crecientes	Valores fijos crecientes	Valores fijos crecientes	2,6% del giro	2,6% del giro	2,6% del giro

Fuente: Elaboración CRC con base en la información de los documentos: Análisis de los Servicios Postales de Pago en Colombia y Revisión de la definición de los mercados relevantes en el sector postal; así como de lo reportado en las páginas web de los OPP consultadas en marzo de 2021.