DOCUMENTO TÉCNICO

Actualización normativa de los sistemas de pago de bajo valor

Jose David Torres[a], Estela Martinez[a], Ana Maria Prieto[b]

[a] *Asesores*
[b] *Subdirectora de Desarrollo de Mercados*

Unidad de Regulación Financiera
Bogotá D.C., Colombia, diciembre de 2019

Documento de trabajo

Resumen

El presente documento técnico y el proyecto de decreto que lo acompaña describen la propuesta normativa para actualizar la regulación de los sistemas de pago de bajo valor. Siguiendo los patrones de cambio que la tecnología y la innovación financiera han generado en el sector de pagos en el mundo, la URF propone modernizar la reglamentación del sistema y definir una nueva arquitectura transversal a las diferentes modalidades de pago que permita un funcionamiento más eficiente del mercado transaccional.

Puntualmente la propuesta normativa busca: i) precisar las actividades del sistema, definir los participantes y deberes aplicables a éstos; ii) fortalecer los estándares de gobierno corporativo de los administradores, iii) elevar los estándares de transparencia e interoperabilidad en el sistema, entre otros.

La presente propuesta se enmarca en una visión de política bajo la cual, disponer de sistemas de pagos eficientes, modernos e interoperables, es una condición de infraestructura financiera indispensable para el desarrollo económico del país.

Enviar sus comentarios a los correos electrónicos jose.torres@urf.gov.co y emartine@urf.gov.co antes del 31 de enero de 2020.

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

CONTENIDO

1. Introducción

2. Contexto

   2.1 Experiencia internacional
   2.2 Marco legal general
   2.3 Situación de mercado
   2.4 Problemáticas

3. Definiciones y principios

   3.1 Glosario
   3.2 Principios del sistema
   3.3 Objetivos de vigilancia

4. Entidades administradoras del sistema

   4.1 Propiedad y gobierno corporativo
   4.2 Funciones y deberes
   4.3 Estándares del sistema de pagos

5. Consideraciones sobre el perímetro regulatorio

   5.1 Captación de recursos del público
   5.2 Sistemas de pago cerrados

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de pagos de bajo valor (SPBV), que reúne las transacciones y pagos entre personas y comercios, es esencial para el adecuado funcionamiento del sector financiero y de la economía (URF, 2016). La innovación, el mayor uso de tecnología y el incremento en el flujo del comercio electrónico, han generado profundos cambios en el sector de pagos, permitiendo que las transacciones en el mundo se realicen de forma digital e inmediata, en condiciones cada vez más competitivas e interoperables.

En respuesta a estas tendencias, varias jurisdicciones alrededor del mundo han venido implementando en los últimos años ajustes regulatorios a sus sistemas de pagos. En algunos casos como Argentina, Brasil y el Reino Unido, estos cambios se han complementado con medidas expedidas por las autoridades de competencia buscando mayor transparencia y desarrollo de los sistemas.

En Colombia, pese a los esfuerzos públicos y privados por dinamizar la inclusión financiera, sigue siendo un país con alto arraigo al efectivo, en el que el 94% de la población solo usa este medio de pago en sus gastos mensuales. La aceptación es baja, pues menos del 20% de las tiendas de barrio reciben pagos electrónicos[1], y el uso limitado, pues más del 60% de las transacciones con tarjetas débito corresponde a retiros de efectivo[2] y las compras con tarjetas de crédito siguen siendo esporádicas con un ticket promedio de USD$43 frente a USD$28 en la región[3].

En este contexto, la URF con el apoyo técnico del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Alianza Mejor que el Efectivo, publicó en julio de 2018 un documento que resume los estándares internacionales, analiza la industria de pagos local y plantea propuestas para actualizar el marco normativo de los pagos electrónicos en el país (URF, 2018).

Con base en este informe, la Unidad convocó a la industria para discutir la función de los administradores de los sistemas de pagos, la adquirencia y el rol de las denominadas pasarelas y otros proveedores de pago no financieros[4]. Dicha conversación evidenció que la industria de pagos local está concentrada en pocos jugadores, tiene estándares rezagados frente a las prácticas internacionales y no ofrece una solución completa y adecuada para dinamizar los pagos electrónicos.

Con el propósito de revertir esta situación, la URF identificó la necesidad de modernizar la reglamentación del sistema y definir una nueva arquitectura transversal a las diferentes modalidades de pago que permita un funcionamiento más eficiente del mercado transaccional[5]. La propuesta normativa precisa las actividades del sistema, define los actores y deberes aplicables a éstos, fortalece el esquema de gobierno corporativo de los administradores, eleva los estándares de relevación de información de los criterios, etapas y costos de acceso y promueve la interoperabilidad entre las diferentes tecnologías de pago.

La reforma aquí propuesta se suma a las iniciativas que ha venido adelantando el Gobierno Nacional para generar un marco regulatorio propicio para el desarrollo del sistema financiero en el cual cada vez más personas accedan y usen los servicios financieros.

---

[1] Redeban (2017) El uso del efectivo en Colombia.
[2] Anif, Tenencia, uso y aceptación de instrumentos de pagos electrónicos en Colombia
[3] Minsait (2018) Tendencias en medios de pago.
[4] Los talleres contaron con la participación de más de 150 representantes de la industria de pagos, empresas de tecnología, la academia y autoridades financieras. Las memorias de los talleres están disponibles en www.urf.gov.co.
[5] La Unidad agradece al Banco de la República y a la Superintendencia Financiera por sus comentarios y aportes técnicos los cuales permitieron ampliar el análisis de la industria de pagos y fortalecer la propuesta normativa.

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

2. CONTEXTO

2.1 Experiencia internacional[6]

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

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

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

Ejemplo de esto es India y Singapur, en donde los gobiernos han impulsado iniciativas para generar una infraestructura digital mediante la cual puedan canalizar los pagos y recaudos públicos y extender para el uso de las transacciones cotidianas de los ciudadanos y comercios (URF, 2018). Así mismo, la Unión Europea, Reino Unido y países de la región como México y Argentina han ajustado sus marcos normativos para reconocer la participación de nuevos actores en el sistema y facilitar su acceso al mismo, reducir costos de las transacciones y promover la innovación en general (URF, 2018).

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

2.1.1 Nuevos participantes

En los últimos años se ha generado una creciente participación de proveedores de pago no bancarios en los SPBV, involucrándose en todas las etapas del procesamiento de pagos y a través de todos los instrumentos de pago de la economía, especialmente en las etapas pre-transaccionales[7] (incluida la adquirencia) de los pagos con tarjeta débito y crédito, productos de e-money y remesas (BIS, 2014).

Se ha evidenciado que la presencia de actores no bancarios en el sistema permite generar esquemas de pagos complementarios a los tradicionales con mayores niveles de especialización e innovación, lo que facilita la promoción de las transacciones digitales en segmentos de la población que hoy carecen de estos servicios y de esta forma, ayuda a elevar la eficiencia y competencia del sistema de pagos (BIS, 2014).

Buena parte de este movimiento se ha centrado en la actividad de adquirencia. Vincular comercios al SP es una labor costosa y compleja (URF, 2016), para la cual las redes ya existentes o proveedores de otros servicios pueden generar un modelo de negocio masivo y con márgenes bajos en los cuales las entidades financieras tradicionales pueden encontrar un aliado (WEF, 2016).

Expandir el mercado y alcanzar esos pequeños comercios se ha podido hacer gracias a alianzas con nuevos agentes o entidades que se han especializado en administrar grandes redes de comercios, darles capacitación

[6] El contenido de esta sección de construyó con base en el documento URF (2018).
[7] Adquisición de comercios, provisión de equipos para aceptación de pagos, provisión de software para provisión de pagos, distribución de instrumentos de pago, facturación electrónica.

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

y otra serie de servicios. Es lo que se conoce como la "última milla", en donde la clave resulta en proveer soporte y acompañar al comerciante para familiarizarlo con el pago electrónico. Dentro de los potenciales actores están aquellos que ya hoy proveen otros servicios a los pequeños comercios, como es el caso de las microfinancieras, los vendedores de minutos de celular y los distribuidores de las grandes marcas de consumo masivo (WEF, 2016).

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

En respuesta a esto, existe una tendencia regulatoria global a permitir la prestación de servicios de pago a través de entidades no bancarias especialmente en la actividad de adquirencia, pero con algún grado de vigilancia estatal acorde con el nivel de riesgo de sus servicios.

Un ejemplo de esto es el Reino Unido, en donde la Regulación de Servicios de Pagos de la Financial Conduct Authority (FCA) define las instituciones de pago como aquellas entidades autorizadas para ejecutar transacciones de pagos, realizar servicios de emisión y adquirencia de instrumentos de pagos y canalizar remesas. Bajo esta licencia operan entidades tales como Worldpay y Global Payments dedicadas al negocio de adquirencia en ese país.

Así, hoy los principales adquirentes en el mundo corresponden tanto a adquirentes tradicionales como a entidades de pagos no bancarios, como el caso de First Data en Estados Unidos y Cielo en Brasil (Capgemini, 2017).

2.1.2 Gobierno Corporativo

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

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

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

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

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

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

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

Además, las cámaras deberán abstenerse de: a) realizar ventas atadas, b) condicionar la provisión de un servicio a la contratación de otro, y c) otorgar descuentos por consumir dos o más servicios o en función de la tenencia accionaria.

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

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

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

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

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

Para corregir esta situación, el PSR ordenó a los administradores de los sistemas a tomar medidas para: asegurar la representación de los intereses de los usuarios en sus juntas directivas, prevenir que directores de entidades financieras actuaran simultáneamente como directores en las administradoras de los sistemas y publicar las actas de las sesiones de sus juntas directivas y remitirlas al regulador para dotar de más transparencia la toma de decisiones de dichos órganos (PSR, 2014).

No obstante, un informe de 2016 del PSR señaló que, pese a estas medidas, la industria mantenía problemas de competencia, debido especialmente a la estructura de propiedad del principal proveedor de infraestructura

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

de la industria de pagos y que operaba los sistemas de pagos interbancarios, pagos de bajo valor inmediatos y la red de cajeros (PSR, 2016).

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

2.1.3 Acceso

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

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

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

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

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

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

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

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

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

a) Existen pocos proveedores de acceso indirecto al Sistema, por lo que no hay muchas opciones para los participantes indirectos al momento de elegir su proveedor de acceso. Esto conlleva a que su poder de negociación esté limitado y a una baja calidad en el servicio ofrecido.

b) La disponibilidad al SP ofrecido por los proveedores de acceso no es el mismo que los participantes indirectos tendrían si pudieran ser participantes directos.

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

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

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

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

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

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

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

En la Unión Europea, el artículo 35 de la Directiva PSD1, reconoció principios de acceso e información a los participantes y usuarios del SP. En efecto, estipuló que los Estados miembros velarán por que las normas de acceso a los SP de los proveedores de servicios de pago autorizados o registrados que sean personas jurídicas sean objetivas, no discriminatorias y proporcionadas, y no dificulten el acceso más de lo que sea necesario para prevenir riesgos.

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

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

Por otro lado, la Directiva 751 de 2015 de la UE, también conocida como The Interchange Fee Regulation (IFR en adelante), regula aspectos del SP con tarjetas con el fin de incrementar la competencia y disminuir los costos: a) fija límites a las tarifas de intercambio de 0.2% del monto de la transacción para tarjetas débito y prepago y 0.3% para tarjetas de crédito; b) establece la obligación del adquirente de informar al comercio los cargos aplicados a la transacción, discriminando el cargo cobrado al comercio y la tarifa de intercambio; y c) obligar a que se informe al ordenante del pago el número de referencia de la transacción y los cargos cobrados.

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

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

2.1.4 Interoperabilidad

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

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

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

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

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

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

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

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

a) Estándar de Seguridad de Datos para la Industria de Pagos con Tarjeta (PCII-DSS por sus siglas en inglés): fue desarrollado por un comité conformado por franquicias de tarjetas, con el fin de mejorar la seguridad de datos.

b) Estándares ISO para pagos y otros servicios financieros: Los estándares de servicios financieros son desarrollados por el Comité Técnico de ISO: Algunos de los estándares más relevantes para servicios financieros incluyen: ISO 8583:2003 estándar para transacciones financieras con mensajes originados con tarjeta, ISO 9362: Código de identificación del comercio, ISO 13613 Número internacional de cuentas bancarias, e ISO 20022 estándar para el desarrollo de mensajes electrónicos.

c) EMVCo: consorcio creado en 1999 por American Express, Discover Financial Services, Japan Credit Bureau, MasterCard, UnionPay y Visa para crear interoperabilidad entre las marcas de tarjetas y así aumentar la aceptación de pago a través de ellas.

2.1.5 Finalidad e irrevocabilidad del pago

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

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

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

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

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

2.2 Marco regulatorio

Conforme lo previsto en el artículo 16 de la Ley 31 de 1992, le corresponde al Banco de la República regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda. Dicha facultad se ha concentrado en los SP de alto valor.

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

Con base en estas facultades, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1400 de 2005[8], en el cual se regula y se someten a vigilancia las entidades que administran sistemas de pago de bajo valor. Dicho decreto desarrolló un glosario con los términos relevantes para la industria, como el sistema de pagos, sus administradores y los riesgos de su actividad. Igualmente, fijó las reglas relativas a la obtención de la autorización de los sistemas, el contenido mínimo de su reglamento y un principio de acceso y uso a los mismos.

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

A su vez, estableció los SPBV como un subconjunto de los primeros e indica que son aquellos SP que procesan órdenes de transferencia o recaudo, incluyendo aquellas derivadas de la utilización de tarjetas crédito o débito, cuyo promedio de los 30 días con mayor valor durante el último semestre sea inferior a los $4,4 billones[9].

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

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

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

Posteriormente, y en desarrollo de las mismas facultades anteriormente señaladas, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2230 de 2006[10], con el fin de fijar reglas particulares sobre la publicación de información de los sistemas abiertos de tarjetas débito y crédito.

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

[8] Incorporada en el Libro 17 de la Parte 1 del Decreto 2255 de 2010.
[9] El artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 establece que el valor será de $2,5 billones del 2005, y que el valor se ajustará anualmente según el IPC que suministre el DANE.
[10] Incorporado al Decreto 2555 de 2010 en su Parte 2, Libro 1, Capítulo 4, Título 4

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

comisión de adquirencia[11], la tarifa interbancaria de intercambio[12] y la cuota de manejo[13] de cada establecimiento de crédito, por el uso de tarjetas débito y crédito y expresarse en mínimos, máximos y promedios ponderados.

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

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

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

Finalmente, en marzo de 2019 la SFC expidió la circular 006, en la que estableció estándares y requerimientos para las operaciones que se inician a través de códigos QR.

2.3 Situación de mercado

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

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

2.3.1 Administradores de SPBV

2.3.1.1 De transferencias electrónicas

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

En ACH Cenit pueden participar todas las entidades financieras siempre que cumplan con el reglamento de operación[14], que incluye además de requisitos técnicos la obligación de tener una cuenta en el sistema CUD

[11] Comisión cobrada por los establecimientos de crédito adquirentes a los comercios en los cuales los tarjetahabientes realizan adquisiciones con tarjetas débito o crédito (art. 2.1.4.1.1 del Decreto 2555 de 2010).
[12] Comisión establecida a favor de los establecimientos de crédito emisores y a cargo de los establecimientos de crédito adquirentes (art. 2.1.4.1.1 del Decreto 2555 de 2010).
[13] Comisión cobrada por los establecimientos de crédito emisores a los tarjetahabientes (art. 2.1.4.1.1 del Decreto 2555 de 2010).
[14] Se encuentra disponible en: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/reg_comp_inter.pdf

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

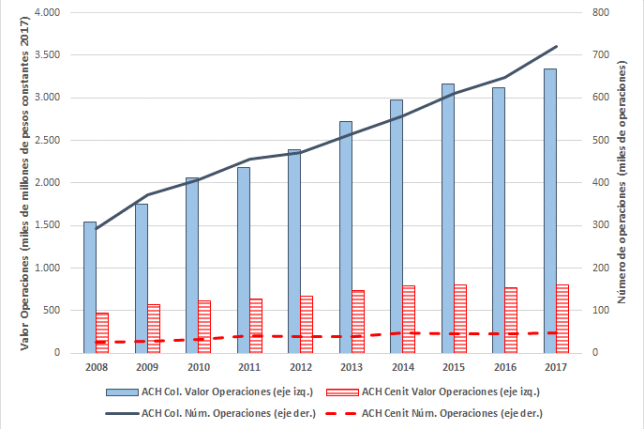
del Banco de la Republica[15]. Actualmente tiene como miembros a todos los establecimientos bancarios, dos corporaciones financieras, dos cooperativas financieras, la tesorería nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Depósito Centralizado de Valores (DECEVAL) y todos los operadores de información no bancarios. La mayoría de transacciones procesadas a través de esta cámara corresponden a pagos y transferencias de la Nación a los entes territoriales. Se estima que más del 80% de las transacciones son realizadas desde el Tesoro (Ortega F. y León C., 2017).

Por su parte, ACH Colombia es usada por los bancos accionistas y demás entidades que cumplan con las condiciones de acceso, principalmente de tipo tecnológico y de seguridad, previstas en el reglamento y surtan el proceso de ingreso allí previsto. Este proceso consiste en solicitar ante el Comité de Admisiones de la entidad, el cual incluye representantes de dos bancos, un miembro independiente, un asesor y un miembro de la administración.

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

Según cifras de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), entre enero y junio de 2019 a través de ACH se realizaron 56 millones de operaciones por un valor equivalente a $584 billones (SFC, 2019). En promedio, a través de ACH Colombia se realizaron en el primer semestre de 2019, 313.143 operaciones diarias por un valor de $3.245 billones, mientras que por ACH Cenit se procesaron 48.572 ordenes diarias por $798 miles de millones (Banco de la República, 2018) (Gáfico1).

Gráfico 1. Evolución promedio diario del valor y número de operaciones en las ACH



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

2.3.1.2 De redes de tarjetas

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

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

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

Las principales son Redeban y Credibanco, las cuales además de concentrar la mayor parte del procesamiento, enrutamiento y compensación y liquidación de operaciones, realizan actividades de adquirencia a nombre de los bancos. Estas dos empresas son operadas por sociedades de servicios técnicos y administrativos y son propiedad de los establecimientos bancarios.

El número de tarjetas débito vigentes a septiembre de 2019 fue de 32,4 millones, y las transacciones con estas tarjetas fueron de un valor de $746,8 miles de millones promedio diario, de los cuales los retiros representaron el 81% y las compras el 19% restante. Por su parte, el número de las tarjetas crédito vigentes fue de 15,7 millones, y en uso alcanzaron un valor de $243,3 miles de millones promedio diario, con operaciones de compra alrededor del 75% y avances del 25%[16].

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

2.3.1.3 De redes de cajeros automáticos

Consiste en un sistema que se encarga de la administración de cajeros electrónicos. En Colombia solo existe un sistema que cuenta con una red propia de cajeros, los demás son de propiedad de los bancos, administrados por una de las redes que a su vez procesa pagos con tarjetas, o por la red perteneciente a un grupo financiero.

[16] Superintendencia Financiera de Colombia, Informe de tarjetas crédito y débito, septiembre de 2019.

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

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

2.3.2 Evolución del sistema de pagos de bajo valor en Colombia

En respuesta a la innovación financiera, se ha promovido la evolución de los sistemas de pagos y su apertura a nuevos modelos de negocios. Estos movimientos han generado ajustes en la estructura y en el rol de sus participantes y han ampliado la oferta de medios de pago.

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

En el mercado de tarjetas de crédito o débito, tradicionalmente Redeban y Credibanco vienen realizando la mayoría de actividades de la cadena de pagos. Para el caso de los pagos en los comercios de venta presente, estos actores vinculan el comercio[17], proveen los equipos físicos, procesan la transacción desde el punto de vista de la entidad financiera adquirente y emisora de los medios de pago, compensan y liquidan la transacción y finalmente aseguran que los recursos de las operaciones comerciales sean abonadas en la cuenta del comerciante.

Sin embargo, el desarrollo de la industria fintech y del comercio electrónico de los últimos años, ha conllevado a compartimentalizar la cadena de pagos y a que surjan nuevos actores. Este es el caso de las “gateways” o los “agregadores”, especializados en las actividades de prestar herramientas tecnológicas, suministrar equipos, enrutar información, e inclusive se responsabilizan de la vinculación de los comercios.

Adicionalmente, se puede observar que la vinculación de los comercios a los esquemas de pago electrónicos tradicionales consistía en contratos de adherencia a un portafolio de servicios generalizado. Los nuevos actores, a través del modelo de agregación, se han logrado adaptar a las necesidades de los comercios, especialmente los pequeños a los cuales les resultaba costosa y compleja su vinculación.

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

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

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

Por otra parte, está la decisión tanto de Visa[18] como de MasterCard[19] de solicitar la licencia de administradores de sistemas de pago de bajo valor y así poder compensar y liquidar las operaciones realizadas con las tarjetas de sus franquicias, y en el caso de la segunda franquicia, definir unilateralmente la Tarifa Interbancaria de Intercambio. Con esta decisión se va dejando paulatinamente el mecanismo REMI[20], y se da paso a un modelo que permite ajustar la tarifa a las dinámicas de mercado y las particularidades de los diferentes segmentos de mercado.

Finalmente, las entidades financieras han venido transformando su oferta hacia la digitalización de sus productos. En este proceso ha sido relevante la creación de los depósitos electrónicos y la simplificación de los requisitos de apertura y manejo de otros productos pasivos como las cuentas de ahorro de bajo monto y las cuentas electrónicas (URF, 2016).

Estos cambios han aumentado los pagos electrónicos, pero aún persiste un gran camino. Como se indicó, más del 81% del uso de tarjetas débito corresponde a retiros en efectivo y solo el 19% con pagos por bienes y servicios. Estudios indican que esto se debe a la limitada aceptación de pagos electrónicos en comercios, particularmente los de menor tamaño (Arango C., *et al*., 2017) (URF, 2016).

A continuación, se ilustra el proceso que hoy se adelanta para llevar a cabo un pago electrónico, posteriormente se describe el marco regulatorio de los SPBV.

2.3.2.1 Proceso de pago y actores en el SBPV en Colombia

El gráfico 2 ilustra los actores que integran el SP y luego se describe el proceso de pago.

Gráfico 2. Actores que integran el proceso de pago

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

Para poder aceptar un pago con una tarjeta, un establecimiento de comercio debe ser vinculado por un adquirente, que en el caso colombiano son hasta el momento los bancos, y próximamente podrán ser las SEDPES. El adquirente le facilita, ya sea directamente o a través de una entidad que contrata para este fin, el dispositivo para iniciar el pago (un POS para venta presente, o una plataforma electrónica en el caso del comercio electrónico) y conectarse al sistema de pagos.

[18] Resolución 1414 de noviembre de 2016.
[19] Resolución 0152 de febrero de 2018.
[20] Resolución 40478 de 2018 de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

En la actualidad, para comercio presente, la mayoría de dispositivos son suministrados por alguna de las dos redes principales (Credibanco o Redeban), quienes a su vez realizan el procesamiento de la adquirencia. Bajo ese rol, se encargan de que el comercio firme los cinco contratos hoy requeridos: uno con cada franquicia donde se define el MDR[21] que le pagará al banco adquirente y se fijan las condiciones del pago (tiempo, descuentos y manejo de contracargos); y uno adicional con la red para definir condiciones de pago por el dispositivo.

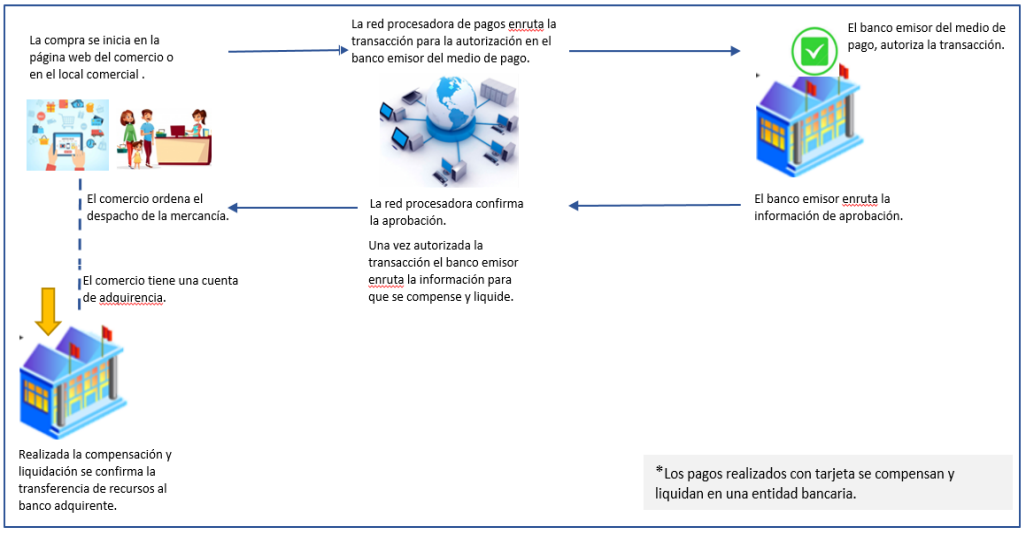
En el caso de pagos con PSE, aplicable a recaudos electrónicos o pagos a comercios electrónicos, el contrato se firma con ACH Colombia, caso en el cual el comercio debe definir el banco que va a desempeñar el rol o de recaudador o de adquirente, para que se definan las tarifas de intercambio aplicables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

Una vez se inicia el pago electrónico por medio de una tarjeta, la solicitud de autorización es enviada a través de la red al emisor (establecimientos de crédito, SEDPES), quien autoriza la transacción. En este caso, el flujo de la operación se concentra en Redeban o Credibanco, pues bajo su sombrilla no solo se vincula el comercio y se suministra el dispositivo físico, sino que además se procesa el pago y se compensa y liquida la transacción (Gráfico 3A).

En el caso de que el pago se realice con PSE, por medio del "botón de pagos" en la página del comercio se dirige al cliente a la página de su banco para que desde allí autorice un debito a su cuenta y se transfieran los recursos a la cuenta del banco donde el comercio tiene su cuenta. Tras esto, el comercio recibe confirmación de la aprobación de la transacción, con lo que el comercio entiende realizado el pago y entrega al cliente el producto o servicio. En paralelo, la operación se remite para su compensación y liquidación o bien a Credibanco y Redeban, si el pago se hizo con tarjetas, o a ACH Colombia en el caso de PSE.

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

Gráfico 3A. Pago electrónico con tarjeta



[21] MDR (Merchant Discount Rate) se refiere al descuento que se cobra al comercio por procesar el pago.

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

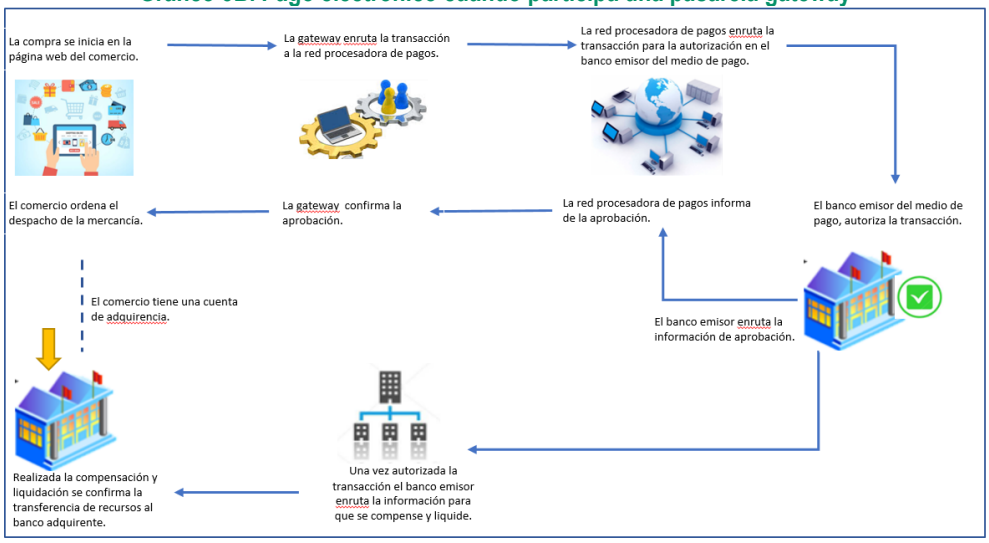
- **Papel desarrollado por las pasarelas**

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

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

En este caso, el flujo descrito de la transacción cambia ligeramente. En un pago que se realiza en un comercio que usa los servicios de una gateway, ésta enruta la transacción o bien a las redes (Credibanco o Redeban), cuando se realiza con tarjeta, o bien a la ACH, si es con PSE, para que ésta siga el flujo ya descrito. La transacción es canalizada al banco emisor, quien autoriza el pago, tras lo cual el comercio recibe la aprobación a través de la pasarela gateway y procede a despachar el producto o cancelar la factura. La transacción, una vez es autorizada, paralelamente es remitida para su compensación y liquidación en las Cámaras de Compensación y el posterior abono de los recursos en la cuenta del comerciante (gráfico 3B).

Gráfico 3B. Pago electrónico cuando participa una pasarela gateway



Producto de la evolución del comercio electrónico, las pasarelas detectaron otra oportunidad para facilitar la vinculación de los comercios a los pagos electrónicos. En particular, empresas de reciente creación o de volúmenes bajos de ventas no resultaban suficientemente interesantes para que un banco adquirente las vinculara. Se desarrollaron entonces las pasarelas bajo el modelo de agregador, quienes se encargan de vincular los comercios al sistema de pagos[22]. Este mismo modelo se desplegó posteriormente en el comercio

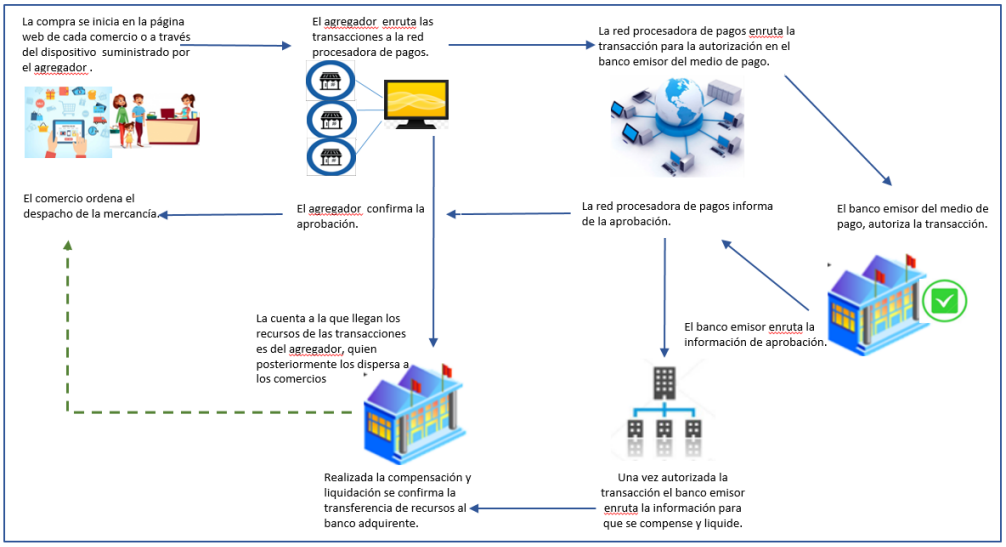
[22] Bajo este modelo, el comercio suscribe un contrato con la pasarela agregadora para que ésta le suministre la solución tecnológica para conectarlos con la red, procese los pagos y recaude los mismos a su nombre. A cambio de este servicio, el comercio le paga una comisión, y define las condiciones en las cuales le van a trasladar los pagos de sus ventas. La pasarela a su vez suscribe un contrato

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

presente, con la única diferencia de que el dispositivo suministrado es un POS. Esto ha permitido ampliar la aceptación de pagos a comercios de mucha menor escala. Aun cuando en Colombia la utilización de agregadores hasta ahora se está desarrollando, en países como Brasil y México su desarrollo ha permitido expandir los comercios que aceptan pagos electrónicos en forma significativa.

En términos del proceso de pago, desde la página del comercio o desde el POS que le facilita[23] el agregador, inicia el proceso de pago, sin necesidad de que el comercio suscriba adicionalmente un contrato con el banco adquirente. Se sigue el mismo procedimiento ya descrito en el caso de la pasarela gateway, con la diferencia de que una vez se realiza la compensación y liquidación de las operaciones, los recursos son abonados a la cuenta del agregador, quien posteriormente dispersa estos recursos a cada uno de los comercios agregados (gráfico 3C).

Gráfico 3C. Pago electrónico cuando participa una pasarela agregador



2.4 Problemática

Teniendo en cuenta la evolución que ha tenido el SPBV y con base los estándares regulatorios internacionales y con el fin de dar claridad a los nuevos participantes y en general al sistema de pagos, se considera pertinente ajustar la estructura de dicho sistema prevista en la normatividad, especificando las actividades que lo comprenden y el alcance de cada una de estas.

Adicionalmente y, como se ha venido argumentando a lo largo del presente documento, la regulación actual del sistema de pagos, desconoce algunos actores que hacen parte del sistema y han venido cobrando relevancia en especial gracias a la tecnología como nueva forma de prestar sus servicios, por lo que es pertinente su reconocimiento y la fijación de responsabilidades cuando corresponda.

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

El nuevo proyecto de decreto propone modificar el Libro 17 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010, denominado "Normas aplicables a los sistemas de pago de bajo valor" el cual comprendería dos títulos, uno primero referido

con el banco adquirente, donde se define un MDR genérico y que le permite "agregar" las ventas de los comercios que ha vinculado para que sean procesados los pagos.

[23] Hoy en día se ofrece inclusive el "link de pago" para personas que venden, por ejemplo, a través de Facebook.

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

a las “Definiciones y principios aplicables a los sistemas de pago de bajo valor”, y el segundo comprensivo a las “Entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor”. Las secciones 3 y 4 del presente documento describen la propuesta normativa en cada una de estos apartes.

3. DEFINICIONES Y PRINCIPIOS

3.1. Glosario

Se propone actualizar el glosario previsto en el Libro 17 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010, buscando precisar los términos relevantes para esta industria, en particular la descripción de los administradores de los sistemas de pago y la actividad de adquirencia.

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

En esa línea, se propone modificar la definición de SPBV prevista en el artículo 2.17.1.1.1. del Decreto Único, estableciendo que son aquellos sistemas que procesan órdenes y transferencias distintos a los procesados por el Banco de la República que se encarga de administrar el sistema de pago de alto valor. La definición propuesta para este fin es la siguiente:

> ***Sistemas de pago de bajo valor:*** *Son aquellos sistemas de pago que procesan órdenes de transferencia o recaudo distintas a las procesadas en el sistema de pago de alto valor, de conformidad con lo que defina el Banco de la República. En los sistemas de pago de bajo valor, para el procesamiento de órdenes de transferencia o recaudo entre la entidad emisora y la receptora, se requiere de una entidad administradora de sistema de pago de bajo valor.*

Igualmente, se ajusta la definición del **administrador del SPBV** para precisar que bajo esta licencia se desarrollan las actividades de compensación y liquidación, al ser éstas neurálgicas para el buen funcionamiento del sistema de pagos más adelante en el decreto se establecen las condiciones y obligaciones bajo las cuales pueden ser realizadas por parte de estos agentes.

Como complemento, se define quiénes podrán ser **participantes de los SPBV** aclarando que además de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, también podrán serlo entidades no vigiladas. Esto último, en razón a lo argumentado en la primera parte del presente documento sobre la aparición de actores especializados que a través de innovación introducen una nueva oferta de servicios en beneficio de la aceptación de pagos electrónicos.

Ahora bien, uno de los principales ajustes que se introducen en el proyecto de decreto es la definición de **adquirencia**, como una actividad consistente en la provisión de las siguientes funciones y responsabilidades: i) vinculación de los comercios al SPBV, ii) suministro de tecnologías de acceso que permitan el uso de instrumentos de pago, iii) procesamiento y trámite de órdenes de pago iniciadas a través de las tecnologías de acceso y, iv) abono al comercio o al agregador los recursos de las ventas realizadas a través de las tecnologías de acceso a él suministradas, así como gestionar devoluciones y contracargos.

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

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

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

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

En esa línea, el proyecto de norma se define que las actividades i), ii) y iii) de la adquirencia podrán ser delegadas en proveedores de servicios de pago (PSP) quienes, al no prestar una actividad financiera no serán objeto de supervisión por parte de la Superintendencia Financiera. En este caso, la responsabilidad por la prestación de estas funciones queda en cabeza del adquirente y es éste quien debe suministrar a los ASPBV la información sobre los costos y requisitos de vinculación de los comercios y la comisión de adquirencia para que esta información se haga pública.

Así mismo, será el responsable de que los PSP a quienes contrate cumplan con los estándares técnicos que mitiguen el riesgo operativo, que cuenten con una política de tratamiento y protección de datos personales de los consumidores y con procedimientos relacionados con la prevención y el control del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo.

También, dentro de las actividades que debe desarrollar la nueva figura de adquirente se propone incluir la de establecer el estándar de identificación de los beneficiarios (comercios o quien reciba el dinero). Y finalmente, esta propuesta establece que la actividad podrá ser desarrollada por los establecimientos de crédito, las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos - SEDPES y sociedades no vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Ahora, sobre los **proveedores de servicios de pago (PSP)**, se propone una definición, así: “actores que desarrollan servicios conexos a las actividades desarrolladas por el adquirente o el emisor.” Dentro de estos PSP definidos se considera conveniente reconocer en la regulación la existencia de las pasarelas agregadoras y las pasarelas gateways, y por lo tanto se propone incluir una definición de estas entidades, detallando las actividades que realizan, así:

- Pasarela Agregadora: Proveedor de servicios de pago del adquirente que vincula a los comercios al sistema de pagos de bajo valor, le suministra tecnologías de acceso que permitan el uso de instrumentos de pago y recauda en su nombre los fondos resultantes de las órdenes de pago a su favor.

- Pasarela Gateway: Proveedor de servicios de pago del adquirente que suministra al comercio tecnologías de acceso que permitan el uso de instrumentos de pago en un ambiente no presente.

Adicionalmente se incorpora la definición de procesador adquirente y de procesador emisor, para conectarlos a la cámara de compensación y liquidación y enrutar allí las órdenes de transferencias, en los siguientes términos:

- Procesador Adquirente: Proveedor de servicios de pagos del adquirente que enruta las órdenes de pago a la entidad administradora del sistema de pago de bajo valor y a la entidad emisora.

- Procesador Emisor: Proveedor de servicios de pago del emisor que transmite la autorización de una orden de pago a la entidad administradora del sistema de pago de bajo valor y al adquirente o a la entidad receptora.

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

También, se ajustan los términos de **comisión de adquirencia**, como aquella cobrada por los adquirentes a los beneficiarios (comercios o quien reciba el pago) por sus servicios prestados, y de **tarifa de intercambio**, establecida a favor de las entidades emisoras y a cargo del adquirente por cada transacción.

Por último, se incluyen definiciones explicitas sobre las entidades emisoras (aquellas que emiten instrumentos de pago a favor de los ordenantes), de los ordenantes, como el titular de un medio de pago que autoriza una orden de pago con cargo a dicho medios y de la cuota de manejo, que es la comisión que perciben dichas entidades por sus servicios.

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

3.2. Principios del sistema y objetivos de vigilancia

El proyecto de norma propone orientar el funcionamiento, regulación y supervisión de los sistemas de pago de bajo valor con los siguientes principios rectores, los cuales propenden por su desarrollo sostenido:

1. Promover el acceso y transparencia en los sistemas de pagos de bajo valor.
2. Aprovechar la innovación en la prestación de servicios de pagos.
3. Velar por la protección y los intereses de los usuarios.
4. Preservar la integridad y la estabilidad del sistema de pagos de bajo valor.

Al mismo tiempo, se determina que en la supervisión que adelante la Superintendencia Financiera sobre el sistema, deberá velar porque las EASPBV cumpla con las siguientes disposiciones, entre otras:

- Adopten y pongan en práctica reglas y elevados estándares operativos, técnicos y disciplinarios que permitan el desarrollo de sus operaciones en condiciones de seguridad, transparencia y eficiencia;
- Adopten y pongan en práctica sistemas adecuados de administración y gestión de los riesgos inherentes a su actividad;
- Adopten y apliquen procedimientos adecuados que les permitan prevenir ser utilizadas para la realización de actividades delictivas, y
- Adopten sistemas adecuados de revelación de información financiera y comercial para los participantes.

4. ENTIDADES ADMINISTRADORAS DEL SISTEMA DEPAGO DE BAJO VALOR

A partir de las facultades regulatorias de la URF[24] el proyecto incluye la normatividad que aplicará a las Entidades Administradoras del Sistema de Pago de Bajo Valor (EASPBV), es decir, aquellas entidades que desarrollen las actividades de compensación y liquidación dentro del sistema. Esta normatividad puede ser agrupada en tres grandes conjuntos: Las normas destinadas a mitigar posibles conflictos de interés y promover el acceso a los sistemas, aquellas dirigidas a garantizar la seguridad y estabilidad del sistema y, por último, aquellas dirigidas a establecer estándares dentro del sistema.

A continuación se describen y analizan las propuestas en cada uno de estos grupos.

[24] Se expondrán estas facultades más ampliamente en el capítulo de perímetro regulatorio.

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

4.1 Conflictos de interés

4.1.1 Derivados de la composición accionaria

Como se explicó antes en este documento, actualmente la estructura de capital de las administradoras de sistemas de pagos en Colombia ha estado concentrada en los establecimientos bancarios, por lo cual su funcionamiento, reglas operativas, estándares tecnológicos y las políticas de tarifas de dichos sistemas, tradicionalmente han respondido a la naturaleza y características de estos agentes.

Dicha estructura de propiedad plantea retos regulatorios y de mercado, en el sentido de permitir el acceso a entidades no financieras al sistema de pagos para el desarrollo de actividades que hasta la actualidad han sido exclusivas de los establecimientos bancarios tradicionales.

En efecto, la estructura de propiedad de los administradores de los actuales SPBV determina la forma en la cual el control societario es ejercido en términos de la operación, acceso y desarrollo del sistema. Los administradores y accionistas de los EASPBV, al momento de decidir sobre el acceso y condiciones de operación de competidores directos de sus matrices en su sistema de pagos, se encuentran ante un inminente conflicto de interés, que de no ser debidamente administrado puede originar bloqueos en el acceso y/o discriminación en tarifas de los servicios prestados por las cámaras de compensación y liquidación.

En consecuencia, con el fin de mitigar los posibles conflictos originados por la composición accionaria de las EASPBV y de facilitar el acceso por parte de los diferentes participantes a las cámaras de compensación y liquidación, se proponen las siguientes medidas:

4.1.1.1 Facilitar desde la regulación la enajenación de las acciones por parte de las entidades financieras propietarias de las EASPBV

Actualmente las EASPBV cuya propiedad pertenece a los establecimientos bancarios están constituidas como sociedades de servicios técnicos y administrativos. En consecuencia, según lo establecido en el numeral 2. del artículo 110 y el literal c) del artículo 119 numeral 2. del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), la participación de los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros y las sociedades de capitalización en estas EASPBV no podrá ser inferior al 51% de las acciones suscritas.

Esta disposición dificulta que una entidad financiera por sí sola decida vender su participación accionaria en las EASPBV, toda vez que ello significaría el posible incumplimiento de la norma por parte de las demás entidades financieras propietarias, quienes después de la operación podrían tener menos del 51% de las acciones suscritas.

En consecuencia, el proyecto normativo propone que las EASPBV dejen de ser consideradas sociedades de servicios técnicos y administrativos, para así evitar que las limitaciones del literal c) del artículo 119 numeral 2. del EOSF le sean aplicables. Como complemento, se autoriza a los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros y las sociedades de capitalización, a poseer acciones en EASPBV sin ninguna limitación al porcentaje suscrito.

Esta autorización se emite dentro de las facultades otorgadas al Gobierno Nacional en el numeral 1 del artículo 110 del EOSF, según el cual los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros y las sociedades de capitalización sólo podrán participar en el capital de otras sociedades cuando para ello hayan sido autorizadas expresamente por normas de carácter general[25].

[25] Al respecto, vale recordar que las normas de carácter general son aquellas enunciadas de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto que surte efectos a una pluralidad de personas. El criterio por el cual las normas se califican en generales o

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

Esta medida facilita una potencial recomposición accionaria de las EASPBV lo que es una oportunidad para lograr una mayor eficiencia en la infraestructura del sistema de pagos, en un contexto de crecientes sinergias entre las diferentes tecnologías de pagos, como lo son las transacciones a través de tarjetas y las transferencias electrónicas.

4.1.1.2 Composición de juntas directivas y comités de acceso y tarifas

Bajo la regulación vigente, se ha entendido que la composición de la Junta Directiva de las EASPBV es la misma que aplica para las Compañías de Financiamiento. No obstante, en los últimos años, algunos sistemas de pagos han promovido cambios en la composición de sus órganos directivos, buscando dotarlos de mayor independencia. En algunos casos, se han nombrado representantes externos de las entidades y en otros se ha ampliado el número de integrantes con fin de incluir miembros independientes y/o vincular asesores externos.

Estas iniciativas muestran el interés de la industria por fortalecer sus estándares de gobierno corporativo en línea con la tendencia internacional. En efecto, como se describió anteriormente, legislaciones de otros países han promovido la entrada de miembros independientes y representantes de los diferentes actores que participan en el sistema, buscando una mayor representación.

En ese orden, el proyecto propone que las juntas directivas de las EASPBV tengan un número impar de miembros que no será menor de 5 ni mayor de 11, de los cuales, cuando menos, una tercera parte deberá tener la calidad de independientes. A su vez, se define como independiente aquella persona que en ningún caso sea:

1. Empleado de la entidad administradora del sistema de pago de bajo valor que o de alguna de sus filiales, subsidiarias, controlantes o accionistas, incluyendo los miembros de Junta Directiva de estas últimas.

2. Socio o empleado de asociaciones o sociedades que presten servicios de asesoría o consultoría a la entidad administradora del sistema de pago de bajo valor o a las empresas que pertenezcan al mismo grupo económico del cual forme parte esta.

3. Empleado o directivo de una fundación, asociación o sociedad que reciba donativos importantes de la entidad administradora del sistema de pago de bajo valor. Se consideran donativos importantes aquellos que representen más del veinte por ciento (20%) del total de donativos recibidos por la respectiva institución.

4. Persona que reciba de la entidad administradora de sistemas de pago de bajo valor alguna remuneración diferente a los honorarios como miembro de la junta directiva, del comité de auditoría o de cualquier otro comité creado por la junta directiva.

5. Cónyuge, compañero permanente o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil de alguna de las personas mencionadas en los numerales anteriores del presente artículo.

6. Administrador de una empresa en cuya junta directiva participe el representante legal de la entidad administradora del sistema de pago de bajo valor.

---

particulares nada tiene que ver con el órgano que las expide sino a quien van dirigidas. Por lo tanto, estas normas de carácter general bien pueden ser expedidas por el Congreso de la República o también por el Gobierno Nacional, mediante decreto.

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

A su vez, se propone la creación de dos comités permanentes, uno para lo relacionado con las políticas y procedimientos de acceso al sistema, y el otro para lo concerniente con la fijación de tarifas. Estos comités estarán compuestos mínimo por 5 miembros de la Junta Directiva, de los cuales la mayoría debe tener la calidad de independientes. Sus recomendaciones serán definitivas para el órgano rector.

Con la creación de estos Comités, se dota de mayor transparencia la toma de decisiones de la EASPBV en dos aspectos fundamentales: el acceso y la fijación de tarifas, con el fin de garantizar un trato no discriminatorio a los participantes no accionistas.

Vale la pena destacar que dentro de las tarifas que fijará el Comité, se incluye la tarifa de intercambio en el caso de que se compensen y liquiden órdenes de pago o transferencia iniciados con instrumentos de pago no franquiciados. En el caso de las órdenes iniciadas con instrumentos de pago franquiciados, la tarifa de intercambio será definida por las franquicias.

Esta disposición rige tanto en los sistemas de pago de tarjetas como en el de transferencias electrónicas y se fundamenta en el hecho de que las franquicias tienen los incentivos alineados para lograr un buen equilibrio entre el lado emisor y adquirente de tal forma que se promueva la emisión y aceptación de sus medios de pago. Ahora bien, se aclara que la tarifa fijada para órdenes de pago tramitadas en las EASPBV de propiedad de las franquicias debe ser estrictamente la misma que se aplique en las demás EASPBV que tramiten órdenes de pago con instrumentos franquiciados.

4.1.2 Desarrollo de otras actividades en el sistema

La prestación de servicios de pago adicionales a la compensación y liquidación puede generar economías de alcance y eficiencias en el sistema. No obstante, la integración vertical en esta industria también puede suscitar conflictos de interés entre los distintos roles y derivar en barreras de acceso a otros actores que presten estos servicios.

Por lo tanto, la propuesta incluye las siguientes consideraciones que la EASPBV debe tener en cuenta en caso de que preste servicios de pago adicionales a la compensación y liquidación:

4.1.2.1 Prohibición de realizar adquirencia

Con el fin de atenuar los posibles conflictos de interés ya mencionados, las EASPBV no podrán desarrollar la actividad de adquirencia, no obstante podrán ser PSP de los adquirentes.

En consecuencia, las actuales EASPBV podrán seguir ofreciendo servicios como procesadores o proveedores de tecnologías de acceso a los comercios, pero sólo lo podrán hacer cuando los adquirentes decidan delegar en ellos estas funciones. En este caso particular, los adquirentes serán las entidades participantes del sistema de pagos, y en esta calidad, decidirán como desarrollar su actividad de adquirencia y en quién delegar sus funciones, si es del caso.

4.1.2.2 Normas específicas cuando las EASPBV sean proveedores de servicios de pago

En caso que las EASPBV sean PSP de un adquirente, deberán cumplir las siguientes reglas:

1. Ofrecer sus servicios y productos de manera desagregada y cobrar tarifas individuales por cada uno de dichos servicios y productos.

2. En ningún caso podrán condicionar la prestación de la actividad de compensación y liquidación a la contratación de los servicios de proveedores de servicios de pago, ni viceversa.

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

3. En ningún caso podrán restringir la contratación de servicios con sus competidores.

Adicionalmente, bien sea en el caso en que las EASPBV sean PSP o cuando alguna de sus filiales, subsidiarias, controlantes o accionistas sean participantes de su sistema de pago, las EASPBV deberán incluir dentro de su reglamento, un capítulo específico de políticas y procedimientos para identificar, prevenir, administrar y revelar conflictos de interés que se puedan derivar de la relación aquí prevista, el cual deberá contener como mínimo lo siguiente:

1. Identificación de las situaciones de conflicto de interés en que pueda estar incursa la entidad, sus accionistas, miembros de Junta Directiva y empleados y la forma de administrarlos.

2. Reglas para que la realización simultánea de actividades en el sistema de pagos de bajo valor no dé lugar a situaciones de conflicto de interés que afecten la actividad de compensación y liquidación.

3. Reglas relativas a los flujos de información para que no se afecte el cumplimiento de la actividad de compensación y liquidación.

4. Mecanismos que permitan informar de manera oportuna a los participantes y demás actores del sistema de pago de bajo valor sobre los conflictos de interés y la forma en que son administrados por la entidad.

5. Contar con los mecanismos para que las áreas, funciones y sistemas de toma de decisiones susceptibles de entrar en conflicto de interés, estén separadas decisoria, física y operativamente.

4.1.3 Otras medidas

Además de las medidas de gobierno corporativo y estructura de la propiedad, el proyecto de decreto propone otras medidas tendientes a fomentar el acceso, mitigar los conflictos de interés y dotar de transparencia el funcionamiento del sistema. Entre estas medidas destacamos:

- El deber de las EASPBV de determinar criterios y tarifas objetivas para el acceso a potenciales participantes que aseguren el cumplimiento de los siguientes principios:

  - Trato no discriminatorio; con cargo igual acceso igual.
  - Transparencia.
  - Promoción de la libre y leal competencia.
  - Evitar el abuso de la posición dominante.

- La obligación de las EASPBV de informar a los participantes y al público en general las características y tarifas del sistema, entre ellas:

  - Las características del sistema,
  - Los requisitos de acceso de los participantes,
  - Las tarifas y comisiones cobradas en desarrollo de la actividad de compensación y liquidación,
  - Los costos y requisitos de vinculación del comercio de cada uno de los adquirentes participantes en su sistema.
  - El valor de la comisión de adquirencia cobrado por los adquirentes participantes en su sistema,

- Las EASPBV deberán incluir dentro de su reglamento:

- Las obligaciones y responsabilidades de las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor y de sus participantes.
- El listado explícito y claro de la documentación e información requerida para la solicitud de acceso de nuevos participantes y las causales de rechazo.
- Listado y descripción de las etapas del procedimiento de acceso y los plazos máximos de cada etapa, incluyendo la etapa final de conexión para la entrada en operación.
- La política y metodología establecida para la fijación de tarifas a los participantes o para la determinación de cualquier otro cargo del sistema de pago, incluida la tarifa de intercambio, cuando sea la entidad administradora de pago de bajo valor quien la determine.

4.2 Seguridad y estabilidad del sistema

Además de abogar por el debido funcionamiento del sistema en términos de acceso y competencia, el proyecto normativo incluye disposiciones que propenden por su seguridad y estabilidad. Varias de estas medidas son tomadas del régimen vigente y de las cuales destacamos las siguientes:

- Las EASPBV tendrán el deber de:

  - Contar con sistemas adecuados de administración de los riesgos inherentes a su actividad, incluidos planes de contingencia y de seguridad informática para garantizar la continuidad de su operación.
  - Contar con reglas y elevados estándares operativos, técnicos y de seguridad que permitan el desarrollo de sus operaciones, y los de sus participantes, en condiciones de seguridad, transparencia y eficiencia.
  - Exigir a sus participantes contar con una política de tratamiento y protección de datos personales, políticas y procedimientos relacionados con la prevención y el control del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo y deberes de información a los beneficiarios respecto a sus tarifas, comisiones y procedimientos de pago.

- La obligación de las EASPBV de incluir dentro de su reglamento:

  - Las políticas y procedimientos para el manejo de la confidencialidad y la provisión de información a los participantes. Igualmente, los compromisos que adquiere la entidad para proteger la información y prevenir su modificación, daño o pérdida.
  - Los modelos y los procedimientos definidos para la gestión de los riesgos del sistema de pago, el cual puede incluir un esquema de garantías, recursos financieros, fondos o cualquier salvaguarda financiera a cargo de sus participantes, con el fin único de garantizar el debido funcionamiento del sistema de pagos. Dicho esquema deberá establecer:
    - Las características que deban cumplir los activos con los cuales podrán constituirse las garantías;
    - La forma de constitución y ajuste de las garantías, lo cual deberá definirse en función de los riesgos, así como los procedimientos para hacer efectivas dichas garantías.

4.3. Estándares e interoperabilidad

4.3.1. Interoperabilidad

La interoperabilidad es la capacidad de diferentes sistemas, entidades o proveedores para conectarse tecnológicamente entre sí. Este es un concepto que ha cobrado relevancia tanto para las entidades financieras como para los gobiernos y autoridades, especialmente en el caso de los sistemas de pagos, ya que un sistema

interoperable disminuye costos al tiempo que genera mayor cobertura y economías de escala y nuevas oportunidades de negocio que facilitan la inclusión financiera (CGAP, 2016).

Con el fin de facilitar la interoperabilidad en el sistema de pagos, el proyecto de decreto ratifica la facultad de la Superintendencia Financiera para establecer los estándares de tecnologías de acceso para la iniciación de pagos, los cuales deberán ser cumplidos por los participantes del EASPBV.

Esta aproximación coincide con las medidas tomadas en otros países, como es el caso de la Argentina, donde en enero de 2018 el Banco Central de ese país fijó un estándar técnico para pagos a través de códigos QR[26], y reconoce el trabajo realizado por la Superintendencia Financiera, la cual en su Circular Externa 006 de 2019, imparte instrucciones relacionadas con la seguridad y calidad para la realización de operaciones mediante códigos QR.

4.3.2. Identificación del comercio

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

Si bien reconocemos los beneficios que puede traer al sistema la centralización de la identificación de los comercios, consideramos que éste no puede ser una barrera de acceso al sistema de pagos y que es cada adquirente, como responsable de la vinculación al comercio al sistema de pagos quien deberá determinar el estándar de identificación de los comercios. En consecuencia, se propone que las EASPBV deban aceptar el estándar de identificación de los beneficiarios que defina el adquirente.

4.3.3. Finalidad

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

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

En este sentido, dentro del proyecto de decreto se propone que las órdenes de transferencia o recaudo que ingresen a un sistema de pago de bajo valor se entenderán aceptadas y, en consecuencia, serán firmes, exigibles, irrevocables y oponibles a terceros cuando hayan cumplido los requisitos y controles de riesgo establecidos en el reglamento del mismo sistema. A su vez, las EASPBV definirán, dentro de su reglamento, el momento específico en el cual una orden de transferencia o recaudo cumple con los requisitos y controles de riesgo establecidos y en consecuencia se entiende aceptada.

5. PERIMETRO REGULATORIO

Durante el proceso de elaboración del proyecto de decreto y las discusiones sostenidas con la industria, fue de gran importancia determinar la naturaleza jurídica de las actividades desarrolladas por diferentes actores del

[26] Ver: Banco Central de la República Argentina, Comunicación "A" 6425, 10 de enero de 2018.

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

sistema de pagos con el fin de delimitar el marco sobre el cual recae la reglamentación propuesta. Vale la pena aclarar que lo aquí dispuesto no es fuente de derecho ni hace parte de la norma propuesta.

5.1 Facultades de regulación y supervisión

Respecto a las facultades de intervención normativa de la URF y las funciones de vigilancia e inspección de la Superintendencia Financiera, éstas se fundamentan constitucional y legalmente en las siguientes normas:

En cuanto a la regulación:

- El artículo literal d) numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia le otorga al Congreso de la República la función de hacer las leyes y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para efectos de regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

- Con base en las facultades otorgadas por el artículo 150 de la Constitución, el Congreso de la República expidió el artículo 6 de la ley 795 de 2003, incorporado actualmente al EOSF en su artículo 48 literal j.

  Según este artículo, el Gobierno Nacional tendrá las funciones de intervención en relación con las entidades financieras y aseguradoras sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria[27] y, en general, respecto de las entidades cuyas actividades consistan en el manejo, aprovechamiento y la inversión de recursos captados del público, entre otras, la de "regular los sistemas de pago y las actividades vinculadas con este servicio que no sean competencia del Banco de la República (…)"[28]

- En cuanto a las funciones de la URF, según el Decreto ley 4172 de 2011, ésta tienen como objeto la preparación de la normativa para el ejercicio de la facultad de reglamentación en materia cambiaria, monetaria y crediticia y de las competencias de regulación e intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, para su posterior expedición por el Gobierno nacional.

Y en lo que se refiere a la vigilancia e inspección:

- Según el numeral 24 del artículo 189 de la Constitución Política, le corresponde al Presidente de la República ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.

- Con base en la norma Constitucional, el artículo 72 de la ley 795 de 2003, incorporado al numeral 2 del artículo 325 del EOSF, estableció que le corresponde a la Superintendencia Bancaria[29] la vigilancia e inspección de las entidades que administren los sistemas de tarjetas de crédito o de débito, así como las que administren sistemas de pagos y compensación, según lo establezca el Gobierno Nacional.

[27] Hoy Superintendencia Financiera de Colombia
[28] Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, artículo 48 literal j.
[29] Hoy Superintendencia Financiera de Colombia

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

Como se puede observar, tanto las funciones de regulación del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y la URF, como las de vigilancia e inspección de la Superintendencia Financiera, se circunscriben exclusivamente a las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

En este sentido, para determinar las actividades del sistema de pagos que pueden ser objeto de intervención del regulador financiero y de vigilancia de la Superintendencia Financiera, debe determinarse primero si estas son de naturaleza financiera, bursátil, aseguradora o si estamos ante una actividad relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

5.2 Captación[30]

Para evaluar las actividades desarrolladas dentro del sistema consideramos conveniente primero introducir en este documento el concepto de captación masiva y su desarrollo.

De conformidad con el Decreto 1981 de 1988, hay captación masiva:

a) Si una persona natural o jurídica ha recibido dinero de más de 20 personas o, sin importar el número de personas, ha pactado 50 o más obligaciones o pasivos que impliquen la devolución del dinero sin dar a cambio un bien o servicio

b) Conjunta o separadamente una persona natural o jurídica haya celebrado, en un período de tres meses consecutivos, más de 20 contratos de mandato con el objeto de administrar dinero de sus mandantes en las modalidades de:

- Libre administración.
- Para invertirlos en títulos o valores a juicio del mandatario.
- Venta de títulos de crédito o de inversión con la obligación para el comprador de transferirle la propiedad de títulos de la misma especie, a la vista o en un plazo convenido y contra reembolso de un precio.

Y, si la suma de dichas operaciones supera el 50% del patrimonio líquido de la persona natural o jurídica que recibe el dinero o las mismas son el resultado de la realización de ofertas públicas o privadas a personas indeterminadas, o de haber utilizado cualquier otro sistema con efectos idénticos o similares al de haber realizado dichas ofertas.

Respecto al alcance los contratos de mandato, la Corte Constitucional[31] ha sostenido que *"(…) aunque la norma no se ocupa de definir la diferencia, se ha entendido que en los mandatos específicos es el propio inversionista (mandante) quien determina los bienes en los que deben invertirse los recursos y, por tanto, conserva un mayor margen de control sobre las operaciones; en los mandatos de libre inversión, en cambio, se deja en manos del mandatario la decisión final sobre el manejo de los recursos que se le confían. En ese orden de ideas, mientras estos últimos, cuando superan cierto margen, pueden quedar comprendidos como modalidades de captación masiva y habitual de dineros del público, ello no ocurre con los mandatos específicos de inversión (…)"*

"(…) Los mandatos específicos de inversión representan entonces una forma de captación de recursos que, en tanto otorgan al mandante el control sobre el destino final de su inversión, no queda comprendida como una modalidad de captación masiva y habitual de dineros del público (…)".

[30] Esta sección es tomada del estudio que realizó la firma Garrigues en el marco de una consultoría apoyada por el Banco Mundial para la URF.
[31] Sentencia C-882 de 2014

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

Por su parte, la Superintendencia de Sociedades[32] ha expresado que *"(…) En los mandatos específicos es el propio inversionista (mandante) quien determina los bienes en los que deben invertirse los recursos, representando así una forma de captación de recursos que, en tanto otorgan al mandante el control sobre el destino final de su inversión, no queda comprendida como una modalidad de captación masiva y habitual de dineros del público. En cuanto a los mandatos de libre inversión se deja en manos del mandatario la decisión final sobre el manejo de los recursos que se le confían (…)"*

Finalmente, la SFC ha sostenido que "*la captación es ilegal si es masiva según los anteriores criterios y si se ha adelantado por parte de personas no autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia o la Superintendencia de la Economía Solidaria*."[33]

A partir de lo anterior, puede afirmarse entonces que través de este decreto se estableció un perímetro regulatorio entre vigilados y no vigilados observando y estableciendo criterios de masividad y habitualidad dejando claro que dicha actividad en los términos mencionados se encuentra exclusivamente autorizada a entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Ahora, de acuerdo con el Decreto 4334 de 2008, que complementa el 1981 antes mencionado, hay captación masiva cuando se presenten hechos objetivos o notorios que a juicio de la Superintendencia de Sociedades, indiquen la entrega masiva de dineros a personas naturales o jurídicas, directamente o a través de intermediarios, mediante la modalidad de operaciones no autorizadas tales como pirámides, tarjetas prepago, venta de servicios y otras operaciones semejantes a cambio de bienes, servicios o rendimientos sin explicación financiera razonable.

En estos casos podrá optarse por una intervención administrativa tendiente, entre otras, a suspender de manera inmediata las operaciones o negocios de personas naturales o jurídicas que a través de captaciones o recaudos no autorizados. Este decreto establece un criterio más amplio para la determinación de la existencia de actividades de captación, en virtud del cual no se considera necesariamente el número de operaciones sino su finalidad.

En adición a lo anterior, debe resaltarse que aun cuando la norma no profundiza en ello, parece distinguir entre captación y recaudo. Ello sugiere que se ha construido un concepto distinto a la captación que es el recaudo autorizado, el cual partiría de la idea que el titular de los recursos ha autorizado su recolección.

5.3 Adquirentes y pasarelas agregadoras

En virtud de estos esquemas, los adquirentes y las pasarelas agregadoras de comercios para ventas presentes y no presentes acumulan recursos de terceros en sus cuentas mientras son transferidos a las cuentas de los comercios/beneficiarios del pago.

La relación jurídica subyacente al manejo de los recursos es la de un contrato de recaudo, donde el adquirente y pasarela agregadora recibe de otro actor del sistema de pagos[34] (por lo tanto no hay una devolución de recursos), los fondos resultantes de las órdenes de pago tramitadas a través del sistema de pago de bajo valor para posteriormente ser transferidos a las cuentas de los comercios o beneficiarios del pago. Se trata entonces de un mandato específico, donde los recursos transferidos a los comercios son el resultado de operaciones iniciadas como consecuencia de la venta de un producto o servicio.

[32] Oficio 220-006982 del 28 de enero de 2015
[33] Superintendencia Financiera de Colombia. ABC de la captación ilegal de recursos y otras actividades defraudatorias o no autorizadas.
[34] En el caso del adquirente éste recibe los fondos de parte del emisor, mientras en el caso de las pasarelas agregadoras estas reciben los recursos del adquirente. En consecuencia, teniendo en cuenta que los recursos finalmente transferidos provienen de terceros, no existe como tal una devolución de recursos.

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

En consecuencia, el recaudo realizado por los adquirentes y las pasarelas agregadoras no constituyen captación masiva de recursos del público, por lo que quienes realicen estas actividades no deberán ser necesariamente entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera. Esto no implica que las entidades vigiladas por esta Superintendencia no puedan desarrollar esta actividad.

Desde el punto de vista regulatorio, ni los adquirentes no financieros ni las pasarelas agregadoras podrán ser regulados por el Ministerio de Hacienda ni la URF ya que no se trata de una actividad financiera, bursátil ni aseguradora, ni está relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

5.4 Emisores de medio de pago con recursos propios[35]

Este esquema supone el otorgamiento de créditos con recursos propios por parte de entidades que no se encuentran sujetas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera para la adquisición de productos o servicios en distintos establecimientos de comercio.

En algunos casos el crédito únicamente puede ser utilizado en los almacenes de quien provee el servicio. En otros, se incluye un portafolio de aliados que reciben el medio de pago.

No se han identificado riesgos relacionados con una potencial captación de recursos en la medida en que la colocación se da con recursos propios y no se está adelantado una actividad de captación bajo ninguna modalidad. En consecuencia, al no realizar ninguna actividad financiera, aseguradora o bursátil, ni captar recursos del público, los emisores de crédito con recursos propios no pueden ser regulados por esta Unidad. Les aplicará las normas que la autoridad competente defina.

5.5 Sistemas de pago cerrados

Por sistemas de pago cerrados entendemos aquellos en los cuales una entidad, distinta al vendedor o proveedor directo del bien o el servicio o persona beneficiaria del pago, recibe previamente un valor monetario, otorga un cupo crédito u ofrece cualquier otro activo, que mediante cualquier instrumento de pago por él emitido puede ser utilizado posteriormente para comprar bienes o servicios en un conjunto o red de comercios por él adquiridos, o hacer transferencias electrónicas a otras personas, sin requerir de una entidad administradora del sistema de pago de bajo valor que desarrolle la actividad de compensación y liquidación.

En la práctica, estos modelos de negocio corresponden a los llamados monederos y en otros países se asimilan a los emisores de moneda electrónica.

Respecto a estos modelos de pago la Superintendencia Financiera se ha pronunciado en los siguientes términos: "*…es importante resaltar que, en todo caso, el recaudo de los recursos debe corresponder a la persona natural o jurídica que comercializa los distintos bienes o servicios y no por un tercero, ya que este último evento implicaría la administración de recursos de terceros de manera masiva, actividad que sólo puede ser desarrollada por entidades vigiladas por este Organismo y expresamente autorizadas para tales efectos por las normas que regulan sus actividades*"[36]. Por lo tanto, los administradores de estos sistemas de pago cerrados, al incurrir en captación masiva, debe ser autorizada para tales efectos por la Superintendencia Financiera. En este caso, a estas entidades les serán aplicables las normas de la licencia mediante la cual operen.

[35] Esta sección es tomada del estudio que realizó la firma Garrigues en el marco de una consultoría apoyada por el Banco Mundial para la URF.

[36] Superintendencia Financiera de Colombia, Concepto 2012021788-002 del 27 de marzo de 2012

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

Ante esto, las empresas de tecnología han optado por suscribir alianzas con entidades financieras vigiladas, de forma tal que los recursos captados sean depositados en estas. En estos modelos, el consumidor financiero puede realizar sus transacciones desde la página web o APP de la empresa de tecnología, afectando el medio de pago emitido por la entidad vigilada. En consecuencia, la página web o APP de la empresa de tecnología se convierte en un canal por medio del cual la entidad financiera presta sus servicios a sus consumidores financieros.

La regulación de este canal corresponde a la de la corresponsalía digital, que actualmente se encuentra en trámite de expedición normativa por parte de la URF y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5.6 Venta anticipada

A diferencia de los sistemas de pago cerrados, en la venta anticipada es el vendedor o proveedor del bien o servicio quien recibe previamente un valor monetario u otorga un cupo de crédito que puede ser posteriormente utilizado, exclusivamente en su comercio, para adquirir bienes o servicios.

Según la Superintendencia Financiera, en el concepto ya citado, este modelo no implica administración de recursos de terceros de manera masiva, siempre y cuando no se contemple para ningún efecto la restitución de dinero en forma total o parcial. En consecuencia, esta actividad podrá ser desarrollada por personas no vigiladas por la Superintendencia Financiera, y su régimen corresponderá al que fijen las autoridades competentes.

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

6. BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BIS (2012) Innovations in retail payments. CPMI

BIS (2012) Principles for financial market infrastructures. CPSS

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

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

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

Capgemini (2017) Challenges & Opportunities for Merchant Acquirers.

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

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

Decreto Único 2555 de 2010.

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

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

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

El emprendimiento es de todos
Minhacienda

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PSR (2014) Access to payment systems.

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

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

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

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

SFC (2019) Informe de Operaciones. Primer Semestre de 2019.

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

URF (2018) Estudio sobre los sistemas de pago de bajo valor y su regulación. Disponible en www.urf.gov.co

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

Envíe sus comentarios hasta el 31 de enero de 2020, a los correos electrónicos jose.torres@urf.gov.co y emartine@urf.gov.co

El emprendimiento es de todos
Minhacienda