

Estudio sobre los sistemas de pago de bajo valor y su regulación

Ana María Prieto^a, Jose David Torres^b, Estela Martínez^b, David Gutierrez^b

*^aSubdirectora de Desarrollo de Mercados
^bAsesores Unidad de Regulación Financiera*

*Unidad de Regulación Financiera
Bogotá D.C., Colombia. Julio de 2018*

Resumen

El sistema de pago de bajo valor (SPBV) reúne las transacciones y pagos entre personas y comercios y es por lo tanto esencial para el adecuado funcionamiento del sector financiero y la economía en general. El uso de la tecnología y la innovación financiera han generado profundos cambios en el sector de pagos, permitiendo que las transacciones en el mundo se realicen de forma digital e inmediata, en condiciones cada vez más competitivas e interoperables.

El presente documento publicado para comentarios del público pretende proporcionar un marco de referencia para evaluar el esquema regulatorio del SPBV en Colombia y servir de soporte para la construcción de propuestas regulatorias tendientes a impulsar un mayor desarrollo de la industria de pagos en el país y que la misma sea más inclusiva, eficiente, segura y moderna.

Enviar sus comentarios a los correos electrónicos jose.torres@urf.gov.co y emartine@urf.gov.co antes del 31 de agosto de 2018.

Contenido

1.	Introducción	3
2.	Los sistemas de pago de bajo valor	4
3.	Estándares regulatorios	6
3.1.	Nuevos participantes.....	8
3.2.	Pagos inmediatos	9
3.3.	Gobierno Corporativo.....	12
3.4.	Acceso	14
3.5.	Interoperabilidad.....	17
3.6.	Seguridad.....	19
4.	Sistemas de pago de bajo valor en Colombia.....	21
4.1.	Administradores de SPBV	21
4.1.1.	De transferencias electrónicas	21
4.1.2.	De redes de tarjetas	22
4.1.3.	De redes de cajeros automáticos	23
4.2.	Evolución del sistema de pagos de bajo valor en Colombia	24
4.3.	Proceso de pago y participantes en el SBPV en Colombia	26
4.4.	Marco regulatorio	30
4.5.	Reflexiones y propuestas normativas	32
4.5.1.	Estructura sistema de pago de bajo valor	32
4.5.2.	Sistema de pago de bajo y valor y sus administradores.....	33
4.5.3.	Actividad de adquirencia.....	33
4.5.4.	Pasarelas.....	35
4.5.5.	Gobierno Corporativo	37
4.5.6.	Transparencia e información	40
4.5.7.	Acceso.....	41
4.5.8.	Interoperabilidad	42
4.5.9.	Seguridad del sistema.....	43
5.	Etapa de socialización.....	44
6.	Bibliografía	45

1. Introducción

El sistema de pago de bajo valor (SPBV), que reúne las transacciones y pagos entre personas y comercios, es esencial para el adecuado funcionamiento del sector financiero y la economía. La tendencia de innovación financiera, el mayor uso de tecnología y el incremento en el flujo del comercio electrónico de los últimos años, han generado profundos cambios en el sector de pagos, permitiendo que las transacciones en el mundo se realicen de forma digital e inmediata, en condiciones cada vez más competitivas e interoperables.

Colombia no ha sido ajeno a esta tendencia. El mismo contexto de innovación ha generado ajustes en el sistema de pago, sus participantes y en los instrumentos y canales disponibles para el pago. En efecto, el concepto de un único administrador de sistemas de pagos (ASPBV) encargado de ejecutar todo el flujo de la transacción, se ha venido reemplazando por uno más amplio luego de que: i) las actividades se han compartimentado; ii) los participantes tradicionales han adquirido nuevos roles; iii) han entrado nuevos actores; y, iv) los acuerdos y reglas de industria para la operación y uso de los sistemas se han ajustado.

Por su parte, las entidades financieras han transformando su oferta de productos y servicios hacia la digitalización. En este proceso ha sido relevante la creación de los depósitos electrónicos y la simplificación de los requisitos de apertura de productos pasivos (URF, 2017).

Estos cambios han aumentado los pagos electrónicos en el país, pero aún existe un largo camino por recorrer. Para enfrentar este desafío, la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, adoptada en 2016 por la Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera, estableció la promoción de los pagos digitales como una herramienta para lograr mayor acceso y uso de servicios financieros.

En este contexto, la URF creó la Subcomisión Fintech y desde allí generó espacios de discusión público-privados y talleres específicos para identificar los avances de la industria de pagos y los obstáculos que hoy inhiben su plena digitalización. A su vez, conformó un equipo de consultores expertos, con el apoyo del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Alianza Mejor que el Efectivo, para explorar las prácticas regulatorias internacionales en materia de pagos y recibir recomendaciones sobre posibles ajustes en la reglamentación local¹.

Con base en esto, la URF elaboró este documento, el cual resume los estándares internacionales, analiza la industria de pagos colombiana y plantea reflexiones y propuestas relacionadas con la estructura del sistema, su acceso, el gobierno corporativo de sus administradores y los estándares de seguridad, interoperabilidad y transparencia de dicha industria.

¹ Los consultores expertos fueron por parte del BID y la Alianza Mejor que el Efectivo: Marulanda Consultores, Paul Makin y Glenbrook Partners.

Los ajustes propuestos en este documento buscan actualizar el marco normativo a las nuevas dinámicas financieras y económicas del país y promover los pagos electrónicos de forma ordenada y sostenida. Otorgan, además, claridad de las actividades y los intervinientes en el sistema de pagos y por ende mayor transparencia y seguridad para sus participantes y usuarios.

2. Los sistemas de pago de bajo valor

En el centro del funcionamiento de una economía, subyace la necesidad de definir un mecanismo de pago que pueda ser utilizado entre el originador (pagador) y el beneficiario (receptor) de los recursos. Históricamente, el mecanismo de intercambio establecido fue el efectivo, el cual, a pesar de su amplia aceptación, tiene conocidas limitaciones en eficiencia y seguridad que llevaron a buscar medios alternativos (Rosenbaum *et al.*, 2017).

Debido a la necesidad de automatizar estas transacciones, las entidades públicas y entidades financieras generaron esquemas de pago electrónicos, (Galán y Sarmiento 2007). Ello derivó en la creación de los llamados sistemas de pago (SP), que hoy en día se definen como el conjunto de instrumentos, procedimientos y reglas para la transferencia de fondos, que incluye a los participantes y la entidad que opera el arreglo (BIS 2012).

De acuerdo con Leinonen y Soramäki (2005), los SP se pueden clasificar según los tipos de transacciones que procesan, conforme a su naturaleza, acorde a la forma en que se realizan los pagos o según el monto que manejan. A continuación, se explican estas divisiones:

- a) Tipos de transacciones que procesan: los SP pueden clasificarse por los agentes económicos que realizan y reciben los pagos. Pueden ser transacciones entre instituciones financieras (interbancarias), entre empresas, entre personas naturales, entre entidades del gobierno, o cualquier combinación entre estos agentes.
- b) Naturaleza: pueden ser administrados por entidades públicas o privadas. Los bancos centrales han tenido un rol preponderante en la administración de los SP. Debido a su papel en la economía, la liquidación de las transacciones llevada a cabo por estas instituciones genera seguridad para los agentes (BIS 2003), (Machado et.al 2010).
- c) Forma en que se realizan los pagos: En un inicio la información sobre los pagos se iba registrando a lo largo de la jornada, y al final del día se cruzaba la información y se cumplían los pagos. Hoy los SP han evolucionado y en muchos casos la información se registra en tiempo real (Leinonen y Soramäki 2005).
- d) Monto de las transacciones: los SP se dividen entre los de bajo valor (SPBV) y los de alto valor. Generalmente los SPBV manejan un gran volumen de pagos de montos relativamente pequeños en forma de cheques, transferencias de crédito, débitos directos y transacciones de pago con tarjeta y transferencia electrónica de fondos (BIS 2012). Mientras los de alto valor manejan pagos de montos elevados, generalmente transacciones interbancarias.

Típicamente los SP requieren grandes inversiones en infraestructura, lo cual hace que su estructura de costos sea elevada y su operación se caracterice por tener economías de escala y alcance. Procesar un pago adicional en una plataforma le genera a ésta un costo marginalmente decreciente y concentrar en ella las diferentes actividades que implica esta transacción resulta ser menos costoso que crear varias plataformas para llevar a cabo el pago.

Por lo anterior, los SP en el mundo han surgido bajo estructuras concentradas, con pocos administradores que se encargan de ejecutar la totalidad de la transacción. Es decir que procesan, liquidan y compensan los pagos e incluso gestionan la adquirencia en los comercios bajo una misma entidad.

Por ello, en esta industria resultan particularmente relevantes los esquemas de propiedad y arreglos institucionales bajo los cuales se hayan desarrollado dichas entidades, pues ello termina siendo determinante en la definición de las condiciones operativas y características económicas bajo las cuales se realizan los pagos electrónicos.

Los SPBV han venido adquiriendo preponderancia en la actividad financiera, en un entorno de mayor uso de internet, comercio electrónico, entrada de nuevos jugadores y cambios en las preferencias de los consumidores a favor de los medios digitales (Deloitte, 2015). Al mismo tiempo han adquirido relevancia como foco de estudio por su relación con la estabilidad y confianza del sistema financiero y la confianza en la moneda (Ortega y León 2017).

La relevancia del pago electrónico se ha dado no solo por ser el medio para que el consumidor realice transacciones económicas, como el pago de servicios públicos o la compra bienes en un comercio, sino que además por ser la plataforma para acceder y usar los servicios financieros, que cada vez más son ofrecidos y demandados de forma enteramente digital (URF, 2017).

En este contexto, se ha evidenciado una transformación en las actividades del sistema, sus participaciones y reglas para su operación y uso. A continuación, se explican las tendencias de regulación frente a estas nuevas dinámicas de mercado.

3. Estándares regulatorios

Tradicionalmente los objetivos de la regulación de los sistemas de pago han sido más del orden prudencial, enfocados en preservar la seguridad y confianza del sistema, proteger al consumidor y su información y prevenir el lavado de activos (BIS, 2014).

En los últimos años, sin embargo, movidos por la tendencia de innovación y uso de tecnología, varios países han implementado iniciativas regulatorias con unos principios que apuntan más hacia el desarrollo de la industria de pagos, pasando por la modernización de los estándares de operación, el fortalecimiento de la competencia a través del acceso de nuevos jugadores y la promoción de la digitalización e inmediatez de las transacciones.

El cambio de enfoque ha estado motivado en gran parte, por la idea de que los pagos electrónicos permiten avanzar en la inclusión financiera, lo que a su vez genera mayor bienestar. En efecto, proveer un mecanismo transaccional, permite recibir, usar y guardar recursos de forma segura, realizar compras presentes y electrónicas y generar información transaccional que puede servir luego como historial crediticio para acceder a servicios financieros (Bill and Melinda Gates Foundation, 2017)

Un ejemplo de esta tendencia es India, en donde desde 2005 se viene trabajando para lograr que los servicios públicos sean provistos de manera electrónica. En 2015 el gobierno lanzó la política India Digital, la cual busca no solo transformar los servicios gubernamentales, sino además generar una infraestructura digital para que los ciudadanos realicen sus transacciones cotidianas de manera electrónica y segura².

En el marco de esta política, el Ministerio de Finanzas de ese país creó un comité encargado de revisar barreras e identificar recomendaciones legislativas y regulatorias para migrar a los pagos digitales y dinamizar la inclusión financiera (CDP, 2016). Como complemento, el Banco Central (RBI, por sus siglas en inglés), publicó un documento denominado Visión 2018, en el cual se plasma una hoja de ruta para apoyar la reducción del efectivo (RBI, 2016).

En desarrollo de estas estrategias, India ha venido avanzando en su trayectoria de digitalización. Por un lado, se ha fortalecido la infraestructura de pagos a través de, entre otros: 1) el uso del estándar de autenticación Aadhaar para realizar pagos, transferencias y retiros en corresponsales bancarios³; y 2) la creación de la interface unificada de pagos (UPI, por sus siglas in inglés) como una plataforma operada por la Corporación Nacional de Pagos de la India y que permite transferir fondos entre cuentas bancarias en tiempo real desde un dispositivo móvil⁴. El uso de

² Más información sobre digital India, sus objetivos y pilares pueden ser consultados en: <http://digitalindia.gov.in>.

³ Uno de los pilares estructurales de la política India Digital fue la implementación de la plataforma Aadhaar, lo que permitió a los ciudadanos contar con una identificación biométrica que elimina identidades falsas o duplicadas y de esta forma permite mejorar el diseño y control de las políticas públicas y de los programas sociales. Para más información, consultar: <https://uidai.gov.in/>

⁴ Mayor información en: <https://www.npci.org.in/product-overview/upi-product-overview>

estas infraestructuras ha venido ganando tracción, especialmente con la entrada en vigencia del plan de desmonetización que implementó el Gobierno indio en 2016⁵.

Por otro lado, India también ha modernizado el marco regulatorio y ha reducido costos operativos de los pagos electrónicos de bajo monto, al flexibilizar y adaptar al entorno digital las exigencias de conocimiento de cliente que se deben adelantar en el proceso de vinculación de un cliente (eKYC), eliminando el estándar de doble autenticación (2FA) de las transacciones (KPMG, 2017).

Como complemento de lo anterior, el Gobierno ha acompañado este proceso de reducción de efectivo con un programa de educación financiera específico en pagos electrónicos y el cual cuenta con un canal público de televisión llamado DigiShala y el portal www.cashlessindia.gov.in, a través de los cuales se ofrece información y contenidos pedagógicos sobre UPI, el sistema Aadhaar, las billeteras electrónicas, entre otros.

Una referencia similar es el caso de Singapur. Allí se definió en 2016 una política pública denominada Nación Inteligente⁶, en la cual uno de los objetivos es precisamente la promoción de los pagos electrónicos para que los ciudadanos realicen estas transacciones de manera sencilla, ágil y segura. En este marco de acción, la Autoridad Monetaria de Singapur (MAS, por sus siglas en inglés) diseñó una estrategia con tres frentes de trabajo: actualizar y unificar la regulación de los sistemas de pago, crear una comisión público-privada encargada de fortalecer el gobierno de esta industria y fomentar la digitalización de los pagos (KPMG, 2016).

En la Unión Europea, se publicó en 2016 la Segunda Directiva de Pagos (PSD2, por sus siglas en inglés) cuya implementación se espera finalice en septiembre de 2019. Esta norma revisa la directiva de pagos original de 2007 y su principal propósito es facilitar el desarrollo de un mercado integrado y eficiente de servicios de pago en esa región.

La norma promueve la competencia e innovación al promover los pagos electrónicos con tarifas menores y reconoce la participación de actores no tradicionales en el sistema, a quienes además autoriza para acceder a información de los usuarios del sistema financiero. Por último, estimula la interoperabilidad, al tiempo que fortalece los mecanismos de prevención del fraude.

Igualmente están los casos del Reino Unido y Estados Unidos. En el primero, el Regulador del Sistema de Pagos ha venido promoviendo medidas para elevar la competencia e innovación de la industria de pagos y asegurar que la misma sea operada en beneficio de los intereses de los usuarios. En el caso de Estados Unidos, desde 2013 la Reserva Federal viene trabajando,

⁵ A partir de diciembre de 2016 se eliminó la circulación de los billetes de 500 y 1000 rupias. La medida generó una caída de 1,6 p.p. en la relación de efectivo sobre PIB de India (The Economic Times, 2017) y aumentó en un 80% el volumen de transacciones en los sistemas de pagos electrónicos (The Time of India, 2017).

⁶ La iniciativa nacional busca aprovechar las ventajas de la tecnología para aumentar la eficiencia gubernamental, crear empleos y elevar la productividad económica. Para una descripción de la estrategia, consultar: <https://www.smartnation.sg>

conjuntamente con la industria, en la construcción de una hoja de ruta para lograr que en 2020 el sistema de pagos sea más ágil, ubicuo, inclusive, seguro y eficiente (FED, 2017 (b)).

Esta tendencia también se ha observado en países de la región. En México, por ejemplo, en 2014 se complementó la Ley de Transparencia, con el fin de otorgarle facultades adicionales al Banco Central y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para eliminar restricciones de acceso a nuevos agentes en el SP con tarjeta, reducir costos de las transacciones y promover la innovación en el sistema.

En Argentina, en 2016 el gobierno adoptó medidas para incrementar las operaciones electrónicas. En lo relacionado con los pagos inmediatos, se elevó el monto máximo para transferencias electrónicas sin cargo y se estableció la gratuidad independientemente del monto transferido⁷. Por su lado, Brasil expidió un nuevo marco regulatorio de su SP, aclarando los objetivos del mismo y haciendo énfasis en principios de acceso y no discriminación. Así mismo, desagregó las actividades del SP y precisó los requerimientos de cada una de estas actividades en función de sus riesgos.

A continuación, con base en los referentes internacionales mencionados, se describen en mayor detalle las principales tendencias de regulación de los SPBV.

3.1. Nuevos participantes

En los últimos años se ha generado una creciente participación de proveedores de pago no financieros en los SPBV (BIS, 2014). En el caso de América Latina, un estudio del BID encontró que de las 703 empresas fintech que operan en 15 países de la región, el 25% brindan soluciones de pago electrónico o participan como proveedores de servicios tecnológicos para dicha industria. Esto implica que después de la financiación colaborativa, los pagos electrónicos son la segunda actividad financiera con mayor número de emprendimientos fintech y empresas de tecnologías innovando en la región (BID, 2017).

Buen parte de esta tendencia se explica, como se ha mencionado anteriormente, en cambios en las preferencias de pago de los consumidores hacia productos y canales digitales y simplificados y el mayor uso de tecnología. Esto ha derivado en procesos de tercerización en agentes que logran especializarse en ciertos eslabonas de la cadena del sistema, reduciendo costos operativos. Ejemplo de esto es el procesamiento de la información de las transacciones, lo que requiere una capacidad operativa que puede ser desarrollada internamente en una entidad o contratada con un tercero.

Algo similar ocurre con la actividad de adquirencia. Vincular comercios al SP es una labor costosa y compleja (URF, 2017), para la cual las redes ya existentes o proveedores de otros

⁷ http://www.bcra.gov.ar/SistemasFinancierosYdePagos/Sistemas_de_Pago.asp

servicios pueden generar un modelo de negocio masivo y con márgenes bajos en los cuales las entidades financieras tradicionales pueden encontrar un aliado (WEF, 2016).

Expandir el mercado y alcanzar esos pequeños comercios, como vimos que ha venido siendo tendencia, ha sido posible gracias a alianzas con nuevos agentes o entidades que se han especializado en administrar grandes redes de comercios. Es lo que se conoce como la “última milla”, en donde la clave resulta proveer soporte y acompañar al tendero para familiarizarlo con el pago electrónico. Dentro de los potenciales actores, están aquellos que ya hoy se han especializado y proveen otros servicios a los tenderos, como el caso de la microfinancieras los vendedores de minutos de celular y los distribuidores de las grandes marcas. (WEF, 2016).

Los agregadores de comercios han tenido un papel relevante para la inclusión de pequeños comercios en el ecosistema de pagos, lo cual tiene gran importancia en el marco de la inclusión financiera. El objeto de los agregadores es permitir a pequeños comercios aceptar pagos a través de tarjetas débito y crédito, sin necesidad de contar con una cuenta de adquirencia en instituciones financieras y a bajos costos, a través del uso de POS o nuevas tecnologías asociadas a los dispositivos móviles.

Uno de los casos de mayor referencia es el agregador Square, quienes en 2010 lanzaron los dispositivos “dongle”, los cuales al ser conectados a un teléfono inteligente convierten el teléfono en un POS. La compañía adicionalmente ofrecía un proceso de suscripción simple y eficiente a través de la red y cobraba a los comercios precios bajos tanto por el dispositivo como por las transacciones. Con este modelo de negocio, Square tenía como meta que más de 27 millones de comercios que entonces transaban exclusivamente en dinero en efectivo empezaran a recibir pagos electrónicos. iZettle (Suecia), Clip (México) y Absa (Suráfrica y Australia) son empresas que han tratado de replicar lo hecho por Square en cada uno de sus países (WEF, 2016).

Si bien existen diferentes aproximaciones regulatorias frente al ingreso de estos nuevos participantes, entre otras cosas, porque los modelos de operación son variados, existe una tendencia por definir sus roles en los marcos regulatorios y determinar si se encuentran o no dentro del perímetro de la regulación y supervisión financiera (BIS, 2014).

3.2. Pagos inmediatos

Dependiendo de los acuerdos en los SP, los pagos pueden llegar a tomar horas o hasta días después de iniciada la operación para que los montos transferidos se reflejen efectivamente en la cuenta del beneficiario. Los pagos inmediatos buscan cambiar esta deficiencia, ofreciendo a los usuarios la posibilidad de realizar pagos y transferencias de manera casi inmediata.

BIS (2016) define los pagos inmediatos como aquellos donde la transmisión del mensaje de pago y la disponibilidad de los fondos al beneficiario ocurren en tiempo real o cerca a tiempo real, durante las 24 horas del día los 7 días de la semana. Para algunos participantes de mercado,

además de la inmediatez, el pago inmediato se caracteriza porque la confirmación de la transferencia de fondos se genera en menos de un minuto y se hace de manera irrevocable (FIS, 2015).

Los pagos inmediatos son una ruta para consolidar el ecosistema de pagos electrónico, ya que brinda a los usuarios una alternativa eficiente y segura frente al uso del efectivo (FED, 2017 (a)), y en esa línea, tanto las autoridades como la industria financiera en varios países han venido reformando su SP con el fin adoptar este tipo de esquemas, inicialmente enfocadas en pagos entre personas para luego atender pagos con comercios (FIS, 2015).

En 2014 existían 14 países habían implementado pagos inmediatos y 2 estaban en etapa de desarrollo, para 2017 el número de países con estos esquemas en funcionamiento aumentó a 25, 11 tenían proyectos en desarrollo y 8 estaban en exploración. En la región solo México, Chile y Brasil cuentan con soluciones en funcionamiento (FIS, 2015)⁸ (Gráfica 1).

Gráfica 1. Países con esquemas de pagos inmediatos en 2017



Fuente: FIS (2015)

Existen dos modelos de compensación y liquidación de las transacciones que han sido implementados en diferentes jurisdicciones para permitir la realización de los pagos inmediatos: i) la liquidación diferida y ii) la liquidación en tiempo real.

En los esquemas de liquidación diferida, las transferencias son transmitidas, confirmadas y notificadas de forma inmediata a los usuarios, pero la liquidación se realiza de forma posterior al momento en el cual la entidad financiera del beneficiario haya acreditado los fondos a su

⁸ ACH Colombia ha venido avanzando en un proyecto de implementación de una solución de pagos inmediatos. Según se ha anunciado, su puesto en marcha podría estarse completando este año.

cuenta. En consecuencia, las obligaciones entre las entidades participantes se extinguen luego de que la transacción haya sido reflejada en la cuenta del beneficiario del pago.

La postergación de la liquidación genera un crédito en cabeza de la entidad del beneficiario y a cargo de la entidad del ordenante, toda vez que la primera acredita a la cuenta del beneficiario los fondos sin haberlos recibido. El crédito se extiende hasta cuando las posiciones entre los participantes sean liquidadas, existiendo un riesgo crediticio que debe ser administrado.

Varias medidas pueden ser tomadas, de manera única o conjunta, para disminuir el riesgo crediticio. Entre ellas las más comunes son: aumentar la frecuencia de ciclos de liquidación, fijar un límite máximo a las transacciones o al valor de las posiciones de los participantes y constituir garantías que cubran las posiciones débito (profondeo). Corea, Reino Unido, China, India y Singapur utilizan este modelo de compensación y liquidación (BIS, 2014).

Por su parte, en el modelo de liquidación en tiempo real, el abono en cuentas se da en tiempo real. Es decir, la entidad del beneficiario efectivamente recibe los recursos de la entidad del ordenante antes de que estos se vean reflejados en la cuenta asociada al beneficiario del pago. Este proceso se realiza a alta velocidad de tal forma que la transferencia pueda aún catalogarse como inmediata. En este modelo, las transacciones son transmitidas, confirmadas, establecidas y notificadas en tiempo real a las entidades financieras involucradas.

Debido a la rapidez de la compensación y liquidación, las entidades requieren de suficiente liquidez para extinguir las obligaciones resultantes de cada una de las transferencias. Este riesgo de liquidez se acentúa en días no hábiles y puede ser administrado previendo que se transfieran saldos de otras cuentas del participante a las cuentas usadas para la liquidación de los pagos. Suecia y México utilizan este modelo de compensación y liquidación.

Sin importar el modelo que se adopte, la implementación de los pagos inmediatos conlleva riesgos que se asemejan a los de cualquier otro sistema de pago (operacionales, legales, lavado de activos y financiación del terrorismo, riesgo de fraude) exacerbados en algunos casos por la alta velocidad del procesamiento de los pagos y la continua disponibilidad del sistema.

En cuanto al proveedor de la infraestructura, en la gran mayoría de países el sistema de pagos inmediatos es administrado por empresas privadas sujetas a vigilancia de la autoridad financiera. En estos casos, les aplican las mismas normas vigentes para otros administradores de SP, con el fin de garantizar condiciones de competencia en su sistema.

Sin embargo, algunas jurisdicciones han optado por proveer la infraestructura del sistema de pagos inmediatos a través de sus bancos centrales. Esta decisión se asocia con la imposibilidad o falla del mercado en ofrecer una solución adecuada de pagos inmediatos, pero también puede ser el resultado de una decisión colectiva por parte de las entidades involucradas (BIS, 2014).

Un ejemplo de esta aproximación es México, donde el banco central implementó modificaciones al sistema de pago de alto valor para que pudiera ser usado como un sistema de pago inmediato.

3.3. Gobierno Corporativo

Típicamente la estructura de capital de los sistemas de pagos ha estado concentrada en los establecimientos bancarios y entidades financieras incumbentes, por lo cual las reglas operativas, los estándares tecnológicos y las políticas de tarifas de dichos sistemas tradicionalmente han respondido a las necesidades particulares de estos agentes.

No obstante, en los últimos años los reguladores han buscado fortalecer los esquemas de gobierno corporativo de los sistemas de pagos, de tal forma que las reglas de funcionamiento de dichos sistemas sean definidas únicamente buscando el mejor interés y beneficio de los clientes y el desarrollo de la industria de pagos.

Esta aproximación regulatoria ha tomado relevancia dado el surgimiento de nuevos tipos de licencias financieras que, si bien no tienen participación en el capital de los sistemas de pagos, requieren acceder a ellos para el desarrollo de su actividad. Igualmente, por la aparición de operadores no financieros, quienes tampoco hacen parte de la estructura de capital de los sistemas, pero sí ofrecen servicios que inciden directamente en la cadena de los pagos.

En ese sentido, varias de las iniciativas regulatorias recientes se han enfocado en fortalecer los estándares de gobierno corporativo de los administradores de los sistemas de pagos con miras a evitar conflictos de interés entre el operador del sistema y los participantes del mismo.

En México, dentro de los requisitos para la autorización de las Cámaras de Compensación para Pagos con Tarjetas se obliga al solicitante a establecer un Consejo de Administración compuesto por un mínimo de cinco y un máximo de quince integrantes. De ellos, al menos el 25% deberán ser independientes y las decisiones que tome el consejo deberán contar con la aprobación de al menos uno de dichos consejeros independientes⁹.

Adicionalmente, la normatividad ordena a las Cámaras de Compensación para Pagos con Tarjetas a: a) Abstenerse de discriminar entre sus filiales, socios o accionistas, por una parte, y usuarios y contrapartes por otra, b) Abstenerse de exigir a sus participantes a que usen de forma exclusiva una marca de tarjeta específica, o a que procesen o condicionen a sus clientes a procesar los pagos con tarjetas, únicamente, a través de la Cámara de Compensación para Pagos con Tarjetas de que se trate, c) Abstenerse de dar tratamiento diferenciado en la provisión de un mismo tipo de servicio salvo que a juicio del Banco de México, esté debidamente justificado y no sea discriminatorio y d) Abstenerse de imponer cualquier otra restricción o condición que

9. Circular 4/2014 del Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2014, incluyendo su modificación dada a conocer mediante la Circular 18/2014 publicada en el referido Diario el 7 de octubre de 2014

limite la libre contratación de cualquiera de sus servicios de Ruteo, Compensación y Liquidación.¹⁰

Por su parte en Europa, la Directiva IFR obliga a que los esquemas de tarjetas, quienes en Europa operan la compensación y liquidación de pagos, y los procesadores de adquirencia y emisión, sean independientes en términos de personería jurídica, organización y toma de decisiones¹¹. Igualmente la Directiva ordena a los esquemas de tarjetas a permitir que la autorización y confirmación del pago sean procesadas por entidades distintas a la suya¹².

Según la Comisión Europea, en ausencia de esta medida, los esquemas de tarjetas (quienes realizan la compensación y liquidación del pago) obstaculizarían la posibilidad de que sus participantes evalúen la conveniencia de contratar procesadores de pago en condiciones más competitivas a las ofrecidas por los proveedores incumbentes, mediante el uso de estándares técnicos que limiten la interoperabilidad o simplemente prohibiéndolo explícitamente en los reglamentos internos del sistema de pagos¹³. Los esquemas de tarjetas también podrían usar su red con el fin de favorecer a sus entidades procesadoras o para subsidiar su operación, dándoles ventajas competitivas sobre las demás.

Adicionalmente, la Directiva PSD1, prohíbe explícitamente que los sistemas de pagos impongan a los proveedores de servicios de pagos, a los usuarios del sistema o a otros sistemas de pagos, cualquiera de los siguientes requisitos: a) reglas que restrinjan la participación efectiva en otros sistemas de pago, b) reglas que discriminen entre proveedores de servicios de pagos y c) restricciones con fundamento en su naturaleza jurídica.¹⁴

Por otro lado, para evitar prácticas anticompetitivas entre los procesadores de pagos y las entidades de crédito participantes del sistema, la Directriz PSD2 obliga a las entidades de crédito a permitir el acceso por parte de entidades de pago (procesadores especialmente) a las cuentas de sus clientes, de manera objetiva, no discriminatoria y proporcionada.

En el caso del Reino Unido, el regulador de la industria de pagos (PSR, por sus siglas en inglés) publicó en 2014 un informe en el cual advertía que la estructura de gobierno corporativo de los sistemas de pagos era inadecuada al privilegiar los intereses de los establecimientos bancarios como dueños de dichos sistemas, por encima de los intereses de los usuarios y la innovación de la industria (PSR, 2014).

Para corregir esta situación, el PSR ordenó a los administradores de los sistemas a tomar medidas para: asegurar la representación de los intereses de los usuarios en sus juntas directivas,

¹⁰ Idem.

¹¹ IFR, Article 10

¹² IFR, Article 11

¹³ European Banking Authority, Consultation Paper on separation of payment card schemes and processing entities under Article 7 (6) of Regulation (EU) 2015/751 .

¹⁴ PSD1 Artículo 35.

prevenir que directores de entidades financieras actuaran simultáneamente como directores en las administradoras de los sistemas y publicar las actas de las sesiones de sus juntas directivas y remitirlas al regulador para dotar de más transparencia la toma de decisiones de dichos órganos (PSR, 2014).

No obstante, un informe de 2016 del PSR señaló que, pese a estas medidas, la industria mantenía problemas de competencia, debido especialmente a la estructura de propiedad del principal proveedor de infraestructura de la industria de pagos y que operaba los sistemas de pagos interbancarios, pagos de bajo valor inmediatos y la red de cajeros (PSR, 2016).

Para solucionar estos problemas, PSR propuso que los principales accionistas desinvirtieran su propiedad accionaria en dicho proveedor de infraestructura, para así eliminar fuentes de conflictos de interés. Sin embargo, al momento de elaboración del informe, se anunció la venta del proveedor por parte de las entidades financieras, con lo cual se espera se mitiguen las fallas de mercado identificadas.

Una situación similar se presentó en Argentina. En 2016 la Comisión Nacional de Defensa al Consumidor (CNDC) de ese país inició una investigación por prácticas anticompetitivas a Prisma, empresa propiedad de los 10 bancos privados de Argentina en asocio con VISA. Dicha investigación concluyó señalando que existía evidencia de restricciones a la competencia, que Prisma ostentaba una posición dominante y que la estructura de propiedad facilitaba la fijación de políticas comerciales comunes. La Comisión le recomendó al Banco Central, revisar la regulación de medios de pago electrónicos y la formulación de políticas que promuevan la competencia creando la figura de “institución de pagos”, exigir la eliminación de cláusulas de exclusividad y la implementación de mecanismos para reducir las barreras de entrada de nuevos operadores. Finalmente, la Comisión recomendó iniciar una investigación de oficio por prácticas anticompetitivas a Prisma y sus accionistas. En 2017 los bancos decidieron poner a la venta sus acciones en Prisma.

3.4. Acceso

Tradicionalmente la participación en las infraestructuras de compensación y liquidación de pagos ha estado concentrada en entidades bancarias al ser estos agentes los originalmente autorizados para realizar las actividades conexas a las transferencias y pagos en la economía. No obstante, dado la creciente participación de otros agentes no financieros en los SP, varias jurisdicciones han venido planteado reformas normativas que apuntan a facilitar el acceso de dichas entidades.

Estos esfuerzos buscan ampliar el ecosistema de pagos manteniendo en todo caso requisitos de acceso que garanticen que los participantes cuentan con las calidades técnicas, financieras y legales para honrar sus obligaciones dentro del sistema y mitigar los riesgos de sus operaciones, para así mantener la seguridad del sistema y su correcto funcionamiento.

En algunos casos, como en México, las autoridades han obligado de manera directa la ampliación del acceso. En 2004 el Banco Central de ese país reemplazó el Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado (SPEUA) por el Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), con el objetivo de facilitar los pagos interbancarios y habilitar servicios de bajo valor de forma segura y eficiente a precios bajos.

En 2006 el Banco Central permitió el ingreso como participantes directos al sistema a un grupo amplio de entidades financieras no bancarias, supervisadas por las autoridades financieras mexicanas, que previamente no tenían acceso al mismo. Dichas instituciones deben acreditar, previo a su ingreso, requisitos técnicos, de seguridad informática y de gestión del riesgo operacional. Los requisitos de acceso de todos los participantes son esencialmente los mismos, por lo que existe un trato equitativo para el ingreso al sistema (Banco de México, 2016).

En otros casos, los operadores de la infraestructura pueden ofrecer acuerdos de acceso escalonados, donde algunos participantes no tienen acceso directo a facilidades de compensación y liquidación, sino que dependen de los servicios de un participante directo. Se habla entonces de participantes indirectos, quienes acceden a través de participantes con acceso directo al SP y que normalmente son entidades bancarias de gran tamaño. Países como Reino Unido, Canadá, China, India e Italia utilizan este mecanismo (BIS, 2016).

En estos sistemas, el participante directo debe poder enviar y recibir mensajes de pagos y procesar las transferencias, tener la solidez financiera para liquidar sus posiciones y contar con procedimientos de administración de riesgos. Por su parte, el acceso indirecto es utilizado por entidades no bancarias o de tamaño reducido, con bajo número de transacciones, a las cuales les es difícil cumplir con los requisitos técnicos y operativos del sistema (PSR, 2014).

El acceso escalonado permite brindar acceso a un gran número de proveedores de pagos que en ausencia de este mecanismo no podrían hacerlo, beneficiando la eficiencia del sistema y ampliando la cobertura del SP mediante un mayor número de canales y entidades de nicho.

No obstante, en algunos casos se han presentado fallas de mercado en relación con los requisitos de ingreso que terminan imponiendo los participantes con acceso directo a quienes no lo son. Según un informe del PSR el Reino Unido se evidenciaron las siguientes falencias¹⁵:

- a) Existen pocos proveedores de acceso indirecto al Sistema, por lo que no hay muchas opciones para los participantes indirectos al momento de elegir su proveedor de acceso. Esto conlleva a que su poder de negociación esté limitado y a una baja calidad en el servicio ofrecido.
- b) La disponibilidad al SP ofrecido por los proveedores de acceso no es el mismo que los participantes indirectos tendrían si pudieran ser participantes directos.

¹⁵ Estudio realizado por el PSR en el Reino Unido. El documento puede ser consultado en:
<https://www.psr.org.uk/sites/default/files/media/PDF/MR1513-indirect-access-market-review-final-report.pdf>

c) Los preavisos de terminación de la relación comercial entre el proveedor de acceso al sistema de pagos y el participante indirecto no se dan con la antelación suficiente.

Otro posible fallo del mercado puede ser el cobro de cargos excesivos por parte del proveedor de acceso al participante indirecto, lo que les impediría a estos últimos competir efectivamente con otras entidades en el suministro del servicio de pagos; así como la falta de transparencia en los criterios exigidos por los proveedores de acceso a los potenciales participantes indirectos.

En conclusión, si bien el sistema escalonado de participación en un SP tiene ventajas en términos de cobertura y seguridad, este no está libre de problemas de acceso y transparencia. En consecuencia, la figura del acceso indirecto se debe complementar con normas que eviten los conflictos de interés y la discriminación en el mercado.

Así las cosas, sea que el acceso sea en forma directa o escalonada, los reguladores de las jurisdicciones revisadas han identificado principalmente dos barreras de acceso a nuevos participantes al SP: i) en algunos casos, aplicación discriminatoria o arbitraria de requisitos de acceso al SP; y, ii) falta de transparencia en las tarifas de acceso o la metodología de su cálculo.

En vista de lo anterior, los reguladores han expedido normas que buscan asegurar que los requisitos de acceso sean objetivos, abiertos, y disponibles al público y que existan mecanismos de revelación claros sobre las tarifas de acceso cobradas.

En México, en lo que se refiere a los requisitos de acceso al SP con tarjetas, se prevé que al momento de solicitar la autorización para constituir una Cámara de Compensación para Pagos con Tarjetas se informen los requisitos de acceso para potenciales participantes, así como que se remitan los requisitos técnicos que deben cumplir los interesados para hacer parte del SP.

En lo que se refiere a tarifas, además de obligar a las Cámaras de Compensación a suministrar información detallada sobre costos y el desglose de tarifa de cada servicio, la regulación establece que dichas Cámaras podrán cobrar a sus participantes y a otras Cámaras a las que proporcionen servicios de ruteo, compensación y liquidación, únicamente aquellos cargos que cuenten con la previa autorización del Banco de México¹⁶, quien verifica que sean razonables. La regulación permite que los cargos cobrados sean una cuota fija por transacción o un porcentaje del monto de la transacción¹⁷. Asimismo, se establece que se podrán cobrar cuotas diferenciadas con base en el número de operaciones realizadas, siempre y cuando el diferencial de precios entre la cuota mayor y la menor no exceda el 5%¹⁸

En la Unión Europea, el artículo 35 de la Directiva PSD1, reconoció principios de acceso e información a los participantes y usuarios del SP. En efecto, estipuló que los Estados miembros velarán por que las normas de acceso a los SP de los proveedores de servicios de pago

¹⁶ Op. cit. Circular 4/2014, numeral 15.

¹⁷ En este último caso, se deberá establecer un monto máximo de cobro por transacción.

¹⁸ Op. cit. Circular 4/2014, numeral 15.

autorizados o registrados que sean personas jurídicas sean objetivas, no discriminatorias y proporcionadas, y no dificulten el acceso más de lo que sea necesario para prevenir riesgos.

Respecto a la publicidad de las tarifas, los artículos 37, 38 y 39 de la PSD1 obligan a los proveedores de servicio de pago a informar al ordenante y al beneficiario del pago, los costos debidamente desglosados, incluyendo entre otros el importe de la operación de pago, la cantidad total correspondiente a los gastos de la operación de pago y, en su caso, un desglose de las cantidades correspondientes a dichos gastos.

Por otro lado, la Directiva 751 de 2015 de la UE, también conocida como *The Interchange Fee Regulation* (IFR en adelante), regula aspectos del SP con tarjetas con el fin de incrementar la competencia y disminuir los costos: a) fija límites a las tarifas de intercambio de 2% del monto de la transacción para tarjetas débito y prepago y 3% para tarjetas de crédito; b) establece la obligación del adquirente de informar al comercio los cargos aplicados a la transacción, discriminando el cargo cobrado al comercio y la tarifa de intercambio; y c) obliga a que se informe al ordenante del pago el número de referencia de la transacción y los cargos cobrados.

No obstante, algunos estudios muestran que la imposición de techos a las tarifas de intercambio hace que los emisores reemplacen estos ingresos por otros, tal como cuotas de manejo, y que en todo caso los ahorros generados por dichos techos no beneficien a los comerciantes de tamaño mediano y pequeño (EPC, 2017).

En el Reino Unido, el PSR reconoció en 2015 que existían limitaciones a la innovación en servicios financieros debido a que se estaba negando el acceso de las fintech a los SP. En consecuencia, exigió que los requisitos de acceso fueran objetivos, abiertos, basados en los riesgos de las actividades y disponibles al público.

3.5. Interoperabilidad

La interoperabilidad es la capacidad de diferentes sistemas, entidades o proveedores para conectarse tecnológicamente entre sí. Este es un concepto que ha cobrado relevancia tanto para las entidades financieras como para los gobiernos y autoridades, especialmente en el caso de los sistemas de pagos, ya que un sistema interoperable disminuye costos al tiempo que genera mayor cobertura y economías de escala y nuevas oportunidades de negocio que facilitan la inclusión financiera (CGAP, 2016).

Lograr un estándar de interoperabilidad es un proceso complejo, que requiere colaboración y coordinación entre los participantes del sistema, incluido el concurso y acompañamiento de las autoridades¹⁹. Para lograr ese estándar se han adoptado diferentes aproximaciones.

¹⁹ Consultar: <http://blogs.worldbank.org/psd/establishing-payments-interoperability-coordination-key>

En unos casos, se han creado espacios de coordinación público-privados, que apuntan a impulsar la innovación, seguridad y competencia de los sistemas de pagos. Estos foros, además de facilitar el análisis de las barreras y soluciones para el desarrollo del sistema, permite monitorear los estándares operativos y técnicos e impartir recomendaciones sobre la adopción de los mismos para lograr la interoperabilidad (Naciones Unidas, 2016).

Ejemplos de esto son el Euro Retail Board (ERPB) creado por el Banco Central Europeo²⁰, el Consejo Nacional de Pagos de Australia²¹, el Payment Forum del Reino Unido creado por el regulador del Sistema de Pagos y el Payment Forum creado en 2016 en Estados Unidos²².

Otra solución que han adoptado algunos países es crear un nuevo ecosistema y obligar a los participantes a adherirse a los estándares allí previstos. Este es el caso de Perú con la creación de BIM, una plataforma de dinero electrónico interoperable entre las compañías de telefonía móvil y los proveedores de servicios financieros²³.

Por otro lado, está el caso de Argentina en donde la regulación obligó la interoperabilidad entre las partes relevantes de la industria de pagos. En enero de 2018 el Banco Central de ese país fijó un estándar técnico para pagos a través de códigos QR²⁴.

Por último, está la opción de estandarizar las características y aspectos técnicos de los servicios de pagos desde la industria. Algunos de estos ejemplos son:

- Estándar de Seguridad de Datos para la Industria de Pagos con Tarjeta (PCII-DSS por sus siglas en inglés): fue desarrollado por un comité conformado por franquicias de tarjetas, con el fin de mejorar la seguridad de datos.
- Estándares ISO para pagos y otros servicios financieros: Los estándares de servicios financieros son desarrollados por el Comité Técnico de ISO: Algunos de los estándares más relevantes para servicios financieros incluyen: ISO 8583:2003 estándar para transacciones financieras con mensajes originados con tarjeta, ISO 9362: Código de identificación del comercio, ISO 13613 Número internacional de cuentas bancarias, e ISO 20022 estándar para el desarrollo de mensajes electrónicos.
- EMVCo: consorcio creado en 1999 por American Express, Discover Financial Services, Japan Credit Bureau, MasterCard, UnionPay y Visa para crear interoperabilidad entre las marcas de tarjetas y así aumentar la aceptación de pago a través de ellas.

²⁰ El ERPB es presidido por el Banco Central Europeo. Asisten 4 bancos, 2 entidades de pago y 1 entidad de e-money. Igualmente 2 representantes de los consumidores y 1 de del comercio electrónico, entre otros.

²¹ Ver: <http://australianpaymentscouncil.com.au>

²² Ver: <http://www.uspaymentsforum.org/about/overview/>

²³ El proyecto fue liderado por Pagos Digitales del Perú, un proveedor creado por el Gobierno, las instituciones financieras y las telcos, entre otros.

²⁴ Ver: Banco Central de la República Argentina, Comunicación “A” 6425, 10 de enero de 2018.

3.6. Seguridad

- **Finalidad e irrevocabilidad del pago**

El sistema de pagos debe estar estructurado sobre disposiciones jurídicas sólidas que le otorguen seguridad al diseño, operación y uso del sistema.

Uno de los aspectos más críticos en este sentido es la definición del momento preciso a partir del cual se considera que la operación ha sido aceptada y por tanto se considera que la misma es irrevocable. Esta claridad es necesaria para determinar las responsabilidades y obligaciones del pagador, el receptor y los participantes del sistema y le asegura al beneficiario que los recursos recibidos no le serán retirados (BIS, 2016).

También es importante contar con normas que permitan la reversión de pagos o transacciones en caso de fraude o error, con el fin de proteger debidamente los consumidores. En este caso las reversiones de los pagos ya realizados se entenderán como nuevas transacciones, por lo que no se afecta el carácter final o irrevocable de la primera transacción.

En Europa, la Directiva 98/26/CE de 1998, sobre la firmeza de la liquidación en los sistemas de pagos, establece que las órdenes de transferencia no podrán ser revocadas por un participante en el sistema ni por terceros a partir del momento determinado por las normas de dicho sistema. En desarrollo de esto, en España, la Ley 41 de 1999 estableció que las órdenes cursadas en un sistema son irrevocables una vez recibidas y aceptadas por el mismo. En el Reino Unido, cada sistema de pagos debe especificar el punto en el cual una orden no puede ser revocada.

En México, una vez que el SPEI liquida una operación y envía los avisos de liquidación tanto al emisor como al receptor del pago, la transferencia se considera aceptada y es firme, irrevocable, exigible y oponible frente a terceros. Lo anterior, asegura la finalidad de las órdenes aceptadas, independientemente de que un participante se declare en concurso mercantil o exista una resolución judicial o administrativa impuesta a un participante, incluyendo una resolución que declare su insolvencia y que tenga por objeto limitar los pagos que este deba realizar.

- **Liquidación de las operaciones**

Los sistemas de pago son relevantes para la estabilidad financiera, dado el alto valor de las transacciones que allí se procesan y la interconexión que genera entre las entidades que intervienen en él. Por lo tanto, es importante que el diseño y operación del sistema incluya controles y mitigantes de los riesgos de liquidez, contraparte y contagio inherentes a su operación (BIS, 2005).

Con esto en mente, reguladores de otros países han considerado que la liquidación de los pagos, tanto de lato como de bajo monto, debería estar en cabeza de los bancos centrales, por su

solvencia, confiabilidad e independencia, lo que dota al sistema de estabilidad y seguridad. Algunos estudios (BIS, 2003) señalan que en algunas jurisdicciones las transacciones de ciertas franquicias de tarjetas de crédito se liquidan en bancos comerciales, pero publicaciones más recientes muestran que la tendencia es migrar hacia la banca central (Bank of England, 2017).

4. Sistemas de pago de bajo valor en Colombia

En Colombia, los sistemas de pago de bajo valor (SPVB) procesan, liquidan y compensan operaciones de pago realizadas mediante varios instrumentos tales como: cheques, transferencias electrónicas y tarjetas crédito y débito.

Existen tres grupos principales de administradoras de sistemas de pago de bajo valor (ASPBV), a continuación, se realiza una descripción de cada una de ellas y posteriormente se describe la evolución de la industria.

4.1. Administradores de SPBV

4.1.1. De transferencias electrónicas

La infraestructura para el procesamiento de transferencias electrónicas consiste en dos cámaras de compensación automatizada: ACH Cenit, cuya propiedad y administración recae en el Banco de la República y ACH Colombia, de propiedad de los establecimientos bancarios y es operada por una sociedad privada. Ambas se han desarrollado en paralelo desde finales de 1990, su membresía se sobrepone en buena parte y su actividad se enfoca en el procesamiento de órdenes electrónicas de pago de bajo valor, originadas por las entidades vinculadas a nombre propio o de sus clientes, personas naturales o jurídicas con cuenta corriente o de ahorros.

En ACH Cenit pueden participar todas las entidades financieras siempre que cumplan con el reglamento de operación²⁵, que incluye además de requisitos técnicos la obligación de tener una cuenta en el sistema CUD del Banco de la República²⁶. Actualmente tiene como miembros a todos los establecimientos bancarios, dos corporaciones financieras, dos cooperativas financieras, la tesorería nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Depósito Centralizado de Valores (DECEVAL) y todos los operadores de información no bancarios. La mayoría de transacciones procesadas a través de esta cámara corresponden a pagos y transferencias de la Nación a los entes territoriales. Se estima que más del 80% de las transacciones son realizadas desde el Tesoro (Ortega F. y León C., 2017).

Por su parte, ACH Colombia es usada por los bancos accionistas y demás entidades que cumplan con las condiciones de acceso, principalmente de tipo tecnológico y de seguridad, previstas en el reglamento y surtan el proceso de ingreso allí previsto²⁷. Este proceso consiste en solicitar el acceso al sistema ante el Comité de Admisiones de la entidad, integrado por

²⁵ Se encuentra disponible en: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/reg_comp_inter.pdf

²⁶ Se refiere al sistema de pagos de alto valor administrado y operado por el Banco de la República, que permite a las entidades participantes realizar transferencias de fondos con el fin de liquidar obligaciones derivadas de transacciones tales como la compra venta de títulos valores y de divisas, los préstamos interbancarios, el traslado de impuestos y compensación de cheques, entre otros. Ver: <http://www.banrep.gov.co/es/cud>.

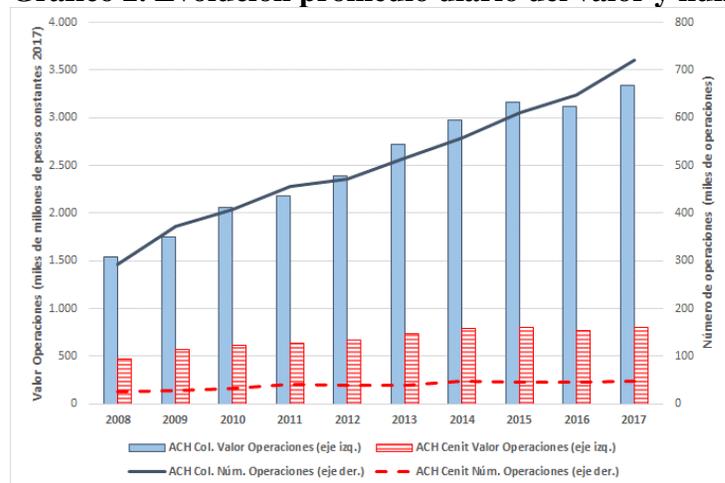
²⁷ El reglamento no es público. El proceso de admisión aquí descrito corresponde a la información suministrada por ACH Colombia en las entrevistas que se desarrollaron para la elaboración de este documento.

representantes de 2 bancos, 1 miembro independiente, 1 asesor y 1 miembro de la administración.

Actualmente, ACH Colombia cuenta con la participación de 21 establecimientos bancarios y una administradora de un fondo de pensiones y cesantías. A diferencia de ACH Cenit, las transacciones procesadas en esta cámara se concentran en pagos de nóminas, pensiones, seguridad social y la facturación por la compra de bienes y servicios, así como recaudos automáticos por estos mismos conceptos (Banco de la República, 2018). Se estima que alrededor del 97% del valor de las órdenes procesadas corresponden a pagos efectuados por empresas del sector real, típicamente por pago a sus proveedores, y que solo el 3% restante se refiere a transferencias P2P (Ortega F. y León C., 2017).

Según cifras de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), en 2017 a través de ACH se realizaron 112 millones de operaciones por un valor equivalente a \$1.069 billones (SFC, 2018). En promedio, a través de ACH Colombia se realizaron 721.067 operaciones diarias por un valor de \$3.340 miles de millones, mientras que por ACH Cenit se procesaron 48.572 órdenes diarias por \$798 miles de millones (Banco de la República, 2018) (Gráfico2).

Gráfico 2. Evolución promedio diario del valor y número de operaciones en las ACH



Fuente: SFC, con base en Ortega F. y León C. (2017).

4.1.2. De redes de tarjetas

Existen 7 administradores de sistemas de pagos que se dedican a procesar (tanto en la aceptación como en la emisión), enrutar transacciones, administrar tarjetas débito y crédito y compensar y liquidar pagos con tarjetas. Esta última operación se realiza en un banco privado diferente para cada franquicia.

Los principales administradores son Redeban y Credibanco, los cuales, además de concentrar la mayor parte del procesamiento, enrutamiento, compensación y liquidación de operaciones,

realizan actividades de adquirencia a nombre de los bancos. Estas dos empresas son sociedades de servicios técnicos y administrativos y son propiedad de los establecimientos bancarios.

El número de tarjetas débito vigentes a marzo de 2018 fue de 28,1 millones, y las transacciones con estas tarjetas fueron de un valor de \$693,3 miles de millones promedio diario, de los cuales los retiros representaron el 83,8% y las compras el 16,2% restante. Por su parte, el número de las tarjetas crédito vigentes fue de 14,9, y en uso alcanzaron un valor de \$189,5 miles de millones promedio diario, con operaciones de compra alrededor del 76% y avances del 24%²⁸.

INFRAESTRUCTURA DE LAS TARJETAS									
Nombre	Fecha	Propiedad	Actividades Desarrolladas	Participantes	Licencia RBV	Compensación / Liquidación	Adquirentes	# POS 2016	# Transac. (Millones)
Credibanco	1971	Entre otros, Davivienda, Bancolombia, Grupo Aval, BBVA, Colpatría, BCSC.	Procesador Emisor Procesador Adquirente Switch Compensación y Liquidación	Banco Agrario, Banco AV Villas, Bancolombia, BBVA, Boncoomeva, Banco de Bogotá, Banco Caja Social, Banco de Occidente, Banco Popular, Citibank, Colpatría, Itau, Helm, Juriscoop, Banco Pichincha, Davivienda, Banco Coopcentral, Banco GNB Sudameris. Procesa tarjetas de no accionistas que usan la franquicia VISA, como Banco Finandina, Coltfinanciera.	Si	Banco Bogota / Por Sebra liquida con otros Bancos	Banco Comerciales	190.970	447
Redeban	1988	Davivienda, Bancolombia, Banco de Bogotá, Banco de Occidente, Banco Popular, Banco Av Villas (Grupo Aval), Banco Caja Social, BBVA, Colpatría, Corpbanca y GNB Sudameris.	Procesador Emisor Procesador Adquirente Switch Compensación y Liquidación	Banco AV Villas, Bancolombia, BBVA, Banco de Bogotá, Banco Caja Social, Citibank, Colpatría, Itau y Davivienda. Administra tarjeta de no accionista con franquicia Maestro (Bancamia, Banco Mundo Mujer, Coltfinanciera, Multibank, Giros y Finanzas, Coop. Confiar) y sin franquicia de emisores no bancarios desde 2007.	Si	Bancolombia / Por Sebra liquida con otros Bancos	Banco Comerciales	162.457	422
Assenda	2015	Carvajal Tecnologías y Servicios	Procesador Emisor Procesador Adquirente Switch Compensación y Liquidación	Banco Agrario con tarjetas sin franquicia. Algunos bancos como corresponsales de cash out. Con BCSC opera corresponsales completos. Mini ATM de ARA c varios bancos.	Si	CUD Banco de la República	Assenda	7.000 (2.800 Corresponsal)	
Procesa	2013	Evertec y Compensar	Procesador Emisor Procesador Adquirente Administrador de tarjetas privadas y franquiciadas. Switch Core Bancario..	Cajas de compensación, almacenes de cadena (Éxito), Sodexo, Cooperativas. Solo marcas privadas. Procesa transacciones de más de 5 millones de tarjetas.	No	N.A.	Modelo Cerrano		
Visa	2018	Visa Internacional	Switch Compensación y Liquidación	Adquirentes y emisores de la franquicia	Si	CUD Banco de la República	Bancolombia y Citi		
Master Card	2018	MasterCard Internacional	Switch Compensación y Liquidación	Adquirentes y emisores de la franquicia	Si	CUD Banco de la República	Bancolombia y Citi		
PagoGo	2018	First Data / Bancolombia	Procesador Emisor Procesador Adquirente	Bancolombia	No	N.A.	Bancolombia		

* Información obtenida de los informes de gestión 2016 de las empresas o de sus accionistas.

4.1.3. De redes de cajeros automáticos

Consiste en un sistema que se encarga de la administración de cajeros electrónicos. En Colombia solo existe un sistema que cuenta con una red propia de cajeros, los demás son de

²⁸ Superintendencia Financiera de Colombia, Informe de tarjetas crédito y débito, Marzo de 2018.

propiedad de los bancos, administrados por una de las redes que a su vez procesa pagos con tarjetas, o por la red perteneciente a un grupo financiero.

Nombre	Propiedad	Interoperables (S/N)	Compensación y Liquidación	Total ATMs		
				2015	2016	2017
BANCOS	10 Bancos con su red propia de ATM - interconectados por Redeban	S	Compensa en redeban - Banco privado liquida en CUD	8.743	9.103	9.534
ATH	Grupo Aval	S	Compensa en ATH - Banco Grupo Aval liquida en CUD	3.817	3.809	3.778
SERVIBANCA	GNB Sudameris	S	Compensa en servibanca - Banco GNB liquida en CUD	2.257	2.315	2.397
Total				14.817	15.227	15.709

4.2. Evolución del sistema de pagos de bajo valor en Colombia

En respuesta al mayor uso de la tecnología y las tendencias de innovación en la prestación de servicios financieros y en la economía en general, se ha promovido la evolución de los sistemas de pagos y su apertura a nuevos modelos de negocios y participantes. Estos movimientos han generado ajustes en la estructura y en el rol de sus participantes y han ampliado la oferta de medios de pago.

Tal como fue reseñado en la primera parte del documento, esta evolución no es un fenómeno exclusivo de Colombia. En efecto, los cambios observados en la industria de pagos local son similares a los que vienen ocurriendo de tiempo atrás en otras latitudes, y es por esto que se observa que diferentes jurisdicciones vienen tomando medidas para abordar estos nuevos desarrollos.

En el mercado de transferencias electrónicas, ACH Colombia desarrolló la plataforma PSE, la cual ha contribuido a la ampliación del ecosistema de pagos. PSE direcciona a las personas que estén realizando compras en línea desde el ambiente de los comercios o entidades gubernamentales a las páginas de internet del banco de los usuarios, para desde allí realizar el pago directamente a través de una operación débito.

En el mercado de tarjetas de crédito o débito, tradicionalmente Redeban y Credibanco vienen realizando la mayoría de actividades de la cadena de pagos. Para el caso de los pagos en los comercios de venta presente, estos actores vinculan el comercio²⁹, proveen los equipos físicos, procesan la transacción entre la entidad financiera adquirente y emisora de los medios de pago, compensan y liquidan la transacción y finalmente se aseguran que los recursos de las operaciones comerciales sean abonadas en la cuenta del comerciante.

²⁹ En el proceso de vinculación del comercio se le otorga un código único el cual es suministrado por una entidad llamada Incocrédito. Este código es un número que identifica a cada comercio ante el sistema de tarjetas y ante los bancos adquirentes y pagadores para los abonos de los recursos que proviene de sus ventas. Esta entidad fue creada en 1972 y además de asignar el código brinda tareas de apoyo en temas de investigación de fraude, verificación de información y visitas presenciales a los comercios adquiridos.

Sin embargo, el desarrollo de la industria fintech y del comercio electrónico de los últimos años, ha conllevado a compartimentalizar la cadena de pagos y a que surjan nuevos actores, fenómeno que ha ocurrido también a nivel internacional. Este es el caso de las “gateways” o los “agregadores”, especializados en las actividades de prestar herramientas tecnológicas, suministrar equipos, enrutar información, e incluso vincular los comercios. Sobre estas entidades y sus modelos de operación nos referiremos más adelante.

Adicionalmente, se puede observar que la vinculación de los comercios a los esquemas de pago electrónicos tradicionales consistían en contratos de adherencia a un portafolio de servicios generalizado. Los actores que han surgido, han encontrado un espacio de desarrollo gracias a que se han logrado adaptar a las necesidades de los comercios y han logrado llegar, a través del modelo de agregación, a pequeños comercios a los cuales les resultaba costoso y complejo vincularse al sistema.

Las pasarelas de pago se han venido consolidando como un actor relevante en la industria de pagos. De acuerdo con los estudios de la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (CCCE), en el país existen al menos 27 procesadoras de pagos por internet, las cuales han tenido un crecimiento importante en los últimos años. En el primer semestre de 2017 canalizaron \$24,4 billones en pagos y recaudos en línea, un 26% más que el mismo periodo de 2016.

Por otra parte, está la decisión tanto de Visa³⁰ como de MasterCard³¹ de transformarse en administradores de sistemas de pago de bajo valor y así poder procesar, compensar y liquidar las operaciones realizadas con las tarjetas de sus franquicias, y en el caso de la segunda franquicia, definir unilateralmente la Tarifa Interbancaria de Intercambio.

Con esta decisión se va dejando paulatinamente el mecanismo de votación REMI, mediante el cual se define una tarifa interbancaria para cada categoría en las que las franquicias agrupan a los comercios, con base en las ofertas que los bancos emisores y adquirentes realizaban en un sistema electrónico de votación³², y se va dando paso a un modelo que permite ajustar la tarifa a las dinámicas de mercado y las particularidades de los diferentes segmentos de mercado.

Finalmente, las entidades financieras han venido transformando su oferta hacia la digitalización de sus productos y servicios. En este proceso ha sido relevante la creación de los depósitos electrónicos y la simplificación de los requisitos de apertura y manejo de otros productos pasivos como las cuentas de ahorro de bajo monto y las cuentas electrónicas (URF, 2017)

³⁰ Mediante Resolución 1414 de noviembre de 2016, la SFC autorizó el funcionamiento de Visa Colombia Support Services S.A. como sociedad administradora de sistemas de pago de bajo valor.

³¹ Mediante Resolución 0152 de febrero de 2018, la SFC autorizó el funcionamiento de Mastercard Colombia Administradora S.A. como sociedad administradora de sistemas de pago de bajo valor.

³² Conforme la Resolución 40478 de junio de 2018 de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), la vigencia de este mecanismo expiró y, en consecuencia, los participantes pueden establecer otro modelo, siempre que el mismo sea compatible con las normas de protección de la competencia expedidas por la SIC.

Estos cambios han aumentado los pagos electrónicos en el país, pero aún hay un largo camino por recorrer para lograr que la mayoría de las transacciones se realicen de forma digital. Como se indicó anteriormente, más del 80% del uso de tarjetas débito corresponde a retiros en efectivo y solo el 16% a pagos por bienes y servicios.

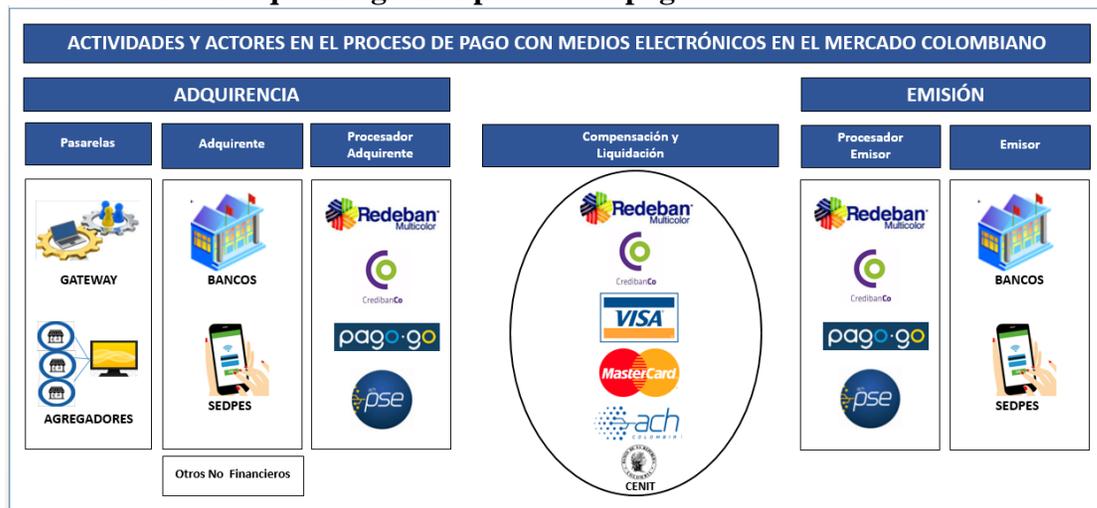
Estudios recientes indican que esta situación estaría explicada en gran parte por la limitada aceptación de los pagos electrónicos por parte de los comercios, particularmente los de menor tamaño (Arango C., *et al.*, 2017), los cuales por su dinámica son más sensibles a los costos financieros y fiscales implícitos en el uso de los pagos digitales (URF, 2017).

A continuación, se ilustra el proceso que hoy se adelanta para llevar a cabo un pago electrónico, posteriormente se describe el marco regulatorio de los SPBV y más adelante se plantean algunas reflexiones sobre el mismo a la luz de los cambios que ha tenido la industria y los referentes internacionales. Con base en dicho análisis se proponen ajustes a la regulación vigente con el fin de seguir promoviendo la digitalización, innovación e inclusión de la industria de pagos y del sistema financiero en general.

4.3. Proceso de pago y participantes en el SBPV en Colombia

El gráfico 3 ilustra los actores que integran el SP y luego se describe el proceso de pago.

Gráfico 3. Actores que integran el proceso de pago



- **Proceso para que un pago electrónico se procese.**

Para poder aceptar un pago con una tarjeta, un establecimiento de comercio debe ser vinculado por un adquirente, que en el caso colombiano actualmente son los establecimientos de crédito. El adquirente le facilita, ya sea directamente o a través de una entidad que contrata para este

fin, el dispositivo para iniciar el pago (un POS para venta presente, o una plataforma electrónica en el caso del comercio electrónico) y conectarse al sistema de pagos.

En la actualidad, para comercio presente, la mayoría de dispositivos son suministrados por alguna de las dos redes (Credibanco o Redeban), quienes a su vez realizan el procesamiento de la adquirencia. Bajo ese rol, se encargan de que el comercio firme los cinco contratos hoy requeridos: uno con cada franquicia donde se define el MDR³³ que el comercio le pagará al banco adquirente y se fijan las condiciones del pago (tiempo, descuentos y manejo de contracargos); y uno adicional con la red para definir condiciones de pago por el dispositivo.

En el caso de pagos con PSE, aplicable a recaudos electrónicos o pagos a comercios electrónicos, el contrato se firma con ACH Colombia, caso en el cual el comercio debe definir el banco que va a desempeñar el rol de recaudador o de adquirente, para que se definan las tarifas de intercambio aplicables entre el banco con el cual el comercio suscribió el contrato, y el banco del cliente de donde se debitan los recursos al hacer uso de PSE.

Una vez se inicia el pago electrónico por medio de una tarjeta, la solicitud de autorización es enviada a través de la red al emisor (establecimientos de crédito, SEDPES), quien autoriza la transacción. En este caso, el flujo de la operación se concentra en Redeban o Credibanco, pues bajo su sombrilla no solo se vincula el comercio y se suministra el dispositivo físico, sino que además se procesa el pago y se compensa y liquida la transacción (Gráfico 4A).

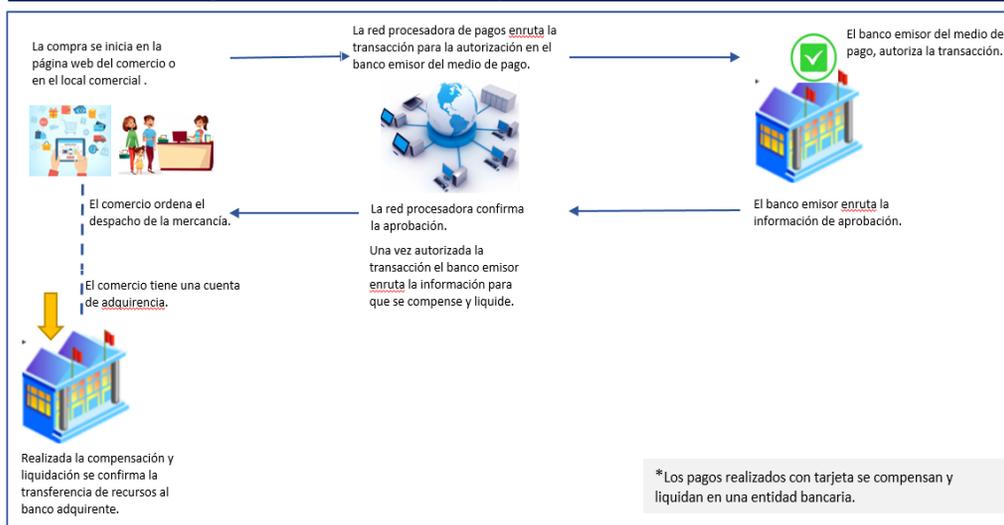
En caso que el pago se realice con PSE, por medio del “botón de pagos” en la página del comercio se dirige al cliente a la página de su banco para que desde allí autorice un débito a su cuenta y se transfieran los recursos a la cuenta del banco donde el comercio tiene su cuenta.

Tras esto, el comercio recibe confirmación de la aprobación de la transacción, con lo que el comercio entiende realizado el pago y entrega al cliente el producto o servicio. En paralelo, la operación se remite para su compensación y liquidación, a Credibanco y Redeban en el caso de las tarjetas, o a ACH Colombia en el caso de PSE.

La práctica de mercado es abonarle al comercio los recursos en su cuenta en T+1 en el caso de pagos con tarjeta, y dentro de los cinco ciclos de compensación en el día o máximo en T+1 si es por ACH Colombia. Es importante aclarar que, en otros mercados, en especial en América Latina, la práctica reflejada en los contratos de adquirencia es que al comercio se le pague en un plazo de hasta 28 días.

³³ MDR (Merchant Discount Rate) se refiere al descuento que se cobra al comercio por el servicio de procesar el pago electrónico.

Gráfico 4A. Pago electrónico con tarjeta



- **Papel desarrollado por las pasarelas.**

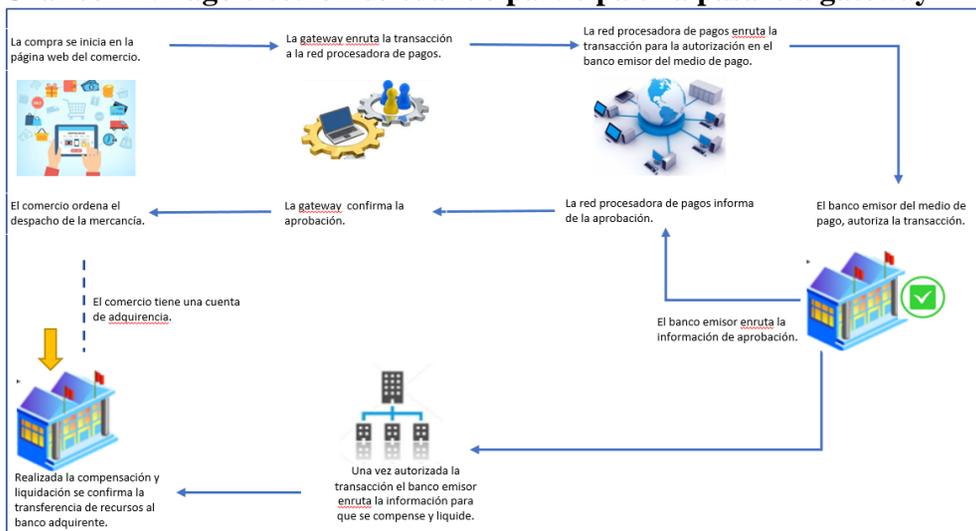
A partir del desarrollo del comercio electrónico, los comercios han tenido que desarrollar las plataformas que les permitan aceptar pagos electrónicos desde su portal. En el caso de las empresas de mayor tamaño, como pueden ser por ejemplo las empresas de servicios públicos, estos servicios son provistos por sus propios departamentos de sistemas. Para satisfacer las necesidades de empresas de menor tamaño, desde hace varios años se han venido creando empresas especializadas en proveer los desarrollos tecnológicos las cuales en Colombia se conocen como pasarela tipo “Gateway”, las cuales son contratadas por el comercio directamente.

A medida que estas empresas han adquirido más conocimiento del mercado, y consolidado bases de datos robustas, han complementado su oferta de servicios con el de monitoreo y prevención de fraudes, motivo por el cual hoy en día, empresas de gran tamaño (como Avianca), contratan una pasarela gateway para procesar pagos de sus ventas en línea. El comercio en todo caso debe suscribir un contrato con un banco adquirente para conectarse al sistema de pagos.

En este caso, el flujo descrito de la transacción cambia ligeramente. En un pago que se realiza en un comercio que usa los servicios de una gateway, ésta enruta la transacción o bien a las redes (Credibanco o Redeban), cuando se realiza con tarjeta, o bien a la ACH, si es con PSE, para que ésta siga el flujo ya descrito. La transacción es canalizada al banco emisor, quien autoriza el pago, tras lo cual el comercio recibe la aprobación a través de la pasarela gateway y procede a despachar el producto o cancelar la factura. La transacción, una vez es autorizada,

paralelamente es remitida para su compensación y liquidación en las Cámaras de Compensación y el posterior abono de los recursos en la cuenta del comerciante (gráfico 4B).

Gráfico 4B. Pago electrónico cuando participa una pasarela gateway



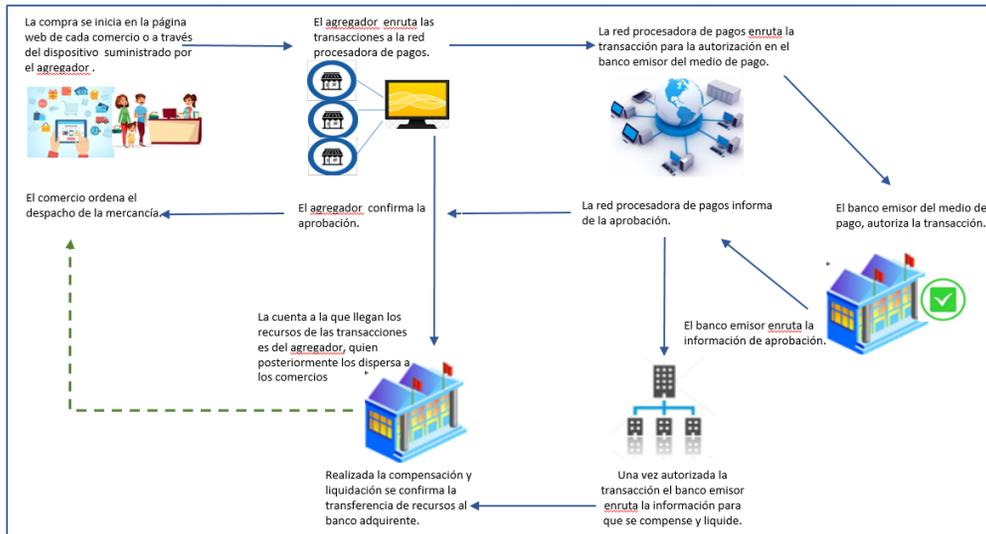
Producto de la evolución del comercio electrónico, las pasarelas detectaron otra oportunidad para facilitar la vinculación de los comercios a los pagos electrónicos. En particular, empresas de reciente creación o de volúmenes bajos de ventas no resultaban suficientemente interesantes para que un banco adquirente las vinculara. Se desarrollaron entonces las pasarelas bajo el modelo de agregador, quienes se encargan de vincular los comercios al sistema de pagos³⁴. Este mismo modelo se desplegó posteriormente en el comercio presente, con la única diferencia de que el dispositivo suministrado es un POS. Esto ha permitido ampliar la aceptación de pagos a comercios de mucha menor escala. Aun cuando en Colombia la utilización de agregadores hasta ahora se está desarrollando, en países como Brasil y México su evolución ha permitido expandir los comercios que aceptan pagos electrónicos en forma significativa.

En términos del proceso de pago, éste inicia desde la página del comercio o desde el POS que le facilita³⁵ el agregador, sin necesidad de que el comercio suscriba adicionalmente un contrato con el banco adquirente. Se sigue el mismo procedimiento ya descrito en el caso de la pasarela gateway, con la diferencia de que una vez se realiza la compensación y liquidación de las operaciones, los recursos son abonados a la cuenta del agregador, quien posteriormente dispersa estos recursos a cada uno de los comercios agregados (gráfico 4C).

³⁴ Bajo este modelo, el comercio suscribe un contrato con la pasarela agregadora para que ésta le suministre la solución tecnológica para conectarlos con la red, procese los pagos y recaude los mismos a su nombre. A cambio de este servicio, el comercio le paga una comisión, y define las condiciones en las cuales le van a trasladar los pagos de sus ventas. La pasarela a su vez suscribe un contrato con el banco adquirente, donde se define un MDR genérico y le permite “agregar” las ventas de los comercios que ha vinculado para que sean procesados los pagos.

³⁵ Hoy en día se ofrece inclusive el “link de pago” para personas que venden, por ejemplo, a través de Facebook.

Gráfico 4C. Pago electrónico cuando participa una pasarela agregador



4.4. Marco regulatorio

Conforme lo previsto en el artículo 16 de la Ley 31 de 1992, le corresponde al Banco de la República regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda. Dicha facultad se ha concentrado en los SP de alto valor.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 795 de 2003, es facultad del Gobierno Nacional regular los sistemas de pago y las actividades vinculadas con este servicio que no sean competencia del Banco de la República. Igualmente, conforme el artículo 72 de la misma ley, podrán ser sometidas a la inspección, vigilancia y control de la SFC, según lo establezca el Gobierno Nacional, las entidades que administren los sistemas de tarjetas de crédito o de débito, así como las que administren sistemas de pagos y compensación, a quienes se aplicarán las normas relativas a las compañías de financiamiento comercial en lo que resulte pertinente.

Con base en estas facultades, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1400 de 2005³⁶, en el cual se regula y se someten a vigilancia las entidades que administran sistemas de pago de bajo valor. Dicho decreto desarrolló un glosario con los términos relevantes para la industria, como el sistema de pagos, sus administradores y los riesgos de su actividad. Igualmente, fijó las reglas relativas a la obtención de la autorización de los sistemas, el contenido mínimo de su reglamento y estableció principios de acceso y uso del sistema.

³⁶ Incorporada en el Libro 17 de la Parte 1 del Decreto 2255 de 2010.

En particular, el decreto definió los sistemas de pagos como el conjunto organizado de políticas, reglas, acuerdos, instrumentos de pago, entidades y componentes tecnológicos, tales como equipos, software y sistemas de comunicación, que permiten la transferencia de fondos entre los participantes, mediante la recepción, el procesamiento, la transmisión, la compensación y/o la liquidación de órdenes de transferencia y recaudo.

A su vez, estableció los SPBV como un subconjunto de los SP e indica que son aquellos que procesan órdenes de transferencia o recaudo, incluyendo aquellas derivadas de la utilización de tarjetas crédito o débito, cuyo promedio de los 30 días con mayor valor durante el último semestre sea inferior a los \$4,1 billones³⁷.

Indicó además que en la vigilancia que delante la SFC sobre dichos sistemas se vele porque éstos cuenten con estándares operativos, técnicos y disciplinarios que permitan el desarrollo de sus operaciones en condiciones de seguridad, transparencia y eficiencia, sistemas de administración de riesgos y prevención de actividades delictivas y mecanismos adecuados de revelación de información para los participantes.

Por último, estableció que a los sistemas les aplica las normas relativas a las compañías de financiamiento en lo relacionado con, entre otras, el procedimiento de constitución, la propiedad accionaria y la administración y control, incluyendo reglas de conducta y composición de Junta Directiva.

En desarrollo de esta normativa, todos los proveedores de infraestructura referenciados en la sección anterior son denominados administradores de sistemas de pago de bajo valor y por lo tanto deben aplicar las normas anteriormente descritas. En el caso de Redeban y Credibanco están constituidas como sociedades de servicios técnicos y administrativos y autorizados para administrar sistemas de pago de bajo valor.

Posteriormente, y en desarrollo de las mismas facultades anteriormente señaladas, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2230 de 2006³⁸, con el fin de fijar reglas particulares sobre la publicación de información de los sistemas abiertos de tarjetas débito y crédito.

En particular, la norma fija la obligación para que las administradoras publiquen, en páginas económicas de un diario de amplia circulación nacional, con una periodicidad trimestral y referida al respectivo trimestre, la comisión de adquirencia³⁹, la tarifa interbancaria de

³⁷ El artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 establece que el valor será de \$2,5 billones del 2005, y que el valor se ajustará anualmente según el IPC que suministre el DANE.

³⁸ Incorporado al Decreto 2555 de 2010 en su Parte 2, Libro 1, Capítulo 4, Título 4

³⁹ Comisión cobrada por los establecimientos de crédito adquirentes a los comercios en los cuales los tarjetahabientes realizan adquisiciones con tarjetas débito o crédito (art. 2.1.4.1.1 del Decreto 2555 de 2010).

intercambio⁴⁰ y la cuota de manejo⁴¹ de cada establecimiento de crédito, por el uso de tarjetas débito y crédito, la cual debe expresarse en mínimos, máximos y promedios ponderados.

Además, se establece que la información de la comisión de adquirencia y la tarifa interbancaria de intercambio, deberá estar discriminada por cada una de las categorías de establecimientos de comercio o sectores, de conformidad con la clasificación que las entidades tengan establecidas para los propósitos de administración de tales sistemas.

Igualmente, el Decreto incorporó y definió los términos de establecimientos de crédito emisores y adquirentes, comisión de adquirencia, tarifa interbancaria de intercambio, cuota de manejo y sistema abierto de tarjetas.

Recientemente, el 5 de junio de 2018, la SFC expidió las Circulares Externas 007 y 008, mediante las cuales complementan las normas existentes con relación a la administración de los riesgos operativos y la seguridad de la información y establece mecanismos de protección de la información de los consumidores financieros al realizar operaciones monetarias usando los servicios de las pasarelas de pago.

4.5. Reflexiones y propuestas normativas

En esta sección se plantean algunas reflexiones y propuestas de modificación a las normas de los sistemas de pago de bajo valor en lo relacionado con la estructura de la industria, el acceso a dichos sistemas, el esquema y prácticas de gobierno corporativo de sus administradores, y los estándares de seguridad, interoperabilidad y transparencia de dicho sistema.

Como se indicó anteriormente, las propuestas aquí planteadas apuntan a promover el desarrollo e innovación de la industria de pagos en el país con miras a que la misma sea más digital, innovadora e inclusiva, manteniendo la debida estabilidad y protección del consumidor.

4.5.1. Estructura sistema de pago de bajo valor

Teniendo en cuenta la evolución que ha tenido el SPBV y con base los estándares regulatorios internacionales, se considera pertinente ajustar la estructura de dicho sistema prevista en la normatividad, especificando las actividades que lo comprenden y fijando las obligaciones particulares que deben cumplir los administradores cuando las realicen.

La aproximación regulatoria basada en actividades que aquí se propone, permite que el marco regulatorio defina el perímetro regulatorio para el SPBV sin perder la flexibilidad de reconocer cambios o nuevas actividades, conforme la dinámica del mercado así lo amerite. El anexo 1

⁴⁰ Comisión establecida a favor de los establecimientos de crédito emisores y a cargo de los establecimientos de crédito adquirentes (art. 2.1.4.1.1 del Decreto 2555 de 2010).

⁴¹ Comisión cobrada por los establecimientos de crédito emisores a los tarjetahabientes (art. 2.1.4.1.1 del Decreto 2555 de 2010).

resume las actividades, entidades y estándares regulatorios vigentes y los cambios que se sugieren explorar, los cuales se explican en los siguientes apartes.

4.5.2. Sistema de pago de bajo y valor y sus administradores

La definición de SPBV prevista en el Decreto 2555 de 2010 se aleja de aquella que establece el BIS, el Banco Mundial y el CEMLA, pues según estos referentes lo importante, más que el valor de las transacciones, es el tipo de agentes involucrados en el pago. Mientras que el SP de alto valor corresponde a pagos entre instituciones financieras, el SPBV se refiere a pagos entre personas y comercios. Y en todo caso, cuando se hace referencia a los valores procesados, en la experiencia internacional se habla de valor promedio de las transacciones y no valor promedio diario del sistema, como está hoy definido en el citado decreto (Anexo 3).

En esa línea, se propone explorar la viabilidad de modificar la definición de SPBV prevista en el artículo 2.17.1.1.1. del Decreto Único, con el fin de reflejar en ella la calidad de las partes involucradas en las operaciones. En todo caso, se considera necesario mantener el estándar de que para que un sistema de pago sea considerado como tal, se requiere que actúen en calidad de participantes 3 o más entidades vigiladas, como lo dispone el artículo anteriormente citado.

Igualmente se considera importante ajustar la definición del administrador del SPBV para reconocer en esta licencia la posibilidad de realizar una o varias de las actividades que hoy comprenden el flujo de la transacción. Dependiendo de las actividades que realice, tendrá más o menos obligaciones frente al sistema, el usuario y el supervisor. Así, se propone la siguiente definición y enseguida se explican las actividades que se proponen introducir en la regulación:

- Entidad administradora del sistema de pago de bajo valor: sociedad anónima o cooperativa cuya actividad principal consiste en la administración y operación de una o varias de las actividades que comprenden los sistemas de pago de bajo valor.

En este punto se precisa que una entidad administradora del SPBV, podrá tener el carácter de sociedad especializada de servicios técnicos y administrativos. Sea a través de esta vía, o por medio de la licencia directa de administrador del sistema, se esperaría aclarar el marco regulatorio para que ingresen nuevos jugadores, con participación de diferentes tipos de accionistas, para desarrollar cualquiera de las actividades que hacen parte del sistema, incluyendo la de adquirencia.

4.5.3. Actividad de adquirencia

Siguiendo la experiencia internacional y la literatura especializada, promover la adquirencia impulsa la aceptación de los pagos electrónicos en los comercios, especialmente los de menor

tamaño, dinamizando el uso de los mismos por parte de los consumidores, generando un ecosistema de pagos electrónicos (Arango C., Zárate H., Suárez N., 2017).

Para promocionar la adquirencia, es importante permitir que ésta sea ofrecida por nuevos actores que complementen los esquemas tradicionales con modelos de negocio disruptivos basados en tecnología y un enfoque diferente que permite operar a gran escala y bajo costo.

Para permitir el ingreso de estos actores, es necesario modificar el Decreto 2555 de 2010, ya que como se comentó anteriormente, el Decreto 2230 de 2006 introdujo y definió una serie de términos, que, si bien eran necesarios para explicar el alcance de las disposiciones sobre revelación de información allí previstas, de forma indirecta terminaron delimitando la actividad de adquirencia y los actores permitidos para desarrollarla.

En efecto, la norma adoptó el término “establecimiento de crédito adquirente”, indicando que se refiere a los establecimientos de crédito que, dentro de un sistema abierto de tarjetas, pagan, a los propietarios de los establecimientos de comercio en los cuales los tarjetahabientes realizan adquisiciones con tarjetas débito o crédito, el valor de las utilidades efectuadas con tales tarjetas. Igualmente definió la comisión de adquirencia como aquella cobrada por los establecimientos de crédito adquirentes a los propietarios de los establecimientos de comercio en los cuales los tarjetahabientes realizan adquisiciones con tarjetas débito o crédito.

Por esta vía, se terminó circunscribiendo la adquirencia como una actividad referida únicamente al pago del valor de las utilidades efectuadas con las tarjetas al comercio y al cobro de una comisión por dicho servicio. Además, limitó su desarrollo a los establecimientos de crédito que interactúan con comercios y tarjetahabientes.

Ahora, como se explicó en el aparte precedente, el adquirente realiza las siguientes funciones: vincular el comercio al sistema, suministrar un dispositivo electrónico de pago y garantizar el pago al comercio. Al estar conectado a una Cámara de Compensación, es a su nombre que se abonan los recursos, en cuentas que mantiene en el banco pagador y desde éstas ordena los abonos a las cuentas de los comercios en el mismo banco o en otras entidades financieras.

Como se comentó anteriormente, existe una tendencia global para que la actividad de adquirencia pueda ser desarrollada por entidades reguladas, pero que no administran depósitos del público, permitiendo una especialización en quienes se encargan exclusivamente de las actividades de adquirencia. Para que ello ocurra, naturalmente, se requiere que estos actores puedan percibir una comisión referida a los servicios que prestan y no al pago de recursos como se prevé en la norma vigente.

En esa línea, y acudiendo a las facultades reglamentarias previstas en la Ley 795 de 2003, en las que se permite regular los sistemas electrónicos de pago y las actividades vinculadas con este servicio, se propone consolidar en un único cuerpo normativo las normas aplicables a

dichos sistemas y sus participantes⁴² y reemplazar las siguientes definiciones previstas en el artículo 2.1.4.1.1. del Decreto 2555 de 2010 en los siguientes términos:

- Entidades financieras emisoras: son las entidades financieras que, dentro de un sistema de pago de bajo valor, emiten instrumentos de pago a favor de los consumidores financieros
- Entidades financieras pagadoras: son las entidades financieras que, dentro de un sistema de pago de bajo valor, pagan por orden del adquirente, a los propietarios de los establecimientos de comercio, en los cuales los consumidores financieros realizan adquisiciones con instrumentos de pago, el valor de las utilizaciones efectuadas con tales instrumentos.
- Tarifa de intercambio: es la comisión establecida a favor de las entidades financieras emisoras y a cargo del adquirente.

Se precisa que solo podrán ser entidades financieras pagadoras aquellas entidades vigiladas que están autorizadas para recibir recursos del público (establecimientos de crédito y SEDPES).

Como complemento de lo anterior, se propone definir que el sistema de pagos de bajo valor comprenda las actividades de procesamiento, compensación liquidación y adquirencia, manteniendo para las tres primeras las mismas definiciones previstas en la normatividad vigente y adoptando la siguiente para la adquirencia y la comisión de adquirencia:

- Adquirencia: provisión de servicios de aceptación de pagos con tarjeta a los establecimientos de comercio y su vinculación al sistema de pago de bajo valor. Con tal fin, suministra, directa o indirectamente, los componentes tecnológicos para el envío y la recepción de órdenes de autorización, rechazos, devoluciones y ajustes de órdenes de pago con medios de pago electrónicos, de transferencia o recaudo a dichos comercios. Así mismo, es responsable de pagar al establecimiento de comercio una vez la operación ha sido autorizada por el emisor y compensada y liquidada por la Cámara de Compensación.
- Descuento a comercio: comisión cobrada por la entidad que desarrolle la actividad de adquirencia al comercio, de la cual deberá pagar la tarifa de intercambio a favor de las Entidades Financieras emisoras y los demás gastos derivados de su actividad.

4.5.4. Pasarelas

⁴² Esto supone incorporar el contenido de que trata el Título 4, del Libro 1, de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010, al Libro 17 de la Parte 2 del mismo Decreto.

Con el fin de precisar la estructura del sistema de pagos y reconocer en la regulación la existencia de las pasarelas como proveedores de servicios de pagos, consideramos conveniente incluir una definición de estas entidades, detallando las actividades que realizan y su interacción en el sistema, así:

Pasarela Gateway: Entidades que prestan servicios de aplicación de comercio electrónico para almacenar, procesar y/o transmitir el pago correspondiente a operaciones de venta en línea, prestan los servicios de aplicación de comercio electrónico para almacenar, procesar y/o transmitir el pago correspondiente a operaciones de venta en línea⁴³.

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

Dada la incidencia de la actividad de estas entidades en el SPBV, estimamos necesario que estos proveedores estén supervisados de forma indirecta, a través de las entidades vigiladas por la SFC que sean entidades administradoras del sistema de pagos, así:

Las pasarelas gateway deben cumplir con estándares técnicos que mitiguen el riesgo operativo. Así mismo, deben contar con una política de tratamiento y protección de datos personales de los consumidores y con procedimientos relacionados con la prevención y el control del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo. El cumplimiento de estos requisitos deberá ser validado por los supervisados directos de la SFC, a saber, el adquirente. Esta aproximación fue acogida por la SFC en su Circular Externa 008 de 2018.

En lo que respecta a las pasarelas agregadoras, teniendo en cuenta que actúan en nombre de las entidades adquirentes, son estas últimas las responsables de verificar y dar cumplimiento con requisitos de riesgos operativo y de manejo de recursos que debe hacer el agregador.

En este sentido, y con el fin de proteger los fondos y asegurar el pago final a los comercios en caso de insolvencia de la pasarela, se propone que, además de las normas de riesgo operativo que deben cumplir como las pasarelas Gateway, se precisen las condiciones en las cuales pueden manejar los recursos que mantienen bajo contrato del recaudo con los comercios hasta su dispersión.

⁴³ Definición adoptada por la SFC en su Circular Externa 008 de 2018.

Una opción sería que los adquirentes exijan una póliza que ampare los recursos allí depositados, otra alternativa es que dichos recursos sean administrados en una cuenta “de adquirencia” a nombre de un patrimonio autónomo, cuyos beneficiarios sean los comercios. Como complemento, se considera necesario que los contratos de recaudo especifiquen los plazos de traslado de los recursos a los comercios, el cual en ningún caso podrá superar los 30 días, y siempre deban ser abonados a cuentas en entidades financieras.

Pare efectos de contribuir con la correcta prevención de fraudes y de LAFT, la entidad que desarrolle la actividad de adquirencia o de compensación y liquidación, deberá exigir que en las operaciones de pago el agregador identifique el establecimiento de comercio y la categoría que le corresponde para efectos de liquidar la tarifa de intercambio y en general para poder realizar un correcto monitoreo de los riesgos del sistema de pagos.

Los ajustes aquí propuestos buscan actualizar el marco normativo a las nuevas dinámicas del mercado para enfrentar de mejor manera los desafíos de la digitalización y promover los pagos electrónicos de forma ordenada y sostenida. Otorgan, además, claridad de las actividades y los intervinientes en el sistema de pagos y por ende mayor transparencia en la fijación de los costos de cada uno de los procesos requeridos para concretar el pago electrónico.

4.5.5. Gobierno Corporativo

La estructura de propiedad de los administradores del SPBV determina la forma en la cual el control societario es ejercido en términos de la operación, acceso y desarrollo del sistema. Por esta razón, es importante asegurar que dichos administradores cuenten con un esquema de gobierno corporativo robusto que asegure que el direccionamiento estratégico de dichos sistemas esté libre de conflictos y busque su desarrollo con apego al mejor interés de la industria.

En Colombia se ha entendido que la composición de la Junta Directiva de las ASPBV es la misma que la de las Compañías de Financiamiento. Esta afirmación se basa en la interpretación que se ha dado tanto del artículo 72 de la ley 795 de 2003, como del artículo 2.17.1.1.3 del Decreto 2555 de 2010, bajo el entendido que cuando la norma establece que a los SPBV les aplicarán en lo pertinente las normas de las Compañías de Financiamiento, se encuentran incluidas las normas relacionadas a la composición de la junta.

Por su parte, el artículo 73 del EOSF establece que la Junta Directiva de las Compañías de Financiamiento, tendrán entre 5 y 10 directores y que las mismas no podrán estar integradas por un número de miembros principales y suplentes vinculados laboralmente a la respectiva entidad que puedan conformar por sí mismos la mayoría necesaria para adoptar cualquier decisión.

Adicionalmente, el artículo 78 del EOSF dispone que los administradores y representantes legales de sociedades de servicios técnicos y administrativos (aplicable a ACH Colombia, Credibanco

y Redeban)⁴⁴, constituidas como filiales de entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, no podrán ser al mismo tiempo administradores o representantes legales del establecimiento matriz. No obstante, podrán formar parte de su junta directiva los administradores de la matriz.

Como ya se ha mencionado, los establecimientos bancarios son los propietarios de ACH Colombia, Redeban y Credibanco. Debido al proceso de integración financiera en el país, el porcentaje de participación accionaria de estas entidades se ha venido concentrando en unas pocas entidades. Conforme la práctica de mercado, típicamente en estas juntas tiene asiento, de forma indefinida, representantes de los establecimientos bancarios con alta participación, mientras que aquellos con participación minoritaria se turnan la elección de miembros.

En los últimos años, algunos sistemas de pagos han identificado la necesidad de fortalecer sus políticas de gobierno corporativo y en esa línea se han visto algunos cambios en la composición de las juntas, buscando dotar de mayor independencia a estos órganos. En algunos casos, los mismos establecimientos han nombrado representantes externos de las entidades, en otros se ha ampliado el número de integrantes con fin de incluir miembros independientes y/o vincular asesores externos permanentes.

Estas iniciativas muestran el interés de la industria por fortalecer sus estándares de gobierno corporativo alineándose con la tendencia internacional. En efecto, como se describió anteriormente, legislaciones de otros países han promovido el ingreso a las juntas directivas de los administradores de los sistemas de pagos de miembros independientes y representantes de los diferentes tipos de entidades que participan en dichos sistemas, garantizando una representación amplia de los diferentes segmentos de la industria. Estas medidas han sido complementadas con normas que tutelan la transparencia y claridad de la toma de decisiones de las Juntas Directivas, en especial en lo que tiene que ver con las reglas de acceso y fijación de tarifas.

Como se mencionó anteriormente, en desarrollo del artículo 72 de la Ley 795 de 2003, en el Decreto 1400 de 2005 se definió que la composición de la junta directiva de los sistemas de pago de bajo valor debía seguir las mismas reglas que rigen a las Compañías de Financiamiento.

En esa línea, para el caso colombiano se propone que en uso de las facultades otorgadas en el ya referido artículo 72, se revise la pertinencia de establecer, vía decreto, un estándar de conformación de juntas específico para las ASPBV, según el cual al menos la mitad de los miembros de dichos órganos sean independientes.

⁴⁴ Es relevante recordar que no todas las ASPBV deben constituirse como sociedades de servicios técnicos y administrativos, sólo lo hacen aquellas que deseen recibir inversiones provenientes de establecimientos de crédito, sociedades de servicios financieros y sociedades de capitalización, en los términos del artículo 110 del EOSF. ACH Colombia, Redeban y Credibanco están constituidas como sociedades de servicios técnicos y administrativos por lo que les es aplicable el art.78 del EOSF.

Más aún, se considera necesario definir un estándar de independencia homogéneo y aplicable para la industria de pagos. Una propuesta es que para que los miembros sean considerados independientes deban cumplir con un determinado régimen de inhabilidades e incompatibilidades, el cual incluya entre otros las siguientes limitantes:

- No ser ni haber sido, durante el año inmediatamente anterior a su elección, funcionario o administrador de cualquier entidad que haga parte del capital accionario del sistema de pagos
- No ser ni haber sido, durante el año inmediatamente anterior a su elección, funcionario o administrador de cualquier administrador de un sistema de pagos de bajo valor.
- No ser socio o empleado de sociedades que presten servicios a las entidades que hagan parte del capital accionario del sistema, a sus matrices o subordinadas
- No estar prestando, personalmente o por medio de una persona jurídica, asesoría a una entidad que haga parte del capital accionario del sistema, o lo haya hecho durante el año inmediatamente anterior a su elección.

Una conformación de esta naturaleza permite fortalecer la composición de los órganos directivos y centrar sus discusiones y toma de decisiones para el mejor desarrollo del sistema y de la industria de pagos en general.

Como complemento de lo anterior, es igualmente conveniente analizar la posibilidad de ordenar desde la regulación, que las juntas directivas cuenten con dos comités permanentes, uno para lo relacionado con las políticas y procedimientos de acceso al sistema, y el otro para lo concerniente con la fijación de tarifas. Es deseable que dichos comités cuenten a su vez con la participación mayoritaria de miembros independientes y que sus recomendaciones sean definitivas para el órgano rector.

Por otro lado, en la reglamentación vigente de los sistemas de pago de bajo valor, prevista en el Libro 17 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010, no se especifica la obligación para que los administradores de dichos sistemas cuenten con un esquema de prevención y administración de los conflictos que se puedan presentar en el desarrollo de su actividad.

En términos generales, se entiende por conflicto de interés la situación en virtud de la cual una persona en razón de su actividad se enfrenta a distintas alternativas de conducta con relación a intereses incompatibles, ninguno de los cuales puede privilegiar en atención a sus obligaciones legales o contractuales⁴⁵.

En el caso de los SPBV, se considera que hay conflicto de interés cuando la situación llevaría a escoger entre i) el beneficio propio y el del sistema o un usuario del mismo o ii) el beneficio de una entidad vinculada y el sistema o un usuario del mismo.

⁴⁵ Esta definición corresponde a la prevista en el artículo 7.6.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010.

En tal sentido, se propone adoptar una definición particular de conflictos de interés en los sistemas de pagos de bajo valor que recoja lo anteriormente expuesto y establecer que la administradora de dichos sistemas deba adoptar políticas y procedimientos adecuados para prevenir y administrar los conflictos de interés que puedan enfrentar tanto funcionarios como miembros de Junta Directiva.

Igualmente, se considera necesario fijar la obligación para que las Juntas Directivas adopten códigos de buen gobierno en los que se precisen las normas y procedimientos específicos que se deben seguir cuando se presentan conflictos de interés, indicando que, en dichos casos, el miembro inmerso en el conflicto deberá declararse impedido y no participar de forma directa o indirecta en las discusiones sobre el asunto que le genera el conflicto.

Un estándar similar ha sido adoptado de tiempo atrás en otras actividades y entidades financieras en donde la correcta prevención y administración de conflictos resulta de la mayor relevancia tanto para la entidad como para la protección del consumidor. Este es el caso de los administradores de fondos de inversión colectiva⁴⁶, los intermediarios de valores⁴⁷ y los organismos de autorregulación de valores⁴⁸.

Por último, se considera necesario establecer que el reglamento de las administradoras de los sistemas de pago de bajo valor sea público y que incluya, además de los elementos hoy previstos en la normatividad vigente, las disposiciones aquí propuestas sobre conflictos de interés y de procedimientos de acceso a las mismas.

4.5.6. Transparencia e información

Como se mencionó anteriormente, actualmente en el Decreto 2555 de 2010 se establece la obligación de que los sistemas abiertos de tarjetas revelen información sobre las comisiones y tarifas por el uso de las tarjetas débito y crédito.

Si bien dicha norma apunta a aumentar la transparencia de la información, solo cobija a los sistemas abiertos de tarjetas, definidos como aquellos en los cuales participan los establecimientos de crédito emisores y adquirentes, dejando por fuera a otros administradores de sistemas de pagos relevantes, como lo son las ACH y la obligación de revelación de otras tarifas relevantes, como lo es el costo del procesamiento de la transacción y la comisión intrabancaria por transferencias electrónicas.

⁴⁶ El Decreto 2555 de 2010 exige a los administradores de FICs que establezcan políticas y mecanismos para prevenir y administrar los conflictos de interés en los que puedan incurrir sus funcionarios o la sociedad (art. 3.1.1.1.5). Le corresponde a la Junta Directiva definir las situaciones constitutivas de conflictos de interés y aprobar dichas políticas y procedimientos (art. 3.1.1.3.1)

⁴⁷ Artículo 7.3.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010 y artículo 38.1 y siguientes del Reglamento de AMV.

⁴⁸ Código de Buen Gobierno de AMV

En ese sentido, y siguiendo los principios de transparencia y protección previstos en la Ley 1328 de 2009, es necesario ampliar el deber de información a todos los administradores de sistemas de pagos, incluyendo naturalmente a las cámaras de compensación y liquidación, y todo tipo de pagos digitales, no solo los sistemas abiertos de tarjetas débito y crédito. Dicho deber, implicaría la obligación de revelar de forma oportuna, completa y sencilla las tarifas, comisiones y/o costos del procesamiento de las transacciones, el acceso a las redes y los servicios de compensación y liquidación.

Este deber mejoraría las condiciones de transparencia, dotando a las entidades y usuarios con información de las tarifas cobradas, lo cual incentiva la competencia e innovación de los pagos de bajo valor. En todo caso, para lograr un sistema de pagos inclusivo, se debe propender cada vez más por la reducción de tarifas y de esta forma facilitar el acceso de la población al mismo.

4.5.7. Acceso

En lo que respecta a los criterios de acceso, el artículo 2.17.1.1.4 del Decreto 2555 de 2010 establece que las entidades que pretendan administrar sistemas de pago de bajo valor deberán establecer criterios de acceso objetivos y basarse en adecuadas consideraciones de prevención y mitigación de riesgos, en especial, los de crédito, legal, liquidez, operativo, sistémico y de lavado de activos. Estos criterios deben ser incluidos en los reglamentos de los administradores del sistema.

Así mismo y con la finalidad de promover la actividad de las Sociedades Especializadas de Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPEs) a los sistemas de pagos de bajo valor, el artículo 2.17.1.1.8 del Decreto 2555 de 2010 (integrado mediante el Decreto 1491 de 2015), estableció que dichos sistemas debían permitir el acceso y uso a sus redes a cualquier participante potencial que así lo solicite, de acuerdo con los requisitos establecidos por la red a sus miembros en su reglamento, para asegurar los siguientes objetivos: 1. Trato no discriminatorio; con cargo igual acceso igual; 2. Transparencia; 3. Promoción de la libre y leal competencia; 4. Evitar el abuso de la posición dominante; y, 5. Garantizar que no se aplicaran prácticas que generen impactos negativos al acceso a los sistemas de pago por parte de algún o algunos de los participantes.

No obstante, estas previsiones normativas, se ha evidenciado que en algunos casos se pueden haber presentado dificultades para acceder a los sistemas de pagos de bajo valor. Bien sea porque, 1) no existe total claridad respecto a los criterios de acceso a cada uno de los sistemas, ya que su publicación no es obligatoria, lo que afecta la transparencia del proceso; o 2) los requisitos definidos por los sistemas, corresponden a la naturaleza y riesgos de entidades tradicionales y pueden ser prohibitivos para ciertas entidades financieras, como las SEDPEs, las microfinancieras o los bancos de nicho.

Como se describió en el aparte de experiencia internacional, estos problemas ya han sido tratados en diferentes jurisdicciones, planteando las siguientes soluciones: i) obligación de publicar los criterios de acceso a los sistemas de pago; ii) acceso escalonado o indirecto de

participantes que no ostente las condiciones técnicas y financieras para ser participantes directos del sistema de pagos de bajo valor y, iii) control de tarifas y requisitos de acceso a los sistemas.

Frente al deber de informar los criterios de acceso, se considera que la adopción del mismo se ajusta con el fortalecimiento del esquema de gobierno corporativo planteado anteriormente, puntualmente con la conformación del comité de Junta Directiva encargado de definir los criterios y de acceso y analizar el ingreso de potenciales participaciones.

Respecto al ingreso indirecto o escalonado, es conveniente evaluar la posibilidad de adoptar este estándar con el fin de facilitar el acceso de entidades que no estén en capacidad de cumplir los requisitos operativos o financieros requeridos para ser un participante directo del sistema.

Por último, en lo que tiene que ver con el control de tarifas de acceso al sistema, se estima que las entidades financieras gozan de autonomía para establecer a su criterio los servicios que ofrecen a sus clientes y los costos que cobran por el uso de los mismos. En todo caso, estas tarifas deben ser objetivas y no discriminatorias, cumpliendo los requisitos del Decreto 1491 de 2015 y el artículo 2.17.1.1.4 del Decreto 2555 de 2010.

Establecer topes a estas tarifas posiblemente conduciría a que los costos se trasladen a otros clientes del sistema o imputados a otros productos ofrecidos a los mismos usuarios, tal como ha sucedido en la Unión Europea con la implementación de la IFR. No obstante, como se señaló en el punto anterior, para lograr un sistema de pagos inclusivo se debe propender cada vez más por la reducción de tarifas y de esta forma facilitar el acceso de la población al mismo.

4.5.8. Interoperabilidad

La estrategia de inclusión financiera busca promover el uso de los servicios financieros para lo que se requiere contar con un ecosistema que facilite la interoperabilidad de los medios de pago.

En el mercado local se han hecho esfuerzos para avanzar en la interoperabilidad. Las ACH por ejemplo, han definido estándares en la mensajería que usan, apelando a estándares definidos por la industria. En el caso de los POS se definieron estándares técnicos para que fueran interoperables y aceptaran las diferentes franquicias de tarjetas. A su vez, Asobancaria ha buscado la estandarización de las transferencias electrónicas, por ejemplo, tratando de unificar formatos y códigos de barras en facturas. Sin embargo, sus recomendaciones no son obligatorias, lo que ha dificultado su implementación.

Así las cosas, reconociendo los avances y discusiones que ha tenido la industria en este sentido, su conocimiento técnico en la materia y la importancia de su participación con el objeto de definir un estándar técnico interoperable, consideramos pertinente solicitar a las entidades participantes en el sistema que en el proceso de consulta de este documento nos den a conocer sus propuestas para lograr un ecosistema de pagos interoperable, así como nos comuniquen los obstáculos que identifican para este efecto.

Con base en los comentarios recibidos, la URF podrá analizar las propuestas de la industria para así determinar, en un continuo diálogo con el sector privado, los pasos a seguir.

No descartamos, sin embargo, la viabilidad de crear un espacio de coordinación con presencia del Banco de la República, la SFC, la URF y los actores relevantes del mercado, donde se discutan estándares técnicos de los participantes del sistema. Metodológicamente dicho órgano podría seguir los pasos previstos en GSMA (2014) para evaluar los estándares operativos. Las recomendaciones impartidas por este órgano serían vinculantes para los participantes.

4.5.9. Seguridad del sistema

Con el fin de fortalecer la seguridad de las transacciones del sistema de pagos de bajo valor, se considera necesario precisar en la regulación los siguientes elementos.

- **Finalidad e irrevocabilidad del pago**

La regulación específica de los sistemas de pago de bajo valor no establece explícitamente el momento en el cual la transacción es irrevocable. En consecuencia, le corresponde a cada ASPBV establecer en su reglamento el momento en el cual la transacción es considerada como aceptada y finalizada, lo que permite que cada entidad lo defina en momentos distintos del flujo.

Por lo anterior, se propone que desde la regulación se defina el momento en el cual una transacción se entiende irrevocable, para así brindar seguridad jurídica a los participantes del sistema de pagos. Puntualmente, se propone definir que las órdenes de transferencia cursadas a un sistema por sus participantes sean irrevocables una vez recibidas y aceptadas por el sistema.

Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el Decreto 587 de 2016, el cual reglamenta las condiciones y el procedimiento para la reversión de los pagos solicitada por los consumidores según lo previsto en el artículo 51 de la Ley 1480 de 2011. En los casos en los que proceda la reversión ésta se entenderá como una nueva transacción y no afectará la finalidad e irrevocabilidad del pago original.

- **Liquidación de las operaciones**

Conforme el artículo 2.17.1.1.4 del Decreto Único, los administradores de los sistemas de pagos pueden liquidar las operaciones tramitadas por el sistema en el Banco de la República o una cuenta en un establecimiento de crédito. En desarrollo de esta disposición, actualmente algunos sistemas de pagos de tarjetas de crédito liquidan sus operaciones en bancos comerciales.

No obstante, reconociendo el potencial riesgo sistémico que representa el proceso de liquidación de las operaciones del sistema de pago bajo valor, se considera conveniente limitar la liquidación de las mismas únicamente en el Banco de la República.

Adicionalmente, con el fin de disminuir los riesgos de contraparte y hacer el sistema de pagos más efectivo para los usuarios, consideramos conveniente establecer, mediante decreto, que las entidades que reciban instrucciones para debitar o acreditar una o varias cuentas de cualquier receptor de pagos, en cumplimiento de instrucciones autorizadas, acrediten o debiten las cuentas de los usuarios sobre las cuales se imparten las instrucciones dentro del ciclo siguiente al del procesamiento de la orden de pago.

5. Etapa de socialización

Durante la etapa de comentarios la URF llevará a cabo mesas de discusión con la industria, en las que socializará las propuestas aquí contenidas. Los temas y las fechas a continuación,

- Reglas para los Administradores de los Sistemas de Pago de Bajo Valor. 14 de Agosto.
- Adquirencia. 21 de Agosto.
- Gateway y agregadores. 28 de Agosto.

Los interesados en participar, deberán inscribirse previamente enviando sus datos de contacto a los correos electrónicos jose.torres@urf.gov.co y emartine@urf.gov.co antes del 3 de agosto de 2018.

La hora y el lugar donde se llevarán a cabo las mencionadas sesiones de trabajo se comunicarán oportunamente.

6. Bibliografía

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

Bank of England (2017) Bank of England Settlement Accounts.

Banco de la República (2018) Reporte de Sistemas de Pago 06/2018.

Banco de México (2016) Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), Divulgación del cumplimiento y adopción de los Principios para las Infraestructuras del Mercado Financiero.

BID (2017) Innovaciones que no sabías que eran de América Latina y el Caribe. Finnovista

Bill and Melinda Gates Foundation (2017) Level one: Project Guide

BIS - Banco Mundial - CEMLA (2002) Glosario de Términos Utilizados en los Sistemas de Pago y Liquidaciones. CPSS

BIS (2003) Policy issues for central banks in retail payments

BIS (2003) The role of central bank money in payment systems. CPSS

BIS (2005) Central bank oversight of payment and settlement systems.

BIS (2012) Innovations in retail payments. CPMI

BIS (2012) Principles for financial market infrastructures. CPSS

BIS (2014) Non-bank in retail payments. CPMI.

BIS (2016) Payment aspects of financial inclusion. CPMI. World Bank.

BIS (2016) Fast payments – Enhancing the speed and availability of retail payments. CPMI.

CGAP (2016) Interoperabilidad de las finanzas digitales e inclusión financiera. Un análisis de 20 países.

CDP (2016) Medium Term Recommendations to Strengthen Digital Payments Ecosystem. Report Constituted by Ministry of Finance, Government of India.

Decreto Único 2555 de 2010.

Deloitte (2015) Payments disrupted. The emerging challenge for European retail banks.
Galán, J. y M. Sarmiento (2007) Staff, Functions, and Staff Costs at Central Banks: An International Comparison with a Labor-demand Model. CEMLA Vol. XX, No. 2.

Garcia P., Chen G, Cook W y McKay C. (2016) Interoperabilidad de las finanzas digitales e inclusión financiera. Un análisis de 20 países. CGAP

GSMA (2014) Logrando la interoperabilidad de los programas de dinero móvil

EPC (2017) 18 months on – Impact of the Interchange Fee Regulation on the European Union cards market

FED (2017 (a)) The US path to faster payments. Final report part one: the faster payments task force approach.

FED (2017 (b)) The US path to faster payments. Final report part two: a call to action.

FIS (2015) Flavors of fast. A Trip Around The World Of Immediate Payments.

KPMG (2016) Singapore payments roadmap: enabling the future of payments, 2020 and beyond.

KPMG (2017) Digital payments: analyzing the cyber landscape.

Machado et.al (2010) Riesgo Sistémico y Estabilidad del Sistema de Pagos de Alto Valor en Colombia: Análisis bajo Topología de Redes y Simulación de Pagos”. Borradores de Economía No. 627. Banco de la República.

Naciones Unidas (2016) Cooperation frameworks between authorities, users and providers for the development of the national payments system. The International Telecommunication Union

Ortega F. y León C. (2017) Las transferencias compensadas por ACH Colombia: Un análisis desde la perspectiva de topología de redes. Borradores de Economía No. 990.

RBI (2016) Payment and Settlement Systems in India: Vision-2018

Rosenbaum A., Baughman G., Manuszak M., Stewart K., Hayashi F. and Stavins J. (2017) Faster payments: market structure and policy considerations. The Federal Reserve Bank of Kansas City. Research Working Papers.

PSR (2014) Access to payment systems.

PSR (2014) Ownership, governance and control of payment systems. Supporting Paper 3. CP14/1.3

PSR (2016) Market review into the ownership and competitiveness of infrastructure provision. MR 15/2.3.

SFC (2018) Informe de Operaciones. Segundo Semestre de 2017.

URF (2016) Estudio sobre barreras e incentivos de los pagos digitales. Documento de consulta.

The Economic Times (2017) Demonetisation has given boost for digital payments. <https://economictimes.indiatimes.com/wealth/personal-finance-news/demonetisation-has-given-boost-for-digital-payments/articleshow/60031143.cms>

The Time of India (2017) Demonetisation to power 80% rise in digital payments, may hit Rs 1,800 crore in 2017-18. <https://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/demonetisation-to-power-80-rise-in-digital-payments-may-hit-rs-1800-crore-in-2017-18/articleshow/61500546.cms>

WEF (2016) Innovation in electronic payment adoption: the case of small retailers.

Anexo 1. Estructura del SPBV con tarjetas y propuestas normativas

HOY			PROPUESTA			
Entidades	Funciones	Regulación	Actividades	Descripción de la actividad	Entidades habilitadas	Obligaciones para quien desempeña la actividad
EC adquirente	Firma contrato con la franquicia: - Vincula comercio - Suministra dispositivo (indirecta o indirecta) - KYC del comercio - Define MDR - Deposita al comercio recursos del pago	Entidad definida en el Decreto 2230 de 2006. Actividad supervisada dentro de la vigilancia de EC y SEDPES general.	Adquirencia	Firma contrato con franquicia: - Vincula comercio - Suministra dispositivo (indirecta o indirecta) - KYC del comercio - Define MDR - Deposita al comercio recursos del pago	EC SEDPES ASPBV	- Supervisión directa (implica nueva vigilancia a adquirentes que no sean EC): - Recaudo y dispersión de recursos al comercio (separación patrimonial o pólizas) - Riesgos operativos - SARLAFT de comercios vinculados
Pasarelas Agregadoras	Firma contrato con el comercio y actúa en nombre del EC adquirente: - Vincularlo al SP - Suministra dispositivo de pago (presente) o solución tecnológica de pago (e-commerce) - Depositar recursos del pago	Temas operativos (CE 008 de 2018)	Agregación de comercios (subadquirencia)	Firma contrato con comercio y actúa en nombre del adquirente: - Vincularlo al SP - Suministrarle dispositivo de pago (presente) o solución tecnológica de pago (e-commerce) - Depositarle los recursos del pago al comercio	Pasarelas Agregadores Terceros sin vigilancia directa	Supervisión indirecta a través de adquirentes: - Recaudo y dispersión de recursos al comercio (separación patrimonial o pólizas) - Riesgos operativos - SARLAFT de comercios vinculados
Pasarelas Gateways	Firma contrato con el comercio para proveerle solución tecnológica de pago para e-commerce.	Temas operativos (CE 008 de 2018)	Proveedores de dispositivos	Proveen dispositivos para venta presente o solución tecnológica para venta no presente para conectarse al sistema de pago de bajo valor	Pasarelas Gateways Terceros sin vigilancia directa	Supervisión indirecta a través de los adquirentes. Reglas hoy ya incluidas en la CE 008/18 para: - Riesgos operativos - Protección de datos - SARLAFT - Protección al consumidor

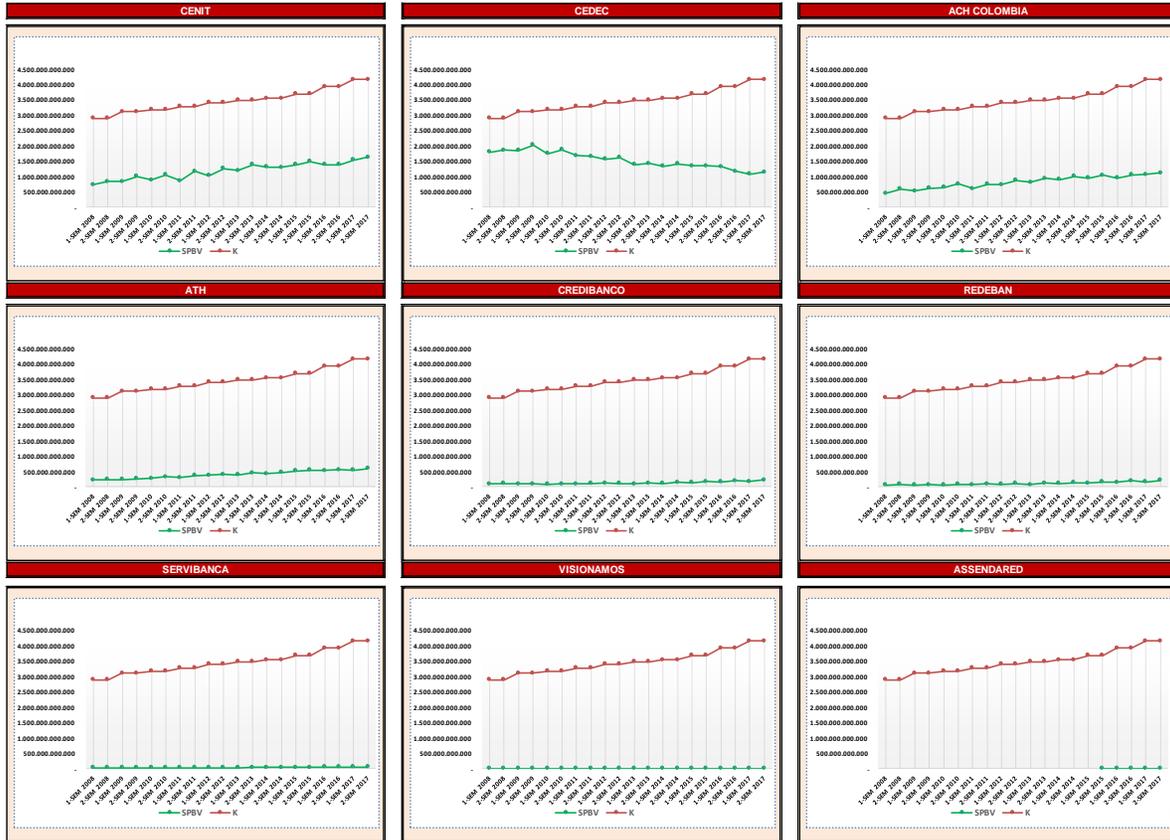
HOY			PROPUESTA			
Entidades	Funciones	Regulación	Actividades	Descripción de la actividad	Entidades habilitadas	Obligaciones para quien desempeña la actividad
ASPBV	<ul style="list-style-type: none"> - Compensan y liquidan las operaciones con tarjeta. - También pueden: - Firmar contrato con comercio a nombre del banco adquirente para vincularlo al SP y suministrarle dispositivo - Procesar pago para EC adquirentes y emisores - Monitorear para la prevención de fraudes y LAFT (con apoyo de Incocrédito) 	Disposiciones del Decreto 1400 de 2005 (enfoque en riesgos operativos, no hay obligaciones específicas de Gobierno Corporativo o conflictos de interés)	Dispersión de pago	<ul style="list-style-type: none"> - Participante del CUD. - Deposita recursos provenientes de la liquidación en cuentas del adquirente. - Desde aquí el adquirente dispersa pagos a los comercios vinculados. 	EC SEDPES	Actividad supervisada dentro de la vigilancia de EC y SEDPES general.
			Procesamiento e interconexión	<ul style="list-style-type: none"> - Proveen y definen instrumentos, interfaces e infraestructura para procesar e interconectar a varias entidades financieras para el procesamiento de órdenes de pago. 	ASPBV	<ul style="list-style-type: none"> - Supervisión directa cuando conecte al menos a 3 participantes. Reglas para: - Riesgos operativos - Protección de datos
			Compensación y liquidación	Compensan y liquidan	ASPBV	<ul style="list-style-type: none"> - Supervisión directa. Reglas para: - Riesgos operativos - Protección de datos - Criterios de acceso - Normas de gobierno corporativo - Deben liquidar en Banco República
EC Emisor	<ul style="list-style-type: none"> - Emite el instrumento de pago - Autoriza la solicitud de pago - Define TI según MCC 	Actividad supervisada dentro de la vigilancia de EC y SEDPES general.	Emisión	<ul style="list-style-type: none"> - Emite el instrumento de pago - Autoriza la solicitud de pago - Define TI según MCC 	EC SEDPES	Actividad supervisada dentro de la vigilancia de EC y SEDPES general.

Anexo 2. Estructura del SPBV de transferencias electrónicas y propuestas normativas

HOY			PROPUESTA			
Entidades	Funciones	Regulación	Actividades	Descripción de la actividad	Entidades habilitadas	Obligaciones para quien desempeña la actividad
Entidad Financiera Receptora	Recibir transferencias electrónicas	Actividad supervisada dentro de la vigilancia de EC y SEDPES general.	Entidad Financiera Receptora	Recibir transferencias electrónicas	EC SEDPES Otras entidades vigiladas	Actividad supervisada dentro de la vigilancia de EC y SEDPES general.
Entidad Financiera Originadora	Autorizar transferencias electrónicas	Actividad supervisada dentro de la vigilancia de EC y SEDPES general.	Entidad Financiera Originadora	Autorizar transferencias electrónicas	EC SEDPES Otras entidades vigiladas	Actividad supervisada dentro de la vigilancia de EC y SEDPES general.

HOY			PROPUESTA			
Entidades	Funciones	Regulación	Actividades	Descripción de la actividad	Entidades habilitadas	Obligaciones para quien desempeña la actividad
Pasarelas Agregadoras	Firma contrato con comercio: - Vincularlo a PSE - Suministrarle solución tecnológica de pago (e-commerce) - Depositarle los recursos del pago	Temas operativos (CE 008 de 2018)	Proveedores de solución de pago	Firma contrato con el comercio: - Vincularlo a PSE - Suministrarle solución tecnológica de pago (e-commerce) - Depositarle los recursos del pago	Pasarelas Agregador Terceros sin vigilancia directa	Supervisión indirecta. La obligación de imponerle requisitos operativos y de manejo de recursos es de la entidad financiera que vincula al comercio al PSE.
Pasarelas Gateways	Firma contrato con el comercio para proveerle solución tecnológica de pago para e-commerce.	Temas operativos (CE 008 de 2018)	Proveedores de solución de pago	Firma contrato con el comercio para proveerle solución tecnológica de pago para e-commerce.	Pasarelas Gateways Terceros sin vigilancia directa	Supervisión indirecta. La obligación de imponerle requisitos operativos y de manejo de recursos es de la entidad financiera que vincula al comercio que usa la gateway por PSE.
ACH	Compensa y liquida	Disposiciones del Decreto 1400 de 2005 (enfoque en riesgos operativos, no hay obligaciones específicas de Gobierno Corporativo o conflictos de interés)	Compensación y liquidación	Compensación y liquidación.	ASPBV	- Supervisión directa. Reglas para: - Riesgos operativos - Protección de datos - Criterios de acceso - Normas de gobierno corporativo - Deben liquidar en Banco República

Anexo 3. Promedio de los 30 días con mayor valor de las ordenes de transferencia aceptadas y compensadas durante el último semestre. Información semestral 2008-2017.



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.