



Sistema de finanzas abiertas obligatorio

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

Subdirección de
desarrollo de mercados
(SDM)

Bogotá – Colombia
Junio 2025

Mariana Aya Guerrero
Subdirectora

Paola Peña Rodríguez
Asesora

**Andrés Felipe Clavijo
Bolaños**
Asesor

Martín Quiñones Mogollón
Asesor

Palabras Clave:

Sistema de finanzas abiertas

Esquema obligatorio

Estándares

Directorio

Reciprocidad

Terceros de confianza

Documento técnico





Resumen

Este documento técnico sustenta las propuestas consignadas en el proyecto de decreto “*Por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con el sistema de finanzas abiertas*”, el cual se publica a comentarios del público.

El proyecto de decreto propone un nuevo marco normativo para el sistema de finanzas abiertas, que transita de un esquema voluntario a uno de carácter obligatorio en virtud del artículo 89 de la Ley 2294 de 2023. El proyecto de decreto aborda los siguientes elementos: i) objetivos, definiciones y principios del sistema de finanzas abiertas; ii) alcance de los datos y servicios, participantes y obligatoriedad, iii) disposiciones sobre el acceso y tratamiento de la información, iv) gratuidad en el acceso, v) reciprocidad, vi) estándares, vii) directorio de participantes, viii) actividades de los terceros de confianza, y ix) indicadores de seguimiento y monitoreo del sistema de finanzas abiertas.

Estas disposiciones tienen como objetivo consolidar un sistema de finanzas abiertas que habilite el acceso a nuevas fuentes de información para promover la inclusión financiera y el desarrollo de nuevos modelos de negocio en beneficio de los consumidores financieros. Asimismo, estas disposiciones contribuyen al cumplimiento de los objetivos de política pública propuestos por el Gobierno nacional relacionados con el acceso, uso y aprovechamiento de datos para impulsar la transformación social, el empoderamiento de las personas y el desarrollo de la economía popular y comunitaria.



Tabla de contenido

<i>Resumen</i>	2
<i>Introducción</i>	4
1. <i>Objetivos, definiciones y principios del sistema de finanzas abiertas</i>	5
2. <i>Obligatoriedad</i>	9
3. <i>Acceso y tratamiento de la información</i>	16
4. <i>Gratuidad</i>	17
5. <i>Reciprocidad</i>	19
6. <i>Estándares</i>	24
7. <i>Directorio de participantes</i>	30
8. <i>Terceros de Confianza</i>	35
9. <i>Seguimiento al sistema de finanzas abiertas</i>	40
<i>Bibliografía</i>	42



Introducción

El Banco Interamericano de Desarrollo ha definido las finanzas abiertas como un ecosistema de servicios financieros donde los datos personales de los consumidores se comparten, con su consentimiento previo e informado, entre las instituciones financieras que ofrecen servicios y productos financieros a la medida y basados en información (BID, 2023). Su principal objetivo es brindar un mayor control a los consumidores financieros sobre sus datos personales y facilitar un acceso más inclusivo y competitivo al sistema financiero. A través de esta política se promueve el desarrollo de un mercado de servicios financieros más transparente, innovador y accesible, con productos mejor adaptados a las necesidades individuales y empresariales de los consumidores.

Los sistemas de finanzas abiertas experimentan una rápida evolución a nivel global, desarrollándose bajo tres enfoques principales según el grado de intervención regulatoria¹. Estos enfoques incluyen: i) modelos obligatorios, implementados mediante disposiciones imperativas en países como Brasil, el Reino Unido y la Unión Europea; ii) modelos voluntarios, donde la participación es opcional, como en Hong Kong, Japón y Singapur; y iii) modelos impulsados por el mercado, en los cuales la dinámica es liderada por actores privados, como ocurre en Argentina y Estados Unidos (BID, 2023).

En América Latina, Brasil ha sido pionero en la consolidación de un esquema de finanzas abiertas, implementando un marco regulatorio de carácter obligatorio orientado a impulsar la competencia y facilitar la adopción de productos y servicios financieros. Con más de 30 millones de consentimientos únicos y activos, su sistema de finanzas abiertas ha facilitado el desarrollo de casos de uso como la agregación y gestión de cuentas, el análisis crediticio, las alertas personalizadas para la asignación de recursos y la vinculación de clientes (Zetta, 2024). Por su parte, países como México y Chile han avanzado también en la definición de marcos normativos orientados a la aplicación de un esquema de carácter obligatorio y estandarizado.

Colombia, por su parte, tuvo un primer avance con la expedición del Decreto 1297 de 2022, incorporado en el Decreto 2555 de 2010, que estableció un esquema de finanzas abiertas de carácter voluntario. Este marco normativo brindó seguridad jurídica sobre la facultad de las entidades financieras para tratar los datos personales de sus consumidores, habilitó la comercialización de información como un mecanismo para promover la exposición de protocolos de intercambio automático de información y encargó a la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) la definición de los estándares requeridos para promover el desarrollo de la arquitectura financiera abierta.

¹ A noviembre de 2024, más de 94 jurisdicciones a nivel global han desarrollado un esquema de banca o finanzas abiertas (CCAF, 2024).



Posteriormente, ante la relevancia del acceso a la información para alcanzar los objetivos de política pública del Gobierno nacional, el artículo 89 la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026) estableció que todas las entidades públicas y privadas deberán brindar acceso y suministrar toda aquella información que pueda ser utilizada para facilitar el acceso a productos y servicios financieros. Esto implicó un cambio de aproximación frente al esquema de finanzas abiertas que se venía implementando en Colombia y la necesidad de contar con un nuevo marco normativo que permita transitar de un esquema voluntario a uno de carácter obligatorio. En todo caso, se resalta que el sistema de finanzas abiertas corresponde a un primer paso en la construcción de un esquema de datos abiertos que promueva la inclusión financiera y crediticia del país.

Considerando lo anterior, el proyecto de decreto que acompaña el presente documento técnico (en adelante, el Proyecto de Decreto) plantea un nuevo marco normativo para la adopción de un sistema de finanzas abiertas de carácter obligatorio en Colombia. La propuesta regulatoria aborda, entre otros aspectos, los siguientes elementos: i) objetivos, definiciones y principios; ii) alcance de los datos y servicios, participantes y obligatoriedad, iii) disposiciones sobre el acceso y tratamiento de la información, iv) gratuidad en el acceso, v) reciprocidad, vi) estándares, vii) directorio de participantes, viii) actividades de los terceros de confianza, y ix) indicadores de seguimiento y monitoreo del sistema de finanzas abiertas. Cada uno de estos elementos es abordado en el presente documento técnico que se publica a comentarios del público.

Las propuestas planteadas consideran la experiencia internacional de diversas jurisdicciones que cuentan con un modelo obligatorio de banca, finanzas o datos abiertos. Asimismo, considera las particularidades del sistema financiero colombiano, las necesidades de los consumidores financieros, la relevancia de garantizar un adecuado tratamiento de datos y los avances que han desarrollado las diferentes entidades públicas y privadas en materia de finanzas abiertas.

1. Objetivos, definiciones y principios del sistema de finanzas abiertas

El Proyecto de Decreto que acompaña este documento técnico actualiza la regulación contenida en el Título 8 del Libro 35 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 mediante la incorporación de un conjunto de disposiciones que establecen las bases normativas para la consolidación de un sistema de finanzas abiertas de carácter obligatorio. Para el efecto, la propuesta normativa establece que se entenderá por sistema de finanzas abiertas el conjunto de normas, estándares, infraestructuras y participantes que interactúan entre sí para permitir el acceso y suministro estandarizado de datos por parte de otras entidades vigiladas y no vigiladas por la SFC, con el



objetivo de que los terceros receptores de datos le puedan ofrecer productos y servicios financieros al titular.

Esta definición del sistema de finanzas abiertas se alinea con los objetivos propuestos por el Gobierno nacional en materia de acceso, uso y aprovechamiento de datos para la caracterización y perfilamiento crediticio de la población y comprende un primer paso en el desarrollo del mandato de dar acceso y suministrar toda aquella información que pueda ser empleada para facilitar el acceso a productos y servicios financieros, contenido en el artículo 89 de la Ley 2294 de 2023.

La estructuración de un sistema de finanzas abiertas requiere de una definición clara de los objetivos de política pública que se buscan alcanzar con su implementación (CGAP, 2024). En este sentido, y de conformidad con lo establecido en el artículo 89 de la Ley 2294 de 2023, el Proyecto de Decreto establece que el acceso a la información y la prestación de servicios en el sistema de finanzas abiertas tendrá como objetivo promover la inclusión, la innovación y la competencia en el sistema financiero. Con la consecución de estos objetivos se busca promover el bienestar financiero de la población, entendido como su capacidad para gestionar adecuadamente sus finanzas de corto plazo, absorber y recuperarse de choques financieros, estar encaminado hacia el cumplimiento de objetivos financieros y sentirse en control de sus finanzas personales².

Por otra parte, el Proyecto de Decreto cuenta con un acápite de definiciones orientado a facilitar el entendimiento de la arquitectura propuesta para el sistema de finanzas abiertas. Los conceptos incluidos permiten identificar a los participantes del sistema, sus funciones y la calidad que ostentan en el marco definido por las leyes estatutarias en materia de protección de datos personales³. Esto último, con el objetivo de brindar claridad frente al rol de cada participante como responsable o encargado del tratamiento y, por lo tanto, de los deberes y responsabilidades que le corresponden a cada uno de estos en el marco del sistema de finanzas abiertas.

El proyecto de decreto incorpora algunas definiciones genéricas contenidas en las normas de protección de datos personales y las adapta a las particularidades y necesidades del sistema de finanzas abiertas. Así mismo, incorpora algunas definiciones orientadas a introducir roles particulares como es el caso de los proveedores de datos, proveedores de servicios de acceso, terceros receptores de datos y terceros de confianza.

La incorporación de los proveedores de servicios de acceso considera que actualmente existen amplias diferencias en materia de desarrollo tecnológico y capacidades de inversión al interior de

² Categorías definidas por la Oficina Asesora Especial del Secretario General de la ONU (UNSGSA, 2021).

³ El tratamiento de los datos personales se regirá en todo caso por lo establecido en las Leyes Estatutarias 1712 de 2014, 1266 de 2008, 1581 de 2012, 2157 de 2021, así como sus normas reglamentarias y aquellas que las modifiquen o sustituyan.



las entidades que podrían participar como terceros receptores de datos. De esta manera se fomenta una mayor diversidad y competencia en el ecosistema financiero.

Los proveedores de servicios de acceso tienen como función principal intermediar el acceso de los terceros receptores de datos, que así lo requieran, a la información almacenada por los proveedores de datos. Esta figura de uso voluntario permite la inclusión de entidades que por limitaciones técnicas o de infraestructura no podrían participar directamente en el sistema de finanzas abiertas. A través de esta figura las entidades con menores capacidades pueden integrarse de manera eficiente y segura, sin necesidad de desarrollar capacidades o infraestructura tecnológica por cuenta propia.

El proveedor de servicios de acceso actúa como un habilitador tecnológico de los terceros receptores de datos que así lo requieran, dado que permite la interacción segura y controlada entre las partes involucradas en el intercambio de datos. A través de este, un tercero receptor de datos podrá acreditar el cumplimiento de requisitos de arquitectura, seguridad y tecnología que determine la SFC. Teniendo en cuenta que realiza el tratamiento de datos personales por cuenta de un responsable, el proveedor de servicios de acceso será considerado un encargado del tratamiento de datos personales, conforme a lo establecido por la Ley 1581 de 2012. Esto implica que le son aplicables las disposiciones específicas previstas para este rol en materia de protección de datos.

La realización de solicitudes de acceso y suministro de datos a través de un proveedor de servicios de acceso es una facultad potestativa del tercero receptor de datos. Esto significa que aquellas entidades que cuenten con la capacidad técnica, operativa y de infraestructura necesarias para cumplir directamente con los requisitos establecidos por la SFC podrán optar por acceder al sistema de finanzas abiertas sin necesidad de la intermediación de un proveedor de servicios de acceso. En este sentido, la figura del proveedor de servicios de acceso no constituye una obligación, sino una alternativa habilitante que amplía las posibilidades de participación de las entidades de menor tamaño en el sistema de finanzas abiertas.

El marco de protección de datos personales en Colombia se fundamenta en la Ley 1266 de 2008 y la Ley 1581 de 2012. Estas normas se encargan de regular el núcleo esencial de los derechos consagrados en el artículo 15 de la Constitución Política. Regulan el tratamiento de la información personal y establecen principios, derechos y obligaciones para garantizar la privacidad y seguridad de los datos de los ciudadanos. La Ley 1266 de 2008 regula específicamente la información crediticia, financiera y comercial de las personas naturales y jurídicas, mientras que la Ley 1581 de 2012 establece un régimen general de protección de datos de las personas naturales, aplicable a todos los sectores de la economía.



Si bien la protección de datos es un pilar fundamental en los modelos de finanzas abiertas, la regulación exclusiva y concreta de estos aspectos es insuficiente para garantizar un sistema seguro, eficiente y transparente. En este sentido, el primer capítulo del Proyecto de Decreto incorpora un catálogo de principios orientados a dotar de confianza, transparencia y seguridad al sistema de finanzas abiertas. Estos principios son fundamentales para consolidar un sistema financiero abierto, sostenible y resiliente, que pueda adaptarse a las necesidades de una economía digital en constante evolución y que permita obtener los beneficios derivados de su implementación. Los principios incorporados buscan, entre otros aspectos, orientar la conducta de sus participantes de tal manera que:

- i) el acceso a los datos obedezca a una finalidad legítima acorde con los objetivos del sistema;
- ii) los datos objeto de tratamiento sean protegidos mediante mecanismos robustos de seguridad de la información y ciberseguridad, que eviten su consulta o uso no autorizado;
- iii) los datos objeto de intercambio sean precisos, completos, actualizados y pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del sistema; y
- iv) el acceso y suministro de datos en el sistema se preste en igualdad de condiciones para todos los participantes a través de mecanismos que permitan una interacción eficiente, segura y transparente.

Es importante señalar que, si bien la propuesta incorpora de manera explícita algunos de los principios actualmente contenidos en las leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012, con el propósito de reafirmar su importancia dentro de las reglas que rigen el funcionamiento del sistema de finanzas abiertas, ello no implica una regulación de los cuatro elementos que conforman el núcleo esencial del derecho al habeas data, a saber: el derecho a acceder, incluir datos nuevos (actualizar), corregir (rectificar) o excluir información⁴. Las disposiciones incluidas en el Proyecto de Decreto corresponden al desarrollo del literal c) del artículo 13 de la Ley 1581 de 2012 y del literal g) del artículo 5 de la Ley 1266 de 2008, es decir, un caso en que el legislador autoriza el acceso y suministro de datos; lo anterior en concordancia con el mandato de reglamentación de los artículos 88 y 89 de la Ley 2294 de 2023.

⁴ La Corte Constitucional concluyó lo siguiente en la sentencia T-360 del 13 de octubre de 2022: “De acuerdo con lo expuesto en la jurisprudencia constitucional en la materia, que fue sistematizada recientemente por la Sentencias SU-139 de 2021 y C-032 de 2021, el núcleo esencial del habeas data se encuentra conformado por los siguientes contenidos mínimos: a) el derecho a acceder a la información que se encuentra recogida en bases de datos; b) el derecho a incluir datos nuevos, para que exista una imagen completa del titular; c) el derecho a actualizar la información; d) el derecho a corregir la información contenida en una base de datos; y e) el derecho a excluir una información que se encuentra contenida en una base de datos.”



2. Obligatoriedad

El artículo 89 de la Ley 2294 de 2023 establece que la totalidad de las entidad públicas y privadas deberán dar acceso y suministrar toda aquella información que pueda ser empleada para facilitar el acceso a productos y servicios financieros. El carácter imperativo de esta norma representa un cambio de aproximación frente al modelo voluntario de finanzas abiertas que se venía implementando en el país a partir de disposiciones de carácter facultativo.

Por una parte, la Circular Externa 029 de 2019 de la SFC estableció que las entidades financieras “(...) **pueden** suministrar y recibir la información que los consumidores financieros autoricen expresamente.”. Asimismo, indicó que “La información actualizada de los productos, canales, puntos de atención, servicios y tarifas, **puede** ser puesta a disposición de terceros desarrolladores de API (Application Programming Interface) o cualquier otro mecanismo que permita el intercambio automático de información, en las condiciones que cada entidad determine y con la debida gestión de los riesgos asociados a este intercambio.” (resaltados fuera de texto).

Por otra parte, el Decreto 1297 de 2022, incorporado en el Decreto 2555 de 2010, estableció que “Las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia **podrán** tratar la información que los consumidores financieros autoricen de manera previa, expresa e informada.” (resaltado fuera de texto). Lo anterior, bajo un cumplimiento estricto de las normas relacionadas con protección de datos personales y habeas data de las que tratan las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012.

La transición de un esquema voluntario a uno obligatorio requiere una revisión de las disposiciones actuales y el diseño de un nuevo marco normativo que brinde claridad sobre su estructura y operatividad. En particular, el cambio de modelo requiere que la regulación brinde claridad sobre los siguientes elementos: ¿A qué entidades les aplicará la obligatoriedad?; ii) ¿Cuál es el alcance de la obligatoriedad?; y iii) ¿Cómo se graduará la obligatoriedad? Estos elementos son abordados en el Proyecto de Decreto que acompaña este documento técnico y su desarrollo se presenta a continuación.

- ¿A qué entidades les aplicará la obligatoriedad?

El artículo 89 de la Ley 2294 de 2023 indica que los sujetos obligados a cumplir con sus disposiciones son “(...) las entidades estatales que conforman las ramas del poder público y todas las personas jurídicas de naturaleza privada, (...)”. Lo anterior, siempre y cuando cuenten con información que pueda ser empleada para facilitar el acceso a productos y servicios financieros. Asimismo, el mencionado artículo establece que el Gobierno nacional deberá reglamentar los



aspectos que sean necesarios para cumplir con el propósito de la norma, incluyendo, entre otros elementos, la definición de los participantes.

El Proyecto de Decreto que acompaña este documento técnico tiene como objetivo definir un marco regulatorio para el sistema de finanzas abiertas, que constituye un primer paso en la consolidación de un esquema de datos abiertos. En este sentido, su aplicación obligatoria se circunscribe a las entidades que desarrollan actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el aprovechamiento, manejo e inversión de recursos captados del público; siempre y cuando estas, en desarrollo de su objeto social, almacenen información que pueda ser empleada para facilitar el acceso a productos y servicios financieros. En particular, las entidades que estarán obligadas a participar, en calidad de proveedores de datos, en el sistema de finanzas abiertas son:

1. Los establecimientos de crédito
2. Las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos
3. Las entidades administradoras del sistema de pagos de bajo valor
4. Las sociedades fiduciarias
5. Las sociedades comisionistas de bolsa
6. Las sociedades administradoras de inversión
7. Las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías
8. Las entidades aseguradoras
9. Las entidades administradoras del componente complementario de ahorro individual del pilar contributivo
10. Las entidades que desarrollan la actividad de financiación colaborativa
11. Las entidades con regímenes especiales de las que trata la Parte Décima del Decreto 663 de 1993 que desarrollan actividades propias de los establecimientos de crédito⁵; y
12. Las instituciones oficiales especiales que fueron definidas como un establecimiento de crédito en su acto de creación⁶.

Por lineamientos de práctica normativa, que impiden a único acto administrativo modificar dos decretos únicos reglamentarios a la vez, como lo son el Decreto 2555 de 2010 y el Decreto 1068 de 2015, las Cooperativas de Ahorro y Crédito no se incluyen dentro de la presente iniciativa. No obstante, conforme a lo establecido en la agenda normativa de la URF para 2025, esta Unidad se encuentra trabajando en un proyecto de decreto independiente para vincular a las Cooperativas de Ahorro y Crédito al sistema de finanzas abiertas.

⁵ E.g. Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, entre otras.

⁶ E.g. Fondo Nacional del Ahorro, conforme lo establecido en el artículo 1 de la Ley 432 de 1998, y Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía (Caja Honor), conforme lo establecido en el artículo 2 de la Ley 973 de 2005, entre otras.



Finalmente, la propuesta normativa no contempla una segregación de los participantes por volumen de activos o número de clientes como ocurre en otras jurisdicciones como Brasil⁷ o el Reino Unido⁸. Por el contrario, establece una participación obligatoria para todas las entidades que operan bajo una misma licencia financiera. Esta aproximación se fundamenta en el artículo 89 de la Ley 2294 de 2023 que exige la participación de todas las entidades públicas o privadas que cuenten con información que pueda ser utilizada para facilitar el acceso a productos y servicios financieros. Lo anterior, en línea con la aproximación obligatoria implementada en países como Chile⁹, México¹⁰ e India¹¹.

- **¿Cuál es el alcance de la obligatoriedad?**

El artículo 89 de la Ley 2294 de 2023 establece que las entidades sujetas a su aplicación “(...) *deberán dar acceso y suministrar toda aquella información que pueda ser empleada para facilitar el acceso a productos y servicios financieros, (...)*”. En este sentido, las entidades obligadas deberán participar en el sistema de finanzas abiertas en calidad de proveedores de datos y cumplir con la totalidad de las disposiciones que le aplican a este tipo de participantes.

Las obligaciones de los proveedores de datos están orientadas a implementar protocolos de intercambio automático de información que les permitan atender solicitudes de acceso y suministro de datos de una forma segura, expedita y estandarizada. El esquema de finanzas abiertas de carácter obligatorio se apalancará en los estándares de arquitectura, seguridad y tecnología, así como en los lineamientos en materia de tratamiento de datos personales y revelación de información, que ya fueron definidos en la Circular Externa 004 de 2024 de la SFC.

Los proveedores de datos también deberán inscribirse en el directorio de participantes del sistema de finanzas abiertas y divulgar la información que la SFC requiera en su calidad de administrador del directorio. El detalle sobre la estructura del directorio, su función, su administrador y la información requerida, entre otros aspectos, es detallada en la sección 7 de este documento técnico.

Por otra parte, el Proyecto de Decreto brinda claridad sobre la información que deberán exponer los proveedores de datos en el sistema de finanzas abiertas. En términos generales, esta

⁷ Artículo 6 de la Resolución Conjunta 1 de 2020 del Banco Central de Brasil y la Consejo Monetario Nacional.

⁸ Numerales 3.1.1 y 12.1 de la *Retail Banking Investigation Order* de 2017.

⁹ Artículo 18 de la Ley 21521 de 2022.

¹⁰ Artículo 76 de la Ley para Regular Instituciones de Tecnología Financiera de 2018.

¹¹ Artículo 3.1.xi de la *Master Direction – Non Banking Financial Company – Account Aggregator 2016* del Banco Central de India.



información corresponderá a datos personales semiprivados de las personas naturales, datos de las personas jurídicas y datos de las entidades financieras^{12,13}.

Los datos personales semiprivados de las personas naturales y los datos de las personas jurídicas incluyen aquellos otorgados por el titular a la entidad financiera, aquellos obtenidos por la entidad financiera de manera independiente y aquellos que se generan por la interacción de dichos consumidores financieros con los productos y servicios ofrecidos por las entidades financieras.

Por su parte, los datos de las entidades financieras corresponden a aquellos relacionados con las características generales de los productos y servicios financieros que estos ofrecen. Esta información corresponde a aquella de carácter no reservado que facilita la comprensión y comparación de productos y servicios financieros por parte de los consumidores financieros, la cual es actualmente publicada por las entidades financieras en virtud de lo establecido en el artículo 9 de la Ley 1328 de 2009 y el numeral 1 del artículo 97 del EOSF.

Considerando lo anterior, el Proyecto de Decreto establece que en el sistema de finanzas abiertas circulará la siguiente información:

1. **Información sobre los productos y servicios financieros a nombre del Titular**, la cual incluirá, entre otros aspectos, información sobre el saldo, el historial transaccional, el uso y las condiciones particulares de los productos y servicios financieros vigentes que estén a nombre del Titular.
2. **Información asociada al proceso de vinculación como cliente**, la cual corresponde a la información recolectada y actualizada por las entidades financieras para efectuar el proceso de conocimiento del cliente conforme a las disposiciones expedidas por la SFC¹⁴.
3. **Información sobre las características generales de los productos y servicios financieros ofrecidos por los participantes**, la cual corresponde a aquella que facilita la comprensión y comparación de productos y servicios financieros por parte de los consumidores financieros en virtud del derecho establecido en el literal b) del artículo 5 y la obligación establecida en el artículo 9 de la Ley 1328 de 2009, así como lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 97 del EOSF.

¹² La distinción entre los datos de las personas naturales y jurídicas es necesaria considerando que el literal c) del artículo 3 de la Ley 1581 de 2012 únicamente contempla como datos personales aquellos que pueden asociarse a una o varias personas naturales.

¹³ Conforme al literal g) del artículo 3 de la Ley 1266 de 2008, se considera dato semi-privado al dato que no tiene naturaleza íntima, reservada, ni pública y cuyo conocimiento o divulgación puede interesar no sólo a su titular sino a cierto sector o grupo de personas o a la sociedad en general.

¹⁴ Ver capítulo IV del título IV de la parte I de la Circular Básica Jurídica de la SFC.



- 4. Información relacionada con el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y parafiscales**, la cual corresponde a aquella recolectada por las entidades financieras que, de manera directa o a través de un tercero, desarrollan la actividad de Operador de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes en virtud de la facultad establecida en el artículo 4 del Decreto 1465 de 2005.

Los productos y servicios financieros a los que hace referencia las categorías de información incluyen, entre otros, productos de depósito, aseguramiento, crédito e inversión. En virtud del principio de finalidad, no harán parte del sistema de finanzas abiertas los datos que no aporten al cumplimiento de los objetivos de política pública del Gobierno nacional en materia de inclusión, bienestar, competencia e innovación en el sistema financiero.

Con el objetivo de proteger los incentivos a la innovación, tampoco harán parte del sistema de finanzas abiertas aquellos datos enriquecidos o generados a partir del análisis, procesamiento o transformación de los datos comprendidos en las categorías de información del sistema de finanzas abiertas. No obstante, esta disposición no exime a los proveedores de datos de brindar acceso a los datos base sobre los cuales se efectuó dicho tratamiento.

Los elementos particulares de cada una de las categorías de información que deberán exponer los proveedores de datos, así como sus plazos de actualización, serán definidos y estandarizados por la SFC. Estos datos podrán ser definidos a partir de casos de uso¹⁵, los cuales, en virtud del principio de finalidad, deberán ser pertinentes para dar cumplimiento a los objetivos del sistema de finanzas abiertas.

Sin perjuicio de lo anterior, y con el objetivo de brindar celeridad a la implementación práctica del esquema de finanzas abiertas, el Proyecto de Decreto define lineamientos puntuales sobre la información relacionada con los productos de depósito a la vista. En particular, la propuesta establece que los proveedores de datos, que conforme a la naturaleza de sus operaciones autorizadas ofrezcan productos de depósito a la vista, deberán permitir, como mínimo, el acceso consentido al historial transaccional de los últimos 12 meses contados a partir del momento en el que el proveedor de datos recibe la solicitud de acceso a dicha información.

Esta información fue identificada a través de una encuesta realizada por la URF en febrero de 2024 como uno de los principales insumos que podrían ser utilizados por los agentes colocadores de crédito para estimar la capacidad de pago de un potencial cliente. Asimismo, considerando su relevancia, jurisdicciones como Brasil¹⁶ y Chile¹⁷ han establecido explícitamente en su marco

¹⁵ E.g. Agregación de cuentas, colocación de crédito, gestor de finanzas personales, on-boarding de clientes, portabilidad, entre otros.

¹⁶ Artículo 5 de la Resolución Conjunta 1 de 2020 del Banco Central de Brasil y la Consejo Monetario Nacional.

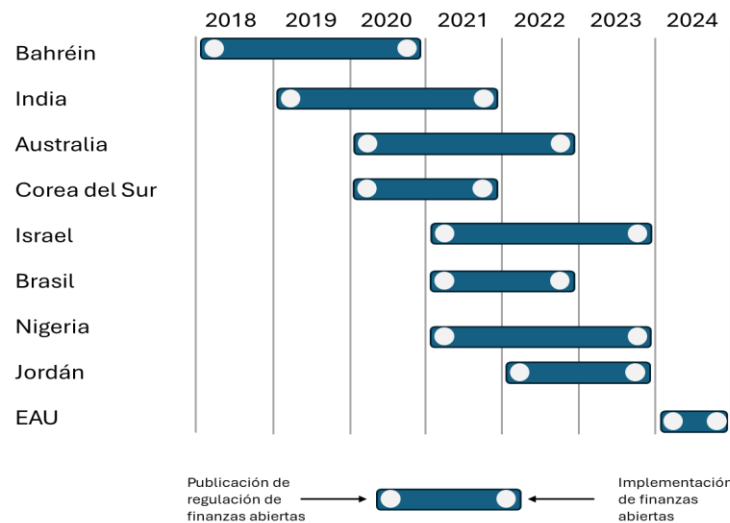
¹⁷ Literal A de la sección IV de la Norma de Carácter General 514 de 2024 de la Comisión para el Mercado Financiero.

regulatorio la obligación de permitir el acceso a la información transaccional generada durante los últimos 12 meses.

- ¿Cómo se graduará la obligatoriedad?

Los esquemas de finanzas abiertas son reformas complejas que requieren no solo de un marco regulatorio robusto, sino también de inversiones tecnológicas y de capital humano considerables. Estudios del Banco Mundial (2024) y del Centro de Finanzas Alternativas de la Universidad de Cambridge (CCAF, 2024), indican que, en promedio, la consolidación de estos sistemas puede tomar alrededor de tres años desde su concepción normativa (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Tiempo de implementación de los esquemas de finanzas abiertas desde su incorporación en el marco normativo.



Fuente: CCAF (2024)

En Colombia, los actores públicos y privados llevan aproximadamente 5 años coordinando esfuerzos para consolidar un sistema de finanzas abiertas. Los primeros pasos se dieron a finales de 2019 con una serie de consultorías y discusiones público-privadas lideradas por la URF. Estos esfuerzos se consolidaron dos años después con la expedición del Decreto 1297 de 2022 que definió un marco normativo para el desarrollo de un esquema de carácter voluntario. Posteriormente, en febrero de 2024, la SFC definió estándares en materia de arquitectura, seguridad y tecnología que deberán ser atendidos por las entidades vigiladas que participarán en modelos de finanzas abiertas en un plazo máximo de 18 meses.

En este contexto, la industria financiera viene adelantando esfuerzos para implementar protocolos de intercambio automático de información, vía API, que les permitan participar en el esquema de finanzas abiertas. Asimismo, el programa de inclusión financiera Banca de las Oportunidades, en alianza con la Corporación Internacional de Fomento del Banco Mundial,



vienen adelantando programas con el fin de acelerar las capacidades de las entidades financieras de menor tamaño para participar en el ecosistema de finanzas abiertas. Este programa ha beneficiado el desarrollo tecnológico de bancos, cooperativas financieras y cooperativas de ahorro y crédito.

No obstante, a pesar de dichos esfuerzos, múltiples entidades aún no cuentan con la infraestructura tecnológica necesaria para participar en el sistema de finanzas abiertas. La industria ha resaltado que gran parte de sus esfuerzos se encuentran actualmente enfocados en desarrollar otras iniciativas como la infraestructura necesaria para participar en los sistemas de pago de bajo valor inmediatos e interoperables. Asimismo, han indicado que un plazo de implementación inferior a un año no resultaría acorde con las capacidades de las entidades de menor tamaño ni con la relevancia de garantizar una adecuada implementación del sistema de finanzas abiertas¹⁸.

A pesar de que hay entidades que ya cuentan con desarrollos para participar en el sistema de finanzas abiertas, una cantidad importante de entidades del sistema financiero aún está en proceso de consolidar sus infraestructuras tecnológicas. Según datos del Innovarometro de la SFC (2024), solo el 19% de las entidades financieras tradicionales participan en ecosistemas o alianzas con terceros instrumentadas a través de APIs. Asimismo, solo el 22% afirmó tener un despliegue de un esquema de APIs cerradas para mejorar procesos internos, y solamente el 8% reportó contar con el desarrollo de una plataforma de APIs abiertas para cualquier tercero.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Proyecto de Decreto establece que los proveedores de datos deberán habilitar el acceso a los datos comprendidos en el sistema de finanzas abiertas en un plazo máximo de 12 meses contados a partir de la expedición del estándar requerido para su suministro. En este sentido, el Proyecto de Decreto propone una implementación gradual de la infraestructura requerida en función del cronograma que defina la SFC para la expedición de los estándares.

La iniciativa propuesta requiere que la SFC de prioridad a la definición de los estándares necesarios para el intercambio de la información asociada al uso de los productos de depósito a la vista. En este sentido, las entidades autorizadas para captar recursos del público serán las primeras llamadas a participar en el sistema de finanzas abiertas como proveedores de datos. Las demás entidades, como aquellas que realizan actividad bursátil o aseguradora, se incorporarán en calidad de proveedores de datos en la medida en que la SFC expida el estándar requerido para habilitar el acceso y suministro de la información que almacenan.

¹⁸ Comentarios recibidos por la URF a la primera versión del proyecto de decreto “Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con el sistema de finanzas abiertas”.



3. Acceso y tratamiento de la información

El Proyecto de Decreto se apalanca en disposiciones sobre el tratamiento de datos personales que quedaron consignadas en el Decreto 1297 de 2022 y en la Circular Externa 004 de 2024 de la SFC. Por una parte, el Proyecto de Decreto mantiene las disposiciones del Decreto 1297 de 2022 que brindaron seguridad jurídica sobre la facultad que tienen las entidades vigiladas por la SFC para tratar la información que los consumidores financieros autoricen de manera previa, expresa e informada. Lo anterior, resaltando que todos los participantes del sistema de finanzas abiertas deben adoptar medidas de responsabilidad demostrada para garantizar el debido tratamiento de los datos que recolecten usen, almacenen o traten.

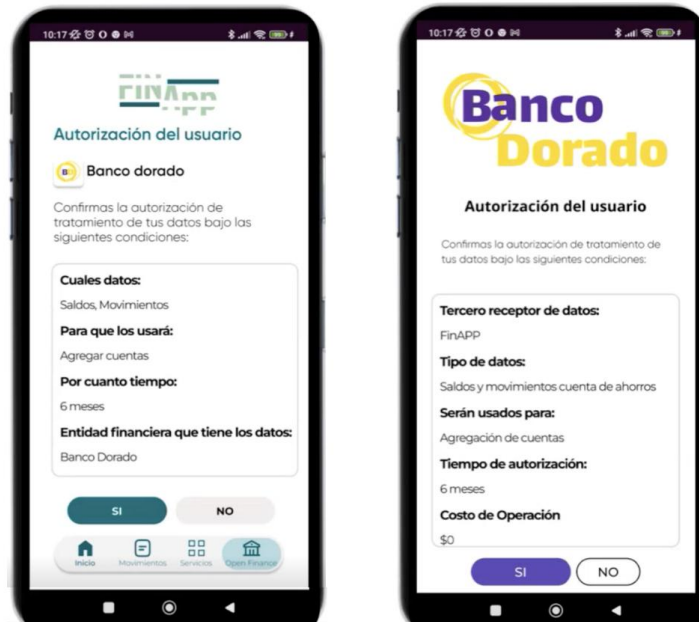
Por otra parte, con el objetivo de garantizar su aplicabilidad a la totalidad de participantes del sistema de finanzas abiertas y atender recomendaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, esta iniciativa normativa eleva a nivel de decreto los lineamientos sobre el tratamiento de datos de los consumidores financieros que quedaron consignados en numeral 4.1. la Circular Externa 004 de la SFC.

En este acápite se resalta como regla general que los terceros receptores de datos deberán contar con autorización previa, expresa e informada del titular para acceder y tratar sus datos en el marco del sistema de finanzas abiertas. El único conjunto de información que no requiere autorización previa para su acceso y suministro será el de las características generales de los productos y servicios financieros ofrecidos por los participantes. Lo anterior, dado que, al no comprender datos de los consumidores financieros y al estar sujeta a una divulgación requerida a nivel de ley, no requiere autorización de ningún titular¹⁹.

Frente a las demás categorías de información, será deber de los proveedores de datos confirmar con el titular que en efecto este autorizó al tercero receptor de datos para acceder a su información. Para ello, el proveedor de datos deberá autenticar al titular y obtener su autorización para efectuar el suministro de sus datos, detallando aspectos principales del consentimiento como la identificación del tercero receptor de datos, los datos específicos cuyo tratamiento autoriza el titular, el tratamiento al cual serán sometidos sus datos, su finalidad y el tiempo durante el cual sus datos serán objeto de tratamiento. En el marco de esta confirmación, el proveedor de datos deberá facultar al titular para autorizar o denegar el suministro de su información (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Ejemplo de los dos consentimientos requeridos para el acceso y suministro de datos en el sistema de finanzas abiertas – Caso de uso: Agregación de cuentas.

¹⁹ Ver artículo 9 de la Ley 1328 de 2008 y artículo 97 del EOSF.



Fuente: Credibanco

Considerando lo anterior, los terceros receptores de datos deberán abstenerse de solicitar autorizaciones generales o abiertas que le impidan al titular conocer la finalidad, el término y el tratamiento específico que le darán a sus datos comprendidos en el sistema de finanzas abiertas. El titular podrá abstenerse de autorizar el tratamiento de su información y los terceros receptores de datos no podrán condicionar la prestación de un producto o servicio financiero, que no surja en desarrollo de las finanzas abiertas (e.g. el servicio de iniciación de pagos), al otorgamiento de la autorización para el tratamiento de sus datos. Finalmente, tanto los terceros receptores de datos como los proveedores de datos deberán permitir al titular consultar, revocar y actualizar las autorizaciones otorgadas en el marco del sistema de finanzas abiertas.

4. Gratuidad

Las tarifas de acceso y suministro de datos son un elemento que influye de manera directa, y en ocasiones contrapuestas, en la consolidación de un esquema de finanzas abiertas. Por una parte, la viabilidad de establecer tarifas de acceso promueve y acelera la exposición de APIs por parte de los proveedores de datos para el consumo de terceros receptores de datos en beneficio del consumidor. Asimismo, la consecuente capacidad de recuperar costos de infraestructura está asociada a una mayor calidad de los datos y a una mayor disponibilidad de las APIs dispuestas para su acceso e intercambio (CGAP, 2024).



Por otra parte, las tarifas de acceso o la monetización de la información pueden ir en detrimento de la innovación y la competencia. Si las tarifas de acceso son demasiado altas, la participación de nuevos competidores y el desarrollo de nuevos casos de uso pueden verse limitados. Los proveedores de datos pueden fijar tarifas relativamente elevadas con el objetivo de limitar el acceso de los terceros receptores de datos, vulnerar requisitos de reciprocidad, ejercer un trato discriminatorio entre participantes o abusar de una posición dominante. Los esquemas de tarificación por volumen o la necesidad de incurrir en negociaciones bilaterales para pactar un precio también suponen una barrera o una desventaja para los participantes de menor tamaño (CGAP, 2024).

La aproximación regulatoria frente a la comercialización de información o las tarifas de acceso depende del modelo de finanzas abiertas que se busque implementar. Bajo un modelo voluntario, como el definido en el Decreto 1297 de 2022, la monetización del dato supone un incentivo para la exposición de información y una nueva fuente de ingresos ante la consolidación de un mercado más competitivo. Bajo un modelo obligatorio, como el que se deriva del artículo 89 de la Ley 2294 de 2023, cobrar por el acceso a la información es concebido como una barrera que limita el derecho del consumidor para decidir con quién comparte su información y una vulneración del mandato de obligatoriedad que recae sobre el proveedor de datos.

En jurisdicciones como el Reino Unido y los Estados Unidos se encuentra prohibido cobrar por el acceso a la información^{20,21}. De manera similar, la regulación en Chile y Brasil prioriza la gratuidad en el acceso a la información y únicamente permite solicitar el reembolso de gastos incrementales cuando se supera un umbral de llamados API medidos de manera mensual por cliente y por entidad^{22,23}. Bajo estos esquemas, la generación de ingresos por parte de los participantes se deriva de la prestación de nuevos productos o servicios financieros; y no de viabilizar el intercambio de los datos del consumidor.

Considerando lo anterior, el Proyecto de Decreto establece que los Proveedores de Datos no podrán cobrar por el acceso y suministro de la información comprendida en el alcance del sistema de finanzas abiertas. Con esta medida se busca garantizar el cumplimiento del mandato de obligatoriedad establecido en el artículo 89 de la Ley 2294 de 2023, promover la consolidación del sistema de finanzas abiertas y mitigar barreras que limiten el derecho del titular para permitir el acceso a su información.

²⁰ Artículo 12.1 de la *Retail Banking Market Investigation Order* 2017 de la *Competition & Markets Authority* del Reino Unido.

²¹ Sección 1033.301 (C) de la *Consumer Financial Protection Act of 2010* de los Estados Unidos.

²² Artículo 23 y 43 de la Resolución Conjunta 1 de 2020 del Banco Central y la Consejo Monetario Nacional de Brasil.

²³ Artículo 25 de la Ley 21521 de 2022 y sección III.E.2 de la Norma de Carácter General 514 de 2024 de la Comisión para el Mercado Financiero de Chile.



5. Reciprocidad

Los esquemas de finanzas abiertas requieren de una adecuada estructura de incentivos para promover una amplia participación de los proveedores y receptores de datos en beneficio del consumidor financiero. Esta participación se puede ver limitada cuando el marco normativo no brinda un tratamiento equitativo entre los participantes o no garantiza condiciones mínimas para el desarrollo de un mercado competitivo. Entre los factores que pueden afectar la libre competencia, se encuentra la participación de actores que buscan beneficiarse del consumo de información, pero no contribuir al esquema de finanzas abiertas mediante la exposición de datos para el consumo autorizado de terceros.

La ausencia de reciprocidad entre el consumo y la exposición de información genera una dinámica que limita el derecho de los consumidores para suministrar acceso a su información. Ante este desbalance, las entidades financieras pueden percibir su participación en calidad de proveedores de datos como un riesgo relativamente mayor a su potencial beneficio (OECD, 2023). Consecuentemente, entre menor sea el número de proveedores de datos, menor será la capacidad del consumidor financiero para autorizar el acceso a su información.

Ante este escenario, jurisdicciones como Brasil y Australia han incorporado en su marco normativo el principio de reciprocidad, que exige a todos los terceros receptores de datos participar también en calidad de proveedores de información^{24,25}. Este principio, además de garantizar igualdad de condiciones, aumenta el número de proveedores de datos, incrementa el volumen de información en circulación y expande el número de consumidores que se benefician del esquema de finanzas abiertas. Lo anterior genera un círculo virtuoso para la consolidación del sistema y un escenario propicio para la innovación y la competencia en beneficio del consumidor financiero.

No obstante lo anterior, el principio de reciprocidad tiene un alcance limitado dado que cada proveedor de datos cuenta con diferentes tipos y volúmenes de información; y en el caso de la información de los consumidores financieros su intercambio requiere autorización previa del titular. Asimismo, existen terceros receptores de datos de base tecnológica, como aquellos que ofrecen servicios de agregación de cuentas, gestión de finanzas personales o comparación de productos, que no necesariamente cuentan con información de los consumidores financieros que puedan compartir con terceros. Ante esta realidad, jurisdicciones como la de Australia han aclarado en su marco normativo que la obligación de actuar en calidad de proveedor de datos, en

²⁴ Artículo 4 de la Resolución Conjunta 1 de 2020 del Banco Central y la Consejo Monetario Nacional de Brasil.

²⁵ Artículo 4.7A de la “*Competition and Consumer (Consumer Data Right) Rules 2020*” de Australia.



virtud del principio de reciprocidad, está sujeta a que el tercero receptor de datos cuente con información que haga parte del alcance del esquema de datos abiertos²⁶.

Considerando lo anterior, el Proyecto de Decreto propone incorporar un requisito de reciprocidad al marco normativo, de tal manera que todo tercero receptor de datos que cuente con información comprendida en el alcance del sistema de finanzas abiertas deberá participar también en calidad de proveedor de datos. Lo anterior, siempre y cuando la SFC ya haya expedido el estándar que define los datos específicos que deberán exponer los proveedores de datos por cada categoría de información.

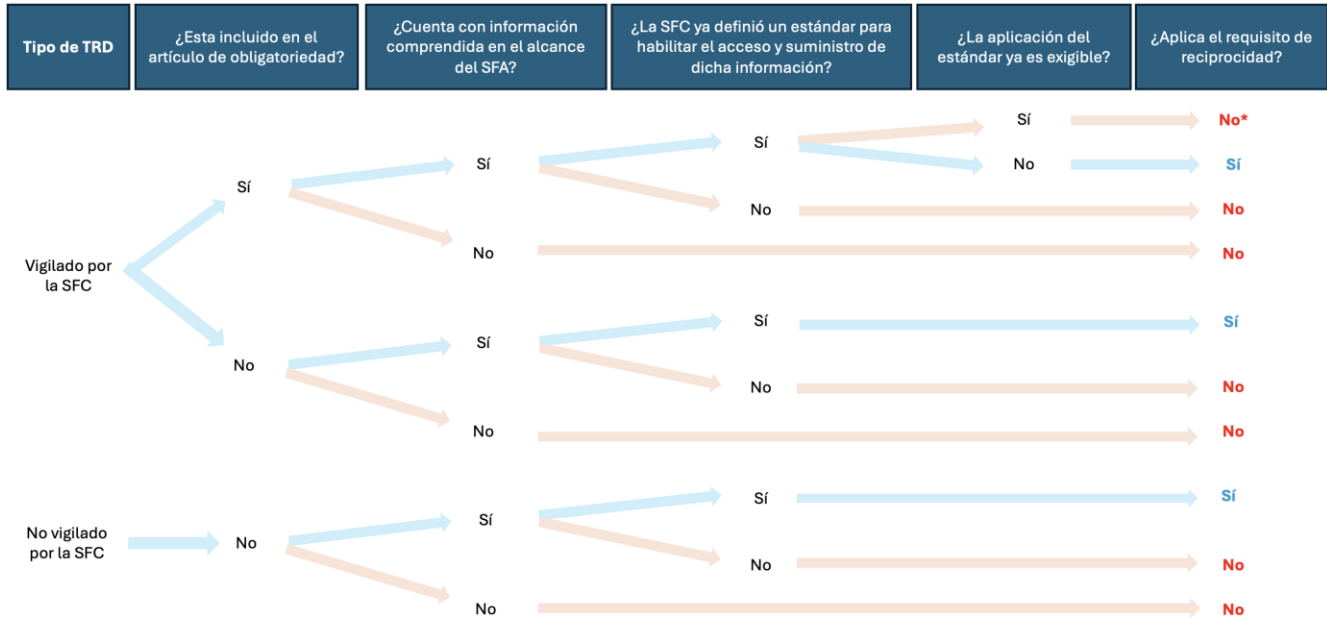
Bajo un esquema de carácter obligatorio, el requisito de reciprocidad únicamente resulta aplicable para los terceros receptores de datos en tres escenarios (ver líneas azules de la gráfica 3). El primero corresponde al periodo que transcurre entre que se expide un estándar de información y el plazo máximo que las entidades obligadas tienen para adoptarlo. Pasado este plazo, las entidades financieras deberán exponer la información estandarizada en virtud del mandato de obligatoriedad y no necesariamente por el requisito de reciprocidad.

El segundo escenario corresponde a la participación de un tercero receptor de datos vigilado por la SFC que cuenta con información comprendida en el alcance del sistema de finanzas abiertas, pero que no está en el artículo de obligatoriedad. En este caso, el tercero receptor de datos deberá participar también como proveedor de datos solo si la SFC ya ha definido un estándar para el suministro de la información que almacena.

El tercer escenario comprende la participación de terceros receptores de datos no vigilados por la SFC, que no se encuentran dentro del alcance de la obligatoriedad del esquema de finanzas abiertas, pero que cuentan con información relacionada que haya sido objeto de estandarización. Este es el caso, por ejemplo, de los agentes colocadores de crédito con recursos propios o las entidades de la economía solidaria que ejercen actividad financiera o aseguradora sin estar sujetos a la inspección, control y vigilancia de la SFC. La participación de estas entidades como terceros receptores de datos en el esquema de finanzas abiertas requerirá que, además de dar cumplimiento a los requisitos técnicos en materia de seguridad, tecnología y tratamiento de datos, participen en calidad de proveedores de datos y brinden acceso autorizado a la información que haya sido objeto de estandarización.

Gráfica 3. ¿Cuándo aplica el principio de reciprocidad?

²⁶ Ibidem.



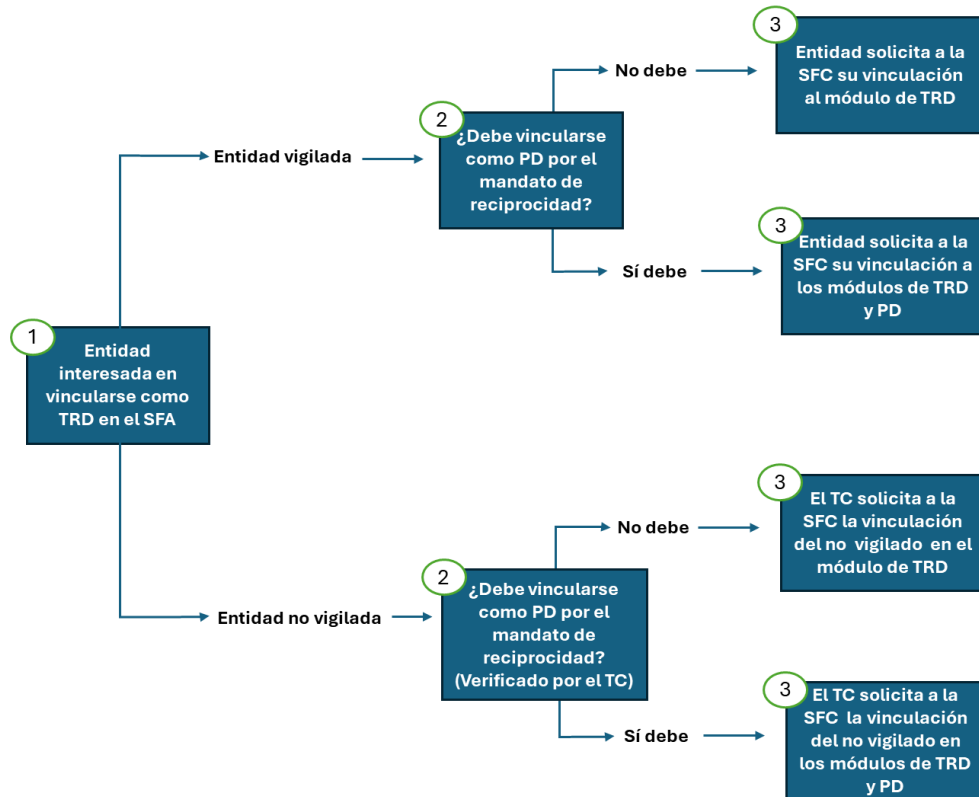
*En este caso el TRD debe participar como PD por el mandato de obligatoriedad y no por el requisito de reciprocidad.

Fuente: URF

Por otra parte, el Proyecto de Decreto brinda claridad sobre cómo aplicará el principio de reciprocidad en la práctica a partir de 3 escenarios. El primero corresponde a una aplicación previa, en la cual las entidades vigiladas por la SFC deberán verificar, de manera previa a solicitar su inscripción como tercero receptor de datos en el directorio de participantes, si también deben solicitar su inscripción como proveedor de datos en cumplimiento del requisito de reciprocidad. En caso afirmativo, la solicitud de inscripción deberá comprender la vinculación del participante en ambos módulos del directorio (ver gráfica 4).

En este mismo escenario, los terceros de confianza deberán verificar, de manera previa a solicitar la inscripción de un tercero receptor de datos no vigilado por la SFC en el directorio de participantes, si este debe participar también como proveedor de datos en cumplimiento del requisito de reciprocidad. En caso afirmativo, la solicitud de inscripción deberá comprender la vinculación del participante en ambos módulos del directorio (ver gráfica 4).

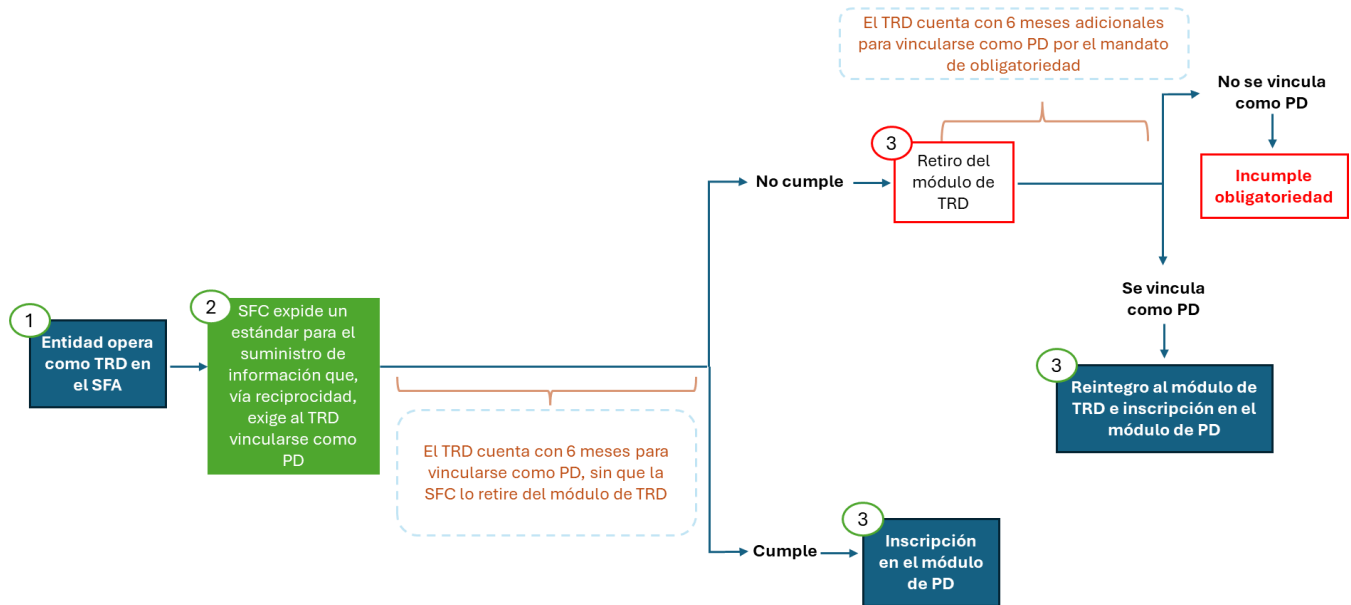
Gráfica 4. Aplicación previa del requisito de reciprocidad



Fuente: URF

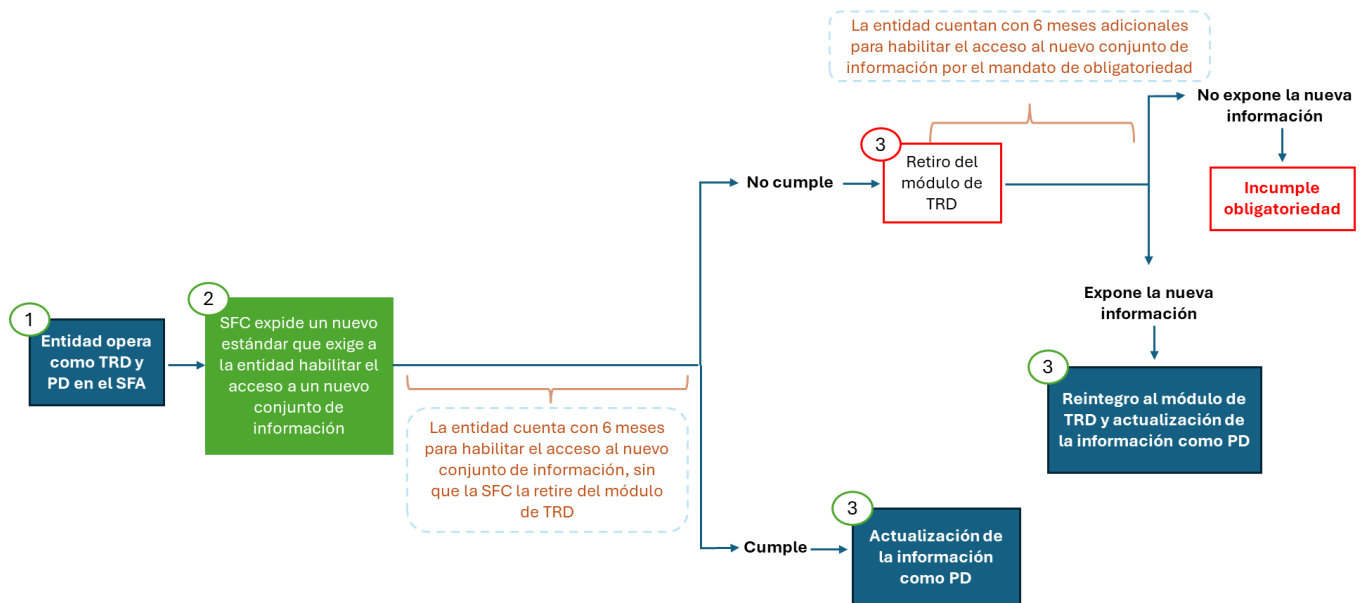
El segundo escenario corresponde a una aplicación posterior del requisito de reciprocidad, en el entendido en que se hace exigible para una entidad que ya participa en el sistema de finanzas abiertas. Este puede ser el caso de: i) un tercero receptor de datos que, en virtud de la expedición de un nuevo estándar para el suministro de información, deba participar también como proveedores de datos; o ii) el caso de un proveedor de datos, que también participa como tercero receptor de datos y que en virtud de la expedición de un nuevo estándar para el suministro de información deba brindar acceso a un nuevo conjunto de datos. En ambas situaciones, el participante tendrá un plazo máximo de 6 meses para exponer dicha información en cumplimiento del requisito de reciprocidad. Si pasado este plazo, el participante no ha cumplido con dicho requisito, el administrador del directorio deberá retirarlo del módulo de receptores de datos. Lo anterior, sin perjuicio del plazo máximo de 12 meses que tienen las entidades obligadas para la exponer dicha información (ver gráficas 5 y 6) .

Gráfica 5. Aplicación posterior del requisito de reciprocidad - Caso: TRD



Fuente: URF

Gráfica 6. Aplicación posterior del requisito de reciprocidad - Caso: TRD y PD

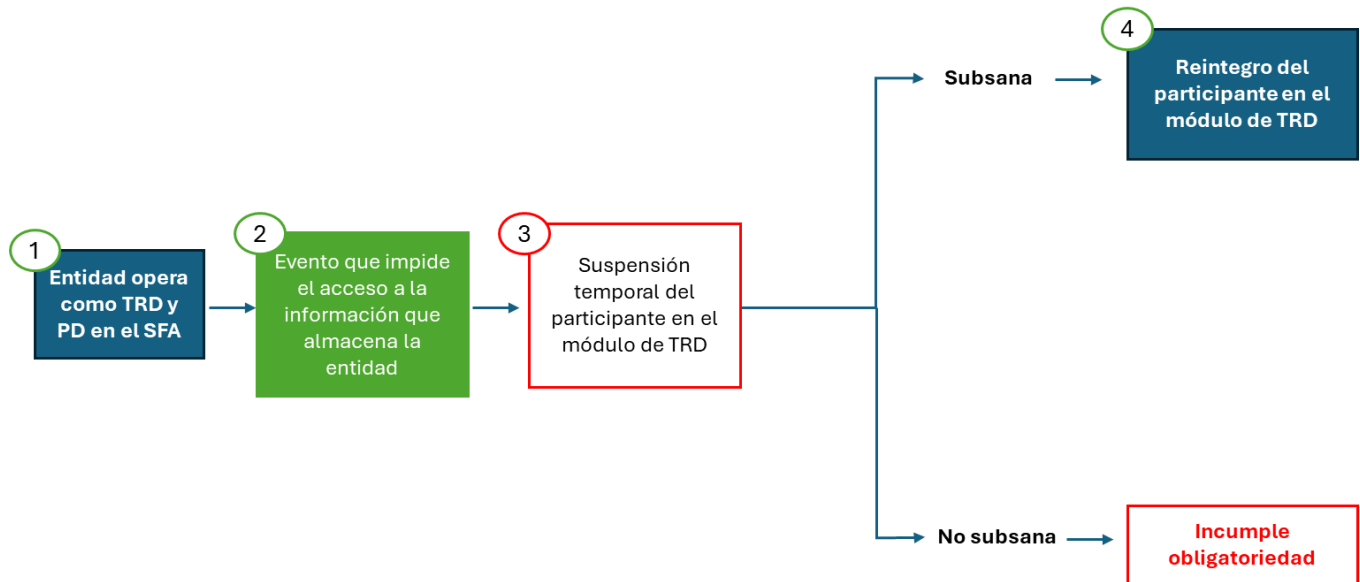


Fuente: URF

Finalmente, el tercer escenario aclara la aplicación del requisito de reciprocidad ante eventos de interrupción. La SFC, en su calidad de administrador del directorio, podrá suspender temporalmente del módulo de receptores de datos a aquellos terceros receptores de datos que, debiendo participar en calidad de proveedores de datos, presentan situaciones que impiden el

acceso a la información que almacenan. Esta suspensión se mantendrá hasta que el participante subsane las circunstancias que la causaron (ver gráfica 7).

Gráfica 7. Reciprocidad ante eventos de interrupción.



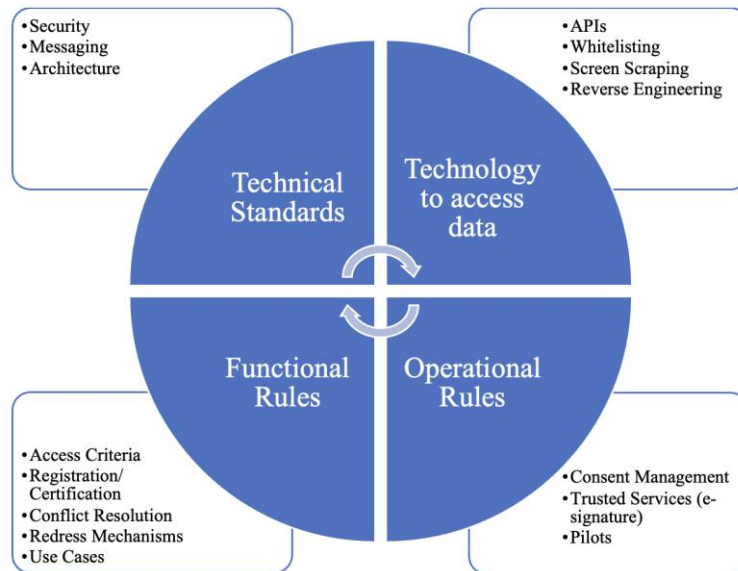
Fuente: URF

Por último, el Proyecto de Decreto incorpora medidas orientadas a prevenir la vulneración del requisito de reciprocidad. En particular, la propuesta normativa exige que el acceso a la información en el sistema de finanzas abiertas tenga como finalidad que el tercero receptor de datos le ofrezca productos o servicios financieros de manera directa al titular. Con esta medida el marco normativo busca evitar que entidades no vigiladas por la SFC creen sociedades paralelas para acceder a la información que circulará en el sistema de finanzas abiertas sin tener que permitir el acceso a la información que almacenan por parte de los demás participantes.

6. Estándares

Los sistemas de banca, finanzas o datos abiertos se caracterizan por contar con estándares comunes de obligatoria aplicación que facilitan la interacción entre sus participantes. Los estándares abordan elementos técnicos, tecnológicos, funcionales y operacionales que por su especificidad y dinamismo se incorporan al marco normativo a través de instrumentos de regulación secundaria (ver gráfica 8). Asimismo, su diseño se caracteriza por una participación amplia y activa de los diferentes grupos de interés a través de instancias de construcción, discusión y aprobación.

Gráfico 8. Alcance de los esquemas de gobernanza.



Fuente: Banco Mundial

La experiencia internacional evidencia que los esquemas definidos para la construcción de los estándares, comúnmente denominados esquemas de gobernanza, varía dependiendo de quien lidera el proceso de estandarización. Este liderazgo puede ser ejercido por el sector público, por un esquema de coordinación público-privado o por el sector privado. En todo caso, el responsable de la estandarización debe contar con recursos adecuados y suficientes para el desarrollo de su labor (SFC, 2023).

Jurisdicciones como la de Australia han definido un esquema de estandarización liderado por el sector público, en el que una agencia gubernamental (Data Standards Body) diseña una propuesta y la somete a consulta pública. En esta etapa de discusión participa la autoridad australiana de competencia²⁷, el regulador de la privacidad de la información²⁸, un comité asesor para la estandarización de los datos²⁹ y cualquier otro actor interesado en remitir sus comentarios³⁰. Una vez ajustada, la propuesta de estandarización es sometida a aprobación de una autoridad pública (Data Standards Chair) y posteriormente es publicada para conocimiento y aplicación de los participantes del esquema de datos abiertos.

²⁷ Australian Competition and Consumer Commission.

²⁸ Office of the Australian Information Commissioner.

²⁹ Instancia actualmente conformada por 19 representantes de los consumidores y diferentes actores de la industria, los cuales son designados por el Data Standards Chair.

³⁰ Competition and Consumer (Consumer Data Right) Rules 2020: Part 8, Division 8.3, Article 8.9.



Por otra parte, jurisdicciones como la de Brasil han optado por delegar parcialmente en la industria el desarrollo de los estándares técnicos. En particular, el Banco Central de Brasil (BCB) definió una estructura de gobernanza independiente³¹, financiada por las entidades participantes y basada en tres niveles de operación³²: La primera corresponde a un consejo deliberativo que está encargado de aprobar las propuestas de estandarización. La segunda corresponde a una secretaría técnica que coordina la gestión de los grupos de trabajo y las sesiones del consejo deliberativo. La tercera corresponde a grupos de trabajo, conformados por expertos de diferentes entidades participantes, que están encargados de desarrollar los estándares técnicos que serán sometidos a aprobación del consejo deliberativo.

Los estándares aprobados por el consejo deliberativo son posteriormente sometidos a consideración del BCB, quien decide si los incorpora, en todo o en parte, en el marco normativo³³. En este sentido, el enfoque adoptado en Brasil conlleva a la construcción de una posición única del mercado que posteriormente se somete a aprobación del regulador (Zetta, 2024). Los funcionarios del BCB participan adicionalmente en los grupos de trabajo y en el consejo deliberativo, con el objetivo de garantizar de manera previa que las decisiones adoptadas estén en línea con los objetivos y principios definidos en la regulación.

Finalmente, Jurisdicciones como la del Reino Unido optaron por exigir que los 9 bancos más grandes financiaran la constitución de una entidad independiente que, en representación de la Autoridad de Competencia, definiera, implementara y mantuviera estándares comunes para el adecuado funcionamiento del esquema de banca abierta³⁴. La entidad de implementación contó con el apoyo de cinco grupos asesores representantes de la industria Fintech, proveedores de servicios de pago, terceros receptores de datos, bancos competidores y de otros actores relacionados con la implementación de la segunda directiva europea de servicios de pago (PSD2). La aprobación de los estándares es atribución de un consejo directivo conformado por representantes de cada una de las 9 entidades obligadas, los 5 grupos asesores y 2 representantes de los consumidores. En este consejo, participan además 4 representantes de las autoridades del sector público en calidad de observadores.

En Colombia, el Decreto 1297 de 2022 definió un esquema de estandarización liderado por el sector público bajo la concepción de un modelo voluntario. La SFC fue la entidad encargada de definir los estándares tecnológicos, de seguridad y demás aspectos necesarios para el desarrollo de la arquitectura financiera abierta en Colombia³⁵. Para el cumplimiento de esta labor, la SFC fue

³¹ <https://openfinancebrasil.org.br/governanca/>

³² Artículo 2 y 15 del Reglamento Anexo a la Circular 4032 de 2020 del BCB, posteriormente modificados por la Resolución 400 de 2024 del BCB.

³³ Artículo 3 de la Circular 4032 de 2020 del BCB

³⁴ Artículo 10.1 de la *Retail Banking Market Investigation Order* 2017.

³⁵ Artículo 2.35.10.1.1 del Decreto 2555 de 2010.



facultada para crear una instancia con la participación del sector privado y otras autoridades del sector público.

Con base en esta disposición, la SFC expidió la Circular Externa 004 de 2024 con un primer grupo de estándares para garantizar el adecuado funcionamiento del esquema de finanzas abiertas. En particular, la SFC estableció estándares de arquitectura, seguridad, mensajería y tecnología para la implementación de protocolos de intercambio automático de información vía API. Asimismo, definió los requisitos que deben cumplir los terceros receptores de datos para participar en el ecosistema y estableció lineamientos asociados al tratamiento de datos personales. La industria participó activamente en la construcción y retroalimentación de los estándares a través de 4 rondas de publicación a comentarios, en las que la SFC recibió más de 1.000 comentarios del público.

Si bien la expedición de la Circular Externa 004 de 2024 representó un hito en la estandarización de la arquitectura financiera abierta en Colombia, aún existen aspectos adicionales que requieren surtir un proceso de estandarización. Por una parte, resulta necesario estandarizar los flujos y la arquitectura de las API de lectura y escritura requeridas para garantizar interoperabilidad y el adecuado funcionamiento del servicio de iniciación de pagos. Por otra parte, resulta fundamental estandarizar los datos y la arquitectura de las API que deberán exponer los proveedores de datos para cada una de las categorías de información incluidas en el alcance del sistema de finanzas abiertas.

Frente al primer objetivo, el Decreto 1297 de 2022 indicó que la SFC podía impartir instrucciones a sus entidades vigiladas con el fin de que las actividades desarrolladas por los iniciadores de pago se ejecutaran en condiciones de seguridad, transparencia y eficiencia. En concordancia con lo establecido en esta disposición, la SFC estableció en su Hoja de Ruta de Finanzas Abiertas que la iniciación de pagos iba ser el primer caso de uso objeto de estandarización por parte de dicha superintendencia. Lo anterior, con el objetivo de promover alternativas de pago seguras e interoperables (SFC, 2023).

Discusiones sostenidas por la URF con diferentes actores de la industria sugieren que la expedición de dichos estándares es un elemento clave para promover el desarrollo de la iniciación de pagos en Colombia. Ante la expectativa de un proceso de estandarización, el sector privado se abstiene de adelantar inversiones o desarrollos tecnológicos que posteriormente deban ser ajustados para alinearse con los estándares que defina la SFC.

Bajo este contexto, y con el objetivo de brindar certeza en la expedición normativa, el Proyecto de Decreto establece que la SFC tendrá un plazo máximo de 18 meses para definir los estándares necesarios para que los servicios de iniciación de pagos, inmediatos o no inmediatos y recurrentes o no recurrentes, se ejecuten en condiciones de seguridad, transparencia y eficiencia.



Estas instrucciones se impartirán sin perjuicio de las disposiciones que expida la Junta Directiva del Banco de la República en ejercicio de la facultad establecida en el artículo 104 de la Ley 2294 de 2023. Lo anterior, considerando que el 26 de octubre de 2024, el Banco de la República anunció que la iniciación de pagos hace parte de su agenda de escalabilidad para el esquema interoperable de órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas “Bre-B”.

Frente al segundo objetivo, el Proyecto de Decreto establece que será la SFC la entidad encargada de definir los estándares necesarios para el adecuado desarrollo del sistema de finanzas abiertas conforme al cronograma que ésta defina para el efecto. Esta aproximación mantiene lo inicialmente dispuesto en el Decreto 1297 de 2022, se alinea con la experiencia internacional de jurisdicciones con esquemas de datos abiertos exitosos como la de Australia y busca garantizar eficiencia en la construcción de los estándares.

El Proyecto de Decreto no contempla un esquema de gobernanza público-privado como los implementados en Brasil o en el Reino Unido. A pesar de que estos esquemas han sido exitosos en sus respectivas jurisdicciones, estos parten de una obligación del sector privado de financiar la creación y operación de una estructura de gobernanza independiente³⁶; aspecto que no se incluye en la propuesta planteada para Colombia. En estas jurisdicciones los aportes económicos son compensados con derechos de voto que permiten a las diferentes entidades financieras participar en la definición de los estándares. En jurisdicciones como Brasil, los derechos de voto son proporcionales a la participación de las entidades en la financiación de la estructura de costos del esquema de gobernanza³⁷.

En la estructura propuesta para Colombia, la SFC será la responsable de estandarizar la información que deberán exponer los Proveedores de Datos y estructurar técnicamente los respectivos protocolos para el intercambio automático de información vía API. En este sentido, la

³⁶ Artículo 14 de la Resolución 400 de 2024 del Banco Central de Brasil y artículo 10.4.1 de la *Retail Banking Market Investigation Order* 2017 de la *Competition & Markets Authority* del Reino Unido.

³⁷ Artículo 6 de la Resolución 400 de 2024 del Banco Central de Brasil.



SFC deberá definir un diccionario de datos³⁸, un archivo swagger³⁹, un diagrama UML⁴⁰ y un manual del desarrollador⁴¹ para cada categoría de información comprendida en el alcance del sistema de finanzas abiertas o por cada caso de uso que defina a partir de estas. El sector privado y los demás actores interesados podrán participar en la construcción de estos estándares a través de las etapas de discusión o de publicación a comentarios que adelante la SFC. Estas etapas brindarán insumos relevantes para reconocer el grado de madurez tecnológica de los diferentes participantes e identificar la información requerida para promover la inclusión financiera, la innovación y la competencia en el país.

En línea con la experiencia internacional, el Proyecto de Decreto propone un proceso de estandarización por etapas que garantice una implementación técnica, segura y ordenada. En particular, el Proyecto de Decreto requiere que la SFC publique un cronograma de trabajo en un plazo máximo de 6 meses y de prioridad a los estándares requeridos para habilitar el acceso a la información transaccional de los depósitos a la vista y el servicio de iniciación de pagos. Estos estándares deberán ser expedidos en un plazo máximo de 9 y 18 meses, respectivamente. Por su parte, los proveedores de datos, que por virtud de la naturaleza de sus operaciones autorizadas les resulte aplicable, deberán acoger cada estándar en un plazo máximo de 12 meses contados a partir de su expedición.

³⁸ Los diccionarios de datos son documentos que describen de manera detallada los datos que maneja una API. En este sentido, facilita la comprensión de los recursos, los campos incorporados y las relaciones entre ellos. Los diccionarios de datos típicamente incluyen los siguientes componentes: i) nombre del campo; ii) tipo de dato; iii) descripción; iv) obligatoriedad; v) valores permitidos, vi) longitud o formato; vii) ejemplo; y viii) relaciones con otros recursos de la API.

³⁹ El documento Swagger especifica la lista de recursos que están disponibles en la API REST y las operaciones que se pueden llamar en esos recursos. El documento Swagger también especifica la lista de parámetros de una operación, incluido el nombre y el tipo de los parámetros, si los parámetros son necesarios o opcionales, e información sobre los valores aceptables para dichos parámetros. Además, el documento Swagger puede incluir el esquema JSON que describe la estructura del cuerpo de solicitud que se envía a una operación en una API REST, y el esquema JSON describe la estructura de los cuerpos de respuesta que se devuelven de una operación. Mayor información en <https://www.ibm.com/docs/es/integration-bus/10.0?topic=apis-swagger>.

⁴⁰ Un diagrama UML es una forma de visualizar sistemas y software utilizando el Lenguaje Unificado de Modelado (UML). Los ingenieros de software crean diagramas UML online para comprender los diseños, la arquitectura del código y la implementación propuesta de sistemas de software complejos. Los diagramas UML también se utilizan para modelar flujos de trabajo y procesos empresariales. Mayor información en: <https://miro.com/es/diagrama/que-es-diagrama-uml/>.

⁴¹ El manual del desarrollador es un documento que proporciona instrucciones detalladas sobre cómo utilizar e integrar la API en aplicaciones o servicios. Está diseñado para facilitar el trabajo de los desarrolladores que desean consumir la API, proporcionando toda la información para realizar peticiones exitosas y manejar las respuestas. Por lo general, los manuales del desarrollador contienen: i) introducción a la API (descripción y casos de uso), ii) información de acceso, iii) formato de peticiones y respuestas, iv) endpoints disponibles, v) parámetros de consulta y cuerpo de peticiones, vi) códigos de respuesta, vii) ejemplos de uso, viii) manejo de errores, ix) buenas prácticas y recomendaciones; x) versión de la API; y xi) recursos adicionales.



Finalmente, es preciso mencionar que los esquemas de gobernanza a nivel internacional se complementan con espacios controlados de prueba que fomentan la estandarización y el desarrollo de nuevos casos de uso. En jurisdicciones como el Reino Unido, estos ambientes son dispuestos por la entidad de implementación para comprobar la funcionalidad de las API expuestas por los participantes, así como para validar la correcta vinculación de los participantes con el directorio⁴². En el Reino de Arabia Saudita, este espacio es provisto por el Banco Central y tiene como finalidad permitir que los bancos y las fintechs prueben nuevos desarrollos basados en el acceso a la información y certifiquen el cumplimiento de los requisitos normativos a partir de simulaciones con API reales que exponen información sintética⁴³.

Considerando lo anterior, el Proyecto de Decreto complementa el esquema de estandarización propuesto con un espacio de pruebas para el sistema de finanzas abiertas. En particular, la iniciativa establece que la SFC deberá habilitar un espacio de pruebas para validar la correcta aplicación de los estándares por parte de los participantes, evaluar propuestas de estandarización y ejecutar las demás pruebas que considere necesarias para promover el adecuado desarrollo y funcionamiento del sistema de finanzas abiertas.

7. Directorio de participantes

La obligación consignada en la Circular 004 de 2024 de la SFC que requiere a sus entidades vigiladas vincular y verificar que los terceros receptores de datos cumplen con los estándares técnicos y de seguridad, aunque busca garantizar la seguridad y confiabilidad del sistema, ha generado cargas operativas que dificultan la participación de nuevos actores⁴⁴. La industria ha manifestado⁴⁵ la necesidad de revisar este esquema porque, desde su perspectiva, dichas labores exceden la naturaleza de sus operaciones. Si bien esta medida se sustenta en principios legítimos de protección del sistema financiero y debida diligencia, su implementación práctica ha generado barreras para el desarrollo del sistema de finanzas abiertas que la regulación pretende impulsar.

El modelo actual de validación individual de los terceros receptores de datos, donde cada entidad vigilada realiza sus propias verificaciones, presenta limitaciones significativas para el desarrollo del sistema de finanzas abiertas. La ausencia de procesos estandarizados genera multiplicidad de esfuerzos y criterios heterogéneos de evaluación dependiendo de la entidad vigilada que los verifique. Esta fragmentación en las validaciones no solo dificulta la vinculación eficiente de

⁴² <https://www.openbanking.org.uk/glossary/directory-sandbox/>

⁴³ <https://openbanking.sa/index-en.html>

⁴⁴ Artículo 2 de la Circular Externa 004 de 2024 de la Superintendencia Financiera de Colombia.

⁴⁵ En mesas de trabajo y sesiones con la URF.



nuevos participantes al sistema, sino que también compromete la escalabilidad necesaria para su crecimiento sostenible.

Esta situación cobra especial relevancia ante el desarrollo del esquema obligatorio de finanzas abiertas propuesto. Por ello, es necesario establecer un instancia centralizada que permita reconocer e identificar el rol de cada participante en el sistema, particularmente de aquellos receptores de datos que cumplan con los requisitos necesarios para acceder a la información de los consumidores financieros.

El desarrollo seguro y ordenado del sistema de finanzas abiertas requiere un mecanismo que permita verificar y autenticar la identidad, así como el cumplimiento de los requisitos de sus participantes. Por este motivo, el proyecto de decreto establece la creación y administración de un directorio a cargo de la SFC con el fin de dotar de seguridad y confianza al sistema de finanzas abiertas a través de la publicación del listado de las entidades que cumplen con los requisitos necesarios para participar en el sistema y de los datos que sirvan para el acceso, identificación y autenticación de los participantes.

Este directorio servirá como un mecanismo de consulta a través de una plataforma de carácter público que proporcionará información actualizada y confiable sobre las entidades habilitadas para participar y facilitará la consulta y autenticación de los participantes en el sistema de finanzas abiertas.

La experiencia internacional, especialmente la de jurisdicciones como Gran Bretaña y Chile⁴⁶, demuestra que los directorios o registros centralizados son convenientes para implementar esquemas de finanzas abiertas. Estos directorios actúan como mecanismos que permiten validar la identidad y capacidades técnicas de los participantes, almacenan y exponen información como certificados digitales, *endpoints* de API y datos de contacto, permiten realizar consultas públicas para verificar credenciales y facilitan el establecimiento de conexiones técnicas seguras entre participantes.

Los administradores de estos directorios mantienen la información actualizada y accesible, garantizando así la seguridad y confianza del sistema de finanzas abiertas por lo que resulta primordial combinar requisitos estrictos de registro con procesos ágiles de verificación y actualización.

Para garantizar estos propósitos, el Proyecto de Decreto establece que únicamente podrán inscribirse en el directorio de participantes las entidades que cumplan tanto con los requisitos establecidos en el Proyecto de Decreto como con las instrucciones que expida la SFC en materia de arquitectura, tecnología y seguridad para el funcionamiento del sistema de finanzas abiertas.

⁴⁶ Norma de Carácter General 514 de 2024 de la Comisión Para el Mercado Financiero.



De esta manera, se asegura que solo las entidades que satisfagan estos criterios puedan participar en el sistema.

Considerando lo anterior, el directorio operará como una interfaz tecnológica centralizada que permitirá verificar el rol y el cumplimiento de requisitos por cada participante. El directorio contendrá la información esencial de cada participante, incluyendo su identidad y características principales, siempre que cumplan con los requisitos correspondientes a su rol en el sistema. La información se actualizará constantemente para reflejar cualquier cambio en la situación de los participantes, quienes serán responsables de garantizar la veracidad y exactitud de los datos proporcionados.

Adicionalmente, el directorio proporcionará la documentación técnica necesaria para acceder a la información almacenada por los proveedores de datos, detallando los puntos de conexión, los protocolos de seguridad y requisitos tecnológicos establecidos para participar en el sistema. También mantendrá un registro histórico de las fechas de incorporación, modificación y retiro de las entidades participantes.

El directorio proporcionará la información necesaria para facilitar la autenticación de los participantes del sistema de finanzas abiertas. Esto permite verificar que cada participante sea quien afirma ser y que interactúe con otros participantes conforme al rol que cumplen en el sistema.

• Deberes del administrador del directorio

La SFC velará por la adecuada implementación y administración del directorio. Para el efecto el Proyecto de Decreto establece en su cabeza las siguientes funciones:

- Establecer los lineamientos y requisitos para la inscripción de los participantes en el directorio. Lo anterior implica que será el administrador quien establezca las condiciones de modo, tiempo y lugar para la inscripción de participantes en el directorio.
- Tramitar de manera eficiente las solicitudes relacionadas con la inclusión de participantes, modificación de información existente o retiro del directorio, asegurando la integridad y actualidad de la información contenida en éste. Para tal efecto, se establece un término máximo de 2 meses para resolver dichas solicitudes, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 2052 de 2020.
- Mantener actualizada la información que los participantes brinden en cada uno de sus módulos. Esto incluye la gestión de información sobre proveedores de datos, terceros receptores de datos, iniciadores de pagos, prestadores de servicios de acceso y terceros de confianza.



- Asegurar la disponibilidad permanente de la información contenida en cada módulo para consulta de los participantes, incluyendo datos relevantes como su rol, aquellos necesarios para su autenticación, servicios ofrecidos, puntos de contacto y mecanismos de acceso a la información. Esta función es esencial para generar confianza en el sistema y facilitar la interacción entre los diferentes actores.
- Mantener un registro histórico detallado que comprenda las fechas de inclusión inicial de los participantes y los retiros procesados. Esta trazabilidad es fundamental para garantizar la integridad, transparencia y seguridad del sistema.
- Establecer mecanismos para notificar en el directorio novedades de los participantes que presenten situaciones que afecten su capacidad para brindar acceso o acceder a la información, entre otros aspectos que pueda limitar el adecuado funcionamiento del sistema.
- Retirar del directorio a los participantes que dejen de cumplir los requisitos establecidos para participar en el sistema de finanzas abiertas. Para tal efecto, el administrador del directorio actuará con fundamento en las verificaciones contingentes o periódicas que realice o que realicen los terceros de confianza, así como en las notificaciones que los participantes deben efectuar en cumplimiento de los deberes establecidos en el Proyecto de Decreto. Esta facultad garantiza que únicamente permanezcan inscritas en el directorio las entidades que cumplan los requisitos necesarios para participar en el sistema.
- Suspender temporalmente del directorio a un participante cuando éste presente incidentes de seguridad, ciberseguridad u otros eventos que comprometan la integridad del sistema y los datos de los titulares. Para tal efecto, el administrador del directorio actuará con fundamento en los reportes que los participantes deben realizar conforme a los deberes de información establecidos en el Proyecto de Decreto. Esta función garantiza la protección del sistema de finanzas abiertas al asegurar que únicamente permanezcan incluidas en el directorio las entidades que mantengan condiciones adecuadas de seguridad para participar en el sistema y que no representen riesgos para los demás participantes.

La verificación de requisitos y registro en el directorio se estructurará según la naturaleza de los participantes. La SFC será la encargada de verificar el cumplimiento de requisitos, de inscribir, modificar y retirar del directorio a las entidades sometida a su supervisión. En el caso de los participantes no vigilados por la SFC, tanto la verificación de requisitos como las gestiones ante el directorio serán realizadas a través de terceros de confianza. Esta estructura permite mantener un control efectivo sobre los requisitos de participación, respetando el marco de facultades de la SFC, a la vez que establece un mecanismo alternativo y confiable de verificación de requisitos para aquellas entidades que no están bajo sus funciones.



Por último, el administrador del directorio podrá verificar en cualquier momento si un participante cumple con los requisitos para participar en el sistema. En el caso de los participantes no vigilados esta verificación se hará por parte de un tercero de confianza, previa solicitud del administrador del directorio. Esta verificación contingente resulta primordial para garantizar que, más allá de las verificaciones al momento de la inscripción y periódicas, se garantice que solo estén inscritas en el directorio las entidades que cumplan con los requisitos para participar en el sistema.

- **Estructura del directorio**

El directorio de participantes del sistema de finanzas abiertas se organizará en tres módulos que permitirán identificar los participantes y verificar sus roles dentro del sistema, confirmar el cumplimiento de los requisitos aplicables y facilitar la interacción segura entre ellos.

El módulo de proveedores de datos constituye el primer componente del directorio y contendrá la información necesaria para efectuar una solicitud de acceso a través del protocolo automático de intercambio de información. Este módulo resulta fundamental pues permite la operación técnica del sistema de intercambio de datos.

El segundo componente corresponde al Módulo de Receptores de Datos, que agrupa a las entidades que cumplen los requisitos para acceder y utilizar la información almacenada por los proveedores de datos. Este módulo integra tres tipos de participantes: los terceros receptores de datos, los proveedores de servicios de acceso y los iniciadores de pagos. La participación de estas entidades está condicionada al cumplimiento de requisitos específicos que garantizan el uso adecuado de la información dentro del sistema de finanzas abiertas.

Finalmente, el módulo de terceros de confianza incorpora a las entidades que desarrollan esta función especializada, incluyendo su información de identificación, contacto y los servicios que prestan. Este módulo les permitirá a los participantes no vigilados identificar a los terceros de confianza y los servicios que ofrecen.

- **Deberes de los participantes frente al directorio**

El sistema de finanzas abiertas requiere que los participantes cumplan con ciertas obligaciones frente al directorio que son necesarias para garantizar su correcto funcionamiento. Estas obligaciones se han estructurado considerando la naturaleza de los participantes y las necesidades operativas del sistema.

El primer deber se refiere a la inscripción y actualización de información en el directorio por parte de los participantes. Esto responde a la necesidad de identificarse y mantener actualizada la información que se encuentra en el directorio para garantizar los propósitos de éste.



El segundo deber establece una obligación de reporte de incidentes con el fin de preservar la estabilidad y seguridad del sistema de finanzas abiertas. El cumplimiento de este deber no exime a los participantes de reportar incidentes de seguridad ante la Superintendencia de Industria y Comercio, conforme al Título V de la Circular Única de dicha entidad, u otros reportes. Este mecanismo cumple funciones de transparencia y coordinación de respuestas para mantener la confianza en el sistema y permite responder ante eventos que comprometan su operación, permitiendo decisiones de retiro y suspensión de los participantes en el directorio.

Finalmente, el tercer deber requiere la designación de un contacto operativo, lo cual facilita la comunicación efectiva entre participantes para resolver problemas relacionados con el intercambio de información. Esta disposición reconoce la naturaleza técnica y operativa del sistema de finanzas abiertas y la necesidad de contar con canales de comunicación claros y eficientes entre los participantes. Estas obligaciones crean un marco de responsabilidades que promueve la transparencia, la coordinación y la estabilidad del sistema; los cuales son elementos esenciales para el éxito del sistema de finanzas abiertas.

8. Terceros de Confianza

El adecuado funcionamiento del sistema de finanzas abiertas requiere de un proceso previo que permita verificar que los participantes cumplen con todos los requisitos técnicos, de seguridad y demás establecidos para su participación. Esta verificación es fundamental para garantizar la integridad del sistema y generar confianza entre los participantes y usuarios.

Como se indicó en el apartado anterior, la SFC establece en la Circular Externa 004 de 2024 que cada entidad vigilada debe vincular y verificar individualmente los requisitos técnicos y de seguridad de los terceros receptores de datos que soliciten acceso a los datos que almacenan, lo que ha generado barreras para la efectiva participación de entidades no vigiladas por la SFC en el sistema de finanzas abiertas. Para hacer más eficiente este proceso, se propone un mecanismo en el que el directorio pueda apoyarse en terceros de confianza que realicen esta validación técnica para entidades no vigiladas por la SFC, evitando así la multiplicidad de esfuerzos y la asignación de esta función a los proveedores de datos.

La experiencia internacional demuestra que la verificación de requisitos para participar en el sistemas de finanzas abiertas puede realizarse efectivamente a través de entidades especializadas. Países como Chile⁴⁷, Brasil⁴⁸ y Australia⁴⁹ han implementado modelos donde

⁴⁷ Resolución Exenta 514 del 3 de julio de 2024 de la Comisión Para el Mercado Financiero.

⁴⁸ Sección IV del “Joint Resolution No. 1 of May 4th, 2020” del Banco Central de Brasil.

⁴⁹ Parte 5. del “Competition and Consumer (Consumer Data Right) Rules 2020”



terceros independientes, con experiencia comprobada en auditoría de sistemas, seguridad informática y estándares tecnológicos, asumen esta función verificadora.

Esta aproximación presenta múltiples ventajas para el sistema. Por un lado, promueve la competencia entre verificadores especializados, lo que tiende a mejorar la calidad del servicio y optimizar costos. Por otro lado, permite aprovechar el conocimiento específico de entidades que se dedican a evaluar aspectos técnicos y de seguridad, facilitando una verificación más rigurosa y actualizada frente a las mejores prácticas internacionales.

Específicamente, en el caso de Chile⁵⁰, la regulación faculta expresamente a terceros certificadores para verificar los mecanismos de acceso y la correcta implementación de los esquemas de seguridad exigidos. Lo anterior como requisito para ser incluidos en el registro y participar en el sistema de finanzas abiertas de Chile.

Sin embargo, la participación de estos terceros verificadores debe estar sujeta a un marco de control robusto. Es fundamental que estos cumplan con criterios objetivos de idoneidad, definidos y supervisados por el administrador del directorio. Esta supervisión sobre los terceros de confianza busca garantizar que su actuación sea consistente con los objetivos del sistema de finanzas abiertas y mantengan altos estándares de calidad.

Con el fin de garantizar la idoneidad y eficiencia en la verificación de los requisitos establecidos para participar en el sistema de finanzas abiertas, el Proyecto de Decreto propone la creación de la figura de «Tercero de Confianza». Los terceros de confianza cumplirán dos funciones esenciales en el sistema: en primer lugar, verificarán que los participantes no vigilados por la SFC cumplan con los requisitos establecidos para operar en el sistema de finanzas abiertas. En segundo lugar, actuarán como intermediarios ante el directorio de participantes, gestionando la inclusión, modificación o retiro de estos participantes.

La verificación que realizan los terceros de confianza consiste en una función técnica de revisión de requisitos. Esta función no sustituye ni interfiere con las competencias de supervisión que le corresponden a las autoridades como la Superintendencia de Industria y Comercio en su calidad de autoridad nacional de protección de datos personales. En este sentido, los terceros de confianza no ejercen funciones de inspección, control o vigilancia sobre el tratamiento de datos que desarrollen las entidades no vigiladas por la SFC.

Adicionalmente, los terceros de confianza podrán mantener réplicas sincronizadas del directorio administrado por la SFC. Este modelo híbrido permite aprovechar las ventajas de un directorio centralizado que facilita la transparencia del sistema, al tiempo que habilita copias locales que optimizan la velocidad de consultas y validaciones en el sistema por parte de los participantes.

⁵⁰ Resolución Exenta 6004 del 2 de julio de 2024 de la Comisión Para el Mercado Financiero.



El Proyecto de Decreto establece que únicamente los proveedores de infraestructura del sistema financiero⁵¹ pueden desarrollar la actividad de tercero de confianza, previa inscripción en el módulo correspondiente del Directorio. Esta designación reconoce las características y la experiencia técnica que poseen estas entidades en el sistema financiero en la prestación de estos servicios, y que actualmente cumplen funciones semejantes a las que se establecen para los terceros de confianza, como el establecimiento de requisitos de participación a través de reglamentos⁵² y la verificación del cumplimiento de dichos requisitos⁵³.

Otro factor determinante para esta designación es que estas entidades ya se encuentran bajo la supervisión de la Dirección de Proveedores de Infraestructura de la SFC, lo que garantiza que operan bajo esquemas de vigilancia diseñados para este tipo de funciones. Esta circunstancia facilita la supervisión de la figura de tercero de confianza, asegurando que se mantengan los estándares necesarios para la operación segura del sistema. Adicionalmente, algunas de estas entidades ya han demostrado su compromiso con el desarrollo del sistema de finanzas abiertas al implementar servicios de infraestructura tecnológica que ya incluyen la verificación de requisitos técnicos y de seguridad para terceros receptores de datos.

⁵¹ Corresponde a las entidades mencionadas en el artículo 11.2.1.6.4. del Decreto 2555 de 2010: Bolsas de valores, Bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities, Bolsas de futuros y opciones, Almacenes generales de depósito, Administradores de sistemas de compensación y liquidación de valores, contratos de futuros, opciones y otros, Administradores de depósitos centralizados de valores, Cámaras de riesgo central de contraparte, Administradores de sistemas de negociación de valores y de registro de operaciones, Administradores de sistemas de pago de bajo valor, Administradores de sistemas de negociación y de registro de divisas, Administradores de sistemas de compensación y liquidación de divisas, y los demás sistemas o mecanismos por medio de los cuales se facilite la negociación o registro de valores, contratos de futuros, opciones, divisas y demás instrumentos financieros.

⁵² Establecimiento de requisitos y procedimientos a través de reglamentos: Para las Bolsas de valores (Art. 2.10.5.2.7); Bolsas de bienes y productos agropecuarios (Art. 2.11.1.1.5); Bolsas de futuros y opciones (cuentan con reglamentos detallados de operación); Almacenes generales de depósito (Libro 11, Parte 2, Arts. 2.11.1.1.1 y ss.); Administradores de sistemas de compensación y liquidación (Art. 2.12.1.1.2); Administradores depósitos centralizados de valores (Art. 2.14.3.1.3); Cámaras de riesgo central de contraparte (Art. 2.13.1.1.7); Entidades administradoras de sistemas de negociación de valores y de sistemas de registro de operaciones sobre valores (Lit. a del Art. 2.15.1.2.3); Administradores de sistemas de pago de bajo valor (Libro 17, Arts. 2.17.1.1.1 y ss.); Administradores de sistemas de compensación y liquidación de divisas (Inciso 1 del artículo 9 y el artículo 19 de la Ley 964 de 2005). *Todas las referencias de artículos corresponden al Decreto 2555 de 2010, salvo indicación contraria.*

⁵³ Verificación de requisitos para participar en sistemas: Para las Bolsas de valores (Lit. d del Art. 2.10.5.2.4); Bolsas de bienes y productos agropecuarios (Art. 2.11.1.2.1); Administradores de sistemas de compensación y liquidación (Lit. b del Art. 2.12.1.1.2); Administradores depósitos centralizados de valores (Art. 2.14.3.1.4); Cámaras de riesgo central de contraparte (Art. 2.13.1.1.8); Entidades administradoras de sistemas de negociación de valores y de sistemas de registro de operaciones sobre valores (Lit. b del Art. 2.15.1.2.3); Administradores de sistemas de compensación y liquidación de divisas (Inciso 1 del artículo 9 y el artículo 19 de la Ley 964 de 2005). *Todas las referencias de artículos corresponden al Decreto 2555 de 2010, salvo indicación contraria.*



Los terceros de confianza, además de sus funciones, deben cumplir con un conjunto de obligaciones que garantizan la integridad y efectividad de su función. Un elemento fundamental es la validación por lo menos semestral del cumplimiento de requisitos por parte de los participantes no vigilados por la SFC, asegurando que mantienen las condiciones necesarias para operar en el sistema de finanzas abiertas.

Igualmente, los terceros de confianza tienen la obligación de notificar al administrador del directorio sobre cualquier situación que pueda afectar el funcionamiento del sistema de finanzas abiertas de la que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones. Esto incluye casos donde un participante no vigilado por la SFC deje de cumplir con los requisitos establecidos, presente incidentes que impidan el acceso a la información que almacenan, o enfrente situaciones que comprometan la operación normal del sistema.

Para garantizar la transparencia y trazabilidad de su gestión, los terceros de confianza deben mantener un archivo de los soportes que evidencien el cumplimiento de requisitos por parte de los participantes no vigilados por la SFC. Esta documentación resulta fundamental para los procesos de verificación y auditoría del sistema.

Además, el Proyecto de Decreto exige que los terceros de confianza sean objetivos e imparciales en el ejercicio de sus funciones, evitando cualquier práctica que pueda restringir o limitar injustificadamente el acceso o permanencia de los participantes no vigilados en el sistema. Cuando la verificación del cumplimiento concluya que no pueden avalar a un participante, tienen la obligación de comunicarle las razones por las cuales no satisface los requisitos para participar en el sistema de finanzas abiertas.

Los terceros de confianza deben implementar y publicar un reglamento de dicha función que incluya la documentación, información y los procedimientos correspondientes que requerirá para verificar requisitos, con el fin de garantizar transparencia y claridad respecto de lo que le exigirán a las entidades no vigiladas por la SFC para cumplir dicha función. La SFC puede determinar aspectos adicionales que se deben incluir en este reglamento, el cual deberá ser aprobado por la Junta Directiva, o quien haga sus veces, de la respectiva entidad y su remisión a la SFC será requisito para la inscripción del tercero de confianza en el directorio de participantes.

Los terceros de confianza pueden enfrentar conflictos de interés por lo que el reglamento debe incluir un capítulo sobre políticas y procedimientos para identificar, prevenir, administrar y revelar estos conflictos. Las políticas deben establecer procedimientos que identifiquen situaciones que generen conflictos. Estos conflictos pueden involucrar a la entidad, sus accionistas, sus miembros de Junta Directiva y sus empleados. Las medidas deben garantizar que la participación en múltiples roles no afecte la imparcialidad y objetividad en la verificación.



Las políticas de administración de conflictos de interés deben garantizar separación entre áreas y funciones que puedan entrar en conflicto de interés. El propósito de esta separación es que los funcionarios que cumplen una función que puede entrar en conflicto de interés no puedan cumplir otra función relacionada con el mismo participante. Por ejemplo, el funcionario que prestó asesoría a un posible participante no puede ser el mismo que realice la verificación de sus requisitos.

La SFC mantendrá la facultad de ampliar o complementar estas funciones según evolucionen las necesidades del sistema de finanzas abiertas, asegurando que el rol de los terceros de confianza se adapte efectivamente a los requerimientos del sistema

Por otro lado, los proveedores de infraestructura han desarrollado un conjunto de capacidades técnicas y operativas que trascienden la mera verificación de requisitos de los participantes, permitiéndoles aportar significativamente a la eficiencia del sistema de finanzas abiertas. La experiencia de estas entidades en el desarrollo de soluciones de negocio se ha materializado en servicios de infraestructura, tecnología, asesoría y soporte que impulsan activamente la implementación del sistema de finanzas abiertas.

En reconocimiento de esta capacidad, el Proyecto de Decreto introduce el concepto de "Servicios complementarios", que podrán ser prestados por los terceros de confianza. Estos servicios están circunscritos a facilitar la incorporación y participación de las entidades en el sistema de finanzas abiertas. Los servicios incluyen un amplio espectro de actividades: desde la provisión de servicios de acceso y autenticación de participantes, hasta la facilitación de infraestructura mediante API hubs, el diseño y desarrollo de API, y el soporte técnico. Adicionalmente, pueden facilitar procesos de tarificación o neteo de tarifas de acceso por el uso de API, así como el acompañamiento en procesos de integración tanto para terceros receptores como para proveedores de datos.

Para asegurar que estos servicios complementarios se presten de manera transparente y competitiva, la propuesta normativa establece tres requisitos para ello: primero, la desagregación de servicios, que exige que cada servicio se ofrezca de manera independiente con tarifas individuales claramente establecidas; segundo, la prohibición de condicionamiento, que impide vincular la prestación de un servicio a la contratación de otros; y tercero, la garantía de libre competencia, que asegura que los clientes puedan contratar servicios con diferentes proveedores sin restricciones.

Este marco normativo reconoce el rol de los proveedores de infraestructura, mientras establece salvaguardas para promover un sistema competitivo y eficiente. La SFC mantiene la facultad de complementar o adicionar los requisitos para el desarrollo de estos servicios conexos, asegurando su evolución ordenada y segura.



9. Seguimiento al sistema de finanzas abiertas

El seguimiento a la implementación de políticas públicas, como las establecidas en el artículo 89 de la Ley 2294 de 2023, es crucial para evaluar la efectividad de sus disposiciones y realizar los ajustes necesarios para alcanzar los objetivos previstos por la intervención. Frente al sistema de finanzas abiertas, este enfoque de seguimiento y monitoreo resulta esencial para evaluar su impacto en los objetivos de inclusión, innovación y competencia en el sistema financiero.

Este seguimiento se materializa en la recopilación periódica de datos y la construcción de indicadores específicos. Estos indicadores proporcionan a los responsables de las políticas públicas y a las partes interesadas información clave sobre los avances y logros de la iniciativa, facilitando así la planificación y la toma de decisiones informadas.

El Decreto 1297 de 2022, incorporado en el Decreto 2555 de 2010, estableció la obligación de las entidades financieras de informar a la SFC sobre los avances en la implementación de la arquitectura financiera abierta. Esta obligación debe cumplirse utilizando los formatos y mecanismos definidos por la SFC. El Proyecto de Decreto mantiene esta obligación de reporte y la extiende a todos los participantes del sistema de finanzas abiertas, precisando que el reporte de la información por parte de las entidades no vigiladas por la SFC se hará a través de un tercero de confianza.

Así mismo, el Proyecto de Decreto asigna a la SFC el deber de definir, calcular y publicar indicadores que permitan monitorear la implementación y el desarrollo del sistema de finanzas abiertas, con una periodicidad mínima trimestral y precisa que el cumplimiento de este deber se debe efectuar sin perjuicio de las demás obligaciones de reporte que las entidades participantes tengan conforme a lo previsto en disposiciones como las contenidas en el literal n) del artículo 17 y el literal f) del artículo 21 de la Ley 1581 de 2012, y demás normas que la reglamenten, modifiquen, sustituyan o adicionen.

Será la SFC quien recopile información y defina indicadores, tales como, el número de participantes, el número de personas que han otorgado su consentimiento, el número de consultas realizadas por cada tercero receptor de datos, el número de solicitudes de acceso recibidas por cada proveedor de datos, la disponibilidad de los protocolos de intercambio automático de información, el número de órdenes de pago y transferencias de fondos generadas a través de un iniciador de pagos y el número de servicios financieros habilitados mediante el acceso de información comprendida en el marco del sistema de finanzas abiertas.

La creación y el publicación de estos indicadores tienen como propósito evaluar el impacto de la implementación del sistema de finanzas abiertas y generar evidencia que sustente posibles ajustes regulatorios. Estos ajustes buscan fortalecer los objetivos de inclusión financiera y crediticia, así como fomentar mayor competencia e innovación en el sistema financiero.





Bibliografía

Banco Mundial (2024). *Enablers for an Open Data Framework for financial inclusion*. Documento interno de trabajo para Colombia.

CCAF (2024). *The Global State of Open Banking and Open Finance*. Cambridge: Cambridge Centre for Alternative Finance, Cambridge Judge, Business School, University of Cambridge

CGAP (2024). *Key considerations for Open Finance*. Disponible en: https://www.cgap.org/sites/default/files/publications/KP_Open%20Finance%20Report.pdf

Circular Externa 029 de 2019 de la Superintendencia Financiera de Colombia “*Modificación de la Circular Básica Jurídica en materia de requerimientos mínimos de seguridad y calidad para la realización de operaciones y acceso e información al consumidor financiero y uso de factores biométricos.*”

Circular Externa 004 de 2024 de la Superintendencia Financiera de Colombia. “*Instrucciones relativas a las finanzas abiertas y comercialización de tecnología e infraestructura a terceros.*”

Circular 4032 de 2020 del Banco Central de Brasil.

Consumer Financial Protection Act of 2010 - Estados Unidos.

Competition and Consumer (Consumer Data Right) Rules 2020 - Australia.

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

Decreto 1297 de 2022 “*Por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la regulación de las finanzas abiertas en Colombia y se dictan otras disposiciones.*”

Herrera, D., Pereira, W., Volochen, L., & Zárate Moreno, A. M. (2023). *Las finanzas abiertas en América Latina y el Caribe: grandes oportunidades, grandes desafíos*. Banco Interamericano de Desarrollo -BID.

Ley 1266 de 2008 “*Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.*”



Ley 1430 de 2010 “*Por medio de la cual se dictan normas tributarias para el control y la competitividad*”

Ley 1581 de 2012 “*Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales*”.

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

Ley 21521 de 2022 de la República de Chile. “*promueve la competencia e inclusión financiera a través de la innovación y tecnología en la prestación de servicios financieros, ley fintec*”.

Ley para Regular Instituciones de Tecnología Financiera de 2018. Estados Unidos Mexicanos.

Master Direction – Non Banking Financial Company – Account Aggregator 2016 del Banco Central de India.

Norma de Carácter General 514 de 2024 de la Comisión para el Mercado Financiero de Chile.

OECD (2023). “*Open Finance Policy Considerations*”. Disponible en: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/11/open-finance-policy-considerations_932ba548/19ef3608-en.pdf

Resolución Conjunta 1 del 4 de mayo de 2020 del Banco Central y el Consejo Monetario Nacional de Brasil.

Retail Banking Investigation Order 2017 – Competition and Markets Authority del Reino Unido.

Superintendencia Financiera de Colombia (2023). Hoja de Ruta Finanzas SFC: *Consolidando un ecosistema financiero abierto, incluyente, seguro e innovador.*

Zetta (2024). *Open Finance: Lecciones para el futuro del Open Finance*. Disponible en: https://somoszetta.org.br/wp-content/uploads/2024/07/Zetta_OpenFinance_DESKTOP.pdf