



Ajustes normativos al ecosistema de pagos de bajo valor

**Unidad de Proyección
Normativa y Estudios de
Regulación Financiera -
URF**

Bogotá – Colombia
Febrero 2025

Autores:

Mariana Aya Guerrero
Subdirectora - SDM

Paola Peña Rodríguez
Asesora - SDM

Andrés Felipe Clavijo Bolaños
Asesor - SDM

Martín Quiñones Mogollón
Asesor - SDM

Palabras Clave:

Esquemas bilaterales

Riesgo de interrupción

**Órdenes de pago y
transferencias de fondos
inmediatas e interoperadas**

Operaciones intra-entidad

Consejo Nacional de Pagos

Actividad de adquisición

Documento Técnico





Resumen

Este documento técnico sustenta las propuestas consignadas en el proyecto de decreto *“Por medio del cual se modifica el Libro 17 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 y se dictan otras disposiciones”*.

El proyecto de decreto plantea las siguientes disposiciones: i) requisitos de información y de gestión de riesgos para los esquemas bilaterales que compensan y liquidan operaciones inter-entidad sin la participación de un Sistema de Pago de Bajo Valor (SPBV); ii) medidas para mitigar el riesgo de interrupción en la prestación de servicios transaccionales; iii) deber de prestar servicios de pagos inmediatos e interoperados; iv) reglas asociadas a las operaciones intra-entidad; v) la creación del Consejo Nacional de Pagos; y vi) ajustes asociados a la autorización de la actividad de adquirencia a las Cooperativas de Ahorro y Crédito de categoría plena.

Estas iniciativas tienen como objetivo: i) promover la adopción los pagos digitales en el país; ii) proteger la confianza de sus usuarios; y iii) promover el desarrollo del ecosistema de pagos en un marco de transparencia, seguridad e innovación. Por otra parte, estas disposiciones se alinean con los objetivos de política pública definidos por el Gobierno nacional en materia de inclusión financiera y promueven la generación de información transaccional que posteriormente habilita el acceso a nuevos productos y servicios financieros.

Este documento incorpora ajustes derivados de los comentarios recibidos al proyecto de decreto entre el 7 y el 21 de octubre de 2024. Los comentarios y las consideraciones de la URF frente a cada uno de ellos pueden ser consultados en el Informe de Observaciones publicado en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



Tabla de contenido

Resumen	2
1. Introducción	4
2. Propuesta normativa	7
2.1. Esquemas bilaterales de compensación y liquidación	7
2.2. Liquidación en establecimiento de crédito	12
2.3. Mitigación del riesgo de interrupción en la prestación de servicios transaccionales.....	17
2.4. Deber de prestar servicios de pago inmediatos e interoperados	25
2.5. Reglas asociadas a la prestación de órdenes de pago y transferencias de fondos intra-entidad	33
2.6. Consejo Nacional de Pagos.....	40
2.7. Actividad de adquirencia por parte de las Cooperativas de Ahorro y Crédito de categoría plena	43
3. Bibliografía	45



1. Introducción

El sistema financiero y el ecosistema de pagos atraviesan una revolución digital. Las nuevas tecnologías, el procesamiento de datos y la entrada de nuevos competidores han cambiado la forma en la que la sociedad interactúa con el dinero y los servicios financieros (BIS, 2023). En este contexto, actores públicos y privados adelantan esfuerzos para que los pagos digitales sean cada vez más rápidos, seguros y asequibles.

La literatura especializada indica que la adopción de pagos digitales aporta al desarrollo económico (Aguilar et al, 2023). Según el Banco de Pagos Internacionales (BIS), un incremento de un punto porcentual en el uso de pagos digitales está asociado con: i) un incremento de 0,04 puntos porcentuales en la productividad total de los factores, ii) un incremento de 0,10 puntos porcentuales en el PIB per cápita, y iii) una reducción de 0,06 puntos porcentuales en el empleo informal. Estos efectos se derivan de la formalización de los comercios, la inclusión financiera y de la generación de información transaccional que posteriormente habilita el acceso a nuevos productos y servicios financieros.

En Colombia, el ecosistema de pagos digitales ha tenido un desarrollo dinámico en los últimos años. La proporción de operaciones monetarias realizadas a través de canales digitales pasó de 19,2% en 2013 a 64,2% en 2023¹. Por su parte, el número de transferencias electrónicas realizadas por persona al año pasó de 5 en 2014 a 36 en 2022². Durante 2023, el país realizó 1.959 millones de transferencias electrónicas por un monto total de \$1.849 billones de pesos (1,17 veces el PIB)³.

Este desarrollo tiene como base los logros alcanzados en materia de inclusión financiera y conectividad. En la última década, la proporción de adultos que contaban con al menos un producto de depósito pasó de 70,3% en 2013 a 93,9% en 2023⁴; y el número de cuentas de depósito activas pasó de 49% en 2013 a 80% en 2023⁵. En cuanto a conectividad, a cierre de 2023, 9 de cada 10 personas en Colombia reportaron tener acceso a internet móvil, lo cual ha viabilizado el crecimiento de las operaciones monetarias a través de canales digitales⁶.

Los depósitos electrónicos de apertura simplificada, también conocidos como billeteras digitales, han sido uno de los principales exponentes de este crecimiento. En materia de adopción, el número de depósitos electrónicos en el país pasó de 3,8

¹ Cifras del *Reporte de Operaciones* y el formato 413 de la Superintendencia Financiera de Colombia.

² Cifras del *Reporte de la Infraestructura Financiera* (RIF) del Banco de la República a corte de octubre de 2023

³ Cifras del *Reporte de Inclusión Financieras* del programa Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera de Colombia a 2023. La cifra comprende transacciones realizadas a través de cuentas de ahorro, depósitos de bajo monto y depósitos ordinarios

⁴ Cifras del *Reporte de Inclusión Financieras* del programa Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera de Colombia a 2013 y 2023.

⁵ Se entiende que un producto de depósito se encuentra activo cuando reporta al menos una transacción en los últimos 6 meses.

⁶ Cifras del *Boletín trimestral del sector TIC* a cuarto trimestre de 2023, publicado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones.



millones en 2013 a 41,5 millones en 2023⁷. En materia de uso, su transaccionalidad alcanzó niveles de 1.696 millones de operaciones al año por un valor agregado de \$141 billones de pesos en 2023. Estas cifras equivalen a más de 4 veces los valores reportados en 2021 (423 millones de operaciones por un monto agregado de \$35 billones de pesos).

Por otra parte, la industria ha impulsado el desarrollo de nuevas facilidades de pago que buscan mejorar la experiencia de los usuarios al realizar operaciones en línea. Durante 2023, ACH Colombia, a través del botón de pagos PSE, facilitó la iniciación de 2,1 millones de transacciones diarias por un monto aproximado de \$2 billones de pesos diarios⁸. Este volumen transaccional equivale a 22,7 veces en número y a 4,1 veces en monto el volumen procesado por PSE en 2013. Asimismo, el comercio electrónico se ha visto impulsado por el desarrollo de enlaces para realizar pagos en línea que facilitan el comercio electrónico a través de redes sociales (como WhatsApp, Instagram o Facebook) o páginas web (Banco de la República, 2024).

Adicionalmente, el sector privado ha implementado iniciativas de pagos inmediatos. ACH Colombia inauguró a comienzos de 2020 el servicio de transferencias inmediatas “*TransfiYA*” que permite realizar transacciones entre personas (P2P) en menos de 10 segundos 24/7/365. A cierre de 2023, este sistema reportó 138 millones de transacciones, 12 millones de usuarios y 20 entidades financieras vinculadas⁹. Por su parte, Redeban habilitó a inicios de 2023 el servicio de pagos inmediatos “*Entre-Cuentas*” que permite realizar transacciones P2M, P2eM, P2G, G2P y B2B a través de la lectura de códigos QR interoperables¹⁰. A junio de 2024, este sistema reportó 2 millones de comercios inscritos, 12 entidades financieras vinculadas y 38,6 millones de transacciones procesadas¹¹.

Por su parte, la industria Fintech reportó que la vertical de pagos se consolidó como el segundo segmento más importante de su ecosistema, que a primer trimestre de 2024 agrupó 394 entidades de base tecnológica (Finnovista, 2024). En particular, aproximadamente 124 Fintechs que operan en el país (31,5% del total) participan en los segmentos de pagos y remesas¹².

Desde el sector público, el Banco de la República ha liderado el análisis, diseño e implementación de un esquema que garantice la interoperabilidad entre los

⁷ La cifra de 2013 está compuesta por Cuentas de Ahorro Electrónicas (CAE) activas, Cuentas de Ahorro de Trámite Simplificado (CATS) activas y Depósitos Electrónicos (DE) activos. Por su parte, la cifra de 2023 está compuesta por Depósitos de Bajo Monto (DBM) activos, Depósitos de Bajo Monto Inclusivos (DBMI) activos y Depósitos Ordinarios (DO) activos.

⁸ Cifras del *Reporte de la infraestructura financiera e instrumentos de pago* del Banco de la República (2024).

⁹ Cifras tomadas de: <https://www.transfiya.com.co/home/-/blogs/el-auge-de-las-transferencias-inmediatas-en-colombia/maximized>

¹⁰ P2M hace referencia a transacciones persona-comercio, P2eM a transacciones persona-comercio electrónico, P2G a transacciones persona-gobierno, G2P a transacciones gobierno-persona y B2B a transacciones entre empresas.

¹¹ Datos presentados en el foro “Estabilidad y Transformación del Sector Financiero” realizado en Julio de 2024 por la Asociación de Compañías de financiamiento (AFIC).

¹² Datos presentados por Colombia Fintech en el Latam Fintech Market (2024).



diferentes Sistemas de Pago de Bajo Valor Inmediatos (SPBVI) que operan en el país. Estos esfuerzos se han materializado en múltiples disposiciones normativas como el artículo 104 del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, la Resolución Externa 6 de 2023 y la Circular Reglamentaria Externa (CRE) DSP-465 de 2024. Asimismo, el Banco de la República avanza en el diseño y la estructuración de una infraestructura tecnológica que viabilice la interoperabilidad entre cámaras y la liquidación en tiempo real de sus operaciones; así como en la creación de un SPBVI que promueva la competencia, el acceso y la calidad en la prestación de sus servicios.

Por otra parte, el Gobierno nacional ha avanzado en su agenda regulatoria para promover la digitalización de los pagos en la economía. Estos cambios regulatorios incluyen: i) el Decreto 222 de 2020 que actualizó las normas relativas a los depósitos electrónicos y a la autorización de la corresponsalía digital y móvil; ii) el Decreto 1692 de 2020 que actualizó el marco regulatorio de los SPBV, precisó las actividades del sistema, definió los participantes y sus deberes, fortaleció disposiciones de gobierno corporativo y elevó los estándares de transparencia e interoperabilidad del sistema; y iii) el Decreto 1297 de 2022 que introdujo la actividad de iniciación de pagos al marco regulatorio.

A pesar de los esfuerzos mencionados, el efectivo sigue siendo el instrumento de pago preferido en Colombia¹³. La encuesta más reciente del Banco de la República (2023-II), indica que el 77,8% del total de los pagos habituales en el país se realizan en efectivo. El número total de transacciones electrónicas por persona al año aún es relativamente bajo si se compara con algunos referentes internacionales (36 vs +200) (Banco de la República, 2023)¹⁴. Asimismo, el monto total de operaciones monetarias realizadas a través del sistema financiero como proporción del PIB ha disminuido, pasando de 7,8 veces el PIB en 2019 a 6,3 veces el PIB en 2023 (Banca de las Oportunidades, 2024).

En este contexto, la Unidad de Regulación Financiera (URF) presenta en este documento técnico, y en el proyecto de decreto que lo acompaña, una serie de propuestas normativas orientadas a: i) promover la adopción de pagos digitales en el país; ii) proteger la confianza de sus usuarios; y iii) promover el desarrollo del ecosistema de pagos en un marco de transparencia, seguridad e innovación.

El presente documento se divide en 8 secciones, siendo la primera esta introducción. La segunda aborda los esquemas bilaterales que compensan y liquidan operaciones inter-entidad sin la participación de un SPBV. La tercera y la cuarta consideran medidas para mitigar el riesgo de interrupción en la prestación de servicios transaccionales. La quinta plantea una medida para promover la consolidación de un sistema de pagos inmediatos interoperado. La sexta establece

¹³ Resultados de la encuesta de percepción sobre el uso de los instrumentos para los pagos habituales en Colombia del Banco de la República (2023).

¹⁴ De acuerdo con cifras publicadas por el Banco de la República a 2021, la transaccionalidad en países como Suecia, Alemania, Bélgica y Corea del Sur ascienden a 229, 228, 213 y 207 operaciones per cápita.



reglas asociadas a la prestación de operaciones intra-entidad. La séptima plantea la creación del Consejo Nacional de Pagos; y la octava propone ajustes asociados a la autorización de la actividad de adquirencia a las Cooperativas de Ahorro y Crédito de categoría plena.

2. Propuesta normativa

2.1. Esquemas bilaterales de compensación y liquidación

La constante innovación en el ecosistema de pagos se ha reflejado en iniciativas que buscan promover la eficiencia, reducir los costos de procesamiento y mejorar la experiencia de los usuarios finales. Desde el sector privado, diversas entidades han implementado esquemas bilaterales que compensan y liquidan transacciones inter-entidad sin la participación de una Entidad Administradora de SPBV (EASPBV). Esta sección analiza los riesgos y beneficios asociados a esta figura y justifica la necesidad de contar con adecuados reportes de información y sistemas de gestión de riesgos que preserven la transparencia y la seguridad del ecosistema de pagos.

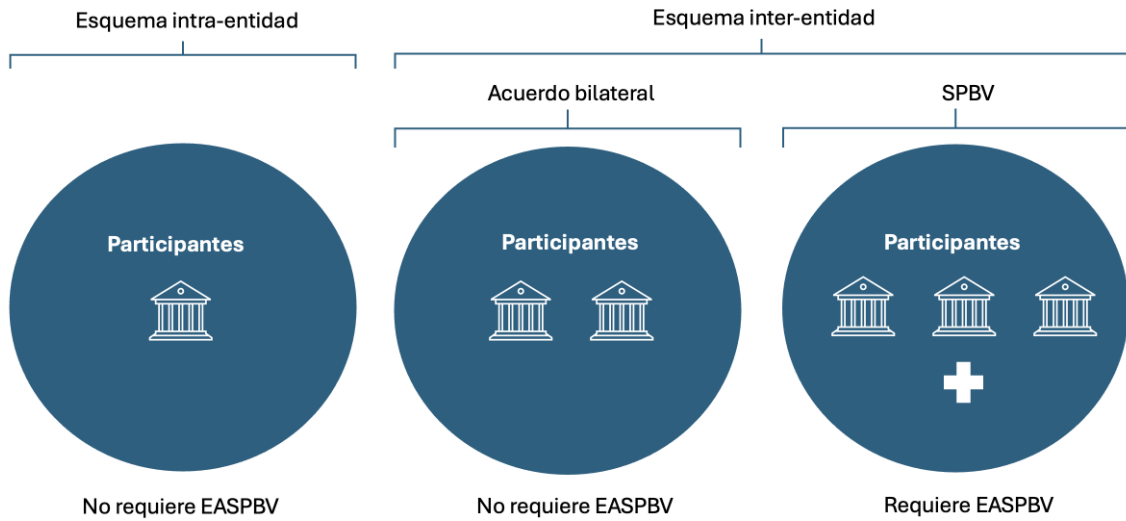
El criterio para determinar si es necesario utilizar los servicios de una EASPBV para procesar transacciones inter-entidad se encuentra en los numerales 21 y 22 del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010. Por una parte, el numeral 22 establece que la participación de una EASPBV es necesaria cuando las transacciones se realizan en el marco de un *Sistema de Pago de Bajo Valor*¹⁵. Por su parte, el numeral 21 establece que un *Sistema de Pago* solo es considerado como tal cuando en él actúen en calidad de participantes tres o más entidades financieras¹⁶.

Los esquemas bilaterales de compensación y liquidación, al no cumplir con el número mínimo de participantes, no son considerados normativamente como un *Sistema de Pago* y, por tal motivo, no requieren de la intermediación de una EASPBV. Asimismo, el procesamiento de las transacciones intra-entidad tampoco requiere de una EASPBV, dado que la punta emisora y la punta receptora se encuentran en la misma entidad. En este sentido, la necesidad de que intermedie una EASPBV se puede ilustrar de la siguiente manera (ver gráfica 1):

Gráfica 1. ¿Cuándo es necesario la participación de una EASPBV?

¹⁵ “**Sistema de Pago de Bajo Valor:** (...) En los sistemas de pago de bajo valor, para el procesamiento de órdenes de pago o transferencias de fondos entre la entidad emisora y el adquirente o la entidad receptora, se requiere de una entidad administradora de sistema de pago de bajo valor”. (Numeral 22 del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010).

¹⁶ “**Sistema de Pago:** (...) En todo caso, un sistema de pago solo será considerado como tal cuando actúen, en calidad de participantes, tres (3) o más instituciones vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, cooperativas multiactivas con sección de ahorro y crédito o cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, inscritas en el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, Fogacoop”. (Numeral 21 del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010).

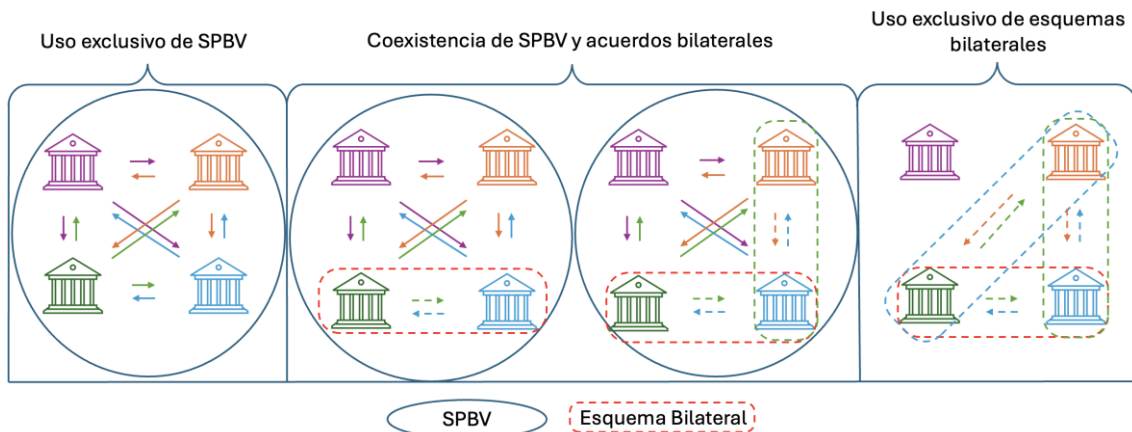


Fuente: URF

Los esquemas bilaterales de compensación y liquidación conllevan tanto riesgos como beneficios para el ecosistema de pagos. Entre los riesgos se resalta la potencial transición a una infraestructura descentralizada con bajos niveles de interoperabilidad. Entre los beneficios se resalta la reducción de costos de procesamiento y la generación de eficiencias económicas y operativas para los participantes.

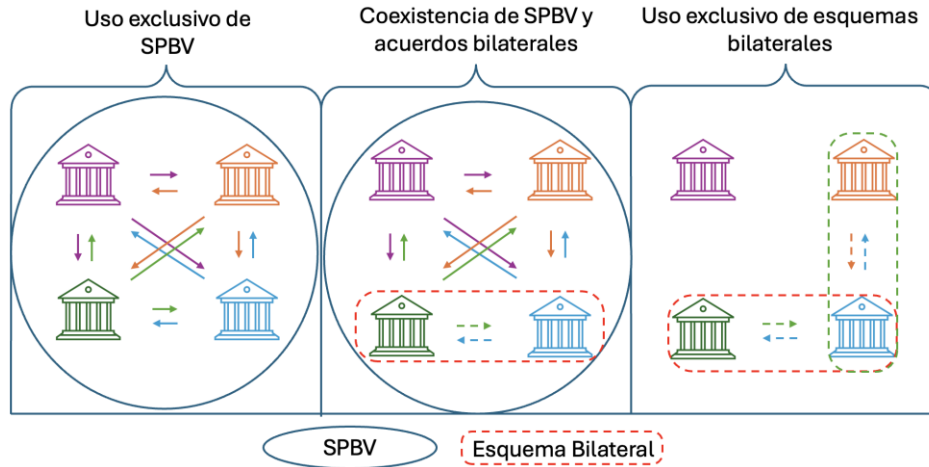
El riesgo de transición a una infraestructura descentralizada se puede materializar a través de dos procesos. El primero corresponde a un escenario en el cual las entidades migran paulatinamente de un SPBV a esquemas bilaterales para procesar transacciones inter-entidad (ver gráfica 2). El segundo corresponde a un escenario en el cual las entidades con mayor volumen transaccional pactan acuerdos bilaterales entre sí y se retiran del SPBV, lo cual reduce los incentivos de las demás entidades financieras para continuar participando en el SPBV (Ver gráfica 3).

Gráfica 2. Descentralización por masificación de acuerdos bilaterales.



Fuente: URF

Gráfica 3. Descentralización por acuerdos bilaterales entre las principales entidades emisoras.



Fuente: URF

Los acuerdos bilaterales son por naturaleza cerrados, pues la vinculación de un tercer participante requeriría su transición a un SPBV, el cual estaría sujeto a los requisitos normativos de libre acceso establecidos en el Decreto 2555 de 2010¹⁷. Por otra parte, los acuerdos bilaterales son pactados en función del beneficio que ambas partes reciben por su interacción. En un escenario en el que predominan los esquemas bilaterales, estas características limitarían el acceso a nuevos competidores y la competitividad de entidades emisoras que por su tamaño no sean lo suficientemente atractivas para generar un acuerdo bilateral.

Por otra parte, los esquemas bilaterales reducen la interoperabilidad del ecosistema y, por lo tanto, la capacidad de los usuarios de diferentes entidades emisoras para realizar pagos y transferencias entre sí. Bajo un esquema en el que predominen los acuerdos bilaterales, la interoperabilidad ya no se predicaría de la capacidad de los SPBV para interconectarse entre sí, como promueve el Banco de la República, sino del número de acuerdos bilaterales que tenga cada entidad. Considerando que actualmente operan 49 entidades emisoras en el mercado, la interoperabilidad plena se lograría con la consolidación de 1.176 acuerdos bilaterales¹⁸.

Los riesgos de descentralización y baja interoperabilidad son mitigados parcialmente por la propuesta de obligatoriedad que plantea el artículo 2.17.5.1.2 del proyecto de decreto que acompaña este documento técnico. El deber de ofrecer el servicio de Órdenes de Pago y Transferencias de Fondos Inmediatas (OPFTI) implica, en la práctica, que las entidades emisoras que superen un umbral de depósitos a la vista activos participarán en un SPBVI. Como resultado de este requisito, la infraestructura para procesar transacciones inter-entidad estaría caracterizada por una coexistencia entre acuerdos bilaterales y SPBVI. Esta

¹⁷ Artículo 2.17.1.1.4 del Decreto 2555 de 2010.

¹⁸ Resultado de la combinación $C(n,k) = n!/k!(n-k)!$, donde $n=49$ y $k=2$.



coexistencia garantizaría la interoperabilidad del ecosistema de pagos y evitaría afectaciones en materia de acceso y competencia.

En cuanto a los beneficios de los esquemas bilaterales, los actores que los implementan resaltan la reducción de costos y la generación de eficiencias económicas y operativas. En particular, estas entidades resaltan que, gracias a las economías de escala y a eficiencias construidas internamente entre entidades que tienen propósitos y objetivos compartidos, el procesamiento de transacciones inter-entidad resulta menos costoso a través de esquemas bilaterales que a través de un SPBV. Desde su perspectiva, los esquemas bilaterales son alternativas que fomentan el uso eficiente de la infraestructura del ecosistema de pagos y son resultado de un proceso de innovación y desarrollo entre entidades financieras.

Adicionalmente, estos actores resaltan que los esquemas bilaterales: i) brindan una mayor flexibilidad para realizar ajustes y actualizaciones al sistema; ii) se basan en una comunicación directa que disminuye los tiempos de procesamiento, eleva la disponibilidad del servicio y facilita la implementación de controles y validaciones para gestionar el riesgo de fraude; y iii) disminuyen los puntos de falla, facilitan los procesos de auditoría y reducen la exposición a riesgos de terceros.

Actualmente no se cuenta con cifras oficiales que permitan determinar con certeza el número de esquemas bilaterales que existen en el país, ni el volumen transaccional que estos procesan. Asimismo, no se cuenta con información que permita tener claridad sobre su funcionamiento. En julio de 2024, la URF realizó una encuesta de carácter voluntario que permitió identificar que actualmente operan más de 20 esquemas bilaterales en el país y que uno adicional se encuentra en proceso de estructuración¹⁹. De la totalidad de estos esquemas, 16 gestionan el procesamiento de transacciones P2P y 6 se enfocan en transacciones P2M / P2eM.

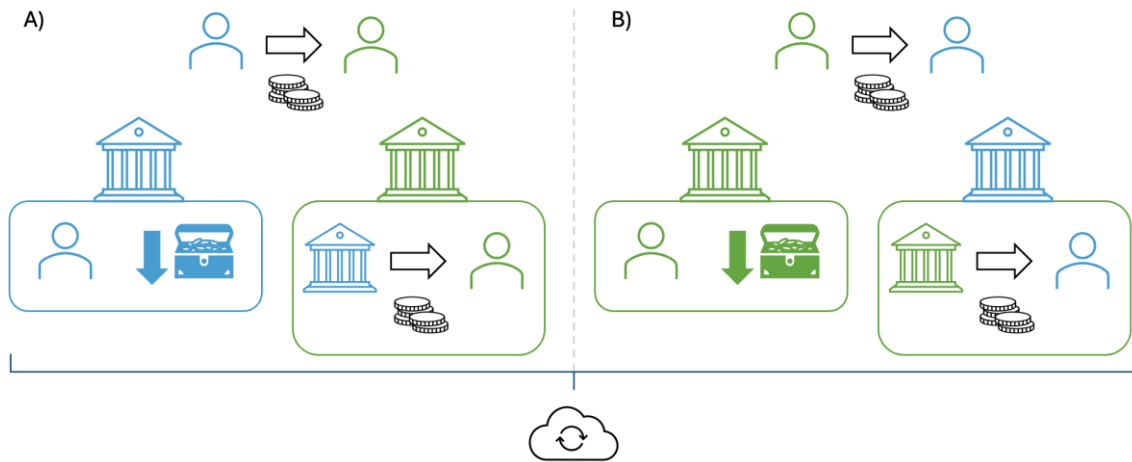
Los resultados de la encuesta también permitieron identificar 3 modelos operativos bajo los cuales se estructuran los esquemas bilaterales. A continuación, se presenta una breve descripción de cada uno de ellos:

- El primer modelo permite el procesamiento de transacciones P2P y se estructura mediante la apertura de cuentas corrientes recíprocas, también denominadas cuentas puente, en cada una de las entidades emisoras. Estas cuentas tienen la función de abonar al beneficiario los recursos de las operaciones inter-entidad, lo cual en la práctica se materializa a través de una transacción intra-entidad (ver gráfica 4). Los flujos transaccionales son registrados en bases de datos de registro distribuido, tipo *Blockchain*, y las cuentas recíprocas son pre-fondeadas periódicamente²⁰.

¹⁹ La URF recibió respuesta por parte de 16 entidades emisoras.

²⁰ El sistema de pagos inmediatos “Entre-cuentas” de Redebán utiliza un esquema similar de cuentas puente que mantiene en las entidades emisoras y receptoras. Para mayor información sobre su funcionamiento ver: Sombreado 1 “Entre-cuentas, el nuevo servicio para realizar pagos inmediatos de Redebán” en el *Reporte de la infraestructura financiera e instrumentos de pago* del Banco de la República (2024).

Gráfica 4. Ilustración de esquemas bilaterales basados en cuentas recíprocas.



Fuente: URF

- El segundo esquema permite el procesamiento de transacciones P2P y se estructura mediante sistemas computacionales que permiten el intercambio de información transaccional y la compensación contable de las operaciones. Ambas entidades validan diariamente el resultado de la compensación a través de un proceso de conciliación, verifican que los recursos hayan sido debitados y/o acreditados de/en las cuentas de sus respectivos clientes y finalmente efectúan el proceso de liquidación neta utilizando la Cuenta Única de Depósito (CUD) que cada entidad tiene en el Banco de la República. Este modelo requiere de un acuerdo previo entre las entidades emisoras, lo cual no necesariamente tiene que ocurrir en el modelo 1 y 3.
- El tercer modelo se enfoca en el procesamiento de transacciones P2M y tiene como objetivo abrir aquellos esquemas de pago cerrados, que son creados entre entidades emisoras y comercios aliados. En estos esquemas, las entidades financieras emiten instrumentos de pago en alianza con un comercio, y en ocasiones con las franquicias, los cuales solo pueden ser utilizados en la red de comercios adquiridos por la entidad financiera emisora. En este sentido, las transacciones procesadas en estos esquemas son principalmente operaciones intra-entidad.

Los acuerdos bilaterales permiten abrir este tipo de esquemas cerrados a comercios que no cuenten con un producto de depósito en la entidad financiera emisora a través de la actividad de adquirencia. Para ello, el adquirente vigilado abre una cuenta de depósito en la entidad emisora del esquema cerrado y agrega allí la totalidad de pagos recibidos por los comercios ajenos al esquema. Este proceso garantiza que los recursos de dichas transacciones cumplen con el requisito de salir de un medio de pago emitido por la entidad emisora y ser recibidos en un producto de depósito de la misma entidad. Posteriormente, el adquirente vigilado abona los recursos de los comercios externos al esquema cerrado en sus respectivas entidades financieras mediante operaciones inter-entidad canalizadas a través de un SPBV.



Los esquemas bilaterales estructurados bajo los modelos 1 y 3 plantean retos en materia de transparencia. Lo anterior, debido a que estos esquemas utilizan operaciones intra-entidad para procesar transacciones que de cara al sistema son inter-entidad.

Considerando todo lo anterior, y en especial los potenciales riesgos y beneficios de los esquemas bilaterales, es necesario realizar un análisis más profundo que permita tomar decisiones regulatorias en la materia. Este análisis requiere de información clara sobre el número de esquemas bilaterales que operan en el país, sus participantes, su volumen transaccional y los procedimientos que utilizan para mitigar el riesgo de incumplimiento.

En este sentido, el proyecto de decreto incluye una obligación de reporte de información por parte de las entidades emisoras y receptoras que participen en esquemas bilaterales de compensación y liquidación de operaciones inter-entidad a la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). Esta información deberá permitir, además, realizar una correcta clasificación de las operaciones inter-entidad, que actualmente son reportadas como operaciones intra-entidad.

Las particularidades de los esquemas bilaterales hacen que no sea viable exigirles el mismo marco normativo que les aplica a los SPBV. Aunque en ambos casos se realiza un proceso de compensación y liquidación de operaciones inter-entidad, el primero corresponde a un esquema cerrado y desintermediado y el segundo a un esquema abierto e intermediado. En este sentido, disposiciones normativas como las de libre acceso, interoperabilidad, gobierno corporativo, gestión de conflictos de interés y revelación de información a participantes, entre otras contenidas en el Título 2 del Libro 17 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010, no resultan aplicables a los esquemas bilaterales de compensación y liquidación.

No obstante, con el objetivo de preservar la seguridad y confianza en el ecosistema de pagos, el proyecto de decreto requiere que las entidades emisoras y receptoras que participan en esquemas bilaterales: i) cuenten con sistemas adecuados para administrar los riesgos asociados a esta actividad, ii) implementen estándares técnicos y operativos que permitan procesar las Órdenes de Pago y Transferencias de Fondos (OPTF) en condiciones de seguridad, transparencia y eficiencia; y iii) informen a la SFC el momento a partir del cual las OPTF serán firmes, irrevocables, exigibles y oponibles a terceros. Estas disposiciones se alinean con los deberes aplicables a las EASPBV establecidos en los numerales 5, 6 y 7 del artículo 2.17.2.1.5 y el artículo 2.17.2.1.17 del Decreto 2555 de 2010.

2.2. Liquidación en establecimiento de crédito

Un elemento fundamental de todo sistema de pagos es la infraestructura que soporta las cuentas de depósito utilizadas para liquidar las posiciones resultantes del proceso de compensación. En Colombia, el marco normativo indica que este



proceso se puede realizar utilizando cuentas de depósito en el Banco de la República o cuentas corrientes o de ahorro en un Establecimiento de Crédito (EC)²¹.

Actualmente, seis EASPBV realizan el proceso de liquidación utilizando los sistemas electrónicos del Banco de la República (SEBRA), ya sea a través de una cuenta CUD a nombre propio o a nombre de un establecimiento bancario²². Por su parte, una EASPBV opera un esquema dual, utilizando la infraestructura de un establecimiento bancario para liquidar operaciones intra-SPBVI y la infraestructura del Banco de la República para liquidar operaciones inter-SPBVI (ver gráfica 5)^{23,24}.

Gráfica 5. Distribución de SPBV por infraestructura utilizada para el proceso de liquidación.



Fuente: URF con base en reglamentos de los SPBV.

El uso de la infraestructura de un tercero para efectuar el proceso de liquidación expone a los SPBV a riesgos ajenos a su actividad. Los resultados del último *Financial Stability Assessment Program* (FSAP), realizado en Colombia en 2021 por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, resaltaron la exposición de los SPBV a proveedores de infraestructura y recomendaron monitorear y gestionar los riesgos asociados a esta exposición. Asimismo, resaltaron el impacto que podría tener esta exposición en la resiliencia del sistema de pagos.

“To the extent that outsourcing and reliance on critical service providers becomes more prevalent, identify measures to monitor and manage

²¹ Numeral 12 del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010.

²² El SPBV administrado por Redeban utiliza la cuenta CUD de Bancolombia en el Banco de la República para liquidar las posiciones resultantes del proceso de compensación. Por su parte, Visa Colombia Support Services utiliza la cuenta CUD de Citibank, quien actúa como agente liquidador del SPBV.

²³ El SPBV administrado por Visionamos utiliza la infraestructura de cuentas de depósito del Banco Coopcentral para liquidar las operaciones que se procesan al interior de su sistema; y utiliza la cuenta CUD del Banco Coopcentral en el Banco de la República para liquidar las operaciones que tienen como entidad receptora una entidad que hace parte de otro SPBV.

²⁴ Las operaciones Inter-SPBVI son aquellas realizadas entre participantes de diferentes SPBVI para procesar órdenes de pago y/o transferencias de fondos inmediatas. Por su parte, las operaciones intra-SPBVI son aquellas realizadas entre participantes de un mismo SPBVI.



concentration risk and the impact of concentration on the resilience of the payments system as a whole. Both domestic and cross-border coordination are instrumental for this work.” (Banco Mundial & Fondo Monetario Internacional, 2021)²⁵.

En comparación con el uso de la infraestructura del Banco de la República, el uso de la infraestructura de un EC expone a los SPBV a los riesgos propios de la intermediación financiera. En particular, la exposición natural a los riesgos de crédito, mercado y liquidez de un EC hace que la infraestructura del sistema de pagos pueda verse suspendida por una eventual liquidación forzosa administrativa de su proveedor.

La liquidación forzosa administrativa de un EC conlleva una orden de cumplimiento inmediato que da apertura a un proceso concursal que se rige por los principios de universalidad e igualdad entre los acreedores²⁶. En este sentido, la disposición de los recursos por parte de los titulares de las cuentas de depósito se ve suspendida a efectos de que el liquidador pueda determinar el valor cierto de los depósitos que serán excluidos de la masa de la liquidación²⁷. La identificación de los saldos en las cuentas de depósito y la imposibilidad de efectuar movimientos futuros garantiza la consistencia contable del pago del seguro de depósitos o la evaluación de mínimo costo que debe adelantar Fogafín para implementar una “Compra de Activos o Asunción de Pasivos”²⁸.

La interrupción que conlleva una liquidación forzosa administrativa puede tener efectos sistémicos dependiendo del tamaño del SPBV, medido en términos de participantes y volumen transaccional, así como del mercado que este atienda. Un ejemplo de este alcance se encuentra en el SPBV administrado por Visionamos que liquida sus operaciones intra-SPBV utilizando cuentas de depósito en el Banco Coopcentral. Una eventual liquidación forzosa administrativa de dicho banco suspendería la infraestructura que utilizan más de 160 entidades del sector solidario de ahorro y crédito para procesar las OPTF de sus asociados. De acuerdo con Visionamos, en la Red Coopcentral participan cerca de 660 mil usuarios que, en el año 2022, realizaron 9,5 millones de operaciones monetarias por un valor total de \$5,6 billones de pesos.

Una situación similar se presentaría en el caso de una liquidación forzosa administrativa de aquellos bancos que son titulares de la cuenta CUD que utilizan algunos SPBV para realizar su proceso de liquidación. Este es el caso de Redeban y Visa Colombia Support Services, quienes utilizan la cuenta CUD de Bancolombia y

²⁵ Financial Sector Assessment Program - Technical note: Digital Financial Inclusion. Pg. 40.

²⁶ Numeral 1 del artículo 293 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF) y artículo 9.1.3.1.2 del Decreto 2555 de 2010.

²⁷ Literal f) del numeral 2 del artículo 299 del EOSF y literal b) del numeral 2 del artículo 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010.

²⁸ Numeral 4 del artículo 9.1.3.2.2 del Decreto 2555 de 2010 y numeral 3 del artículo 9.1.4.1.4 del Decreto 2555 de 2010.



Citibank, respectivamente, para liquidar las posiciones resultantes del proceso de compensación.

Considerando lo anterior, diversos bancos centrales que adelantan iniciativas de pagos inmediatos han establecido que los procesos de liquidación deben adelantarse utilizando exclusivamente cuentas de depósito en el banco central²⁹. Esta práctica fue adoptada por la Junta Directiva del Banco de la República, al establecer en el artículo 15 de la Resolución Externa 6 de 2023 que la liquidación de las OPTFI se debe ejecutar exclusivamente en cuentas de depósito en el Banco de la República.

Frente a esta discusión, los estándares internacionales definidos por el BIS e IOSCO (2012) indican que, siempre que sea posible, la liquidación monetaria de un SPBV debería realizarse utilizando cuentas de depósito en el Banco Central³⁰. En caso de que los participantes del sistema no cuenten con acceso al banco central, que es el caso de la mayor parte de los participantes del SPBV administrado por Visionamos, dichas autoridades encuentran plausible realizar el proceso de liquidación utilizando la infraestructura de un EC. Lo anterior, siempre y cuando, este cumpla con estrictos criterios de gestión de riesgos. En particular, el BIS e IOSCO (2012) establecen que:

“Si una FMI³¹ realiza sus liquidaciones monetarias con dinero de bancos comerciales, deberá vigilar, gestionar y limitar sus riesgos de crédito y liquidez respecto a los bancos comerciales liquidadores. En particular, una FMI deberá establecer y vigilar el cumplimiento, por parte de sus bancos liquidadores, de criterios estrictos que tengan en cuenta, entre otros aspectos, su reglamentación y supervisión, solvencia, capitalización, acceso a liquidez y fiabilidad operativa. Una FMI deberá vigilar y gestionar además la concentración de exposiciones crediticias y de liquidez a sus bancos liquidadores comerciales”.

Respecto a lo anterior, como evidencia el Libro 1 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 y la Circular Básica Contable y Financiera (CBCF) de la SFC, los EC en Colombia ya cuentan con un marco de regulación y supervisión robusto que propende por una gestión integral de riesgos, incluyendo la gestión del riesgo operacional, y adecuados niveles de capital. Estas disposiciones mitigan en parte el riesgo de interrupción al que se exponen los SPBV que utilizan la infraestructura de un EC para su proceso de liquidación y soportan su participación como infraestructura del ecosistema de pagos en un marco de seguridad y estabilidad.

Por su parte, el marco normativo también exige que las EASPBV documenten e implementen sistemas adecuados para gestionar los riesgos inherentes a su actividad, implementen las medidas necesarias ante la materialización de dichos

²⁹ E.g. PIX en Brasil y RIX-INST en Suecia.

³⁰ Principio 9. Liquidación en Dinero. Principios aplicables a las infraestructuras del sistema financiero.

³¹ Infraestructura del Mercado Financiero, por sus siglas en inglés.



riesgos y diseñen planes de contingencia y de continuidad de negocio orientados a garantizar la continuidad en la prestación de sus servicios^{32,33}. Asimismo, la normativa exige que los representantes legales de los SPBV informen oportunamente a su Junta Directiva cualquier situación o evento de riesgo que comprometa la viabilidad del negocio o la confianza del público y garanticen que se tomen las medidas correctivas necesarias³⁴.

Frente al uso de la infraestructura de un tercero, los lineamientos de la CBCF de la SFC establecen que el plan de continuidad de negocio de los SPBV debe contemplar los riesgos asociados a la interconectividad con otras infraestructuras y/o entidades vigiladas o proveedores³⁵. En estos casos, las EASPBV deben: i) comprender el riesgo operacional asociado a los procesos tercerizados, ii) contar con políticas eficaces para incorporar en su estrategia de gestión de riesgos aquellos derivados de la tercerización y iii) determinar los procesos tercerizados que se consideren críticos³⁶.

Frente a los procesos tercerizados que se determinen como críticos, los lineamientos de la CBCF establecen que las EASPBV deberán: i) definir los criterios y procedimientos a partir de los cuales se seleccionará al tercero; ii) incluir en los contratos celebrados con dichos proveedores niveles de servicios, operación en situaciones contingentes y la gestión de los riesgos operacionales que puedan afectar la prestación del servicio; iii) contar con procedimientos para verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte del tercero; y iv) incluir dentro del alcance de las evaluaciones de gestión de riesgo, las actividades tercerizadas.

Considerando lo anterior, y con el objetivo de fortalecer la resiliencia y la estabilidad de los SPBV, el proyecto de decreto que acompaña este documento técnico establece que: *“las EASPBV que utilicen la infraestructura de un establecimiento de crédito para efectuar su proceso de liquidación deberán gestionar los riesgos operacionales asociados a esta interconectividad aplicando los requisitos de control definidos por la SFC para la tercerización de procesos críticos”*. Esta disposición hace exigible los lineamientos de la SFC indicados en el párrafo anterior, los cuales únicamente aplicaban cuándo la EASPBV establecía autónomamente el uso de la infraestructura de un EC como un proceso crítico.

³² Numeral 5 del artículo 2.17.2.1.5 del Decreto 2555 de 2010 y Sistema de Administración de Riesgos de las Entidades Exceptuadas del SIAR (SARE) – Capítulo XXXII de la CBCF de la SFC.

³³ Conforme a las definiciones establecidas en el Capítulo XXXI de la CBCF de la SFC, **los Planes de Contingencia** son un conjunto de acciones y recursos para responder a las situaciones adversas, fallas e interrupciones específicas de un sistema o proceso, así como para resolver las vulnerabilidades identificadas en los ejercicios de estrés. El plan debe ser realista, viable y coherente con el plan de negocio y apetito de riesgo de la entidad. Por su parte, el **Plan de Continuidad del Negocio** es un conjunto detallado de acciones que describen los procedimientos, los sistemas y los recursos necesarios para responder, recuperar, reanudar y restaurar la operación, en caso de interrupción.

³⁴ Literal b. del numeral 3.2.2 del Capítulo XXXII (SARE) de la CBCF de la SFC.

³⁵ Literal b. del numeral 3.2.1 del Capítulo XXXII (SARE) de la CBCF de la SFC.

³⁶ Numeral 4.3.1.3.1 del del Capítulo XXXI (SIAR) de la CBCF de la SFC, aplicable a las EASPBV por remisión del numeral 1.1. del Capítulo XXXII (SARE) de la CBCF de la SFC.



2.3. Mitigación del riesgo de interrupción en la prestación de servicios transaccionales

La consolidación de un ecosistema de pagos digitales depende, en gran medida, de obtener y mantener la confianza de los usuarios finales. De acuerdo con CGAP (2015), esta confianza se ve afectada cuando los usuarios no pueden realizar o recibir transacciones digitales debido a una falla operativa en los sistemas de su entidad.

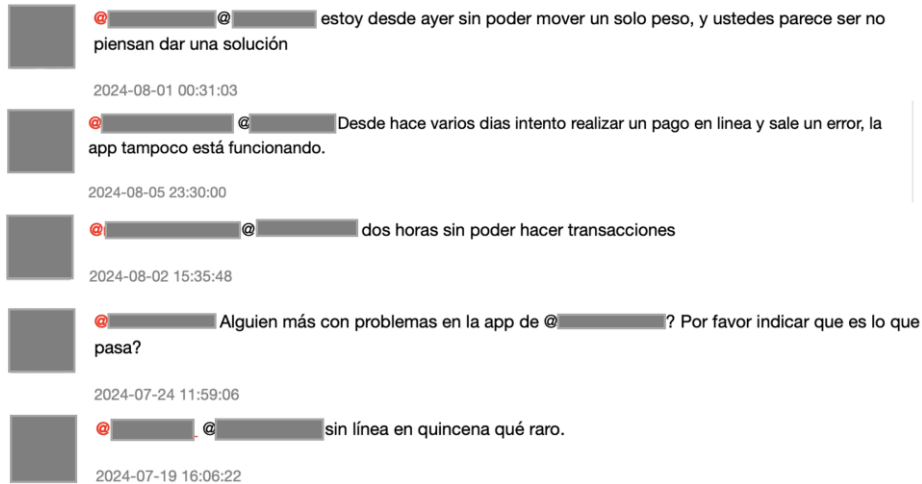
Una falla en los servicios transaccionales puede tener implicaciones económicas directas para los usuarios (CGAP, 2015). Por una parte, estos eventos pueden impedir que los usuarios accedan a sus recursos para pagar bienes o servicios que ya fueron consumidos. Asimismo, estas fallas los exponen a tener que realizar un doble pago, especialmente, cuando el proveedor del bien o servicio no recibe el mensaje de confirmación y solicita que se realice nuevamente la transacción³⁷. Finalmente, una interrupción puede llevar a que un usuario asuma que realizó un pago periódico, cuando en realidad la transacción no se culminó de manera exitosa. En estos escenarios, el usuario se puede ver expuesto a un atraso involuntario en el cumplimiento de sus obligaciones financieras.

Por otra parte, la confianza de los comercios también se ve afectada por fallas en los sistemas transaccionales. En particular, los comercios se exponen a una reducción en sus ventas por no poder recibir pagos digitales o a un potencial incumplimiento en el pago a terceros por no poder disponer de sus recursos. Asimismo, los comercios se exponen a proveer bienes o servicios sin tener la certeza de que recibieron el pago correspondiente por estos. Ante la incertidumbre generada por un fallo, algunos comercios requieren a sus clientes garantías de pago o datos de contacto e identidad.

La materialización del riesgo de interrupción tiene mayores repercusiones en la confianza del público cuando ocurre en fechas de alta transaccionalidad como lo son a mitad y a fin de mes. Además, este riesgo operacional puede mutar en un riesgo reputacional que se expande rápidamente a través de medios de comunicación masiva o redes sociales (ver gráfica 6).

Gráfica 6. Transformación del riesgo operacional en riesgo reputacional.

³⁷ De acuerdo con CGAP (2015), una caída en los sistemas o una falla en la integración de diferentes infraestructuras puede interrumpir transacciones en curso, especialmente, cuando el servicio falla antes de que los recursos sean acreditados en la cuenta del usuario receptor. En estos escenarios, los recursos se mantienen en un “limbo” que limita el acceso de los recursos por ambas partes hasta que la red reanude sus servicios y la transacción pueda ser completada o rechazada.

Fuente: DOWNDetector³⁸

Cuando el riesgo de interrupción se materializa en las principales entidades emisoras del país, su alcance puede limitar la capacidad de gran parte de la población adulta para realizar pagos y transferencias de bajo valor. A marzo de 2024, las dos principales entidades emisoras del país reportaron 35,1 y 14,4 millones de productos transaccionales activos, respectivamente, tales como cuentas de ahorro, depósitos de bajo monto, depósitos de bajo monto inclusivos y depósitos ordinarios³⁹. En este sentido, una interrupción en la prestación de sus servicios limitaría la transaccionalidad de un número de clientes equivalente al 91,9% y 37,7%, respectivamente, de las personas adultas en Colombia⁴⁰.

Por último, el riesgo de interrupción también afecta la vinculación de nuevos clientes y la profundización financiera en clientes ya existentes (CGAP, 2015). Los clientes potenciales pueden mostrar resistencia a adoptar medios de pago digitales por una percepción de riesgo generada en problemas de terceros. Por su parte, los clientes existentes pueden limitar el uso de sus medios de pago digitales como resultado de la incapacidad de acceder a sus propios recursos. En ambos escenarios, las entidades emisoras dejan de generar información transaccional que posteriormente puede habilitar la oferta de nuevos productos financieros con un mayor margen de rentabilidad (e.g. productos de crédito).

En países como Brasil, el Banco Central ha buscado mitigar el riesgo de interrupción en su sistema de pagos inmediatos “PIX” mediante la exigencia de niveles mínimos de disponibilidad. En particular, esta autoridad exige que las entidades que superen una participación del 2% en el total de transacciones realizadas a través de PIX garanticen un nivel mínimo de disponibilidad mensual del 99,5%. El nivel mínimo de disponibilidad se reduce para los demás participantes a medida que disminuye su relevancia en el sistema de pagos inmediatos (ver tabla 1).

³⁸ <https://downdetector.com.co>

³⁹ Cifras tomadas del formato 534 “Uso de productos y servicios financieros” de la SFC, el cual se puede consultar a través del reporte de inclusión financiera en el portal de datos abiertos: https://www.datos.gov.co/Econom-a-y-Finanzas/Inclusi-n-Financiera/kx2f-xjdq/about_data

⁴⁰ Según cifras del DANE, Colombia contaba con 38,1 millones de adultos a cierre de 2023.



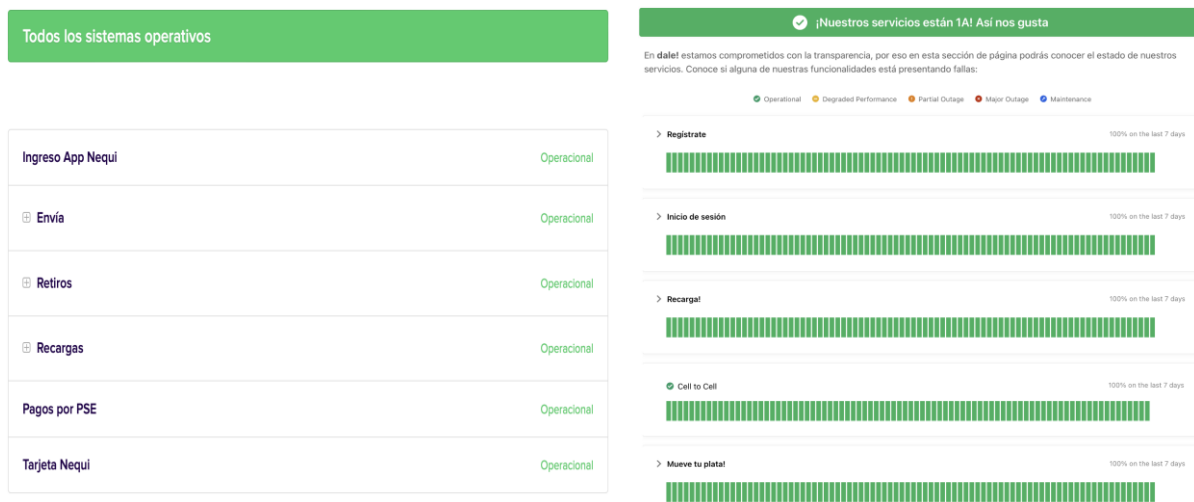
Tabla 1. Niveles mínimos de disponibilidad exigidos en PIX

Participación en el total de transacciones	Nivel mínimo de disponibilidad.
Más de 2%	99,5%
Entre 2% y 0,5%	99,0%
Entre 0,5% y 0,1%	98,5%
Demás participantes	95,0%

Fuente: Banco Central de Brasil - Manual de Tiempos de PIX – Versión 6.0⁴¹

En Colombia, el riesgo de interrupción se ha buscado mitigar mediante esfuerzos conjuntos de la industria y las autoridades de regulación y supervisión. Por una parte, las entidades han invertido en desarrollos orientados a mitigar el riesgo de interrupción y, en algunos casos, han optado estrategias de divulgación que permiten a los usuarios conocer la disponibilidad de sus servicios transaccionales (ver gráfica 7).

Gráfica 7. Ejemplo de herramientas de divulgación sobre el estado de los servicios transaccionales.



Fuente: Nequi⁴² y Dale⁴³

Por otra parte, el marco normativo requiere que las entidades emisoras: i) mantengan condiciones adecuadas de seguridad y calidad para la prestación de servicios a través de canales digitales⁴⁴, incluyendo la implementación de controles y alarmas que informen sobre el estado actual de los canales y permitan identificar y corregir fallas oportunamente⁴⁵; ii) cuenten con sistemas robustos para la administración del riesgo operacional, que incluyen el diseño de planes de contingencia y de continuidad del negocio⁴⁶, así como controles para disminuir su

41

https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanciera/pix/Regulamento_Pix/IX_ManualdeTiemposdoPix.pdf (páginas 24 y 25)

42 <https://www.nequi.com.co/status>

43 <https://dale.freshstatus.io>

44 Numeral 1.3 del Capítulo I del Título II de la Parte I de la Circular Básica Jurídica (CBJ) de la SFC.

45 Numeral 1.3 del Capítulo I del Título II de la Parte I de la CBJ de la SFC.

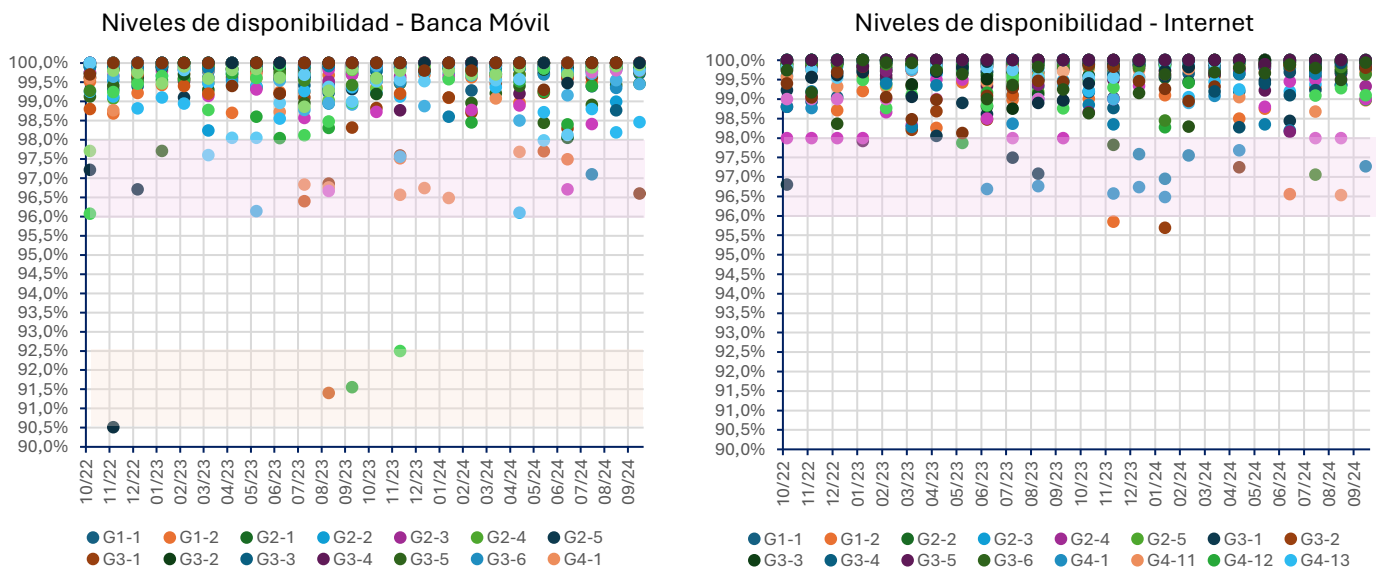
46 Numeral 4 de la parte 2 del Capítulo XXXI de la CBCF de la SFC.



probabilidad de ocurrencia e impacto en caso de materializarse; y iii) cumplan con requisitos de capital por riesgo operacional que incentivan su adecuada gestión⁴⁷.

A pesar de estos esfuerzos y requisitos, las entidades emisoras experimentan eventos de interrupción en la prestación de sus servicios transaccionales. En los últimos dos años, los EC presentaron un nivel de disponibilidad mensual promedio de 99,62% en sus canales digitales, lo cual equivale a una inactividad promedio de 2 horas, 45 minutos y 11 segundos al mes. En algunos casos, estos niveles de disponibilidad descendieron a niveles cercanos al 97% en el canal de internet y al 91,5% en el canal de banca móvil (ver gráfica 8). Este último indicador corresponde a una inactividad de 2 días, 13 horas, 34 minutos y 52 segundos al mes.

Gráfica 8. Niveles mínimos de disponibilidad por canal digital



Fuente: URF con datos SFC

Los niveles de disponibilidad mensual varían dependiendo del tamaño de las entidades emisoras (ver tabla 2 y gráfica 9). Las entidades de mayor tamaño reportaron el menor indicador de disponibilidad mensual promedio en los dos últimos años entre la totalidad de los EC y fueron el grupo de entidades que, en términos proporcionales, reportó más veces indicadores de disponibilidad por debajo del 99%. Estas dificultades se asocian al reto de procesar altos volúmenes transaccionales, considerando que estas entidades capturan el 74,3% del total de productos de depósito a la vista activos ofrecidos por los EC.

Por su parte, las entidades de menor tamaño son el grupo con mayor variabilidad en sus niveles de disponibilidad mensual y han alcanzado los niveles de disponibilidad más bajos entre todos los EC (ver tabla 2 y gráfica 9). Estas dificultades se asocian a una menor capacidad económica y operativa para fortalecer su infraestructura tecnológica. En todo caso, la materialización del riesgo

⁴⁷ Capítulo 3 del título 1 del capítulo 1 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010.



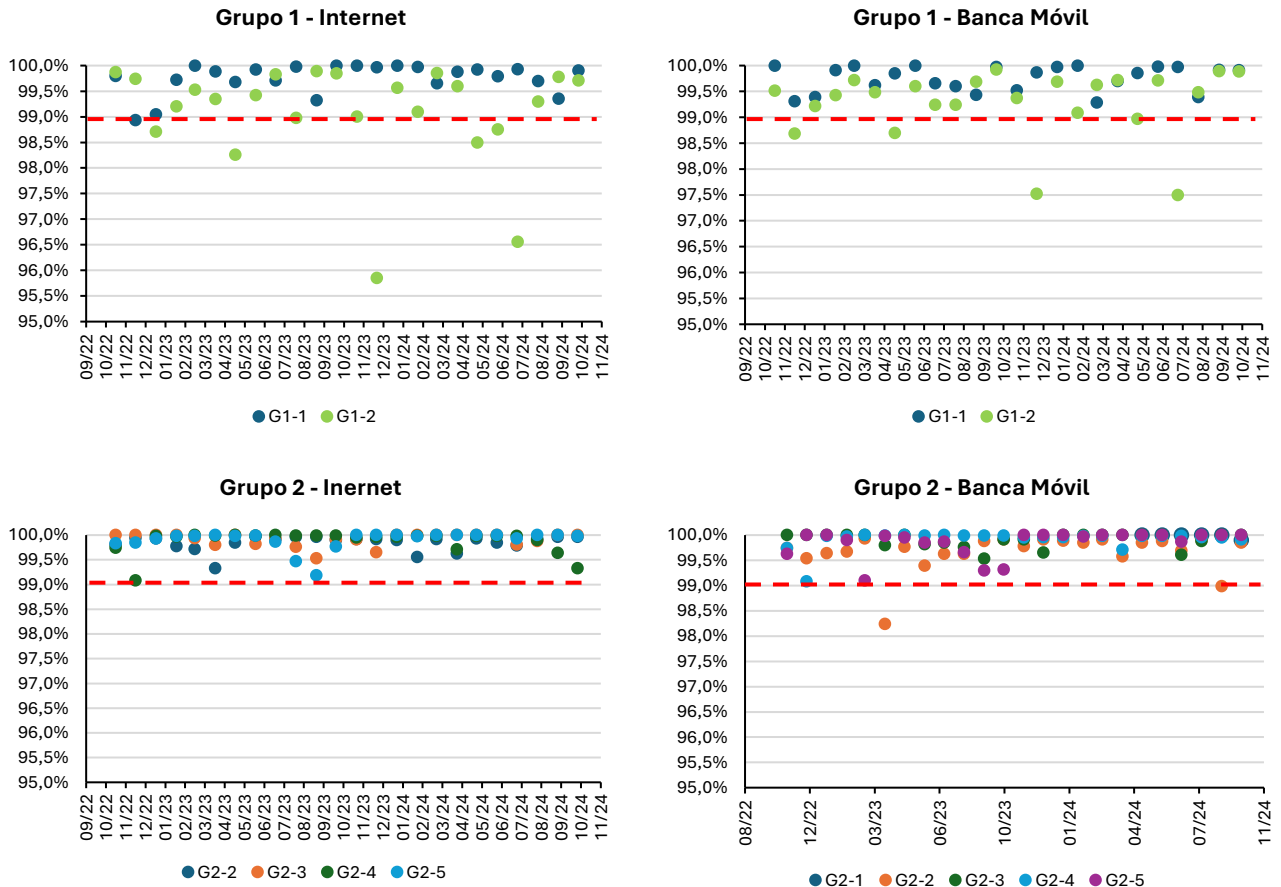
de interrupción en este grupo de entidades tiene un alcance limitado ya que solo agrupan el 3,7% del total de productos de depósito a la vista activos ofrecidos por los EC.

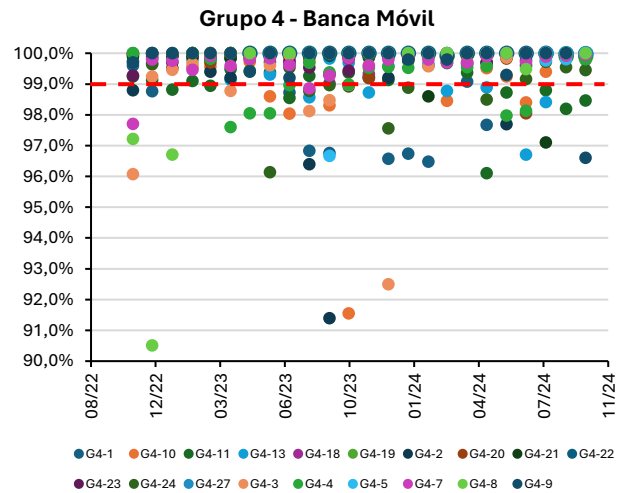
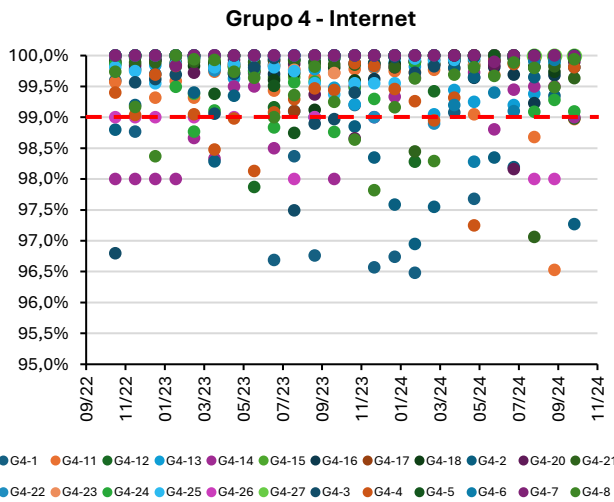
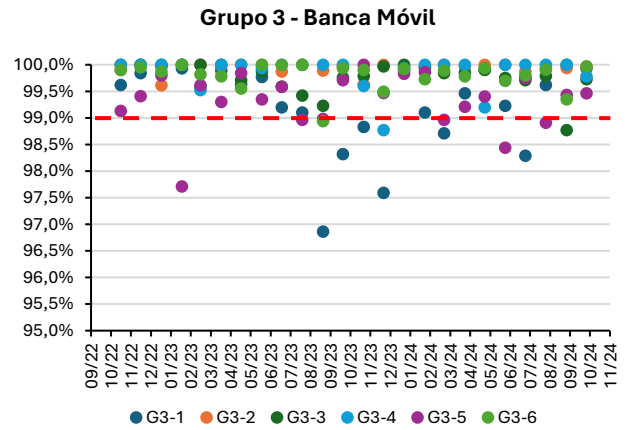
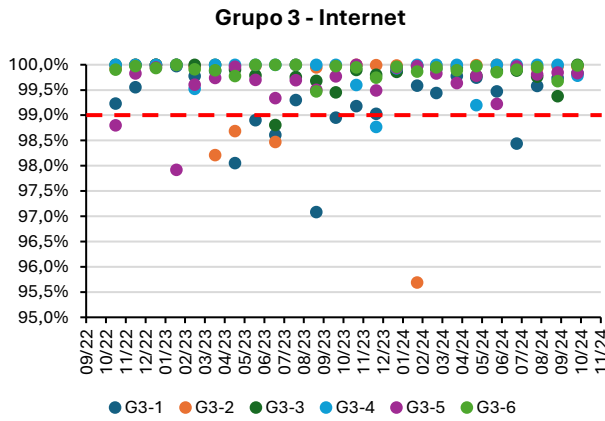
Tabla 2. Estadísticas descriptivas del nivel de disponibilidad de los canales de internet y banca móvil de los EC entre octubre de 2022 y septiembre de 2024.

Grupo	Número de Depósitos Transaccionales Activos (DTA)	Promedio	varianza	mín	Proporción de meses por debajo del 99% en los últimos dos años	Participación de mercado por número de DTA
G-1	Más de 5 millones	99,5%	0,005%	95,9%	13,5%	74,3%
G-2	Entre 1 y 5 millones	99,9%	0,001%	98,2%	1,0%	15,4%
G-3	Entre 0,5 y 1 millón	99,7%	0,003%	95,7%	10,1%	6,6%
G-4	Hasta 0,5 millones	99,6%	0,008%	90,5%	12,9%	3,7%

Fuente: URF

Gráfica 9. Niveles de disponibilidad en canales digitales por número de Depósitos Transaccionales Activos (DTA)*.





*Grupo 1: 5 millones de DTA en adelante
 Grupo 2: Entre 1 y 5 millones de DTA
 Grupo 3: Entre 0,5 y 1 millón de DTA
 Grupo 4: Hasta 0,5 millones de DTA

Fuente: URF con datos SFC

Considerando lo anterior, el proyecto de decreto que acompaña este documento técnico exige que la totalidad de las entidades emisoras y receptoras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia garanticen un nivel mínimo de disponibilidad mensual en la prestación de sus servicios para enviar y recibir OPTF a través de sus canales de internet y banca móvil⁴⁸. El nivel mínimo de disponibilidad mensual por canal aplicable a cada entidad dependerá del número de productos de depósito a la vista activos que tenga, conforme a lo establecido en la siguiente tabla:

Número de productos de depósito a la vista activos	Nivel mínimo de disponibilidad	Tiempo máximo de indisponibilidad al mes
--	--------------------------------	--

⁴⁸ Conforme al numeral 2.3.3.1.22 del Capítulo I del Título II de la Parte I de la CBJ de la SFC, se entiende por disponibilidad mensual el porcentaje de tiempo que el canal estuvo habilitado durante el mes para la prestación del servicio.



Desde 5 millones en adelante	99,5%	3 horas, 39 minutos y 9 segundos
Entre 0,5 y 5 millones	99,0%	7 horas, 14 minutos y 41 segundos
Hasta 0,5 millones	98,5%	10 horas, 57 minutos y 26 segundos

Fuente: URF

La definición y calibración de estos parámetros se efectuó considerando los niveles de disponibilidad actuales del mercado, las diferencias en capacidades operativas y económicas de las diferentes entidades emisoras, la experiencia internacional y los niveles mínimos de disponibilidad exigidos a otros participantes de los SPBVI. Asimismo, la incorporación de un requisito gradual en función del tamaño busca mitigar potenciales impactos en la competitividad de las entidades más pequeñas, la cual podría verse afectada, en el largo plazo, si se establece un mismo requisito para todas las entidades sin importar su tamaño⁴⁹.

Esta propuesta normativa busca promover un ecosistema de pagos seguro y eficiente que permita adquirir y mantener la confianza de sus usuarios finales. Su implementación aportará a evitar las implicaciones económicas que experimentan los usuarios ante una interrupción en la prestación de los servicios transaccionales. Igualmente, su implementación aportará a reducir la materialización de riesgos reputacionales, promoverá la fidelización de los clientes, profundizará la adopción de medios de pago digitales y fomentará la generación de información transaccional que posteriormente podrá habilitar la oferta de nuevos productos y servicios financieros. En este sentido, la aplicación de la propuesta generará beneficios tanto para los consumidores como para las entidades financieras.

El artículo propuesto no contempla una metodología específica para el cálculo del nivel mínimo de disponibilidad. Este indicador usualmente se calcula como el cociente entre la disponibilidad efectiva y la disponibilidad establecida por cada entidad para cada uno de sus canales⁵⁰. Este último factor varía entre entidades dependiendo de la promesa de valor que cada una le ofrece al mercado (e.g. 24/7/365 o horario fijo de 6 a.m. a 10 p.m.).

En este sentido, el proyecto de decreto indica que la base para el cálculo del porcentaje de disponibilidad mensual corresponderá al tiempo de disponibilidad definido por cada Entidad Emisora y Receptora para cada uno de sus canales en su oferta de valor informada al mercado. En todo caso, conforme con lo establecido

⁴⁹ Ver concepto de abogacía de la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (25-104495--2-0) sobre el proyecto de decreto: “Por medio del cual se modifica el Libro 17 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con las órdenes de pago y transferencias de fondos y se dictan otras disposiciones”.

⁵⁰ Por ejemplo, en Brasil, el índice de disponibilidad en PIX se calcula como el cociente entre el número de horas de efectivo funcionamiento del servicio para el usuario final sobre el número de horas en el que servicio debería estar en funcionamiento para el uso del usuario final en un horario normal de 24 horas. (https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanciera/pix/Regulamento_Pix/IX_ManualdeTemposdoPix.pdf - página 23)



en el numeral 2.3.3.1.22 del Capítulo I del Título II de la Parte I de la CBJ de la SFC, las entidades deben remitir a la SFC el detalle de la metodología utilizada para el cálculo de la disponibilidad mensual.

Sin perjuicio de lo anterior, el proyecto de decreto establece que el cálculo del porcentaje de disponibilidad mensual no deberá considerar interrupciones por actualizaciones o mantenimientos programados de la infraestructura tecnológica, ni interrupciones por eventos de fuerza mayor o caso fortuito. Lo anterior, considerando que el constante mantenimiento y actualización de las plataformas que soportan los servicios transaccionales son necesarios para garantizar un sistema operativo seguro, eficiente y escalable. Estas actualizaciones viabilizan la implementación de mejoras, la incorporación nuevas funcionalidades y la corrección de errores.

Cuando las transacciones son inter-entidad, la continuidad operacional no depende únicamente de las entidades emisoras. En estas operaciones, las entidades emisoras, receptoras, adquirentes, EASPBV y proveedores de servicios de pago interactúan entre sí para garantizar una efectiva prestación de los servicios transaccionales. Cada uno de estos actores debe contribuir a la resiliencia del sistema de pagos en su conjunto, ya que un fallo o interrupción en la prestación de sus servicios puede afectar toda la estructura del ecosistema.

La iniciativa propuesta, que aplica a las entidades emisoras y receptoras, y por ende también a los adquirentes vigilados, complementa otras disposiciones normativas orientadas a garantizar la resiliencia operativa en los demás actores del ecosistema de pagos. La primera, corresponde al literal e) del numeral 5.1 de la CRE DSP-465 de la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) que requiere a las EASPBVI cumplir con el parámetro de inmediatez en por los menos el 99,5% de las OPTFI originadas en el SPBVI. La segunda, corresponde al numeral 1 del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 que aclara que el uso de proveedores de servicios de pago no exime a quien los contrata de su responsabilidad ante el sistema de pago, los participantes y sus usuarios.

Finalmente, el proyecto de decreto incorpora un régimen de transición diferencial para que las entidades emisoras y receptoras garanticen el mínimo de disponibilidad aplicable en función de su tamaño. En particular, el proyecto de decreto establece un plazo máximo de 18 meses para las entidades que tengan más de 5 millones de PDA, de 24 meses para las que tengan entre 0,5 y 5 millones de PDA y de 36 meses para las que tengan menos de 0,5 millones de PDA a partir de la publicación del decreto. Este régimen de transición busca brindar un plazo adecuado para que las entidades realicen los ajustes necesarios en su infraestructura tecnológica.



2.4. Deber de prestar servicios de pago inmediatos e interoperados

El artículo 104 de la Ley 2294 de 2023 estableció que los SPBV que ofrecen servicios relacionados con el procesamiento de OPTFI deben interoperar entre sí. Este mandato conlleva una serie de beneficios para el consumidor financiero como la interoperabilidad, la reducción de costos, el fomento de la competencia y la promoción de la inclusión financiera. Al margen de lo anterior, la oferta de servicios de OPTF inmediatas e interoperables por parte de las entidades emisoras a sus clientes es actualmente voluntaria.

La participación voluntaria implica que las entidades emisoras pueden decidir no vincularse o retirarse del sistema de pagos inmediatos e interoperados. En estos eventos, los beneficios previstos para el consumidor financiero no se materializarían. Además, se desaprovecharían los esfuerzos de las entidades públicas y privadas en el diseño, estructuración e implementación del sistema de pagos inmediatos interoperable.

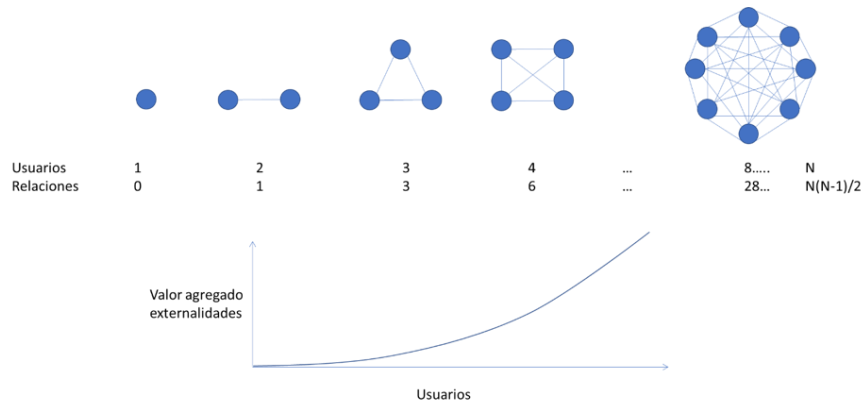
- **Fundamento:**

Los sistemas de pago se caracterizan por exhibir economías de escala y efectos de red⁵¹. Las economías de escala se presentan cuando la oferta de un bien o un servicio requiere de un costo fijo inicial elevado y sus costos por unidad se reducen a medida que aumenta el volumen de la operación. Por su parte, los efectos de red comprenden aquellos escenarios en los cuales el beneficio que percibe un usuario por participar en la red depende del tamaño de ésta.

Estas características implican que los incentivos de una entidad emisora para formar parte de un sistema de pagos dependerán principalmente del número de entidades emisoras, receptoras y usuarios finales que ya participen en él. Entre mayor sea el número de participantes, mayor será el volumen transaccional que podrán generar sus usuarios y mayor será su capacidad para recuperar el costo de su inversión (ver gráficas 10 y 11). No obstante, esta dinámica también funciona en sentido contrario. Entre menor sea el número de participantes, menor será el volumen transaccional que podrán generar sus usuarios y menor será la capacidad de la entidad emisora para recuperar el costo de su inversión.

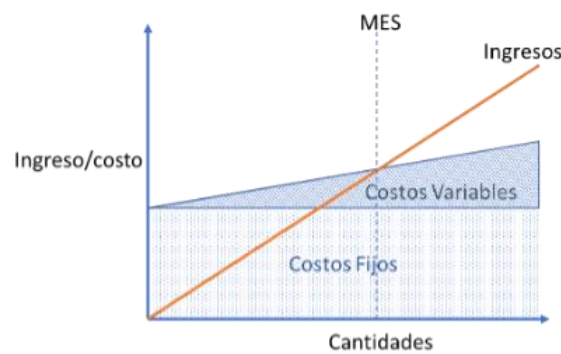
Gráfica 10. Conceptualización efectos de red

⁵¹ Gowrisankaran & Stavins (2004).



Fuente: Unión Temporal Garrigues – SAI

Gráfica 11. Escala mínima eficiente



Fuente: Unión Temporal Garrigues – SAI

Estas dinámicas ponen en riesgo la entrada en operación y el potencial desarrollo de nuevos sistemas de pago. Los potenciales participantes pueden decidir no realizar la inversión requerida para participar en el ecosistema si éste no cuenta con la escala mínima necesaria para recuperar su inversión. No obstante, el ecosistema no logrará alcanzar la escala mínima requerida si los participantes no cuentan con la voluntad para ser los primeros en participar. Una vez superado este umbral, la demanda continuará aumentando en un círculo virtuoso hasta que se equilibre en el establecimiento de una red amplia y consolidada.

Para asegurar que los consumidores financieros perciban los beneficios de un sistema de pagos inmediatos e interoperable, diversas jurisdicciones han optado por una intervención regulatoria que garantice un nivel mínimo de participación. Este es el caso de Brasil con su sistema “PIX” y el caso de la Unión Europea con el denominado “SEPA Credit Transfer Instant Scheme” (por sus siglas en inglés). Estas jurisdicciones han requerido que algunas entidades que prestan servicios de pagos ofrezcan a sus usuarios acceso al sistema de pagos inmediatos e interoperado para que así, el avance y las ventajas que supone la existencia de dicho sistema se materialicen.

En el caso de Brasil, la participación en PIX es obligatoria para las instituciones financieras y las instituciones de pago con más de 500.000 cuentas de clientes activas, incluidas las cuentas corrientes, las cuentas de ahorro y las cuentas de



pago prepagadas⁵². Según el BIS (2022), la obligatoriedad de participación es uno de los factores que explica el éxito de PIX dado que generó la escala mínima suficiente para que el sistema tuviera tracción. La intervención obligó a 36 entidades financieras a participar y generó los incentivos necesarios para que otras 737 entidades de menor tamaño se vincularan de manera voluntaria.

En la exposición de motivos, el Banco Central de Brasil argumentó que el objetivo de la participación obligatoria era aumentar la oferta de pagos inmediatos e interoperados a la mayor cantidad de usuarios posible⁵³. Igualmente, concluyó que esta obligatoriedad mitiga el riesgo de creación o consolidación de esquemas cerrados que generan ineficiencias y costos innecesarios al sistema de pagos en su conjunto. Estos esquemas perjudican el logro del objetivo público que motivó la actuación del Banco Central de Brasil⁵⁴.

En el caso de la Unión Europea, la propuesta de obligatoriedad tuvo el propósito de aumentar la oferta de pagos instantáneos en euros (Comisión de la Unión Europea, 2022). El Consejo Europeo explicó que obligar a la mayoría de los prestadores de servicios de pago a ofrecer transferencias inmediatas e interoperables permite superar las consecuencias negativas de los efectos de red y convierte este servicio en uno ampliamente disponible para los usuarios.

En este sentido, para consolidar los esfuerzos y materializar los beneficios mencionados, es fundamental promover una amplia participación de las entidades emisoras y receptoras en el sistema de pagos inmediatos e interoperables. Por lo tanto, el proyecto de decreto que acompaña este documento técnico establece que aquellas entidades emisoras y receptoras vigiladas por la SFC que cuenten con más de 1.500.000 cuentas de depósito a la vista activas deberán prestar a sus usuarios el servicio de enviar y recibir OPTFI inter-entidad a través de un SPBVI. Se entenderá por productos de depósito a la vista activos las cuentas de ahorro, los depósitos de bajo monto, los depósitos de bajo monto inclusivos y los depósitos ordinarios sobre los cuales se haya realizado al menos una operación monetaria durante los últimos seis (6) meses⁵⁵.

Esta propuesta persigue los siguientes propósitos:

1. Que las entidades que reúnen una gran cantidad de cuentas de depósito activas, apalanquen la generación y el mantenimiento de una escala mínima eficiente que permita consolidar la operación del sistema de pagos inmediatos e interoperados.

⁵² Artículo 3 de la Resolución 1 del 12 de agosto de 2020 del Banco Central de Brasil.

⁵³ Circular No. 3.985/20, que fue formalizada en el Voto 32/2020-BCB, del 12 de febrero de 2020 (BCB, 2020b)

⁵⁴ Punto 3 del Voto 271/2018 - BCB, del 20 de diciembre de 2018." (BCB, 2020b).

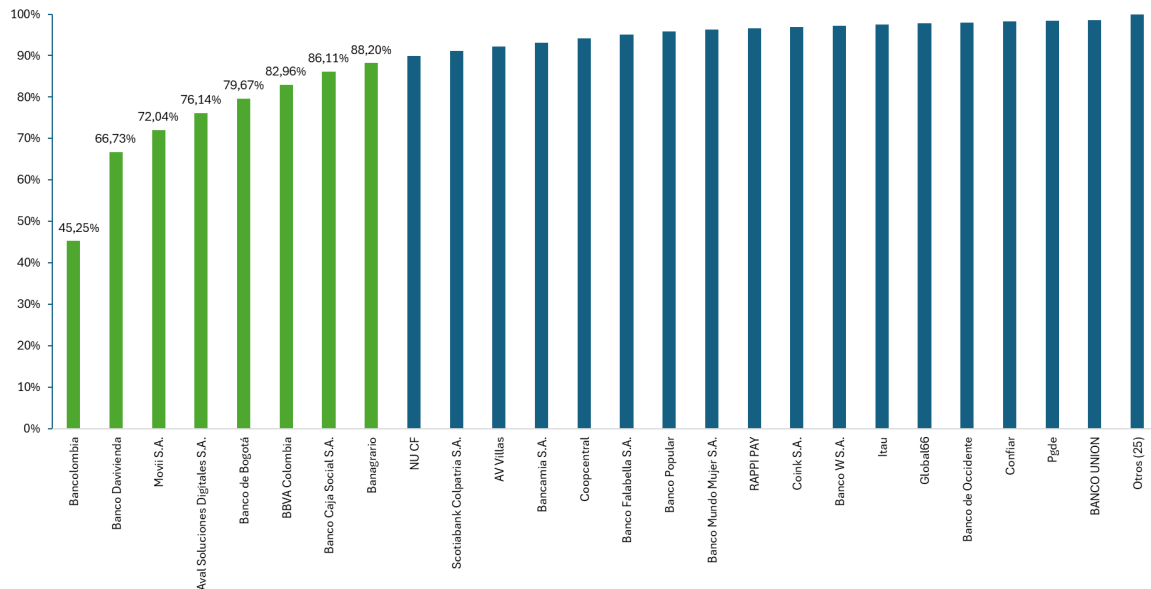
⁵⁵ Conforme a lo establecido en el instructivo del Formato 534 "Uso de productos y servicios financieros" de la Superintendencia Financiera de Colombia, los productos de depósito a la vista se considerarán como activos cuando hayan sido utilizados para realizar una operación monetaria en los últimos seis (6) meses.



2. Que la participación de las entidades que reúnen una gran cantidad de cuentas de depósito, incentive a las entidades de menor tamaño a ofrecer servicios de pagos inmediatos e interoperados a sus usuarios.
3. Que los usuarios del sistema financiero puedan realizar OPFTI entre sí, independientemente de la entidad emisora a la que se encuentren vinculados.

El umbral propuesto vincula el 88,2% de las cuentas de depósito a la vista activas en el sistema de pagos inmediatos e interoperado, las cuales se concentran en las principales 8 entidades emisoras del país (ver gráfica 12). Esta iniciativa beneficia a la mayoría de los clientes de cuentas transaccionales activas y genera incentivos para que las demás entidades presten dicho servicio a sus usuarios de manera voluntaria.

Gráfica 12. Depósitos transaccionales* activos en el sistema financiero – Participación acumulada por entidad



*Incluye: Cuentas de ahorro, depósitos de bajo monto, depósitos de bajo monto inclusivos y depósitos ordinarios.

Fuente: URF con datos SFC

- **Fundamento del umbral:**

La inclusión de las entidades que concentran el 88,2% de las cuentas activas de depósito garantiza que la regulación alcance un umbral suficiente para que su adopción se vuelva el estándar de facto en el sistema financiero colombiano.

Estudios de Vives (2016) y Claessens & Laeven (2004) sobre competencia bancaria y regulación muestran que, en mercados con alta concentración, establecer umbrales demasiado altos puede limitar la efectividad de la política pública, mientras que umbrales demasiado bajos pueden generar costos desproporcionados para actores más pequeños.

Observando las cifras de concentración de productos de depósito en los últimos cinco años, se evidencia una estabilidad en la participación de las entidades con



más de 1.5 millones de productos activos, cuya cuota de mercado ha oscilado entre un 88% y un 90%. Esto sugiere que el mercado de depósitos mantiene una alta concentración en un grupo reducido de entidades, con poca variabilidad en la composición de los principales actores.

Asimismo, se observa que solo un número limitado de entidades ha logrado superar este umbral en el período analizado, mientras que un grupo considerable de instituciones mantiene un volumen de depósitos que oscila entre 1.5 y 2.5 millones. Esto sugiere la posible existencia de dinámicas de consolidación dentro del sector, donde el crecimiento más allá de cierto umbral representa un desafío significativo para muchas entidades.

2021			2022		
Entidad	Total	Acumulado	Entidad	Total	Acumulado
Bancolombia	23.466.312	41,01%	Bancolombia	30.386.907	45,64%
Banco Davivienda	16.432.841	69,73%	Banco Davivienda	16.911.634	71,04%
Movii S.A.	2.073.806	73,35%	Movii S.A.	3.829.819	76,79%
Banco de Bogotá	2.757.446	78,17%	Banco de Bogotá	2.886.201	81,12%
BBVA Colombia	2.495.257	82,53%	BBVA Colombia	2.577.227	84,99%
Banco Caja Social S.A.	2.111.567	86,22%	Banco Caja Social S.A.	2.263.386	88,39%
Banagrario	1.803.474	89,37%	Banagrario	1.294.070	90,34%
Scotiabank	960.725	91,05%	Scotiabank	964.070	91,78%
Dale	104.382	91,24%	Dale	591.271	92,67%

2023			2024		
Entidad	Total	Acumulado	Entidad	Total	Acumulado
Bancolombia	34.011.094	46,78%	Bancolombia	35.503.844	45,25%
Banco Davivienda	14.952.500	67,35%	Banco Davivienda	16.856.522	66,73%
Movii S.A.	4.049.217	72,92%	Movii S.A.	4.169.588	72,04%
Banco de Bogotá	2.830.733	76,81%	Dale	3.216.017	76,14%
BBVA Colombia	2.586.521	80,37%	Banco de Bogotá	2.767.079	79,67%
Banco Caja Social S.A.	2.431.102	83,71%	BBVA Colombia	2.579.598	82,96%
Dale	2.091.375	86,59%	Banco Caja Social S.A.	2.475.645	86,11%
Banagrario	2.430.288	89,93%	Banagrario	1.634.508	88,20%
Scotiabank	915.110	91,19%	NU CF	1.369.629	89,94%
			Scotiabank	929.217	91,13%

Fuente: URF con datos SFC

Ahora bien, la reducción del umbral de 2.500.000 a 1.500.000 productos de depósito se basó en evidencia teórica y empírica, experiencias internacionales y un análisis de mercado que asegura la interoperabilidad sin generar barreras excesivas. Esta medida es proporcional, ya que permite incluir un número suficiente de entidades para lograr efectos de red positivos sin imponer costos desproporcionados a aquellas con menor participación en el mercado. Al respecto, Allen & Gale (2004) sostienen que una regulación efectiva debe permitir la participación de actores dominantes sin afectar la competencia.



Establecer el umbral en 1.500.000 productos de depósito permite excluir a las entidades financieras más pequeñas, que tienen una menor participación en el mercado, de incurrir en costos adicionales asociados a la implementación de soluciones de pago inmediatas. Esto evita que enfrenten escenarios en los que el costo marginal de adecuarse supere el beneficio marginal esperado, lo que podría llevarlas a una situación subóptima que afecte su sostenibilidad y capacidad de competir en igualdad de condiciones.

No se establece umbral más alto con el fin de permitir que más entidades desarrollen soluciones encaminadas al SPBVI para extender sus beneficios a más usuarios. Desde un enfoque de Pareto, este umbral garantiza que un pequeño número de entidades, que concentran la mayor parte de los depósitos, asuma la mayor carga de adecuación, mientras que las entidades con menor participación pueden seguir operando sin incurrir en costos desproporcionados. Esto maximiza el impacto del sistema con la menor cantidad de intervenciones, alineándose con el principio del 80/20, donde un grupo reducido de instituciones facilita la inclusión de la mayoría de los usuarios en el ecosistema de pagos inmediatos.

Por último, este umbral garantiza un equilibrio entre inclusión y estabilidad, evitando que una entidad se vea vinculada o retirada del sistema de manera abrupta. Un umbral más alto podría restringir la participación de entidades con potencial de crecimiento, mientras que uno más bajo aumentaría el riesgo de fluctuaciones en la permanencia de los participantes. Al mantener este umbral, se permite que las entidades alcancen una escala suficiente antes de comprometerse con los costos de adecuación, reduciendo la posibilidad de entradas y salidas rápidas que podrían afectar la continuidad y eficiencia del SPBVI.

- Alcance de la medida:

Esta medida se enfoca en la prestación del servicio de OPTFI inter-entidad y no impone a las entidades emisoras o receptoras la vinculación a un SPBVI específico. Cada entidad es autónoma para seleccionar el SPBVI que considere más adecuado para habilitar la prestación de estos servicios. Los SPBVI, conforme a las disposiciones de interoperabilidad de la JDBR, permitirán el procesamiento de operaciones Intra-SPBVI e Inter-SPBVI⁵⁶.

El proyecto de decreto establece que las OPTFI inter-entidad son aquellas que cumplen con las características establecidas en el artículo 3 de la CRE DSP-465 de la JDBR. Esta remisión normativa implica, entre otros aspectos, que la

⁵⁶ “Artículo 6. Obligaciones de las EASPBVI. Las EASPBVI están sujetas a las siguientes obligaciones: [...] d. Incluir en su Reglamento la obligación de sus Participantes de procesar Operaciones Intra-SPBVI e Inter-SPBVI sin que involucre prácticas discriminatorias a las que hace referencia el artículo 5 y aquellas relacionadas con la experiencia del Cliente de que trata el artículo 17 de la presente resolución. e. Exigir que los Participantes del SPBVI adopten, implementen y dispongan de mecanismos tecnológicos y funcionales que permitan la Interoperabilidad en las Operaciones Inter-SPBVI e Intra-SPBVI, en los términos señalados en esta resolución y en la reglamentación de carácter general que expida el Banco de la República, incluyendo, entre otros, la experiencia del Cliente en los términos señalados en el artículo 17 de la presente resolución.”



obligatoriedad aplica a los casos de uso P2P y P2M, actualmente priorizados por esta autoridad. El alcance de estos servicios se ampliará gradualmente según la agenda de implementación que defina la JDBR.

Por último, para garantizar transparencia en la implementación de la medida, el proyecto de decreto establece que la SFC publicará semestralmente un listado actualizado de las entidades emisoras que logran el umbral. Cuando una entidad emisora alcance el umbral establecido deberá notificar esta situación a la SFC en un término de treinta días y desde dicha fecha dispondrá de un plazo máximo de seis meses para cumplir esta disposición.

- **Análisis de la propuesta de cara a la intervención del estado y a la libertad de empresa:**

El artículo 335 de la Constitución Política de Colombia dispone que la actividad financiera es de interés público y que está sujeta a la intervención del Estado. La Corte Constitucional ha establecido que la intervención estatal busca garantizar la confianza en el sistema financiero, promover el pleno empleo de las fuerzas económicas, asegurar la libre competencia y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos^{57,58}.

Para determinar si una intervención es legítima, la Corte Constitucional estableció que es necesario considerar tres aspectos⁵⁹: (i) si la intervención persigue un objetivo permitido por la Constitución, (ii) si la intervención es adecuada para alcanzar ese objetivo, y (iii) si existe proporcionalidad entre la intervención y el objetivo propuesto. A continuación, se analiza la propuesta de obligatoriedad con base en estos criterios.

La Constitución otorga al presidente de la república la facultad de intervenir en la actividad financiera y al Congreso de la República la competencia de establecer normas generales (leyes marco) con objetivos y criterios que guíen esta intervención. En el caso de la actividad financiera, estos objetivos e instrumentos de intervención están definidos en los artículos 46 y 48 del EOSF⁶⁰.

La intervención propuesta se sustenta en la facultad del Gobierno nacional establecida en los literales f⁶¹ y r⁶² del numeral 1° del artículo 48 del EOSF y tiene

⁵⁷ Artículos 334 y 335 de la Constitución Política en concordancia con el literal d de su artículo 150.

⁵⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. doce (12) de octubre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 20564. (C.P. Julio Roberto Piza).

⁵⁹ En Sentencia C-333 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

⁶⁰ Numeral 25 del Artículo 189 de la Constitución Política.

⁶¹ "f. Dictar normas tendientes a garantizar que las operaciones autorizadas a las entidades objeto de intervención se realicen con sujeción a la naturaleza propia de tales operaciones y al objeto principal autorizado a la respectiva entidad."

⁶² "r. Dictar normas y establecer instrumentos que faciliten el acceso a servicios financieros, de seguros y a los que involucren el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, por parte de la población de menores recursos, la pequeña, mediana y microempresa, así como las condiciones y mecanismos que permitan el desarrollo de dichos servicios por parte de las entidades que realizan tales actividades"



como objetivo promover la adopción de pagos digitales en la economía. Esta propuesta está alineada con los objetivos de intervención establecidos en los literales a.⁶³, b.⁶⁴, e.⁶⁵ y h.⁶⁶ del artículo 46 del EOSF.

La propuesta normativa garantiza un volumen mínimo de participación en el sistema de pagos inmediatos e interoperado. Asegurar una escala mínima participación fomenta la consolidación del sistema, genera un volumen transaccional que permita recuperar los costos de vinculación y motiva a las entidades que no alcanzan el umbral a participar voluntariamente. De esta manera, la propuesta promueve la adopción de los pagos digitales en el país.

La medida es proporcional toda vez que permite beneficiar al mayor número de usuarios imponiendo la obligación de prestar el servicio de OPTFI inter-entidad al menor número de entidades emisoras y receptoras posible. En particular, a corte septiembre de 2024, la medida solo sería vinculante para 8 de las 50 entidades, las cuales agregan el 88,2% del total de los productos de depósito a la vista activos en el país.

Adicionalmente, la medida tendría un bajo impacto económico dado que la mayoría de las entidades obligadas ya están prestando el servicio objeto de la presente intervención. Para el caso de uso P2P, todas las entidades emisoras que superan el umbral ya ofrecen este servicio a través del SPBVI denominado «Transfiyá»⁶⁷. Para el caso de uso P2M, 7 de las 8 entidades que superan el umbral ya ofrecen este servicio a través del SPBVI denominado «Entrecuentas». En este sentido, la medida está orientada a garantizar que estas entidades continúen prestando el servicio de OPTFI inter-entidad conforme al esquema de interoperabilidad definido por la JDBR.

La propuesta también cumple con los mandatos constitucionales de los artículos 334 y 335 y no vulnera el núcleo esencial del derecho a la libertad de empresa, ya que asegura:

- (i) Un trato igualitario y no discriminatorio entre competidores en la misma posición, dado que las entidades dentro del umbral recibirán el mismo tratamiento; y

⁶³ “a. Que el desarrollo de dichas actividades esté en concordancia con el interés público;”

⁶⁴ “b. Que en el funcionamiento de tales actividades se tutelen adecuadamente los intereses de los usuarios de los servicios ofrecidos por las entidades objeto de intervención y, preferentemente, el de ahorradores, depositantes, asegurados e inversionistas;”

⁶⁵ “e. Promover la libre competencia y la eficiencia por parte de las entidades que tengan por objeto desarrollar dichas actividades; “

⁶⁶ h. Que el sistema financiero tenga un marco regulatorio en el cual cada tipo de institución pueda competir con los demás bajo condiciones de equidad y equilibrio de acuerdo con la naturaleza propia de sus operaciones

⁶⁷ <https://www.transfiya.com.co/conocenos>



(ii) El derecho a participar en el mercado o a retirarse, dado que no impide que las entidades fuera del umbral presten el servicio de manera voluntaria, ni limita la salida del mercado de aquellas entidades obligadas que no deseen seguir participando.

La propuesta tampoco afecta los derechos de libertad de organización, iniciativa privada, creación de establecimientos de comercio y el derecho a un beneficio económico razonable. Lo anterior, dado que esta no interfiere en la organización interna, el desarrollo de modelos de negocio o en los métodos de gestión de las empresas.

En resumen, la propuesta se fundamenta en las facultades constitucionales y legales del Gobierno nacional, cumple con los requisitos de legitimidad establecidos por la Corte Constitucional, respeta el núcleo esencial del derecho a la libertad de empresa y prioriza el interés público de los usuarios del ecosistema de pagos.

2.5. Reglas asociadas a la prestación de OPTF intra-entidad

- Características de las OPTF inmediatas intra-entidad.

Las OPTF pueden ser inter-entidad o intra-entidad. Las operaciones inter-entidad son aquellas en las que la entidad emisora del ordenante y la entidad receptora del beneficiario son entidades financieras diferentes. Por su parte, las operaciones intra-entidad son aquellas en las que la entidad emisora del ordenante y la entidad receptora del beneficiario son la misma entidad.

Las transacciones inter-entidad e intra-entidad también se diferencian en los actores necesarios para su procesamiento. Mientras la compensación y liquidación de las operaciones inter-entidad requiere, usualmente, de la participación de una EASPBV⁶⁸, el procesamiento de las operaciones intra-entidad no. Este proceso, por lo general, lo realiza internamente cada entidad emisora a través de movimientos contables entre las cuentas de depósito de sus clientes, lo que no obsta para que acudan a las EASPBV para realizar dicho proceso, si es que no cuentan con los desarrollos tecnológicos internos para realizarlo directamente. (ver gráfica 13)

Gráfica 13. Tipos de OPTF

⁶⁸ Numeral 22 del artículo 2.17.1.1.1. del Decreto 2555 de 2010.



Fuente: URF

Al no tener que cursar por un SPBV, ni pasar por un proceso de compensación con otras entidades financieras, las operaciones intra-entidad se procesan internamente en tiempo real, es decir, como un pago inmediato. No obstante, a pesar de su naturaleza inmediata, las operaciones intra-entidad no siempre cumplen con las características definidas en la regulación expedida por la JDBR para ser consideradas como una OPTFI⁶⁹.

Las diferencias pueden darse cuando: i) los medios de pago habilitados para el débito y acreditación de los recursos sea un producto de crédito, ii) los mecanismos de iniciación de las operaciones no correspondan a una llave o un código QR, iii) el originador no pueda iniciar la orden de pago o transferencia de fondos en cualquier día y hora, iv) el tiempo de procesamiento supere el plazo máximo de veinte (20) segundos o v) se trate de operaciones B2B, B2P, B2G, G2B, G2P y P2G, entre otras. Estos eventos podrán variar conforme a la evolución y modificaciones que la JDBR efectúe a la CRE DSP-465.

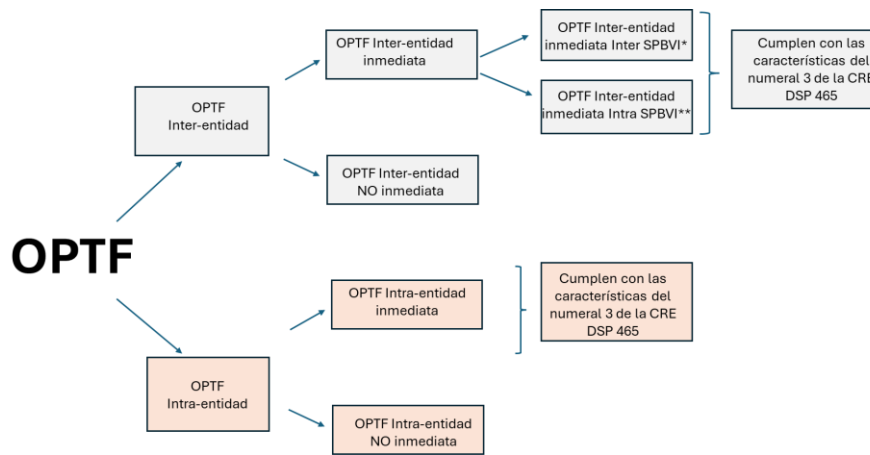
El numeral 14 del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 consagra la definición de “*Orden de pago o transferencias de fondos*” pero no establece una diferenciación entre OPTF intra-entidad e inter-entidad. El mencionado decreto tampoco contiene un marco específico relacionado con estas categorías de operaciones, salvo la regulación asociada a las actividades que desarrollan las EASPBV en su rol de proveedores de infraestructura⁷⁰.

El proyecto de decreto que acompaña este documento técnico incluye disposiciones aplicables a las entidades emisoras que ofrezcan y presten OPTF intra-entidad inmediatas y no inmediatas. Por esta razón, se hace necesario introducir en el Decreto 2555 de 2010 definiciones que permitan establecer los conjuntos y subconjuntos de estas operaciones. (ver gráfica 14)

Gráfica 14. Tipos de operaciones inmediatas y no inmediatas

⁶⁹ La JDBR en ejercicio de las facultades contenidas en el artículo 104 de la Ley 2294 de 2023, a través del literal r) del artículo 2 de la Resolución Externa 6 de 2023, introdujo la definición de “*Órdenes de Pago y/o Transferencias de Fondos Inmediatas*”, y definió sus características en el numeral 3 de la CRE DSP-465.

⁷⁰ Estas reglas están contenidas en el Libro 17 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010.



*Literal o. del artículo 2 de la Resolución Externa 6 de 2023 JDBR
** Literal p. del artículo 2 de la Resolución Externa 6 de 2023 JDBR

Fuente: URF

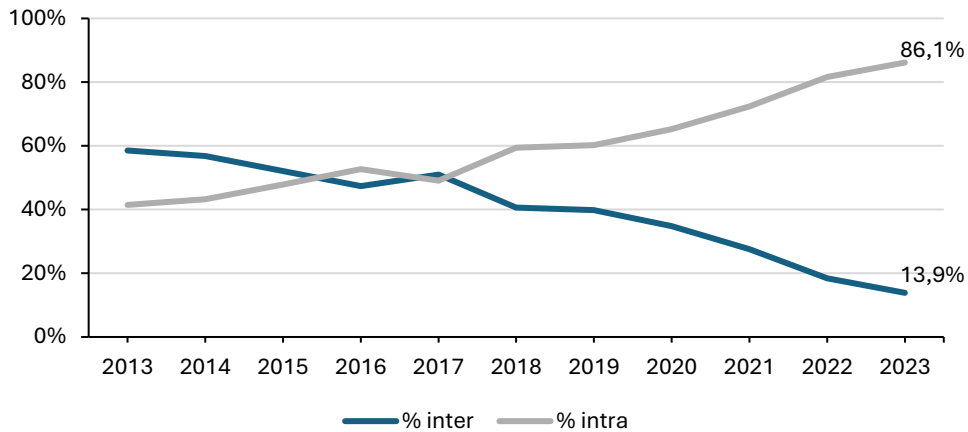
Esta definición resulta fundamental para evitar ambigüedades en la interpretación y aplicación de las disposiciones que se incorporan al Decreto 2555 de 2010. Asimismo, provee seguridad jurídica respecto del concepto de OPTFI, sin importar si se trata de una operación al interior de la misma entidad (intra) o entre dos entidades financieras distintas (inter). A partir de esta caracterización, las entidades financieras podrán comprender el alcance de los deberes incorporados en el proyecto de decreto.

- **OPTFI intra-entidad a través de “Bre-B”.**

El Decreto 2555 de 2010 no establece un marco regulatorio específico para las operaciones intra-entidad. No obstante, las entidades han desarrollado distintos mecanismos para proveer estos servicios a sus clientes, cumpliendo con requisitos de administración de riesgos e invirtiendo en tecnologías que han impulsado la adopción de estos servicios, promoviendo la inclusión financiera y el crecimiento de una economía digitalizada.

De acuerdo con las cifras del Banco de la República (2024), aproximadamente 9 de cada 10 transacciones electrónicas se realizan entre usuarios de la misma entidad (ver grafica 15). Esta distribución se ha consolidado en los últimos años, en línea con el mayor uso de canales digitales para realizar pagos y transferencias y con el crecimiento transaccional de las billeteras digitales (ver gráfica 16).

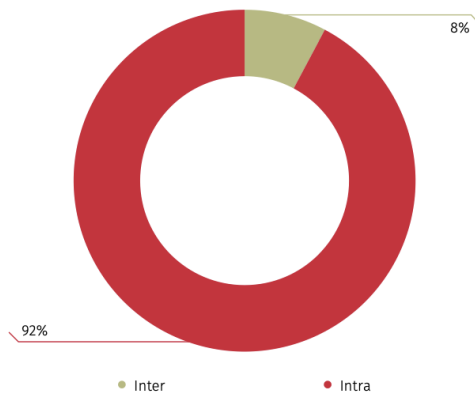
Gráfica 15. Distribución de las transacciones electrónicas por tipo de operación



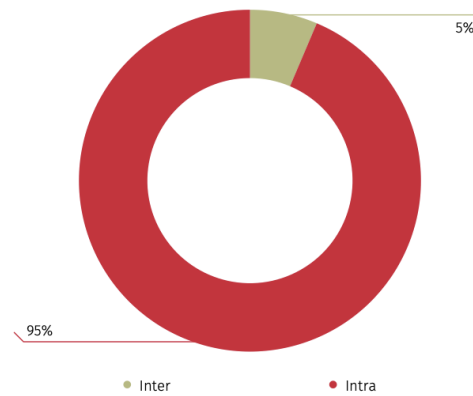
Fuente: URF con cifras de la SFC

Gráfica 16 Participación por tipo de transferencia electrónica – Depósito electrónico

A. Valor



B. Número de operaciones

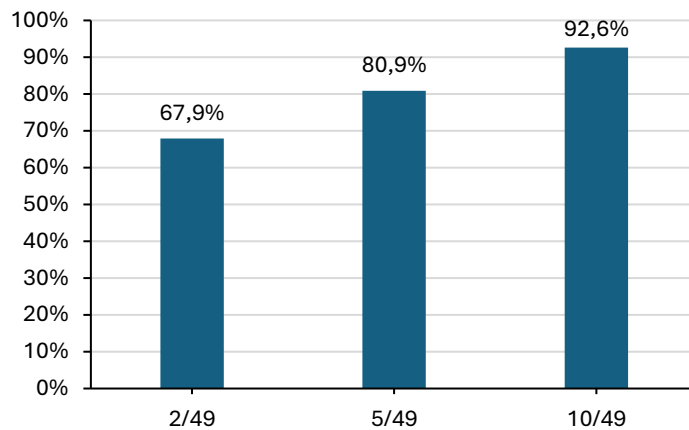


Fuentes: bancos comerciales y Sedpes.

Fuente: Banco de la República (2024)

La predominancia de las operaciones intra-entidad ha sido un resultado natural de los niveles de la concentración del sistema financiero y de los esfuerzos en materia de innovación realizados por las principales entidades emisoras. Consecuentemente, el dinamismo del ecosistema de pagos digitales se ha dado en un entorno con bajos niveles de interoperabilidad. A marzo de 2024, 5 de 49 Entidades Emisoras capturaban el 80,9% del total de las cuentas de ahorro, depósitos de bajo monto, depósitos de bajo monto inclusivos y depósitos ordinarios (ver gráfica 17).

Gráfica 17. Concentración de productos transaccionales activos por número de entidades



Fuente: Elaboración URF con cifras de la SFC

El alcance de la regulación expedida por la JDBR a través de la Resolución 6 de 2023 y la CRE DSP- 465 no incluye las OPTFI intra-entidad. Esto implica que aproximadamente el 86,1% de las operaciones que realizan actualmente los usuarios no se podrán iniciar a través de las funcionalidades identificadas con el sello “Bre-B”. Esto genera fricciones en la experiencia del usuario que pueden reducir los niveles de adopción.

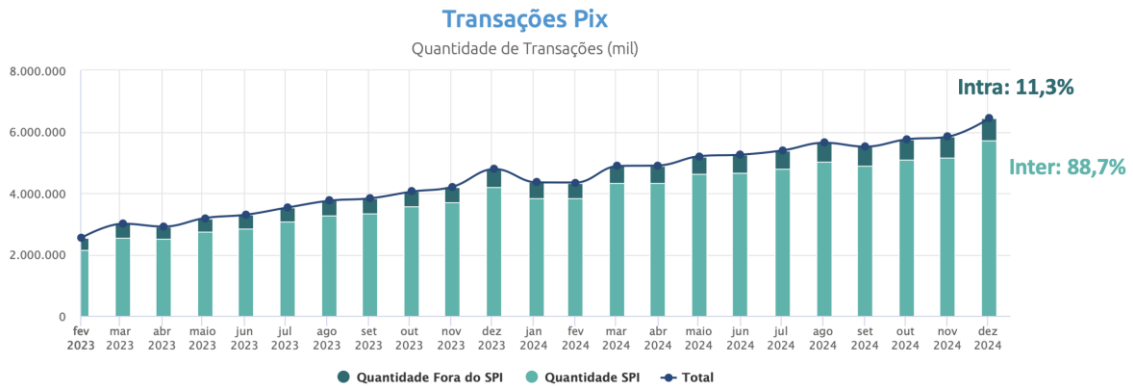
Dada la relevancia de las operaciones intra-entidad, se considera necesario que los usuarios del ecosistema puedan iniciar tanto operaciones intra-entidad como inter-entidad inmediatas a través de las funcionalidades identificadas con el sello Bre-B. De esta forma se facilita que cualquier usuario, sin importar la entidad en dónde el ordenante o el receptor tenga su cuenta, pueda beneficiarse de las infraestructuras de pagos inmediatos y que más personas y comercios confíen y adopten Bre-B para sus transacciones diarias.

Esta aproximación fue adoptada en Brasil con el esquema de pagos inmediatos PIX. El Banco Central de Brasil incluye en su regulación reglas específicas que permiten que a través de PIX se procesen OPTFI intra-entidad. Específicamente, reconociendo que estas operaciones no cursan por un SPBV ni pasan por un proceso de compensación con otras entidades financieras, la regulación de PIX prevé que en las operaciones intra-entidad la liquidación se realice en los sistemas propios de las entidades participantes.⁷¹ A la fecha, el 11,3% de las operaciones que se realizan a través de PIX corresponden a OPTFI intra-entidad (ver gráfica 18)

Gráfica 18. Operaciones intra-entidad e inter-entidad a través de PIX⁷²

⁷¹ Ver artículo 34 de la Resolución Número 1 de 12/8/2020 del Banco Central de Brasil.

⁷² Las operaciones por fuera de Pix hacen referencia a aquellas que son liquidadas en los libros del participante. Las estadísticas se encuentran disponibles en el siguiente link: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/estatisticaspix>.



Fuente: Banco Central de Brasil

Teniendo en cuenta los objetivos de política pública definidos por el Gobierno nacional orientados a promover la usabilidad de los instrumentos financieros digitales, mitigar la fragmentación del mercado de pagos y hacer que Bre-B sea significativo en la cotidianidad de las personas; el proyecto de decreto que acompaña este documento técnico establece que las entidades emisoras que ofrezcan las funcionalidades de acceso identificadas con el sello “Bre-B” deberán habilitar la prestación de OPTFI intra-entidad en dichas funcionalidades.

En todo caso, reconociendo las diferencias en materia de procesamiento entre las OPTFI inter-entidad e intra-entidad, las entidades emisoras podrán efectuar la resolución de la llave del usuario receptor de la OPTFI intra-entidad mediante el uso de un directorio propio o soportada en los servicios provistos por un tercero, para posteriormente ejecutar el procesamiento interno de la operación.

Esta propuesta promueve la adopción y la experiencia del usuario en el nuevo esquema de pagos inmediatos. Si los usuarios de las principales entidades emisoras no pueden iniciar OPTFI intra-entidad a través de Bre-B, se podría afectar negativamente el proceso de masificación y adopción de los pagos digitales, aspectos que han sido claves en el éxito de soluciones similares que se han adoptado en otros países como Brasil.

Finalmente, el proyecto de decreto establece que el procesamiento y la atención de fraudes, errores, peticiones, quejas y reclamos de las OPTFI intra-entidad iniciadas a través de Bre-B se podrán realizar sin la participación de una EASPBVI. En todo caso, las entidades emisoras deberán atender las mencionadas solicitudes bajo los lineamientos definidos en el “Anexo 4” de la CRE DSP-465 de la JDBR, pero sin considerar la participación de una EASPBVI.

- OPTF intra-entidad por fuera de “Bre-B”.

Los lineamientos operativos para la atención de fraudes, errores, peticiones, quejas y reclamos definidos por la JDBR no son aplicables a las OPTFI intra-entidad que se inicien por fuera de Bre-B. El Decreto 2555 de 2010 tampoco establece reglas relacionadas con estas solicitudes. Sin embargo, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1328 de 2009 y el Capítulo II del Título III de la Parte I de la CBJ de la SFC, las entidades financieras, en el marco del Sistema de



Atención al Consumidor (SAC), han establecido procesos internos orientados a la atención de este tipo de solicitudes, las cuales se gestionan principalmente a través de las líneas telefónicas de cada entidad.

Bajo este contexto, el proyecto de decreto establece mecanismos de protección para los usuarios de los servicios de OPTF intra-entidad por fuera de Bre-B. En particular, en línea con lo establecido en el Anexo 4 de la CRE DSP-465 de la JDDB, el proyecto de decreto establece que las entidades emisoras deberán contar con procedimientos para tramitar: i) solicitudes de devolución voluntaria, total y parcial de los recursos; ii) solicitudes de devolución de los recursos por fraude o falla tecnológica y iii) solicitudes de reversión total o parcial de las órdenes de pago. Igualmente, establece que estos procedimientos deben estar disponibles a través de los canales habituales en que se inician estas operaciones, a saber, banca móvil e internet.

Al integrar estos procesos dentro de estos canales se garantiza una experiencia más fluida y accesible para los usuarios, alineada con las expectativas de inmediatez y simplicidad que caracterizan los pagos digitales. Asimismo, se garantizan condiciones homogéneas de protección entre los usuarios de las distintas categorías de OPTF y se promueve una atención más ágil y efectiva a los usuarios sin necesidad de acudir a canales adicionales. Esta protección no solo cuida los intereses de los consumidores, sino que también genera confianza en los sistemas de pago, impulsando su uso y la masificación de los servicios financieros digitales.

Estas disposiciones toman mayor relevancia al considerar que las OPTF se han consolidado como un instrumento de pago líder en las operaciones de comercio electrónico que se realizan en el país⁷³. La Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (CCE, 2024) registró 98,4 millones de transacciones, en las que el débito a cuenta bancaria lideró con un 58,5 % como el instrumento de pago más usado, seguido por las tarjetas crédito/débito (39,2 %) y pagos en efectivo (2,4 %). Asimismo, el Banco de la República (2024) reportó que el 60% de los establecimientos de comercios en el país aceptan pagos con transferencias electrónicas.

Finalmente, considerando la necesidad de que las entidades adecuen sus canales a estas nuevas disposiciones, el proyecto de decreto establece un periodo de transición de 18 meses para que las entidades implementen los desarrollos tecnológicos que les permitan a los usuarios presentar y hacer seguimiento de estas solicitudes a través de los canales digitales banca móvil e internet.

- **Reportes de información**

El análisis de la evolución de las OPTF en Colombia es complejo porque las estadísticas públicas disponibles son dispersas y desactualizadas. La información

⁷³ La Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (CCE, 2024), reportó que para el segundo trimestre de 2024 las ventas en línea alcanzaron los COP 21,04 billones, con un crecimiento del 10,4 % frente a 2023-II.



disponible no permite diferenciar entre operaciones inter e intra-entidad, operaciones inmediatas y no inmediatas u operaciones P2P, P2C, B2B, B2G, entre otras. Algunas estadísticas se logran deducir de la información de transacciones por canal que recoge la SFC y otras parciales son recogidas y publicadas anualmente por el Banco de la República en el reporte de infraestructura financiera e instrumentos de pagos.

De acuerdo con la CEPAL (2023), el correcto aprovechamiento de los datos en el sector público permite mejorar la toma de decisiones a partir de evidencia, lo que contribuye a la formulación de políticas públicas más efectivas. Contar con estadísticas públicas desagregadas facilita el diseño de iniciativas orientadas a promover la masificación y adopción de pagos digitales, la formalización y la inclusión financiera.

En este sentido, el proyecto de decreto establece que las entidades emisoras deberán reportar a la SFC la información que esta autoridad requiera para hacer un adecuado seguimiento del ecosistema de pagos. La SFC tendrá un plazo de 18 meses para impartir las instrucciones que garanticen el adecuado cumplimiento de esta disposición.

2.6. Consejo Nacional de Pagos

Los ecosistemas de pagos se caracterizan por un equilibrio entre cooperación y competencia en un contexto de innovación. Por esta razón, un foro de discusión público-privado es útil para: i) asegurar que el marco regulatorio se mantenga vigente con los cambios del mercado, ii) promover condiciones de competencia y iii) abordar retos que surgen de las estructuras y dinámicas del mercado, impulsando mejoras en estándares e infraestructuras (Banco Mundial, 2021).

En las Notas Técnicas de los Programas de Evaluación del Sector Financiero (FSAP) realizados en Colombia en los años 2012 y 2021, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional resaltaron la necesidad de crear una instancia de cooperación público-privada para promover el desarrollo del ecosistema de pagos. En particular, se recomendó la creación de un Consejo Nacional de Pagos que sirva como foro permanente para el diálogo en un marco participativo que involucre a todos los agentes que influyen en el sistema de pagos.

- **Experiencia internacional**

La experiencia internacional evidencia que estos foros pueden desempeñar múltiples funciones, las cuales varían según la jurisdicción en la que se implemente. Entre las funciones que estas instancias cumplen se encuentran: (i) socializar investigaciones y estudios preliminares para abordar los desafíos y oportunidades en el ecosistema de pagos; (ii) identificar y formular posiciones de los diferentes grupos de interés mediante el diálogo con los agentes del ecosistema de pagos; (iii) implementar y dar seguimiento a las decisiones comunes a través de



un monitoreo continuo; y (iv) informar sobre las actividades realizadas y difundir las posiciones adoptadas.

Más de cuarenta países cuentan con un foro de diálogo para el desarrollo del ecosistema de pagos (FSAP, 2021). Estos foros son tan variados como las especificidades y singularidades de cada sistema legal y del ecosistema de pagos de los países en los que éstos funcionan. Dentro de las diferentes alternativas de estructura se encuentran una serie de características que se pueden agrupar así:

- **Esquemas que operan bajo estructuras decisorias rígidas.** Estos esquemas suelen estar conformados por una plenaria liderada por un miembro del banco central y se rigen por reglas que definen los términos y condiciones para la elección de sus integrantes, así como sus roles y responsabilidades. Normalmente, la plenaria está compuesta por los presidentes de las instituciones participantes en el ecosistema de pagos, junto con miembros independientes que gozan de una sólida reputación en dicho ecosistema. En estos esquemas, la plenaria es responsable de seleccionar a sus líderes, tomar decisiones, supervisar su implementación, identificar necesidades, acordar acciones y prioridades, y establecer grupos de trabajo.

Un ejemplo de este esquema se encuentra en el Board for Regulation and Supervision of Payment and Settlement Systems (BPSS) de India, el cual fue instituido por el Banco de la Reserva de India mediante una normativa en 2008 (RBI, 2008). En este caso, el esquema tiene funciones que van más allá de la cooperación, asesoría y coordinación, porque incluyen además la regulación, supervisión y autorización de operaciones. En este esquema se realizan votaciones por parte de los miembros de la plenaria que derivan en decisiones o en opiniones formales que se toman con la mayoría simple de dichos miembros.

- **Esquemas que se organizan a través de grupos de trabajo.** Estos se caracterizan por tener estructuras temporales o permanentes dedicadas a ciertos temas del sistema de pagos. Estos grupos de trabajo comúnmente redactan documentos propositivos que son objeto de votación por parte de una plenaria.

Un ejemplo de este esquema se encuentra en la Unión Europea con el Euro Retail Payments Board (ERP). Sobre este esquema es importante resaltar que dichos grupos de trabajo comúnmente se organizan dependiendo de los temas objeto de desarrollo actual o en discusión, atendiendo las necesidades y expectativas del momento en el sistema de pagos. Esto conlleva a que su propósito no sea la toma de una decisión ni la expedición de un documento consultivo formal, sino que, su objetivo es recoger recomendaciones o puntos de vista de quienes acuden a este foro, para que sean otros (receptores de la recomendación) quienes, con base en dicha información, tomen las decisiones pertinentes.



- **Esquemas en los que la secretaría suele ser ejercida por funcionarios del regulador del sistema de pagos.** En estos esquemas funcionarios del banco central son los responsables del trabajo preparatorio para las reuniones de la plenaria o de grupos de trabajo. Igualmente, esta secretaría redacta las decisiones y conclusiones que sean tomadas por el consejo (plenaria) o a través de los grupos de trabajo. En resumen, bajo este esquema, quien organiza, prepara, realiza consultas y desarrolla la agenda es la Secretaría que se encuentra en cabeza de funcionarios del banco central.

- **Esquema propuesto**

Atendiendo lo anterior y siguiendo la recomendación del FSAP, el proyecto de decreto que acompaña este documento técnico plantea la creación de un foro formal de cooperación público-privado denominado “Consejo Nacional de Pagos”. Esta instancia se concibe como un espacio flexible, capaz de adaptarse a la evolución del sistema de pagos y de incorporar una amplia participación de los diferentes grupos de interés, según los temas a tratar.

Esta instancia será un sistema administrativo nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 489 de 1998, lo cual permite el diálogo público-privado entre los actores del sistema de pagos y brinda flexibilidad para discutir los retos y cambios constantes que lo caracterizan. Tendrá carácter consultivo no vinculante y servirá como foro de diálogo y discusión entre los actores del sistema de pagos. Su objetivo será formular recomendaciones orientadas a promover el desarrollo del sistema de pagos en un ambiente de seguridad y estabilidad.

Esta instancia será dirigida y coordinada por una secretaría técnica, en cabeza de la URF o quien haga sus veces. La secretaría será responsable de la gestión, programación, ejecución y evaluación del Consejo Nacional de Pagos. Lo anterior atendiendo las funciones que la URF desempeña frente a la proyección de la regulación del ecosistema de pagos.

Las sesiones del Consejo Nacional de Pagos serán temáticas y estarán integradas por representantes de las autoridades del sector público que tienen incidencia directa en el ecosistema de pagos y por representantes del sector privado que participan en él. Por lo anterior, se propone que puedan participar como integrantes de esta instancia, representantes de las entidades emisoras, entidades receptoras, EASPBV, adquirentes, proveedores de servicios de pago, franquicias e iniciadores de pago, entre otros.

Esta instancia constituye un foro de diálogo en el que todas las intervenciones, argumentos y perspectivas presentadas serán documentadas con igual valor, sin formular una recomendación única o concluyente de cada sesión. Este mecanismo garantiza que ninguna entidad ejerza predominio sobre las demás, pues todas las



contribuciones se documentan con idéntico nivel de importancia para futuras consideraciones regulatorias.

El reglamento del Consejo Nacional de Pagos será definido por la secretaría técnica y establecerá la forma en la que se realizarán las convocatorias e invitaciones de las entidades. Las convocatorias se adelantarán considerando criterios de amplia participación e incumbencia en las temáticas a tratar.

Finalmente, atendiendo lo establecido en el literal j) del artículo 48 del EOSF, la competencia y alcance del Consejo Nacional de Pagos abarcará la discusión de asuntos del ecosistema de pagos que no sean competencia del Banco de la República.

2.7. Actividad de adquirencia por parte de las Cooperativas de Ahorro y Crédito de categoría plena

El Libro 17 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 define la actividad de adquirencia como aquella que consiste en: i) vincular comercios al SPBV, ii) suministrar a los comercios tecnologías de acceso que permitan el uso de instrumentos de pago, iii) procesar y tramitar OPTF iniciadas a través de las tecnologías de acceso, y iv) abonar al comercio o al agregador los recursos de las ventas realizadas a través de las tecnologías de acceso suministradas. El adquirente tiene además la responsabilidad de gestionar los ajustes derivados de un proceso de controversias, devoluciones, reclamaciones o contracargos y notificar al usuario la confirmación o rechazo de la transacción.

La actividad de adquirencia es un dinamizador de los ecosistemas de pagos electrónicos dado que promueve su aceptación en los comercios de menor tamaño (Arango, Zárate y Suárez, 2017). El marco regulatorio ha buscado promover la adquirencia permitiendo que esta sea desarrollada por nuevos actores que complementan los esquemas tradicionales con modelos de negocio disruptivos basados en tecnología, a gran escala y a bajo costo. En este sentido, el Decreto 1692 de 2020 habilitó que la actividad de adquirencia pudiera ser desarrollada, no solo por EC, sino también por SEDPES y sociedades anónimas no vigiladas por la SFC.

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC), al no ser sociedades anónimas, sino entidades de carácter cooperativo, no quedaron incluidas en la autorización general para realizar la actividad de adquirencia. En todo caso, una autorización explícita para que las CAC desarrollaran la actividad de adquirencia en ese momento no habría generado un impacto significativo dado que éstas no contaban con una facultad amplia para asociar y brindarle sus servicios a comercios con ánimo de lucro.

En particular, bajo las disposiciones iniciales del artículo 21 de la Ley 79 de 1988, las CAC únicamente podían asociar y brindar sus servicios a Micro, Pequeñas y



Medianas Empresas (MiPymes), cuándo estas fueran: i) personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro; o ii) empresas con ánimo de lucro en las cuales trabajaran sus propietarios y prevaleciera el trabajo familiar o la asociación. Asimismo, bajo el artículo 10 de la Ley 79 de 1988, las CAC únicamente podían extender sus servicios al público no afiliado siempre que ello fuera necesario para promover el interés social o el bienestar colectivo (URF, 2023).

Esta barrera se superó con la expedición de los Decretos 626 y 627 de 2023 que al reglamentar el artículo 24 de la Ley 2069 de 2020 completaron el marco normativo que habilitó la asociación de MiPymes a las cooperativas que ejercen actividad financiera. Bajo este nuevo escenario, la URF encontró oportuno habilitar la actividad de adquirencia a las CAC de categoría plena con el objetivo de potenciar la aceptación de pagos digitales en los comercios de la economía solidaria⁷⁴.

Esta iniciativa se encuentra comprendida en el proyecto de decreto “*Por medio del cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con el ofrecimiento y prestación de servicios de órdenes de pago y transferencias de fondos por parte de las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.*” que se encuentra en proceso de expedición⁷⁵. No obstante, la redacción del articulado establece que estas entidades deberán sujetarse a los términos establecidos en el Libro 17 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 para el desarrollo de la actividad de adquirencia.

En este sentido, para garantizar concordancia regulatoria con la mencionada referencia normativa, es necesario realizar los siguientes ajustes al Decreto 2555 de 2010:

- i. Incluir a las CAC de categoría plena en la lista de entidades autorizadas para desarrollar la actividad de adquirencia.
- ii. Excluir a las CAC de categoría plena de los requisitos aplicables a las sociedades no vigiladas que desarrollan la actividad de adquirencia.
- iii. Incluir a las CAC de categoría plena en la lista de entidades en las cuales los adquirentes no vigilados pueden depositar los recursos resultantes de las OPTF que recaudan a favor de los comercios adquiridos.

⁷⁴ La clasificación por categorías de las Cooperativas de Ahorro y Crédito y las Cooperativas Multiactivas e Integrales con Sección de Ahorro y Crédito fue introducida por el Decreto 1544 de 2024 y se encuentra compilada en el Título 13 de la Parte 11 del Decreto 1068 de 2015.

⁷⁵ Este proyecto de decreto, junto con su respectivo documento técnico, puede ser consultado en la página web de la URF : <https://www.urf.gov.co/normatividad/proyectos-de-decreto/proyectos-de-decreto-2024>



3. Bibliografía

Aguilar A., J. Frost, S. Kamin, R. Guerra and A. Tombini (2023). "Digital payments, informality and productivity", mimeo.

Arango C., Zárate H., Suárez N. (2017). Determinantes del acceso, uso y aceptación de pagos electrónicos en Colombia. Borradores de Economía No. 999. Banco de la República.

Banco Central de Brasil (2018). Voto 271/2018 del 20 de diciembre de 2018.

Banco de la República (2023). Reporte de la infraestructura financiera.

Banco de la República (2023). Encuesta de percepción sobre el uso de los instrumentos para los pagos habituales en Colombia.

Banco de la República (2024). Reporte de la infraestructura financiera e instrumentos de pago.

Banco de la Reserva de India (2008). The Board for Regulation and Supervision of Payment and Settlement Systems Regulations.

Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera Colombia (2014). Reporte de inclusión financiera 2013.

Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera Colombia (2024). Reporte de inclusión financiera 2023.

Banco Mundial. (2021). Coordination frameworks: international experience and role in the development of fast payments. Coordination frameworks: international experience and role in the development of fast payments, (pág. 23).

Banco Mundial & Fondo Monetario Internacional. (2021). Financial Sector Assessment Program - Technical Note: Digital Financial Inclusion. Finance & Competitiveness.

BIS e IOSCO (2012). Principios aplicables a las infraestructuras del mercado financiero.

BIS (2022). Central banks, the monetary system and public payment infrastructures: lessons from Brazil's Pix.

BIS (2023). Digital payments as a boon to financial inclusion. Remarks by Alexandre Tombini. International Finance Forum (IFF) 20th Anniversary, Guangzhou.



Banco Central de Brasil: Voto 217/2020–BCB, del 6 de agosto de 2020 «Asuntos de Organización del Sistema Financiero y de Resolución – BC# Competitividad, propone la edición de una resolución del Banco Central de Brasil (BCB) que establece el sistema de pagos Pix y aprueba su Reglamento.»

CGAP (2015). Doing Digital Finance Right: *The case for stronger mitigation of consumer risk*. Focus Note No. 103.

Circular Externa 100 de 1995 de la Superintendencia Financiera de Colombia. “Circular Básica Contable y Financiera”.

Circular Externa 029 de 2014 de la Superintendencia Financiera de Colombia. “Circular Básica Jurídica”.

Circular Reglamentaria Externa DSP – 465 de 2024 del Banco de la República. “Asunto 18: Interoperabilidad de los sistemas de pago de bajo valor inmediatos”.

Comisión de la Unión Europea (2020). COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT. Accompanying the document Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulations (EU) No 260/2012 and (EU) No 2021/1230 as regards instant credit transfers in euro

Decreto 663 de 1993 «por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración»

Decreto 1068 de 2015. «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.»

Decreto 2555 de 2010 «por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.»

Decreto 222 de 2020 «por el cual se modifica el Decreto número 2555 de 2010 en lo relacionado con los corresponsales, las cuentas de ahorro electrónicas, los depósitos electrónicos, el crédito de bajo monto y se dictan otras disposiciones.»

Decreto 1692 de 2020 «por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con los sistemas de pago de bajo valor.»

Decreto 1297 de 2022 «por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la regulación de las finanzas abiertas en Colombia y se dictan otras disposiciones.»



Decreto 626 de 2023 «por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la asociación de micro, pequeñas y medianas empresas a las cooperativas financieras.»

Decreto 627 de 2023 «por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con la asociación de micro, pequeñas y medianas empresas a las cooperativas de ahorro y crédito y a las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.»

Decreto 1544 de 2024 «por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con la clasificación por categorías de las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.»

Cámara de Comercio Electrónico (2024). Informe trimestral del comportamiento del comercio electrónico en Colombia. Segundo trimestre de 2024.

Finnovista (2024). Fintech Radar Colombia. VII Edición.

G. Gowrisankaran y J. Stavins (2004). Network externalities and technology adoption: Lessons from electronic payments.

Ley 79 de 1988. «por la cual se actualiza la legislación cooperativa.»

Ley 2069 de 2020. «por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia.»

Ley 2294 de 2023. «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”.»

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2024). Boletín trimestral del sector TIC a cuarto trimestre de 2023.

Resolución 1 del 12 de agosto de 2020 del Banco Central de Brasil «Establece el régimen de pagos de PIX y aprueba su Reglamento.»

Resolución externa 6 de 2023 de la Junta Directiva del Banco de la República «Por la cual se expide la regulación sobre la interoperabilidad en los sistemas de pago de bajo valor inmediatos»

S. Cabello, “Análisis de los modelos de gobernanza de datos en el sector público: una mirada desde Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México y São Paulo”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/71), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

Superintendencia Financiera de Colombia (2013). Informe de operaciones – segundo trimestre de 2013.



URF (2023). Documento Técnico de los Decretos 626 y 627 de 2023: “Asociación de micro, pequeñas y medianas empresas a cooperativas que ejercen actividad financiera”.

Visionamos (2022). Informe de gestión.