

*Reglamentación complementaria de las Sociedades Especializadas en Depósitos
y Pagos Electrónicos (SEDPE)*

*Unidad de Regulación Financiera,
Subdirección de Integridad de Mercados
Bogotá D.C., Colombia. 10 de febrero de 2017.*

Resumen

El presente documento describe una propuesta normativa para complementar la regulación de las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE) para: i) fortalecer las reglas de protección al consumidor financiero de estas entidades, estableciendo la obligatoriedad de que cuenten con un Defensor del Consumidor Financiero; ii) nivelar las reglas de juego en materia de uso de red permitiendo que entre dichas sociedades y las demás entidades financieras se puedan pactar este tipo de contratos y, iii) precisar que los acuerdos que realizan las SEDPE con su red de corresponsales para la administración del efectivo en cada uno de los puntos y el posterior traspaso del efectivo desde el corresponsal a la SEDPE, responde a un proceso operativo propio del manejo del efectivo y no constituye un crédito a favor de los corresponsales. Adicionalmente, y siguiendo las tendencias de innovación financiera en particular de identificación digital, se propone una modificación a la regulación de los depósitos electrónicos para habilitar el trámite de apertura ordinario de estos productos de forma no presencial.

1. Motivación

La Ley 1735 de 2014 creó las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE) como una nueva entidad financiera, la cual tiene un esquema de operación simplificado, liviano y basado en las nuevas tecnologías lo que permite ofrecer servicios transaccionales como giros, transferencias y pagos a gran escala y bajo costo.

Por su parte, el Decreto 1491 de 2015 por su parte reglamentó el ofrecimiento de los depósitos electrónicos a través de las SEDPE y dispuso los requerimientos mínimos de apalancamiento, manejo de efectivo y administración de riesgos que deben atender estas sociedades.

Así mismo, en 2016 la Superintendencia Financiera expidió la circular externa 50 mediante la cual imparte instrucciones detalladas relacionadas con la estructura de gobierno corporativo, la administración de riesgos, la protección al consumidor financiero y la seguridad y calidad en las operaciones, entre otros.

El Gobierno Nacional ha identificado la necesidad de complementar el marco normativo vigente de las SEDPE en varios aspectos.

De un lado, para fortalecer las reglas de protección al consumidor financiero de estas entidades se propone establecer la obligatoriedad de que cuenten con un Defensor del Consumidor Financiero dado que hoy no están obligadas a cumplir con dicho requisito el cual se considera fundamental para garantizar una adecuada protección a sus clientes y demás consumidores financieros.

De otro lado, la normatividad vigente permite que las SEDPE puedan prestar su red de oficinas a otras entidades financieras pero no prevé que las SEDPE puedan usar la red de las demás entidades financieras, por tal razón y con el objetivo de nivelar las reglas de juego en materia de uso de red se propone permitir las SEDPE puedan usar la red de las demás entidades lo cual les permitirá tener más puntos de atención y mayor presencia en el territorio nacional aspecto que se considera muy relevante para la masificación en la prestación de sus servicios y para contribuir a ampliar la inclusión financiera del país.

Otro aspecto que se propone precisar es que los acuerdos que realizan las SEDPE con su red de corresponsales para la administración del efectivo en cada uno de los puntos y el posterior traspaso del efectivo desde el corresponsal a la SEDPE, el cual usualmente toma un tiempo, responde a un proceso operativo propio del manejo del efectivo y no constituye un crédito a favor de los corresponsales. En ese sentido, cuando la SEDPE cumple, con recursos propios o con otros recursos, el requisito establecido en el artículo 2.38.1.1.4 del Decreto 255 de 2010 de mantener diariamente el dinero captado en depósitos en el Banco de la República o en establecimientos de crédito, no está otorgando un crédito al corresponsal. Este ejercicio corresponde al manejo operativo que implica contar con una red de corresponsales.

Adicionalmente, y siguiendo las tendencias de innovación financiera en particular de identificación digital, se considera importante habilitar la posibilidad de adelantar el trámite de apertura ordinario de los depósitos electrónicos de forma no presencial, siempre que las entidades financieras adopten mecanismos que le permitan cumplir con las reglas de prevención de lavado de activos y financiación de terrorismo previstas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Estas propuestas normativas se enmarcan dentro de la estrategia nacional de inclusión financiera adoptada en 2016 por parte de la Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera y buscan seguir dinamizando el acceso y uso de servicios financieros por parte de la población, especialmente a través de los productos transaccionales y en las regiones más apartadas del país.

2. Experiencia internacional en materia de identificación digital

Siguiendo los estándares regulatorios globales, las instituciones financieras deben contar con políticas y procedimientos adecuados para prevenir los riesgos de fraude, lavado de activos y financiación del terrorismo. En cumplimiento de estas disposiciones, generalmente las entidades adelantan procesos de verificación de identidad de forma presencial y requieren soportes documentales que confirmen la autenticidad de la información reportada por el cliente.

La innovación de los últimos años ha impulsado el uso de alternativas tecnológicas de microchip o biométricas (huellas dactilares, escaneo del iris o flujo sanguíneo) para capturar y almacenar de forma electrónica la información relativa a la identificación de las personas y de esta forma facilitar las transacciones digitales (Banco Mundial, 2015). Esta tendencia, conocida como identidad digital, se ha ido extendiendo en el mundo y se estima que en 2018 3.5 billones de personas, cerca de la mitad de la población global, tendrán una identificación digital (McKinsey, 2016)

La identificación electrónica genera múltiples beneficios. En efecto, permite automatizar los procesos de autenticación, verificación y control, haciéndolos más seguros y eficientes. Estudios evidencian estos beneficios por ejemplo en la administración de programas sociales y en el otorgamiento de subsidios (Banco Mundial, 2015).

En el caso particular del sistema financiero, varios organismos internacionales han destacado el potencial de la identidad digital para avanzar en la inclusión financiera y la masificación de los pagos digitales. Lo anterior, debido a que permite adelantar los procesos de autenticación y conocimiento del cliente, requeridos para la apertura de productos y servicios, sin que los consumidores financieros acudan físicamente a las oficinas bancarias.

En este contexto, algunos países han venido adaptando la regulación para permitir apertura remota de productos financieros usando identificación digital.

Un ejemplo de estos es India y Pakistán. En el primer caso, el gobierno implementó en 2010 el programa de identificación biométrica llamado Aadhaar al cual ya se han vinculado un billón de residentes.

En el caso de Pakistán, la regulación del Banco Central ha venido evolucionando desde 2008 para permitir la apertura remota de los depósitos electrónicos. Inicialmente se autorizó el uso de lectores de huellas dactilares y posteriormente de fotos digitales en puntos corresponsales. Sin embargo, los costos de equipar los lectores en los corresponsales y de desplazamiento de la población a estos puntos, incentivó la búsqueda de una alternativa tecnológica que permitiera la apertura remota manteniendo estándares de seguridad.

En este contexto, desde 2015 se habilitó la posibilidad de abrir los depósitos en dispositivos móviles que usen SIMs registradas en el sistema de identificación biométrico nacional (Rashid N. y Staschen S., 2016)

3. Estado actual colombiano

Se propone modificar el Decreto 2555 de 2010 en los términos que se detallan a continuación:

- **Depósitos de dinero electrónico utilizados para canalizar subsidios estatales**

En el artículo 2.1.15.2.5 del Decreto 2555 de 2010, se establece que los establecimientos de crédito y las SEDPE pueden ofrecer el trámite de apertura simplificado para los depósitos de dinero electrónico utilizados para canalizar los recursos provenientes de programas de ayuda y/o subsidios otorgados por el Estado Colombiano, aun y si dichos depósitos superan los límites establecidos en los literales a. y b. del artículo 2.1.15.2.2 del mencionado decreto.

Ahora, en la estrategia nacional de inclusión financiera adoptada en 2016 por parte de la Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera se busca profundizar el uso de servicios financieros mediante el diseño de productos que atiendan adecuadamente las necesidades de la población, en particular la de bajos ingresos.

En ese sentido, se considera pertinente permitir que los beneficiarios de los subsidios otorgados por el Estado Colombiano, puedan recibir recursos diferentes a los provenientes de dichos programas en los mismos depósitos electrónicos de que trata el artículo 2.1.15.2.5 del Decreto 2555 de 2010.

En todo caso y en aras de cumplir con las normas de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo, se considera necesario que en los casos en que se superen los límites establecidos en el artículo 2.1.15.2.2 del Decreto 2555, las entidades financieras deben atender las instrucciones aplicables para el trámite ordinario de apertura al que se refiere el Capítulo 3 del mencionado decreto.

En tal sentido, se propone adicionar el inciso segundo al Artículo 2.1.15.2.5 del Decreto 2555 de 2010, el cual quedará así:

“Artículo 2.1.15.2.5 Depósitos de dinero electrónico utilizados para canalizar subsidios estatales. Los establecimientos de crédito y las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos - SEDPE pueden ofrecer el trámite simplificado a que se refiere el presente capítulo, para realizar la apertura de los depósitos de dinero electrónico utilizados para canalizar los recursos provenientes de programas de ayuda y/o subsidios otorgados por el Estado Colombiano. En estos eventos, no se aplicará lo previsto en los literales a. y b. del artículo 2.1.15.2.2 del presente Decreto, relacionado con los montos y saldos máximos

En el caso que los depósitos de dinero electrónico descritos anteriormente sean utilizados para canalizar recursos diferentes a los provenientes de subsidios estatales y se superen los límites previstos en los literales a y b del artículo 2.1.15.2.2 del presente Decreto, se deberán atender las instrucciones aplicables para el trámite ordinario de apertura al que se refiere el Capítulo 3 del presente Título.”

- **Uso de red por parte de las SEDPE**

De acuerdo con la normatividad vigente, la red de las entidades financieras se compone de los instrumentos a través de los cuales dichas entidades presta sus servicios al público e incluye entre otro, las oficinas, empleados y sistemas de información. Ahora, el uso de red es la posibilidad de que una entidad diferente a la propietaria de dichos instrumentos los use para promocionar sus productos y servicios financieros. Esta figura permite ha permitido ampliar la cobertura de las entidades financieras y profundizar de esta manera la política de inclusión financiera en el país.

Por su parte, las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos – SEDPE fueron creadas como una licencia financiera simplificada, que tienen autorizado captar recursos del público en depósitos a la vista y ofrecer servicios financieros transaccionales como transferencias, giros, pagos y recaudos. Teniendo en cuenta la naturaleza de las operaciones autorizadas, estas entidades se ven orientadas a operar a través de medios digitales y esquemas operativos livianos. Es por esto que, apalancarse en las redes de otras entidades financiera por medio del uso de red, resulta pertinente para ampliar la cobertura de las SEDPE y al mismo tiempo permitir el uso de la suya las deja en igualdad de condiciones con las demás entidades financieras.

Actualmente en el artículo 93 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, se permite a las SEDPES prestar su red de oficinas a las entidades aseguradoras, sociedades comisionistas de bolsa, sociedades de capitalización, e intermediarios de seguros para la promoción y gestión de las operaciones autorizadas a dichas entidades.

Por su parte, el Decreto 2555 de 2010 contempla de manera taxativa las entidades financieras que están autorizadas para ser tanto prestadoras, como usuarias de la red de otras entidades

financieras. Dicha lista no contempla actualmente a las SEDPE por lo que en la práctica éstas sociedades pueden prestar pero no usar la red de oficinas de otras entidades vigiladas. Por lo tanto se propone incluir en el artículo 2.34.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 a las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos – SEDPE, así:

“Artículo 2.34.1.1.1 Utilización de la red, prestadores y usuarios. Podrán ser tanto prestadores como usuarios de la red los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las comisionistas independientes de valores, las sociedades administradoras de inversión, ~~y~~ las sociedades administradoras de depósitos centralizados de valores **y las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos - SEDPE.**”

Los prestadores de la red podrán, mediante contrato remunerado, prestar su red para que los usuarios de la misma realicen la promoción y gestión de las operaciones que les han sido autorizadas con sujeción a los términos señalados en el presente título.

Parágrafo. Para los efectos del presente decreto, se entiende como Red el conjunto de medios o elementos a través de los cuales sus prestadores suministran los servicios del usuario de la red al público. Forman parte de ésta, entre otros, las oficinas, los empleados y los sistemas de información.”

- **Defensor del Consumidor Financiero**

Con el fin de profundizar la cultura de protección al consumidor financiero en la Ley 1328 de 2009 se compilaron los derechos de los consumidores y los deberes de las entidades, creando el régimen de protección al consumidor. Esta normatividad se basó en tres pilares, suministro de información, la debida diligencia en la prestación de servicios y la consolidación de la Defensoría del Cliente como institución orientada a la protección del consumidor financiero, entendido éste último como toda persona natural o jurídica que accede a cualquiera de los productos y servicios ofrecidos por las instituciones vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia - SFC.

Por otra parte, esta Ley dejó en cabeza del Gobierno Nacional definir qué entidades deberán contar con un Defensor del Consumidor Financiero.

Las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos – SEDPE son sujetas de supervisión de la SFC y como ya se mencionó en este documento, tienen autorizado captar recursos del público en depósitos a la vista y ofrecer servicios financieros transaccionales como transferencias, giros, pagos y recaudos. Lo anterior, las habilita como entidades que pueden ser incluidas en el listado de entidades que deben contar con Defensor del Consumidor Financiero.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la reglamentación de la mencionada Ley, en lo que tiene que ver con el Defensor del Consumidor Financiero es anterior a la Ley 1735 de 2014 en la cual se crearon las SEDPE, el listado de entidades financieras que deben contar con la figura del

Defensor del Consumidor Financiero, no incluye a las SEDPE. Por lo anterior se propone incluir en el artículo 2.34.2.1.1 del Decreto 2555 de 2010 a las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos – SEDPE, así:

“Artículo 2.34.2.1.1 (Artículo 1 del Decreto 2281 de 2010) Ámbito de Aplicación.

Deberán contar con Defensor del Consumidor Financiero de que trata este título los establecimientos de crédito; las sociedades de servicios financieros; las entidades aseguradoras; los corredores de seguros; las sociedades de capitalización, las entidades de seguridad social administradoras del régimen solidario de prima media con prestación definida; los miembros de las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales y otros commodities; las sociedades comisionistas de bolsas de valores; los comisionistas independientes de valores, y las sociedades administradoras de inversión **y las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos – SEDPE.**

Igualmente, deberán contar con Defensor del Consumidor Financiero el Fondo Nacional de Ahorro; el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX – y la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

Parágrafo. Las actuaciones que realicen las agencias y los agentes de seguros y de títulos de capitalización, que afecten a sus consumidores financieros, en la medida en que son representantes de las entidades aseguradoras y sociedades de capitalización, son responsabilidad de la entidad aseguradora y de la sociedad de capitalización, y por tanto, de competencia del Defensor del Consumidor Financiero de éstas.

Los bancos de redescuento están excluidos de la obligación de contar con Defensor del Consumidor Financiero.”

- **Manejo de efectivo**

De acuerdo con el artículo 2.38.1.1.4 del Decreto 2555 de 2010, los recursos captados por las SEDPE deben mantenerse en depósitos en el Banco de la República y/o en depósitos a la vista en establecimientos de crédito. El cumplimiento de este requerimiento se debe realizar al cierre diario de las operaciones.

Cuando las SEDPE operan a través de corresponsales, puede existir un periodo de tiempo entre el momento en que el corresponsal recibe recursos de un cliente y el momento en que dicho corresponsal los entrega físicamente a la SEDPE. Tal periodo puede ser superior a un día teniendo en cuenta los riesgos y costos de trasladar el efectivo, especialmente en regiones apartadas o con baja presencia financiera.

Dada esta dinámica de operación, se considera necesario modificar el artículo mencionado para precisar que en el desarrollo de las operaciones con corresponsales, las SEDPE que cumplan el requerimiento de manejo de efectivo descrito utilizando recursos propios o de terceros hasta el

momento en que el corresponsal deposite físicamente los recursos en las SEDPE y siguiendo las instrucciones que para el efecto determine la Superintendencia Financiera, no están dando crédito a los corresponsales sino que se trata de un manejo operativo propio del hecho de contar con una red de corresponsales.

Al respecto es importante mencionar que el crédito se enmarca en el contrato de mutuo que es un contrato en el que una parte entrega a otra cierta cantidad de cosas fungibles con cargo a restituir otras tantas del mismo género y calidad (artículo 2221 del Código Civil). Cuando el mutuo es mercantil, como lo sería en el caso de las SEDPE por su condición de comerciantes, el contrato es oneroso y en ese sentido el Código de Comercio establece que salvo pacto expreso en contrario, el mutuuario deberá pagar al mutuante los intereses legales comerciales de las sumas de dinero o del valor de las cosas recibidas en mutuo (artículo 1163 del Código de Comercio).

En el caso de los corresponsales, consideramos que no se dan propiamente algunos de los elementos del mutuo comercial ya que, en primer lugar, la SEDPE no le entrega al corresponsal una suma de dinero para que se la restituya sino que el corresponsal tiene un mandato de la SEDPE para recibir unos recursos a su nombre y debe transferírseles en un plazo. De otro lado, la SEDPE no le cobra un interés al corresponsal por esta operación. Se trata entonces de una figura jurídica distinta, en la cual el corresponsal recibe unos recursos que son de la SEDPE y debe entregarlos a esta en un plazo que estará determinado por diversos factores tales como la ubicación geográfica del corresponsal, entre otros.

En tal sentido se propone la siguiente modificación al artículo 2.1.15.3.2 del Decreto 2555 de 2010:

“Artículo 2.38.1.1.4. Manejo de Efectivo. Los recursos captados por las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos - SEDPE deberán mantenerse en depósitos en el Banco de la República en los términos y condiciones que autorice su Junta Directiva y/o en depósitos a la vista en establecimientos de crédito. El cumplimiento de este requerimiento deberá realizarse al cierre diario de las operaciones y su verificación se realizará de conformidad con las instrucciones que sobre el particular establezca la Superintendencia Financiera de Colombia.

Para las operaciones realizadas a través de corresponsales, la SEDPE podrá cumplir el requisito de manejo de efectivo de que trata este artículo utilizando recursos diferentes de los captados. El uso de estos recursos responde a un proceso operativo propio del manejo del efectivo en las redes de corresponsales y no constituye un crédito a favor de estos.”

- **Trámite ordinario de apertura de un depósito electrónico**

De conformidad con el artículo 2.1.15.3.2 del Decreto 2555 de 2010 es necesaria la presencia física del consumidor financiero para efectos de la vinculación por medio del trámite de apertura ordinario de los depósitos electrónicos.

No obstante, a la luz de los estándares internacionales en materia de innovación financiera y particularmente de identificación digital, descritos en la primera parte del documento, se considera procedente que los establecimientos de crédito y las SEDPE puedan adelantar dicho trámite de forma electrónica siempre y cuando cuenten con los mecanismos necesarios y suficientes para cumplir con los requisitos de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo vigentes.

En tal sentido se propone la siguiente modificación al artículo 2.1.15.3.2 del Decreto 2555 de 2010:

“Artículo 2.1.15.3.2 Requisitos para acceder al trámite de apertura ordinario. El trámite ordinario de vinculación de clientes estará disponible para personas naturales y personas jurídicas y para estos efectos, los establecimientos de crédito y Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos - SEDPE deberán adelantar los procedimientos ordinarios en materia de conocimiento del cliente y prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo. El consumidor financiero solamente puede ser titular de un (1) depósito electrónico en cada entidad.

Será necesaria la presencia física del consumidor financiero interesado para efectos de la vinculación por medio del trámite de apertura ordinario de depósitos electrónicos, la cual podrá realizarse en la red de corresponsales, agencias y sucursales de la respectiva entidad financiera.

Los establecimientos de crédito y las SEDPE podrán ofrecer el trámite de apertura ordinaria de forma electrónica siempre y cuando cuenten con los mecanismos para cumplir con los requisitos de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo establecidos por la Superintendencia Financiera de Colombia.”

4. Bibliografía

Banco Mundial (2015) WDR16 Spotlight on Digital Identity. Internet for development.

McKinsey (2016) Digital finance for all: powering inclusive growth in emerging economies.

WEF (2016) A Blueprint for Digital Identity: The Role of Financial Institutions in Building Digital Identity.

Rashid N. y Staschen S. (2016) Unlocking Financial Inclusion Using Biometrically Verified SIMs. CGAP.

Decreto Único 2555 de 2010.

Exposición de motivos, Ley 1328 de 2009.