

DOCUMENTO TÉCNICO

Arquitectura financiera abierta en Colombia

Camilo Hernández^a, Paola Peña^{b*} y Estela Martínez^b

^a Subdirector de Desarrollo de Mercados

^b Asesores

Unidad de Regulación Financiera
Bogotá D.C., Colombia, mayo de 2022

Resumen

El sistema financiero atraviesa un proceso de transformación profundo y se enfrenta a una dinámica competitiva distinta, con mayor diversidad de actores y un consumidor financiero con elevadas expectativas de personalización y valor agregado en su interacción con el sistema. En respuesta, las entidades vienen ajustando sus modelos para distribuir sus productos en ecosistemas, complementar su oferta con productos de terceros y ampliar su portafolio comercializando servicios de tecnología e infraestructura.

El acceso a los datos del consumidor es un habilitador para todas estas dinámicas. Diversos países desarrollados y emergentes han adoptado diferentes desarrollos legales y regulatorios para acelerar la apertura a los datos.

Amparados en el marco normativo vigente y en los avances del mercado, se propone una intervención regulatoria basada en principios y reglas generales que enmarquen la arquitectura financiera abierta en Colombia y promueva una mayor competencia, inclusión y eficiencia en la prestación de servicios financieros.

En general la propuesta busca: i) precisar las reglas aplicables al tratamiento de datos por parte de las entidades financieras; ii) promover el desarrollo de ecosistemas digitales, iii) impulsar la comercialización de tecnología e infraestructura financiera por parte de las entidades vigiladas; (iv) reglamentar la iniciación de pagos como nueva actividad del sistema de pagos; y, v) fortalecer los estándares de protección al consumidor en la era digital.

CONTENIDO

1. Introducción
2. Intercambio de información del consumidor financiero
 - 2.1 Definiciones
 - 2.2 Actividad de iniciación de pagos
 - 2.3 Modelos regulatorios
3. Digitalización de la prestación de servicios financieros
 - 3.1 Nuevo contexto competitivo
 - 3.2 Protección al consumidor financiero en la era digital
4. Caso Colombia
 - 4.1 Avances en la transformación financiera
 - 4.1.1 Apertura de datos
 - 4.1.2 Ecosistemas digitales
 - 4.1.3 Iniciación de pagos
 - 4.2 Análisis frente al marco legal y regulatorio aplicable
 - 4.2.1 Apertura de datos del consumidor financiero
 - 4.2.1.1 Legislación aplicable y principios rectores
 - 4.2.1.2 Conclusiones frente al análisis de la legislación aplicable
 - 4.2.2 Consideraciones frente a la regulación de las plataformas digitales y protección del consumidor financiero
 - 4.2.3 Consideraciones frente a la regulación de la iniciación de pagos
5. Propuesta regulatoria
 - 5.1 Tratamiento de datos por parte de las entidades vigiladas por la SFC
 - 5.2 Ecosistemas digitales y finanzas embebidas
 - 5.3 Comercialización de tecnología e infraestructura financiera a terceros
 - 5.4 Estándares
 - 5.5 Iniciación de pagos
 - 5.6 Otras disposiciones
6. Comentarios del Público
 - 6.1 Comentarios incluidos
 - 6.2 Comentarios no incluidos
7. Recomendaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio
8. Pronunciamiento del Banco de la República
9. Agradecimiento
10. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Impulsado por la digitalización de la sociedad y el creciente uso de tecnologías emergentes, el sistema financiero atraviesa un proceso de transformación profundo y se enfrenta a una dinámica competitiva distinta, con mayor diversidad de actores y un consumidor financiero con elevadas expectativas de personalización y valor agregado en su interacción con el sistema. En respuesta a estas demandas, las entidades financieras vienen ajustando sus modelos para distribuir productos y servicios en ecosistemas propios o de terceros y ampliar el portafolio con servicios de tecnología e infraestructura que les permite agregar valor y fortalecer su competitividad de cara a competidores tradicionales y nuevos como las FinTechs y las BigTechs.

El intercambio de información del consumidor es un habilitador de estas dinámicas. La posibilidad de que el consumidor utilice su información de forma más activa, autorizando a su entidad financiera para el tratamiento de sus datos frente a terceros, promueve el surgimiento de modelos colaborativos y permite a las entidades profundizar el perfilamiento de sus usuarios y ofrecer mejores servicios.

En los últimos años diversos países han adoptado diferentes aproximaciones legales y normativas para acompañar la adopción de las finanzas abiertas de forma ordenada. Las autoridades han venido definiendo obligaciones y estándares bajo los cuales la información financiera es tratada por el mercado y más recientemente se ha empezado a profundizar las discusiones sobre cómo promover una mayor usabilidad y aprovechamiento de dicha data, al tiempo que se revisa la necesidad de definir reglas particulares frente a los esquemas colaborativos con el fin de brindar un marco de operación acorde con el nuevo contexto competitivo.

Dado lo anterior el documento de política pública 2020-2025 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público *Para un mayor desarrollo del sistema financiero*, propuso avanzar en la implementación de la arquitectura financiera abierta a través de un modelo voluntario. En desarrollo de esto, la Unidad de Regulación Financiera (URF) publicó en diciembre de 2020 un estudio que resumía los conceptos generales del *Open Banking*, describía algunos referentes regulatorios internacionales e incorporaba unas reflexiones iniciales sobre su implementación en Colombia. A partir de dicho insumo, y con el acompañamiento de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y el apoyo técnico del Banco Mundial¹, la Unidad adelantó un esquema de trabajo participativo con el fin de conocer los avances y desafíos en la profundización de dicho estándar en el país².

A partir de este recorrido, la URF publicó en octubre de 2021 para comentarios una propuesta encaminada a reglamentar la arquitectura financiera abierta bajo un enfoque de *Open Finance*. La propuesta abarcaba cuatro propósitos: i) precisar las reglas aplicables al tratamiento de datos por parte de las entidades financieras; ii) promover el desarrollo de ecosistemas digitales y la comercialización de tecnología e infraestructura financiera por parte de las entidades vigiladas; (iii) reglamentar la iniciación de pagos como nueva actividad del sistema de pagos; y, iv) fortalecer los estándares de protección al consumidor en la era digital.

La Unidad agradece a todas las entidades financieras, asociaciones gremiales y demás entidades que participaron en la ronda de comentarios, la cual fortalece el proceso de construcción normativa. El presente documento describe las modificaciones frente a la propuesta y presenta el proyecto regulatorio definitivo mediante el cual busca fortalecer la competencia, inclusión y eficiencia en la prestación de servicios financieros.

En paralelo al trámite de expedición normativo del esquema de *Open Finance*, la URF avanzará conjuntamente con otras autoridades en un segundo frente denominado *Open Data*, con el fin de promover el intercambio de información con entidades no financieras de manera estandarizada y segura para consolidar el ecosistema datos abiertos y potenciar sus beneficios.

¹ En desarrollo de la asistencia técnica la URF recibió insumos técnicos por parte del equipo del IFC y de la firma Garrigues. La asistencia fue provista con recursos de la Cooperación Suiza (SECO).

² El esquema se desarrolló entre Enero y Septiembre de 2021 e incluyó varias rondas de comentarios, foros de discusión y mesas de trabajo tanto con actores locales, internacionales, entidades multilaterales y autoridades. Ver Anexo 1.

2. INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN DEL CONSUMIDOR FINANCIERO

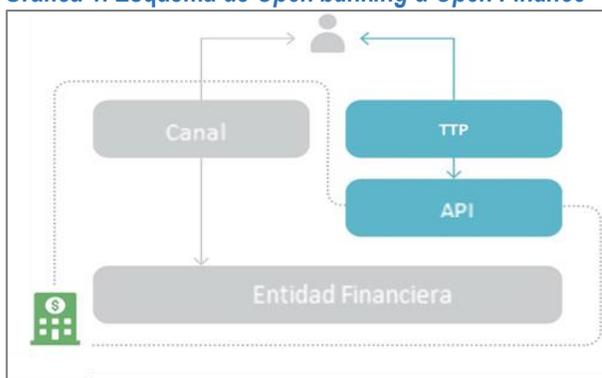
2.1 Definiciones

El *open banking* u *open finance* se refiere a la práctica en la cual los establecimientos bancarios y otro tipo de entidades financieras, respectivamente, abren sus sistemas para que la información de los consumidores pueda ser compartida de forma estandarizada con otras entidades financiera o con terceros, con la autorización del cliente y con el objetivo de que dichas entidades provean servicios a dichos clientes.

El acceso a la información se realiza a través de interfaces denominados Application Programming Interfaces (APIs), cuyas características operativas y tecnológicas permiten una comunicación simplificada entre las partes. A los terceros que acceden a la información se les denomina genéricamente TPP (Third Party Providers), muchos de los cuales son sociedades no financieras especializadas en el desarrollo de servicios tecnológicos (BIS, 2019).

Así, mientras que en el modelo clásico la entidad financiera es la única que conoce, procesa y almacena los datos del cliente, bajo la arquitectura abierta, el consumidor gana control y autonomía sobre sus datos y tiene a su disposición nuevas formas para compartir su información con otras entidades financieras y terceros. Más aún, en el modelo clásico los únicos canales habilitados para consultar y disponer de la información y de los recursos del consumidor son aquellos operados por la entidad financiera, con el nuevo estándar se amplía a otros canales provistos por terceros (gráfica 1).

Gráfica 1. Esquema de *Open banking* u *Open Finance*



Fuente: Tesobe (2019)

Generalmente los TPP ofrecen servicios de iniciación de pagos³ y de agregación de cuentas sobre los cuales se proveen servicios auxiliares⁴. Con el tiempo, esta práctica se ha complementado con el desarrollo de portales abiertos mediante los cuales las entidades exponen APIs a terceros con información pública, como la ubicación de oficinas o cajeros, o privada, como la referente a la identidad de sus consumidores. Estas dinámicas se han acentuado en un contexto en el cual cada vez más las entidades utilizan los APIs como herramienta interna para facilitar la interacción entre sus áreas o con filiales de su grupo con el fin de reducir costos y aumentar su eficiencia operativa.

Esta arquitectura se ha ido generalizando de manera transversal a los diferentes tipos de entidades financieras, no solo los bancos, en una práctica denominada *Open Finance* y la cual incluye información de otros productos

³ El TPP inicia una orden de pago con cargo a un medio de pago que reposa en un establecimiento bancario, previa autorización del titular. A este tipo de servicios también se les denomina servicios de lectura y escritura (Read-write services)

⁴ En este caso se usa la información para originar otros servicios de naturaleza financiera, como el otorgamiento de un crédito, o no financieros, como el servicio de consolidación y análisis de la información del consumidor. A estos servicios también se les denomina servicios de lectura (Read-only services).

como inversiones y seguros⁵. En la medida en que se avanza en la digitalización de la economía, este concepto se amplía a otras entidades públicas y sectores como el de telecomunicaciones o servicios públicos bajo una práctica conocida como *Open Data* u *Open Society*⁶.

La adopción de nuevos hábitos digitales y un marcado movimiento hacia los canales en línea durante la pandemia aceleraron la adopción de la arquitectura abierta en diferentes regiones. Los consumidores y las empresas ahora pasan más tiempo en internet (sea ofreciendo productos y servicios, o consumiéndolos) y demandan mayores niveles de conveniencia, elección y flexibilidad en sus relaciones financieras (Mckinsey Company, 2021 (a)). En Inglaterra, en los primeros 6 meses de 2020, el número de usuarios de *open banking* se duplicó alcanzando los 2 millones, y para agosto de 2021 el número había aumentado a 4 millones⁷.

El *open banking* u *open finance* aporta múltiples beneficios para las partes y sirve de instrumento para impulsar la competencia, innovación y eficiencia en la prestación de los servicios financieros. En particular permite a las entidades financieras profundizar su interacción con terceros para profundizar el perfilamiento de sus clientes, alcanzar nuevos segmentos, mejorar su experiencia y ofrecerles servicios más ajustados a sus necesidades. Al mismo tiempo, permite a los terceros trabajar en alianza con las entidades financieras para integrar los servicios financieros en sus plataformas y portafolio de servicios, de tal forma que se agrega valor al usuario y se fortalece su relacionamiento (BIS, 2020).

En el agregado, se aprovechan en mayor escala las ventajas comparativas de cada sector, se eleva la eficiencia operativa y se acelera la inclusión de segmentos desatendidos y el uso de aquellos usuarios que ya cuentan con productos financieros pero que no los utilizan activamente. El impacto económico del *open finance* en la próxima década se estima en 1.5% del PIB en la Unión Europea y Estados Unidos y hasta en 4% en países emergentes como India (Mckinsey Company, 2021 (b)).

Sin perjuicio de los beneficios, estas dinámicas generan riesgos frente a la potencial pérdida o mal uso de la información. En la experiencia internacional, las regulaciones adoptadas se enfocan en reforzar las obligaciones y estándares frente a la seguridad de la información de los usuarios. Las diferentes aproximaciones normativas se describen más adelante en este documento.

2.2 Actividad de iniciación de pagos

El servicio de iniciación de pagos (Payment Initiation Service o PIS) se entiende como aquel mediante el cual el usuario inicia una transferencia de recursos de su cuenta por medio de un tercero, diferente de su entidad financiera. Esta actividad fue definida por primera vez en la regulación europea de pagos PSD2 y desde entonces se ha venido replicando en diversas jurisdicciones como una práctica central dentro de la arquitectura financiera abierta.

La iniciación de pagos como actividad se predica exclusivamente del mundo de las transferencias electrónicas, no de las tarjetas, y su beneficio es que hace posible las transferencias en ambientes digitales sin tener que dirigirse a los canales de la entidad financiera, lo cual mejora la experiencia del consumidor.

El iniciador de pagos es un tercero, distinto a la entidad emisora, el cual, previa autorización del usuario, envía a la entidad emisora la orden de transferencia para ser iniciada desde la cuenta del usuario a otra cuenta. Una vez la entidad emisora recibe la orden de pago, y verifica su autenticidad, ejecuta la orden a través del sistema de pago de bajo valor tras lo cual los fondos son recibidos por la entidad receptora.

⁵ Open Banking: advising customer-centricity – Analysis and overview. Open Banking Working Group – Euro Banking Association. 2017. Disponible en: https://www.abe-eba.eu/media/azure/production/1355/eba_open_banking_advancing_customer-centricity_march_2017.pdf

⁶ Open Data. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia – MinTIC. Disponible en: <https://mintic.gov.co/portal/inicio/5664:Open-Data>

⁷ The OBIE Highlights – August 2021. Open Banking Implementation Entity.

En consecuencia, el iniciador de pagos no administra ni accede a los recursos del usuario. Su función se circunscribe a ofrecerle al usuario el servicio de transmisión de órdenes de pago a su entidad financiera. En desarrollo de esta función el tercero iniciador tiene una relación directa con el usuario.

Existen dos modalidades generales bajo las cuales se presta este servicio. La primera es el modelo bilateral, en el cual el iniciador (denominado Payment Initiation Service Provider (PISP)) es contratado por una entidad emisora para que ofrezca servicios de iniciación de pagos a sus usuarios. Bajo este modelo el iniciador es un proveedor de servicios de pago elegido por la entidad emisora y por tanto los términos y condiciones de conexión y funcionamiento se definen entre las partes. Este modelo dificulta la interoperabilidad, toda vez que para habilitar las transferencias entre todos los participantes del sistema de pagos se requiere que el iniciador tenga relaciones bilaterales con cada uno de ellos.

La segunda se refiere al modelo interoperable, en el cual el PISP se conecta al sistema de pagos (ACH) y puede remitir las órdenes de pagos a través de la infraestructura y conexiones existentes en la ACH con todos los participantes del sistema (Gráfica 2). El modelo garantiza la interoperabilidad y escalabilidad de la iniciación de pagos y se generan economías de escala y de alcance derivadas de la existencia de una única instancia central, encargada de definir los estándares operativos que garanticen la transaccionalidad del sistema sin tener que incurrir en conexiones bilaterales adicionales (BIS, 2020). La evidencia sugiere que bajo dicho enfoque el servicio de iniciación de pagos contribuye en el desarrollo del sistema de pagos⁸.

Sin embargo, deben establecerse reglas de seguridad y gobernanza que garanticen que las entidades participantes del sistema de pagos reciban y ejecuten las ordenes de los iniciadores de manera eficiente. En la experiencia internacional se observan reglas que mitigan los riesgos específicos de la actividad de iniciación de pagos, así:

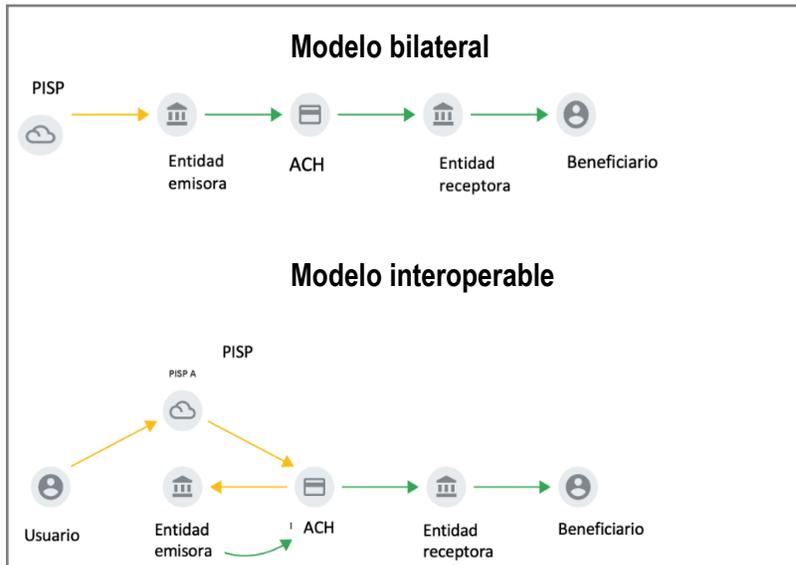
- **Riesgos de seguridad y privacidad de la información:** Existen disposiciones principalmente en el tratamiento de datos del usuario por parte de PISP, quien puede tener acceso a datos tales como las cuentas bancarias del usuario y sus claves. Para mitigar este riesgo se establecen normas que obligan al iniciador a contar con medidas que garanticen que la información del usuario no sea accesible a terceros no autorizados ni se les permite a los iniciadores solicitar y/o almacenar más información que la necesaria para la iniciación de pagos.
- **Riesgo de suplantación y fraude:** Al ser iniciada la transferencia por un tercero distinto a la entidad financiera aumenta el riesgo que se presenten suplantaciones o fraudes. Se obliga al PISP a contar con la autorización del usuario para cada una de las órdenes de pago que se vayan a iniciar. Así mismo se requieren reglas de autenticación reforzada por parte de las entidades financieras.
- **Riesgo reputacional:** En caso de falla del servicio del PISP, el usuario puede relacionar la falla con la entidad emisora o con el comercio. Por lo tanto, típicamente se ordena al PISP informar al usuario sobre el alcance y términos de prestación de sus servicios y se requiere desarrollar adecuadas políticas y procedimientos de atención al usuario.
- **Riesgo operacional:** En caso de falla del servicio del PISP la entidad emisora no puede iniciar pagos a través de este canal. Por el lado del comercio, la falla en el servicio puede hacerle perder ventas. Existen por tanto reglas de responsabilidad en caso de órdenes defectuosas bien sean responsabilidad del PISP o de la entidad emisora. Se establece la obligación al PISP de contar con mecanismos de control para gestionar riesgos operativos y de seguridad y en algunos casos, como la Unión Europea,

⁸ En India la introducción de PISPs está correlacionada con un crecimiento exponencial en la masificación de los pagos entre 2016 y 2020. Ver: National Payments Corporation of India, UPI Product Statistics, disponible en: <https://www.npci.org.in>.

se establece una presunción de culpa en cabeza del iniciador de pago por toda orden de pago ejecutada indebidamente.

- **Protección al consumidor:** Al ser el PISP quien atiende al cliente éste debe brindar información completa y oportuna frente al usuario respecto a los servicios que presta, las condiciones, tarifas, etc.

Gráfica 2. Modelos del servicio de iniciación de pagos



Fuente: GooglePay 2021.

2.3 Modelos regulatorios

Algunos países como los de la Unión Europea, Reino Unido y Brasil han implementado el modelo de *open banking* u *open finance* de forma obligatoria, exigiendo que las entidades habiliten el acceso a los datos del consumidor financiero por parte de terceros. Allí las autoridades han definido el modelo de forma explícita y detallada, determinando los roles y obligaciones de las entidades y de los terceros, fijando estándares tecnológicos y operativos particulares para indicar la forma en que dicha interacción se debe dar. Usualmente estos modelos requieren la puesta en marcha de infraestructuras centralizadas y comprenden fases de implementación altamente reguladas y supervisadas por las autoridades.

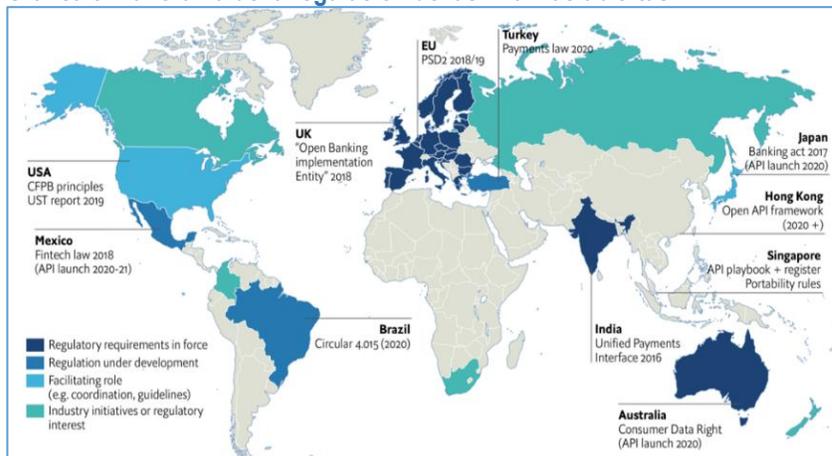
En contraste, en otros países como Singapur, Nueva Zelanda y Hong Kong⁹, la adopción ha sido voluntaria, basada en las habilitaciones generales previstas en los regímenes de protección de datos, y las autoridades financieras han aportado algunas reglas y principios orientadores que buscan promover la adopción bajo altos estándares de seguridad de la información. Finalmente, existen países como Estados Unidos en donde la implementación del modelo ha sido impulsada desde la industria, bajo los estándares y mecanismos previstos por las mismas entidades vigiladas.

Dadas las diferencias conceptuales, los modelos comparten algunos componentes y estándares. Por ejemplo, puede existir un modelo voluntario en donde se regule un estándar único de API para las entidades financieras participantes (Ej.: Nueva Zelanda), así como pueden existir modelos obligatorios donde no se regule un estándar único (Ej.: Unión Europea) (Ver Anexo 2).

⁹ Hong Kong Monetary Authority. Open API Framework for the Hong Kong Banking Sector. 2018. Available at: <https://www.hkma.gov.hk/media/eng/doc/key-information/press-release/2018/20180718e5a2.pdf>

A la par de la digitalización financiera se observa una mayor adopción de esquemas de finanzas abiertas, tanto en países desarrollados como emergentes. Cada vez surge mayor interés de parte de las autoridades en torno a los beneficios que aportan estos esquemas en materia de mayor profundización financiera y por tanto crece la tendencia hacia su reglamentación (Gráfica 3).

Gráfica 3. Panorama de la regulación de las finanzas abiertas



Fuente: BBVA (2020)

A modo de referencia, a continuación se hace un recuento general de la regulación adoptada en algunas jurisdicciones:

- Reino Unido:** El primer esquema reglado y obligatorio de arquitectura abierta en el mundo se encuentre en el Reino Unido, dónde la autoridad de competencia (CMA por sus iniciales en inglés) ordenó a los bancos más grandes a compartir la información de sus usuarios con terceros para promover la competencia. Actualmente, la iniciativa es liderada por la Open Banking Implementation Entity (OBIE), quien fijó tres objetivos centrales a tener en cuenta durante el despliegue de open banking: competencia, innovación y transparencia.

La OBIE cuenta con 3 roles que pueden ser recogidos de la siguiente manera: (a) actividades de supervisión del ecosistema, (b) generación de estándares y promoción de la adopción de los mismos, (c) proveer servicios e infraestructura para el funcionamiento del open banking.

Si bien la disposición cubre a las principales entidades bancarias, el estándar se ha ido escalando a otros participantes. Actualmente existen más de 300 fintech que han solicitado hacer parte del esquema y 100 establecimientos bancarios que ya han adoptado los estándares de APIs definidos. El modelo registra un crecimiento mensual de 30% en el número de consumidores que deciden participar.

- Singapur:** La Autoridad Monetaria de Singapur (MAS por sus iniciales en inglés) ha jugado un rol fundamental en la promoción de open banking en dicho país bajo una aproximación voluntaria que incluye tanto a entidades vigiladas como a entidades no vigiladas.

Una de las medidas de MAS fue la construcción de la guía “*Financial World: Finance-As-A Service API Playbook*”¹⁰ en colaboración con la industria. En dicha guía se incluyeron numerosas propuestas en materia de gobernanza, principios y requisitos mínimos de seguridad relevantes para el desarrollo adecuado de la arquitectura abierta en el país¹¹. Como complemento, MAS impulsó una medida no

¹⁰ Disponible en: <https://abs.org.sg/docs/library/abs-api-playbook.pdf>

¹¹ Ver: Application Programming Interfaces <https://www.mas.gov.sg/development/fintech/technologies---apis>

regulatoria denominada APIX la cual sirve como plataforma colaborativa para facilitar la interacción entre las entidades tradicionales y las fintech. En la plataforma se encuentran, entre otras herramientas, un *marketplace* de APIs y un *sandbox* para experimentar el desarrollo y uso de APIs¹².

- **México:** Con la expedición de la Ley Fintech de México¹³ el país avanzó, entre otros temas, en la implementación de un modelo obligatorio de banca abierta. En desarrollo de esta disposición las autoridades dividieron la estrategia en tres frentes de trabajo: (a) datos financieros abiertos o públicos (ubicación de cajeros, sucursales, productos y servicios financieros ofrecidos), (b) datos agregados (información estadística que tienen las entidades vigiladas y que por su naturaleza y procesamiento no puede ser desagregada), y (c) datos transaccionales (aquellos relacionados con el uso de servicios financieros por parte de los consumidores financieros)¹⁴.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y el Banco Central son las autoridades encargadas de definir los estándares necesarios para garantizar la interoperabilidad entre los diferentes actores, así como de fijar las reglas necesarias para permitir las contraprestaciones económicas que pueden cobrar las entidades al momento de transferir la información. En junio de 2021 inició la primera fase con la publicación de la regulación de parte del CNBV frente a la transferencia de información considerada poco sensible, como la ubicación de cajeros, sucursales, los productos ofrecidos por las entidades, entre otros.

- **Brasil:** El Banco Central de Brasil (BCB) ha venido desarrollando una agenda de trabajo en favor de la digitalización desde la emisión de reglas obligatorias para la portabilidad de datos en 2014. Sobre esta base adoptó un modelo obligatorio de open banking, mediante el cual un grupo de entidades vigiladas deben compartir la información de sus consumidores con el fin de impulsar la innovación, promover la competencia, aumentar la eficiencia de las entidades vigiladas, y promover nuevas y mejores relaciones con los consumidores financieros.

La estrategia fue dividida en cuatro fases que cuentan con un orden cronológico. En las primeras dos fases se trata en específico la apertura de información, mientras que en la tercera se trata la iniciación de pagos y en la cuarta de incluyen otros productos financieros (escalando el modelo a *open finance*) y se completa la apertura de toda la información transaccional de los clientes.

La primera fase entró en vigencia en febrero de 2021 y allí se estableció la apertura de información pública relacionada con canales (corresponsales, oficinas, aplicaciones, páginas web, etc.) y los productos financieros de las entidades vigiladas más grandes de dicho país. En la segunda fase, que entró en vigencia en agosto de 2021, se ordenó la apertura de la información relacionada con el proceso de *onboarding* de los clientes y su información transaccional¹⁵. Tan sólo dos meses después, en octubre de 2021 el BCB dio apertura a la tercera fase, en la cual se establecieron las reglas relativas a la iniciación de pagos. Finalmente, en el mes de diciembre de 2021 se dio inicio a la cuarta fase, con la cual Brasil está avanzando hacia un esquema de *open finance* con el fin de que la información de otros productos financieros (inversiones, seguros, mercado cambiario y pensiones) pueda ser consultada por los participantes del ecosistema y así se potencien los beneficios observados en las primeras fases de la arquitectura financiera abierta.

¹² Ver: <https://apixplatform.com/about#who-we-are>

¹³ Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión – Estados Unidos Mexicanos. Ley para regular las instituciones de tecnología financiera – DOF 09-03-2018. Artículo 76 y concordantes. Disponible en: https://static1.squarespace.com/static/58d2d686ff7c50366a50805d/t/5ac450630e2e72d53c20f091/1522815078233/LRITF_090318.pdf

¹⁴ Es de resaltar que, en el caso mexicano, las autoridades decidieron dejar por fuera de la estrategia de Open Banking la iniciación de pagos.

¹⁵ Banco Central do Brasil. 2021. Open Banking. Disponible en: https://www.bcb.gov.br/en/financialstability/open_banking

Transversal a las cuatro fases planteadas, el BCB definió varios principios rectores de la estrategia, estos son: transparencia, calidad, seguridad y privacidad de la información, trato no-discriminatorio, reciprocidad e interoperabilidad. El papel del BCB ha sido el de orquestar e implementar la estrategia mediante intervenciones regulatorias (definición de participantes, reglas de gobernanza, aprobación de estándares propuestos por mesas de trabajo, etc.) y no regulatorias (creación de espacios en los que la industria discuten y definen los estándares precisos para compartir información entre los participantes).

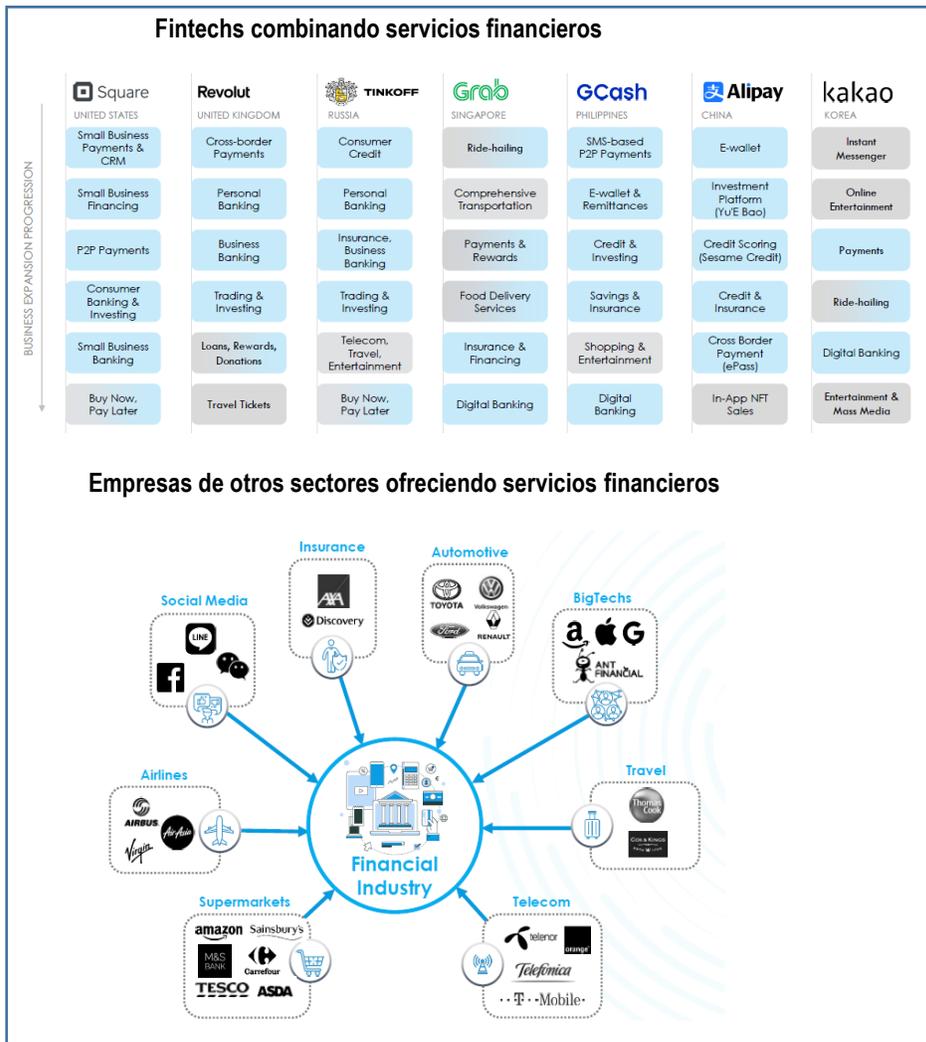
3. DIGITALIZACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS FINANCIEROS

3.1 Nuevo contexto competitivo

La digitalización de la sociedad y el creciente uso de tecnologías emergentes ha promovido en el sistema financiero un proceso de transformación profundo. Hoy existe una mayor diversidad de actores; por un lado, agentes financieros altamente especializados y digitales como los *neobancos*, por el otro el surgimiento de grandes jugadores, como las *bigtech*, con modelos de operación en donde los servicios financieros son un complemento embebido dentro de su oferta de servicios.

Actores provenientes de diversas industrias han buscado nuevas formas de ampliar el valor agregado a sus usuarios, mediante la oferta de productos financieros complementarios a sus propios servicios. Hoy es común encontrar supermercados, aerolíneas, empresas de telefonía y las llamadas *super apps* que han realizado alianzas con entidades financieras para ofrecer en un mismo portal servicios de créditos, seguros y depósitos, entre otros. Esta combinación de servicios mejora el acceso y uso de los servicios financieros (gráfica 4).

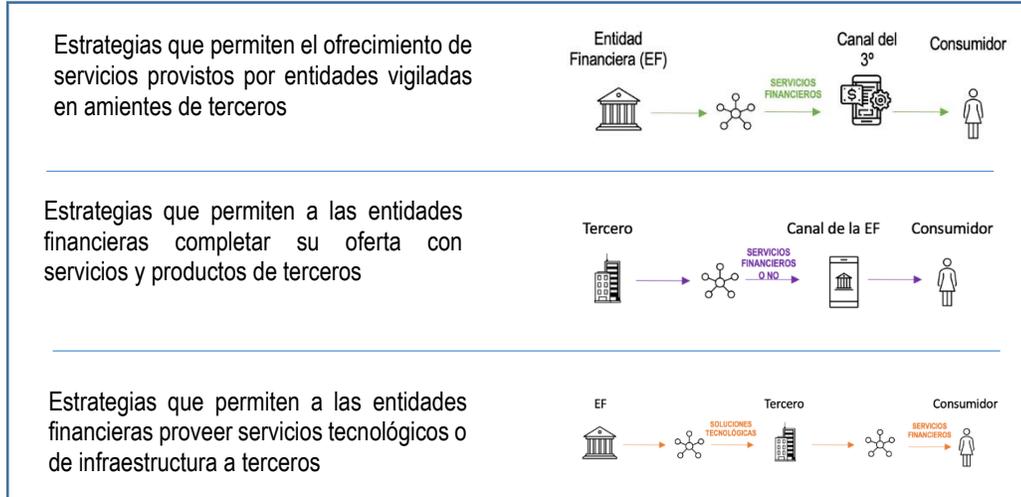
Gráfica 4. Nuevo contexto competitivo



Fuente: WhiteSight (2021) Finance-as-a-Lifestyle.

En respuesta a este nuevo contexto, las entidades financieras vienen ajustando sus modelos para distribuir productos y servicios en plataformas electrónicas propias o de terceros, complementar su oferta con productos de terceros y ampliar su portafolio comercializando servicios de tecnología e infraestructura. Estas dinámicas conocidas como las finanzas embebidas y *banking as a service* son cada vez más relevantes (gráfica 5).

Gráfica 5. Estrategias que favorecen la digitalización de la prestación de servicios financieros



El esquema de *open finance* es un habilitador de estas dinámicas, no solo porque a partir del intercambio de la data es posible profundizar el perfilamiento de los usuarios y agregar valor a sus servicios sino porque además permite plantear oportunidades de colaboración entre los participantes, muchas de las cuales operativamente se materializan mediante el uso de APIs. En efecto, entre más amplia sea la circulación y estandarización del intercambio de los datos, mayor resulta ser el valor de la arquitectura abierta. Pasar de iniciativas bilaterales a la construcción de estrategias integradas en el ecosistema, permite ampliar los casos de uso, ofrecer ventajas tangibles al consumidor frente al uso de su información y por esa vía lograr mayor escala e impacto (McKinsey Global Institute (2021 (b))).

No obstante, los modelos de intermediación colaborativos con participación de agentes no financieros en la cadena de valor demandan un monitoreo frente a posibles nuevas fuentes de riesgo (ECB, 2021) y empiezan a generar discusiones regulatorias y de política relevantes (OECD, 2020). Si bien desde el perímetro financiero son claras las obligaciones y deberes de las entidades frente al consumidor, la discusión gira en torno a si resulta conveniente generar una intervención regulatoria explícita frente a estas nuevas realidades o si, por el contrario, se debe ir gestionando con base en la normatividad vigente mediante autorizaciones caso a caso.

A su vez, se ha cuestionado la necesidad de expandir el perímetro regulatorio a toda la cadena o centrarse específicamente en las actividades financieras, migrar hacia un enfoque normativo orientado en las actividades y no en las entidades, y si es o no necesario definir estándares y quien debería hacerlo, si las autoridades o el mercado (Gojón S., 2020).

3.2 Protección al consumidor financiero en la era digital

El COVID-19 afectó de manera significativa la forma en la que los consumidores interactúan con los diferentes sectores de la economía. En encuestas realizadas en más de 45 países durante la pandemia se encontró que los usuarios se han volcado hacia lo digital en prácticamente todas las categorías de consumo (McKinsey & Company, 2020 (b)). Se estima que, en 2020, del total de interacciones que tuvieron las empresas de los diferentes sectores con el usuario, el 58% fueron digitales frente a un 20% en el 2017 (WhiteSight, 2021).

La digitalización ha puesto al cliente en el centro del negocio financiero, con unos servicios gestionados por el mismo y en un mercado con oferta de servicios financieros nutrida que exigen a los prestadores de los servicios financieros innovación constante y mejoras en la atención al usuario¹⁶. El nuevo usuario demanda cada vez más una atención cercana con productos personalizados y el mayor valor agregado posible¹⁷.

Las nuevas demandas del consumidor exigen a su vez un fortalecimiento de la regulación y un cambio de enfoque en los modelos de protección que típicamente se centran en la salvaguarda de los recursos del usuario y la seguridad de su información. El nuevo contexto pone de relieve la necesidad de complementar este enfoque con una regulación que propenda de manera más directa por la calidad y eficiencia de los servicios financieros (OCED, 2020), que el usuario pueda aprovechar de manera más tangible los beneficios de la oferta financiera y se fortalezca la confianza del público en el sistema (BIS, 2021).

En esa línea, ha sido destacada la necesidad de garantizar que los usuarios conozcan las características de los productos financieros digitales y tengan claridad de la entidad que se encuentra detrás de dicho ofrecimiento y su marco de responsabilidad, sin perjuicio de los esquemas colaborativos por medio de los cuales se tiene acceso a los mismos¹⁸. En igual sentido, se ha recalcado la importancia de que los consumidores posean el conocimiento suficiente para entender el uso que se le está dando a su información y que la regulación promueva incentivos para la competencia del sistema de manera que amplíe la atención de los diferentes segmentos del mercado¹⁹.

¹⁶ CGAP (2015) Cómo empoderar a los clientes: Decisión, uso y posibilidad de expresarse.

¹⁷ European Banking Authority (EBA). 2021. EBA consumer trends report 2020/2021.

¹⁸ FinDev Gateway (2021) Guide to Financial Consumer Protection in the Digital Era.

¹⁹ Jessica Chew Cheng Lian – Deputy Governor of the Central Bank of Malaysia. (2019) “Empowering financial consumers in the digital age”. BNM-OECD Conference on “Financial Education and Financial Consumer Protection in Asia-Pacific”. Disponible en: <https://www.bis.org/review/r191211b.htm>

4. CASO COLOMBIA

En Colombia se registran importantes avances en materia de creación de ecosistemas digitales y apertura de datos por parte de entidades financieras, las cuales han innovado en los productos, servicios y canales ofrecidos al público. Parte de esta transformación, como lo veremos más adelante, se ha ejecutado en el marco de convenios que las entidades financieras han desarrollado con aliados comerciales del sector real y han tenido como base el marco normativo actual.

4.1 Avances en la transformación financiera

4.1.1 Apertura de datos

Tradicionalmente, el principal caso de uso de apertura de datos ha sido el tratamiento de la información crediticia en el marco de la ley 1266 de 2008. Esta ley permitió a las entidades financieras, y a cualquier otra entidad de naturaleza pública o privada, tratar la información referida al nacimiento, ejecución y extinción de las obligaciones dinerarias independiente de la naturaleza del contrato que les dé origen²⁰ y ha tenido un alto impacto en lo que se refiere a la democratización y promoción de la actividad de crédito.

Tras el uso masivo de la tecnología y la importancia que han adquirido los datos como activo para generar valor social y económico²¹, las entidades financieras han desarrollado otros casos de uso, mediante alianzas bilaterales o convenios plurilaterales, que han permitido utilizar la información de sus usuarios con el fin de ampliar y adecuar su oferta de servicios a las necesidades particulares de estos.

A manera de ejemplo, mencionamos el caso de Bancolombia y Plink, donde la información transaccional de los compradores de los comercios adquiridos por el banco es recopilada, procesada y entregada a los dueños, administradores o personal de mercadeo y servicio al cliente de estos comercios, con el fin de que esta información sea usada para aumentar las ventas de su empresa.²²

Dentro de los modelos plurilaterales de apertura de datos, destacamos el caso de Soyyo, el cual ofrece a sus usuarios identificarse y autenticarse digitalmente ante terceros a través de la información personal almacenada en dicha aplicación. Estos terceros pueden ser de todo tipo, desde entidades financieras hasta entidades públicas, empresas del sector real y personas naturales. En este caso Soyyo funciona como un centralizador de la información que puede ser usada por terceros para identificar y autenticar a sus usuarios.

4.1.2 Ecosistemas digitales

En desarrollo de la tendencia de digitalización de los servicios financieros, varias entidades hoy ya emplean APIs de uso interno para integrar funcionalidades entre sus áreas operativas. Igualmente, varias han desarrollado portales en los cuales empiezan a exponer diferentes tipos de APIs para el consumo de información o servicios variados. A modo de ejemplo, Nequi cuenta con un portal donde se exponen tres soluciones diferentes: integración de APIs con un E-commerce para recibir pagos a través de QR dinámicos; integración de APIs con apps o páginas web para recibir pagos con notificaciones push y APIs que permiten a terceros realizar cobros automáticos desde cuentas Nequi.

En materia de ecosistemas digitales igualmente existen desarrollos variados que permiten el ofrecimiento de productos de terceros en los ambientes web de las entidades financieras en los cuales las entidades financieras buscan brindar a sus usuarios una experiencia integral, permitiéndoles no solo realizar las operaciones

²⁰ Ley 1266 de 2008 artículo 3 literal j).

²¹ Documento Conpes 3920

²²<https://plink.grupobancolombia.com/plink>

tradicionales (transacciones, consulta de saldos, pagos, etc.), sino también adquirir productos y servicios financieros o no financieros de terceros. Como ejemplo meramente ilustrativo, en el portal Compras Davivienda²³, la entidad ofrece una amplia gama de productos de comercios de diversos sectores tales como restaurantes, tecnología, hogar, mascotas, etc., los cuales pueden ser adquiridos usando los productos financieros de Davivienda.

También existen desarrollos que permiten que las entidades financieras ofrezcan sus productos y servicios en plataformas de terceros, lo cual facilita e incentiva el consumo de sus productos y beneficia al tercero al permitirle brindar una oferta más integral a sus consumidores. Para efectos meramente ilustrativos, está el caso de la alianza entre Davivienda y Rappi donde desde el ambiente Rappi se puede iniciar la apertura del producto de depósito electrónico administrado por Davivienda y realizar transacciones tales como transferencias interbancarias, pagos QR, pagos de servicios públicos, entre otros. También está el caso de la Sedpe Powwi que ofrece la apertura y usabilidad de depósitos de bajo monto desde su aplicación a diferentes entidades.

Así mismo, hay iniciativas donde las entidades financieras ofrecen a terceros su tecnología o productos para que éstos los incorporen en su oferta. Por ejemplo, este es el caso de la Sedpe Dale!, la cual ofrece a terceros la posibilidad de comercializar servicios financieros respaldados por su licencia²⁴, o el caso de la alianza entre Banco Cooperativo Coopcentral y TPaga, donde Tpage ofrece el servicio de billetera móvil a sus clientes, pero los recursos se depositan y administran desde un depósito de bajo monto ofrecido por el Banco Cooperativo Coopcentral²⁵.

Vale la pena aclarar que no todos los ejemplos aquí mencionados utilizan necesariamente la tecnología API ni implican el intercambio de información, pero sí son ilustrativos sobre los modelos de negocio colaborativos que las nuevas tecnologías habilitan y que los consumidores han comenzado a demandar en Colombia.

4.1.3 Iniciación de pagos

En el frente del sistema de pagos el país viene avanzando en la construcción de un ecosistema moderno e interoperable que facilite el desarrollo del mercado transaccional. En la senda hacia esos propósitos, en diciembre de 2020 fue expedido el decreto 1692 el cual reforma la normatividad aplicable y abre la actividad de adquirencia para que tanto entidades vigiladas como sociedades comerciales especializadas en este negocio aceleren la aceptación de los pagos electrónicos en el comercio.

En lo concerniente a la iniciación de pagos, el botón de pagos PSE, propiedad de ACH Colombia, ha permitido a los comercios ofrecer a sus clientes la posibilidad de realizar pagos a través de internet por medio de transferencias electrónicas. Según la compañía²⁶, actualmente alrededor de 14.900 comercios tienen habilitado el botón de pago PSE en sus páginas web y, según el reporte de sistemas de pago del Banco de la República²⁷, en el año 2020 se realizaron alrededor de 950.000 operaciones a través de PSE por un valor aproximado a los \$950 mil millones (Gráfica 6).

Pese a este nivel de profundización, los niveles de acceso y uso de transferencias electrónicas en el país siguen siendo bajas y pese a los esfuerzos de la industria por acelerar un ecosistema de pagos inmediatos aún no se alcanza niveles acordes para impulsar el ritmo de la inclusión financiera, promover la formalización y, en general, acelerar la digitalización de la economía.

²³ <https://ofertas.comprasdavivienda.com/>

²⁴ <https://www.larepublica.co/especiales/la-revolucion-de-las-fintech/dale-la-plataforma-digital-de-aval-incursiona-como-proveedor-de-banking-as-a-service-3177920>

²⁵ https://www.coopcentral.com.co/index.asp?id_pagina=307

²⁶ <https://www.pse.com.co/persona>

²⁷ Banco de la República, Reporte de Sistemas de Pago 2021.

Gráfica 6. Valor y número de operaciones a través de PSE (promedios diarios)



Fuente: Banco de la República.

4.2 Análisis frente al marco legal y regulatorio aplicable

Los avances de mercado han sido desarrollados en el marco de regulaciones generales que han permitido, gracias a su flexibilidad y amplio alcance, la innovación y la prestación de nuevos servicios por parte de las entidades financieras. En esta sección se hace una referencia general a las partes de estos regímenes que son de especial interés para los temas tratados en este documento con el fin de determinar su suficiencia frente a las nuevas realidades.

4.2.1 Apertura de datos del consumidor financiero

4.2.1.1 Legislación aplicable y principios rectores

En Colombia, la legislación de explotación de datos se encuentra comprendida, principalmente, en dos leyes estatutarias, la ley 1266 de 2008 y la ley 1581 de 2012²⁸. Estas leyes son aplicables a todas las entidades vigiladas por la SFC y por cualquier otra persona natural o jurídica que tenga acceso o trate los datos de los usuarios. Estas normas establecen principios y definen el tipo de datos que puede ser objeto de tratamiento y la forma en que éstos deben circular. Estas leyes contienen las normas orientadoras de la apertura de datos de consumidor financiero, por lo que referenciaremos en este documento algunas de las normas y disposiciones más relevantes.

El núcleo esencial de los regímenes de protección de datos se materializa a través de principios los cuales deben ser de obligatoria observancia por los actores al tratar los datos. Se destacan los siguientes:

Principio de finalidad: El tratamiento de los datos debe obedecer a un objetivo legítimo acorde con la Constitución Política y la Ley, el cual debe ser informado al titular de los datos a más tardar al momento de recabar su información personal²⁹.

²⁸ El Conpes 3920, Política Nacional de Explotación de datos (Big Data), en su literal 2.1 realiza un recuento del marco jurídico de la explotación de datos en Colombia. Según el Conpes, la realización de los procesos de generación, recolección, agregación, compartición, explotación e innovación para aprovechar datos se encuentran mediados por diversas disposiciones jurídicas que conforman el marco relevante vigente para la explotación de datos. Estas se agrupan en cinco regímenes de acuerdo con las materias reguladas, así: Protección de derechos, transparencia y datos abiertos, reportes de información, acceso e interoperabilidad y eficiencia administrativa.

²⁹ Ley 1581 de 2012. Artículo 4, literal b

Principio de libertad: La autoridad de protección de datos ha indicado que el derecho al Habeas Data se concreta en la facultad del Titular de los datos de decidir, voluntariamente, si su información personal es sometida a tratamiento por parte de terceros³⁰.

Principio de transparencia : Se refiere al derecho del titular a obtener, en cualquier momento y sin restricciones, información acerca de la existencia de datos que le conciernen, así como del tratamiento que se realiza sobre los mismos. De esta forma, este mandato pretende proscribir cualquier actuación negligente encaminada a imposibilitar o dificultar el acceso a la información personal contenida en las bases de datos administradas por el responsable³¹.

Principio de acceso y circulación restringida: El tratamiento de datos personales solo deberá ser realizado por personas autorizadas por los Titulares y/o por las personas previstas en la ley.

Principio de seguridad: Los datos personales se manejen “con las medidas técnicas, humanas y administrativas que sean necesarias para otorgar seguridad a los registros, evitando su adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no autorizado o fraudulento”.

Principio de responsabilidad demostrada: Exige que los obligados del régimen de protección de datos adopten medidas apropiadas y efectivas para el cabal cumplimiento de las exigencias de las normas de habeas data.

Al respecto, vale la pena recordar dos elementos: (a) el principio de responsabilidad demostrada se encuentra expresamente consagrado en el artículo 19A de la Ley 1266 de 2008 (adicionado por la Ley 2157 de 2021) y en el capítulo 25 del Decreto 1074 de 2015; (b) las competencias de vigilancia de las autoridades no son modificadas por este principio, de manera que la Superintendencia Financiera de Colombia deberá supervisar lo relativo al cumplimiento del mencionado principio en lo que tiene que ver con los datos financieros, mientras que la Superintendencia de Industria y Comercio deberá hacer lo propio respecto de los demás datos personales.

Tipología de información

Respecto a los datos que pueden ser tratados de forma lícita, los regímenes de las leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012 establecen los tipos de datos que pueden ser susceptibles de tratamiento. En consecuencia, esto aplicaría también para los tipos de datos que las entidades vigiladas o terceros participantes del sistema pueden tratar. La tipología es la siguiente:

Datos de naturaleza personal: Aquellos que permitan individualizar a los consumidores, como lo son su nombre, tipo y número de documento, datos de contacto físicos y electrónicos como lo son su domicilio y residencia, lugar de correspondencia y dirección de notificación, números de teléfono, celular y mensajería instantánea, perfiles en redes sociales y en la web, e-mail, información de contacto personal o corporativa, edad, género, etc.

Datos personales de naturaleza sensible: Dentro de esta clasificación se aglomeran aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición, así como los datos relativos a la salud,

³⁰ Superintendencia de Industria y Comercio, Resolución 46328 de 2020, disponible en: https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion_Datos/actos_administrativos/RE46328-2020.pdf

³¹ Superintendencia de Industria y Comercio, Resolución 46328 de 2020, disponible en: https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion_Datos/actos_administrativos/RE46328-2020.pdf

a la vida sexual, y los datos biométricos. Para el tratamiento de esta información se requiere autorización expresa del titular de los datos.

Datos de naturaleza semiprivada: Esta información comprende la relacionada con el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones por parte de los titulares, lo alusivo a tiempos de mora o incumplimientos, las entidades con las cuales se tiene suscrito un producto sea financiero o no, así como otro tipo de información histórica y actual relativa a la situación financiera, patrimonial y de mercado de una persona natural o jurídica y la relacionada con la situación integral de una empresa. Dentro de esta tipología de información también se puede incluir la relacionada con los ingresos de las personas, su remuneración mensual, las actividades de las que proviene, su naturaleza como trabajador independiente cuando así aplique, la asignación por otros ingresos, valor de pensiones y entidad que pensiona, y demás información financiera de su titular.

Datos públicos: Los datos clasificados como tal, como por ejemplo los relacionados con el estado civil de las personas, su profesión u oficio, su calidad de comerciante o servidor público según sea el caso, la información consignada en registros y bases de datos públicas, en documentos públicos, gacetas y boletines oficiales, así como la información contenida en sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas no sometidas a reserva.

Arquitectura del flujo de información

Si bien los regímenes de protección de datos establecen los sujetos que participan en el tratamiento y circulación de datos³², estos no definen la forma o esquema a través del cual la información debe ser compartida, es decir, no se establece desde la normativa la exigencia de contar con un centralizador de la información ni se dispone de una figura o arquitectura única en que las partes deban participar del ecosistema de tratamiento de datos.

En consecuencia, son los mismos actores quienes deciden si para el tratamiento de la información emplearán un operador centralizador a través del cual canalicen la información a otros actores, o si lo harán de forma bilateral, o de otra forma, dependiendo del caso de negocio que identifiquen, siempre y cuando cumplan con lo previsto en la normatividad.

Esta flexibilidad ha permitido que se originen todo tipo de modelos en el mercado, pasando por modelos plurilaterales centralizados como el de las centrales de riesgos crediticio, hasta modelos bilaterales en el marco de convenios o alianzas comerciales.

Esto es relevante teniendo en cuenta que en modelos obligatorios de open banking alrededor del mundo, el legislador suele establecer la forma en que la información será compartida por las entidades financieras, generalmente usando un centralizador del sistema. Bajo una aproximación voluntaria, en cambio, usualmente no se reglamenta la forma o arquitectura en que las entidades comparten su información, siempre y cuando se cumplan con las normas de protección de la información.

No obstante, los últimos desarrollos regulatorios de Open Banking u Open Finance dan cuenta de autoridades que han decidido mezclar aproximaciones con el fin de aumentar los beneficios del intercambio de información. A modo de ejemplo, una posible combinación estudiada consiste en establecer una serie de estándares que garanticen la interoperabilidad y reduzcan los costos de transacción de todos los actores, incluso en ecosistemas de open finance voluntarios. En estos casos, las entidades deciden si participan del ecosistema o no pero, cuando lo hacen, deben cumplir con los estándares definidos por el regulador o avalados por éste, en los casos en que existan esquemas de autorregulación o similares arreglos institucionales.

³² La ley 1581 de 2012 define al Titular de datos, el responsable del tratamiento y el encargado del tratamiento, mientras la ley 1266 de 2008 habla de titular de la información, fuente de información, operador de información, usuario de información y agencia de información comercial.

Titularidad de la información y posibilidad de monetización³³

La titularidad de la información personal que circule en el Open Banking siempre estará en cabeza de su titular, es decir de la persona natural o jurídica cuyos datos sean objeto de tratamiento³⁴. El concepto de titularidad refiere a los derechos que se encuentran en cabeza de estos sujetos frente al régimen de protección de datos que, desde la perspectiva constitucional, remite a la facultad de conocer, actualizar y rectificar las informaciones que sobre ellos se tenga en bases de datos.

En estos términos, no podría hablarse de que existe un propietario del dato con las mismas implicaciones como si se tratara de una casa, un automóvil o un bien intangible³⁵. Por el contrario, la titularidad del dato les permite a los sujetos ejercer ciertas prerrogativas, entre ellas la de administrar su información personal³⁶ y ejercer los derechos a autorizar, conocer, rectificar, incluir y suprimir los datos³⁷.

Debe tenerse en cuenta que la facultad de ejercer el derecho al habeas data no implica que el titular requiera obtener una remuneración para que el tratamiento de sus datos sea legítimo. Frente a este punto, la posibilidad de tratamiento por parte de terceros, de acuerdo con la Ley 1581 de 2012 y la Ley 1266 de 2008, exige que se cumplan varios requisitos, entre los cuales destaca la solicitud de autorización e informar sobre las finalidades.

Entre los requisitos antes mencionados, no se encuentra la obtención de una retribución en favor de los titulares, ya que si bien el principio de libertad permitiría pactar las condiciones en que se entregan los datos para ser sometidos a tratamiento por un tercero (pudiendo incluir un cobro), lo cierto es que dicha posibilidad no es una condición *sine qua non* para que el tratamiento de los datos sea legítimo ni se trata de una prerrogativa integrada de forma predeterminada en la ley.

Así las cosas, el ordenamiento jurídico colombiano no prohíbe ni obliga a que se deba pagar una tarifa por recabar los datos personales, sino que se cumplan los requisitos de la Ley 1581 de 2012 y 1266 de 2008 al obtener la autorización del Titular y garantizarle el ejercicio de sus derechos. En este sentido, si el titular ha autorizado que un tercero realice el tratamiento de sus datos de forma gratuita, entonces no está consagrada en la Ley la posibilidad *ex post* de que se solicite una remuneración, ni tampoco *ex ante* de que sea obligatorio negociarlo.

Por otro lado, en lo relacionado con la posibilidad de que las entidades financieras cobren por el acceso de terceros a la información de sus usuarios, podrían hacerlo siempre que cuente con autorización expresa del titular. La Constitución Política establece que la actividad económica es libre y que solo la Ley podrá establecer requisitos o permisos³⁸. Así las cosas, al analizar el ordenamiento nacional, se encuentra que no existe una regulación específica sobre comercialización de datos. De hecho, la única norma que menciona directamente la prohibición de comercializar datos es el artículo 269F del Código Penal, el cual consagra lo siguiente:

“El que, sin estar facultado para ello, con provecho propio o de un tercero, obtenga, compile, sustraiga, ofrezca, venda, intercambie, envíe, compre, intercepte, divulgue, modifique o emplee códigos personales, datos personales contenidos en ficheros, archivos, bases de datos o medios semejantes, incurrirá en pena de prisión de cuarenta y ocho (48) a noventa y seis (96) meses y en multa de 100 a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

³³ Este acápite es transcrito parcialmente del documento elaborado por la firma Garrigues en el marco del apoyo técnico elaborado brindado por el Banco Mundial a la URF.

³⁴ Literal f) del artículo 3 de la Ley 1581 de 2012.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia SU-458 de 2012. M.P. Adriana María Guillén Arango

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-020 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

³⁸ Artículo 333 de la Constitución Política de Colombia.

De esta forma, se evidencia que la prohibición para vender datos personales se encuentra limitada a los casos en que no se esté facultado para ello. De lo anterior se colige que, si se cuenta con una autorización para comercializar datos, entonces no estaríamos en el marco de la prohibición para desarrollar dicha actividad.

Por lo anterior, es posible concluir que la posibilidad de que los establecimientos autorizados les cobren a terceros por compartir los datos personales que yacen en sus bases de datos (incluso si se trata de información desagregada) es una prerrogativa que no está proscrita por la legislación, por lo cual se entiende permitida.

No obstante, con el fin de dotar de seguridad jurídica la actividad y promover el desarrollo del ecosistema de datos abiertos, es conveniente reafirmar la posibilidad de que las entidades financieras realicen estos cobros, como se describe en el acápite de propuesta.

Habilitación a entidades financieras

Si bien ni la ley 1266 de 2008 ni la ley 1581 de 2012 habilitan expresamente a las entidades financieras para el tratamiento de datos de sus consumidores, se ha interpretado que este régimen incluye una autorización general a todas las personas jurídicas y naturales a tratar los datos personales de los titulares, siempre y cuando cumplan con los requisitos previstos en el régimen de protección de datos.

Para reforzar esta posición, la Circular Externa número 029 de 2019 de la Superintendencia Financiera de Colombia dispuso explícitamente la facultad de las entidades vigiladas de suministrar y recibir la información que los consumidores financieros autoricen expresamente y además las autoriza a poner a disposición de terceros la información actualizada de los productos, canales, puntos de atención, servicios y tarifas, por medio de APIs o de cualquier otro mecanismo que permita el intercambio automático de información, en las condiciones que cada entidad determine y con la debida gestión de los riesgos asociados a ese intercambio.

No obstante lo anterior, con el ánimo de promover la profundización de la arquitectura financiera abierta, puede ser relevante reafirmar esta habilitación en la reglamentación.

Reserva Bancaria

Otro elemento a ser evaluado es el de la reserva bancaria y cómo este concepto entra a jugar en la arquitectura abierta. El secreto o reserva bancaria hace referencia a *“que la institución contratante guarde reserva sobre toda aquella información relacionada con las operaciones que realice el cliente, así como la referente a la intimidad del mismo y que conozcan con ocasión de su vinculación contractual, garantía que guarda íntima conexión con el deber del secreto profesional y con el derecho a la intimidad”*³⁹.

Cómo se observa, la reserva bancaria protege la intimidad de los titulares de la información y por tanto es claro que la misma no es oponible al consumidor financiero sobre el cual versan los datos, o a quien él autorice expresamente para acceder a ellos⁴⁰. Justamente en ese sentido se pronuncia la Ley 1266 de 2008 en su artículo 5, donde se sostiene que la información personal recolectada puede ser entregada a los titulares de la información y a quienes éstos autoricen. En ese sentido, en la propuesta no se modificará la obligación de reserva bancaria que tienen las entidades financieras.

4.2.1.2 Conclusiones frente al análisis de la legislación aplicable

Con base en el marco legal descrito se concluye que:

³⁹ Superintendencia Financiera de Colombia. concepto 2007047867-004 del 25 de octubre de 2007.

⁴⁰ Superintendencia financiera de Colombia. Concepto 2013105832-016 del 30 de abril de 2014. Derecho de información Vs. Reserva bancaria y comercial.

- El régimen de protección de datos permite el tratamiento de información y a su vez establece principios, derechos y obligaciones tanto del titular de los datos como de los responsables del tratamiento.
- Si bien la regulación basada en principios permite la flexibilidad y dinamismo en el tratamiento de la información puede ser útil desarrollar estos principios con el fin de establecer requisitos específicos de tratamiento de datos, particularmente en ecosistemas donde interactúan entidades vigiladas y no vigiladas.
- Las entidades financieras están habilitadas para tratar datos de sus usuarios en virtud de la habilitación general de las leyes de protección de datos y habeas data y la habilitación expresa de la Circular Externa 029 de 2019 de la SFC.
- Los deberes, principios y obligaciones de las leyes de protección de datos y habeas data son aplicables a las entidades vigiladas, quienes deben observar lo allí previsto en el tratamiento de datos de sus usuarios.
- Las leyes de protección de datos y habeas data no estipulan un diseño o arquitectura específica de la forma en que debe circular la información.
- Las leyes de protección de datos y habeas data, si bien definen una tipología de los datos y los requerimientos de tratamiento varían dependiendo de éstas, no limitan la información que puede ser objeto de tratamiento. Toda información personal puede ser objeto de tratamiento siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos en la legislación.
- El régimen de protección de datos no prohíbe el cobro a terceros por el acceso a información. Por el contrario, incluye implícitamente la posibilidad de desarrollar comercialmente el tratamiento de datos de terceros. Hacer explícita esta autorización a las entidades financieras puede reducir la incertidumbre jurídica y fomentar la creación de ecosistemas de intercambio de datos.

4.2.2 Consideraciones frente a la regulación de las plataformas digitales y protección del consumidor financiero

Objeto social de las entidades vigiladas

El alcance del objeto social de las entidades vigiladas es relevante para establecer si es jurídicamente viable que las entidades ofrezcan productos o servicios de terceros en sus plataformas y si pueden comercializar su tecnología a terceros. Al respecto es importante recordar que, según el EOSF, el Código de Comercio y pronunciamientos de la SFC, las instituciones vigiladas solo pueden desarrollar las operaciones y/ actividades que expresamente les autoriza la ley como objeto social principal y las actividades conexas con este.

En consecuencia, y teniendo en cuenta que algunos de los esquemas colaborativos y el intercambio de información no están previstos de forma explícita dentro de las actividades listadas en el EOSF como actividades principales de las entidades vigiladas, se deberá determinar caso a caso si cada una de estas actividades son conexas a su objeto principal.

Para lo anterior debe tenerse en cuenta que *“los actos conexas que se realicen deben necesariamente guardar estrecha relación con la capacidad legal particular. Cuando se trate de actos conexas, su armonía con el objeto*

*social debe expresarse siempre por medio de una relación de medio a fin, cuyos extremos serán, en su orden, el acto considerado y la empresa o actividad prevista en la ley para las instituciones financieras*⁴¹.

Así mismo, para efectos de la discusión, debe resaltarse que la misma jurisprudencia ha establecido, entre otras: (i) que toda la discusión parte de un concepto jurídico indeterminado⁴² (sobre el cual hay espacio para precisar) siendo un tema rodeado de falta de seguridad jurídica⁴³; (ii) que las necesidades competitivas y de transformación de la industria sirven para ilustrar el contenido de conceptos como los de “objeto social conexo, complementario” “contratos conexos” o el “giro ordinario de los negocios”⁴⁴; (iv) que en todo caso la relación de “medio a fin” es más una relación funcional que una relación estática o conceptual⁴⁵; y (v) que el artículo 118 numeral 2 del EOSF faculta a los establecimientos de crédito para que presten nuevas operaciones y servicios, con el cumplimiento de los requisitos allí establecidos⁴⁶.

En este sentido, puede observarse que las providencias reconocen el carácter dinámico que debe tener la interpretación que pueda hacerse del concepto en el tiempo.⁴⁷ No obstante, si bien existen criterios para determinar la conexidad o no de actividades con el objeto social principal de las entidades financieras, la indeterminación puede desincentivar la innovación y el surgimiento de nuevos modelos de negocio.

Ante esto, otros reguladores alrededor del mundo han optado por listar los nuevos negocios permitidos, incluyendo una serie de actividades con comercio electrónico y posibilitando la venta de bienes de consumo⁴⁸. Esta opción otorga seguridad jurídica a los actores pero podría llegar a limitar la innovación en caso que futuras dinámicas no queden cobijadas en dichas listas taxativas.

En el caso colombiano, resulta viable reconocer en la regulación que el ofrecimiento de productos o servicios de terceros que promuevan el uso de los productos o servicios de la entidad vigilada es una actividad conexa a las operaciones autorizadas a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Ahora, en lo que tiene que ver con la comercialización de servicios de tecnología e infraestructura a terceros, se observa que, en caso de que este tercero no sea una entidad vigilada y preste servicios ajenos al sector financiero esta conexidad al objeto social de la entidad vigilada puede no ser lo suficientemente clara, pues la comercialización de la tecnología se realiza a favor de un tercero que no necesariamente presta un servicio financiero y no es una entidad vigilada.

No obstante, resulta relevante habilitar a las entidades financieras a comercializar la tecnología empleada en la prestación de sus servicios para otros fines, toda vez que es allí donde éstas pueden contribuir con el desarrollo

⁴¹ Concepto 2010012904-002 del 29 de marzo de 2010. Superintendencia Financiera de Colombia.

⁴² Superintendencia Financiera de Colombia, “Revisitando el objeto social de las entidades financieras. Los casos de Estados Unidos y Singapur y sus lecciones para Colombia”. A su vez la SFC cita al Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 6 de julio de 2005. MP. Alíer Hernández. Ref Radicación número: 11001-03-26-000-1995-01575-01(11575) DM. Disponible en: [http://www.suinjuriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/ConsejoEstado/10004295?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suinjuriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/ConsejoEstado/10004295?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

⁴³ Superintendencia Financiera de Colombia, “Revisitando el objeto social de las entidades financieras. Los casos de Estados Unidos y Singapur y sus lecciones para Colombia”. A su vez la SFC cita al Consejo de Estado. Sala de consulta y Servicio Civil. Concepto del 29 de mayo de 2003. MP. Susana Montes. Disponible en: <http://basedoc.superservicios.gov.co/arklegal/SSPD/viewdoc;jsessionid=276D21C6C8ACCB535F1A6DE9D58B5CA?docId=95ca120f-92b0-41f2-b67f45b8c577da3b&channel=&subEspacio=>

⁴⁴ Superintendencia Financiera de Colombia, “Revisitando el objeto social de las entidades financieras. Los casos de Estados Unidos y Singapur y sus lecciones para Colombia”.

⁴⁵ Idem

⁴⁶ Superintendencia Financiera de Colombia, “Revisitando el objeto social de las entidades financieras. Los casos de Estados Unidos y Singapur y sus lecciones para Colombia”. A su vez la SFC cita al Consejo de Estado. Sección tercera. Sentencia del 25 de septiembre de 1997. MP Manuel Urueta Ayola. REF: Expediente núm. 4016. Disponible en: <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=10006669>

⁴⁷ Superintendencia Financiera de Colombia, “Revisitando el objeto social de las entidades financieras. Los casos de Estados Unidos y Singapur y sus lecciones para Colombia”.

⁴⁸ Este fue el caso de Singapur.

de ecosistemas y aprovechar su infraestructura en favor de su competitividad y la de los actores con quienes se relacionan.

En consecuencia, resulta deseable autorizar una nueva actividad en virtud de la cual las entidades vigiladas podrán comercializar a terceros la tecnología e infraestructura que son utilizados para la prestación de sus servicios. Debe tenerse en cuenta que sólo podrán comercializar la tecnología utilizada para la prestación de sus servicios, y no otra distinta, es decir, solo aquella usada por la entidad vigilada para el desarrollo de su objeto principal permitido en la ley.

Regulación de canales

A continuación, se describe el régimen de canales con el fin de determinar si el mismo es suficiente o debe ajustarse para propiciar de forma segura el ofrecimiento de servicios y productos de las entidades vigiladas en plataformas y canales de terceros.

- **Corresponsales**

El Decreto 2555 de 2010, en sus artículos 2.36.9.1.1. y subsiguientes regula a los corresponsales y los define como *“aquel tercero a través del cual las entidades mencionadas en el primer inciso de este artículo (los establecimientos de crédito incluyendo aquellos de naturaleza especial, las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos, las sociedades administradoras de inversión, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades administradoras de fondos de pensiones, las sociedades fiduciarias, los Intermediarios del Mercado Cambiario (IMC) y las entidades aseguradoras) prestan sus servicios”*.

Además, el artículo mencionado lista los servicios que las entidades pueden prestar a través de los corresponsales y establece que los mismos podrán operar en instalaciones físicas fijas, así como bajo esquemas móviles y digitales (aspecto adicionado mediante el Decreto 222 de 2020). Es claro que existen actividades indelegables por parte de las entidades financieras y que por tanto no están cobijadas dentro de las operaciones que pueden canalizarse por medio de un corresponsal. A manera de ejemplo, para el caso de los establecimientos de crédito los corresponsales no pueden realizar la apertura de cuentas ni el estudio de las solicitudes de crédito, pues dichas actividades hacen parte del núcleo mismo de la intermediación financiera.

En resumen, este canal se caracteriza por:

1. El servicio financiero es prestado por la entidad vigilada a través de un tercero, quien interactúa con los usuarios. El tercero puede estar en el ambiente físico presencial fijo, móvil o puede encontrarse en el mundo digital, es decir en ambientes tales como internet, aplicaciones, etc.
2. A través del corresponsal solo podrán prestarse los servicios listados en el Decreto 2555 de 2010 para cada una de las entidades vigiladas que pueden prestar sus servicios a través de este canal.

Al contrastar estas características con el modelo de negocio *apificado*, donde las entidades financieras ofrecen sus productos y servicios en plataformas de terceros, se observa que el régimen aplicable al esquema colaborativo será el de corresponsal digital si el tercero es el único que interactúa con el usuario, es decir, si la operación es realizada en la plataforma del tercero. Si la operación es realizada en la plataforma de la entidad vigilada ya no aplicaría la corresponsalía, toda vez que el servicio está siendo prestado directamente por la entidad financiera en sus canales.

En consecuencia, la regulación de este canal será aplicable para los casos en los cuales el servicio es prestado por la entidad financiera en la plataforma de un tercero. No obstante, solo se podrán prestar los servicios expresamente listados en el régimen de corresponsales, ya que estos servicios concuerdan con las actividades delegables, no propias de la esencia de la actividad financiera.

Ahora bien, al examinar la suficiencia del régimen de corresponsales digitales se encuentra que, si bien existen normas que obligan al corresponsal a informar al usuario cuál es la entidad financiera que presta los servicios, esta normatividad puede no ser suficiente en ambientes digitales. Igualmente, es indispensable que los consumidores conozcan a dónde dirigirse en caso de quejas o reclamos.

En consecuencia, se considera necesario complementar las obligaciones del corresponsal digital que respondan de forma directa a las necesidades del consumidor digital y la naturaleza del canal, garantizando así la transparencia en la prestación del servicio y una debida protección a los consumidores.

- **Relación directa del consumidor con la entidad financiera en sus canales**

Alternativamente, también puede ocurrir que el consumidor financiero conozca de la oferta de un producto financiero por medio de una aplicación o página web de un tercero, pero luego sea redireccionado a la interfaz de la entidad financiera para que allí le sea prestado el producto o servicio financiero. En este caso, la regulación aplicable ya no será la de corresponsalía, pues en este caso el consumidor mantiene una relación directa con la entidad en la medida en que se encuentra en su ambiente y no en el de un tercero. Así las cosas, la regulación aplicable en este caso será la de los canales de las entidades, entre los cuales se resalta la existencia de la banca móvil y el internet en los términos contemplados por la Circular Básica Jurídica (CBJ) de la SFC.

La CBJ diferencia la banca móvil del internet al definir la primera como aquel canal en el cual el dispositivo es utilizado para realizar operaciones bien sea asociando su número de línea al servicio, o empleando apps (aplicaciones informáticas diseñadas para ser ejecutadas en teléfono celulares, tabletas y otros dispositivos móviles). Por su parte, en caso de que los servicios se presten a través de dispositivos móviles y utilicen navegadores Web, son considerados banca por internet⁴⁹.

En estos casos, a diferencia del corresponsal, si bien la CBJ contiene requisitos de seguridad para las operaciones realizadas a través de estos canales, no se limitan las operaciones que las entidades vigiladas pueden realizar, pues es la misma entidad financiera quien esta manteniendo la relación con el consumidor de manera directa, pero por canales digitales.

Ahora bien, estos canales difieren del de corresponsal digital principalmente porque en este último los servicios son prestados desde la plataforma de un tercero quien interactúa con el usuario. Mientras que, como se dijo, en los canales de internet y banca móvil, en cambio, las apps o navegadores corresponden a la app o el dominio de la entidad financiera que presta sus servicios directamente.

En consecuencia, contrastando con el modelo apificado donde las entidades financieras ofrecen sus productos y servicios en plataformas de terceros con la banca móvil y el internet, se observa que si el usuario es trasladado desde la página de un tercero (donde inicialmente se ofrece el servicio) al dominio de la entidad financiera, y desde allí se realiza la transacción, esta se entiende como una transacción realizada a través del canal de internet.

De igual forma, si el usuario es trasladado desde la página de un tercero (donde inicialmente se ofrece el servicio) a la app de la entidad financiera, y desde allí se realiza la transacción, esta será entendida como una transacción realizada a través del canal de banca móvil. Así, en cada caso aplicará la regulación del canal que se ajuste a la realidad de la operación y los medios por los cuales se prestan los servicios o productos financieros.

En conclusión, el régimen de canales aplicable a los desarrollos del modelo de *apificación* donde las entidades financieras ofrecen sus productos y servicios en plataformas de terceros dependerá de donde se realiza la

⁴⁹ Superintendencia Financiera de Colombia, Circular Básica Jurídica, Parte I, Título II Capítulo I, numeral 2.3.4.11

transacción. Si ésta se realiza en el ambiente de la entidad financiera le será aplicable la regulación del canal que corresponda (i.e. de internet o banca móvil –dependiendo si es navegador o app–) o, si se realiza en un ambiente de un tercero, le será aplicable la regulación de corresponsal. En este último caso, la entidad financiera sólo podrá prestar los servicios listados expresamente en la regulación aplicable a dicho modelo.

- **Uso de red**

Ahora bien, puede presentarse el caso en que los servicios de una entidad vigilada sean prestados a través de otra entidad vigilada, para cuyo caso aplicaría lo establecido en la regulación del contrato de uso de red.

La regulación de esta figura tradicionalmente se ha entendido como el uso de las oficinas o instalaciones físicas por parte de otra entidad vigilada, por lo que su utilización dentro de la creación de ecosistemas digitales puede requerir de ciertos ajustes que permitan su mejor funcionamiento en el entorno digital.

En este sentido, se proponen algunas modificaciones puntuales a la regulación de uso de red con el fin de que se adapte a las necesidades actuales de operación de los canales digitales, así como para introducir expresamente la posibilidad de que el uso de red incluya a los canales digitales de las entidades vigiladas. Igualmente, se flexibiliza la reglas relacionadas con el uso de este canal para eliminar la restricción de que las distintas operaciones solo se realicen a través de entidades que tengan autorizado ejecutar las mismas.

Adicionalmente, en la arquitectura financiera abierta pueden existir nuevos y diferentes modelos de negocio en los cuales la remuneración monetaria por el uso de la red no es esencial en la relación contractual entre las partes. En esa medida, se realizarán los ajustes necesarios para precisar que los contratos de uso de red no requieren en todos los casos ser remunerados monetariamente, sino que, serán las partes las encargadas de definir si esperan recibir/pagar una remuneración, y si la misma debe ser de carácter monetario o de otra índole.

- **Protección al consumidor**

Teniendo en cuenta que las entidades vigiladas están en capacidad de ofrecer productos y servicios de terceros en su plataforma web, es relevante delimitar su responsabilidad en caso de que ese producto resulte defectuoso o que los términos de la compraventa no sean cumplidos por el vendedor.

El régimen de protección al consumidor, contenido en ley 1480 de 2011, denomina “portal de contacto” a quien ponga a disposición una plataforma electrónica en la que personas naturales o jurídicas puedan ofrecer productos para su comercialización y a su vez los consumidores puedan contactarlos por ese mismo mecanismo⁵⁰.

Según la misma ley, las obligaciones de este portal de contacto se limitan a exigir a los oferentes información que permita su identificación, para lo cual deberán contar con un registro en el que conste, como mínimo, el nombre o razón social, documento de identificación, dirección física de notificaciones y teléfonos; y que esta información pueda ser consultada por quien haya comprado un producto con el fin de presentar una queja o reclamo. En otras palabras, el portal de contacto no responde por la idoneidad, seguridad o el buen estado y funcionamiento de los productos ofrecidos en su portal.

En contraste, la ley define como “proveedor” a quien de manera habitual, directa o indirectamente, ofrezca, suministre, distribuya o comercialice productos con o sin ánimo de lucro⁵¹. A diferencia del portal de contacto,

⁵⁰ Ley 1480 de 2011, artículo 53.

⁵¹ Ley 1480 de 2011, artículo 5, numeral 11

el proveedor responde por la calidad, idoneidad, seguridad y el buen estado y funcionamiento de los productos⁵² y por los daños ocasionados por el producto defectuoso⁵³.

La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) ha expedido fallos contra sociedades que alegan ser portales de contacto, tales como Mercado Libre o Rappi, donde los hace responsables por la idoneidad, seguridad o el buen estado y funcionamiento de los productos ofrecidos en su portal. Estas decisiones se fundamentan en que la SIC encuentra que estas plataformas no se limitan a intermediar el ofrecimiento de productos entre el comprador y el vendedor propio de los portales de contacto, sino que también hace parte de la relación de consumo de forma directa al actuar como proveedor de bienes y servicios.

En la Sentencia 00016593 del 26 de diciembre de 2019, la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la SIC estableció una serie de criterios que facilitan identificar los eventos en los cuales los portales de contacto se involucran en la operación a tal punto que empiezan a ser consideradas proveedoras, así⁵⁴:

- La transacción tiene que cursar necesariamente a través de la plataforma de comercio electrónico.
- La plataforma establece los términos y condiciones que regulan la adquisición del producto.
- La misma fija el precio de los productos o establece una metodología para determinarlo.
- El pago es realizado directamente a través de dicha plataforma.

Así las cosas, precisó la entidad, una plataforma electrónica que pretenda recibir el tratamiento de portal de contacto deberá⁵⁵:

- Demostrar que actúa como mero intermediario, es decir, que simplemente pone en contacto a oferentes y consumidores.
- Demostrar que permite que el consumidor contacte al oferente de los productos a través de su sistema.
- Brindar la alternativa de concertar la operación entre ellos al margen de la plataforma.
- Acreditar que no tiene un rol fundamental en la operación, así como en las condiciones de la transacción.
- Informar de manera clara, veraz, suficiente, oportuna y verificable, precisa e idónea que actúa como un mero intermediario, así como los efectos y alcances de esta situación.

Como se observa, los criterios establecidos por la SIC para determinar la calidad de proveedor en los casos en que se ofrecen productos o servicios de terceros en plataformas de comercio electrónico, abren la posibilidad de que las entidades financieras, al realizar esta actividad, resulten responsables por la calidad, idoneidad, seguridad y el buen estado y funcionamiento de los productos, así como por los daños ocasionados por el producto defectuoso.

Con el fin de dar a clarar la responsabilidad de las entidades financieras y brindar mayor claridad al usuario respecto del proveedor de los diferentes productos, se considera oportuno precisar en la regulación financiera el alcance del rol de las entidades en la comercialización de productos en estos ambientes.

Conforme a todo lo anterior, en la propuesta regulatoria se recalca que las entidades financieras que deseen crear espacios digitales donde los consumidores puedan adquirir productos de terceros deberán asegurarse de cumplir con las normas ya existentes en las leyes 1328 de 2009 y 1480 de 2011, so pena de incurrir en las responsabilidades aplicables según dichas normas.

⁵² Ley 1480 de 2011, artículo 7.

⁵³ L3y 1480 de 2011, artículo 20

⁵⁴ <https://www.ambitojuridico.com/noticias/tecnologia/mercantil-propiedad-intelectual-y-arbitraje/plataformas-electronicas-de>

⁵⁵ Idem

En consecuencia, como se plasma en la propuesta, en el marco del artículo 48, numeral 1 literal a) del EOSF, se propone autorizar explícitamente el ofrecimiento de productos de terceros en las plataformas de las entidades financieras, estableciendo condiciones que garanticen que en estos casos la entidad financiera actúa como portal de contacto y no como proveedor.

4.2.3 Consideraciones frente a la regulación de la iniciación de pagos

Actualmente, si bien la actividad de iniciación de pagos ya se desarrolla dentro del sistema de pago de bajo valor, esta no está reconocida ni reglada expresamente por la regulación.

Como se vio anteriormente, existen dos formas a través de las cuales los iniciadores de pago pueden transmitir los mensajes de iniciación de pago, consentidas previamente por los usuarios, a los emisores de las transferencias electrónicas: 1) a través de conexiones bilaterales con uno o alguno de los emisores; 2) a través de una conexión al sistema de pago, utilizando la infraestructura existente entre las ACH y los emisores participantes.

En el primer caso, los iniciadores pueden ser considerados proveedores de servicios de pago de los emisores, en los términos del numeral 20 del artículo 2.17.1.1.1. del Decreto 2555 de 2010, toda vez que los emisores, en su relación directa con el iniciador, delegan en él la función de iniciar la orden de pago. En este caso será la entidad vigilada quien controle y establezca los requerimientos de su iniciador de pagos, garantizando la seguridad de la operación y una correcta experiencia del usuario.

En el segundo caso, el iniciador de pagos no puede ser considerado un proveedor de servicios de pago de la entidad emisora, toda vez que no tiene relación directa con ella, sino que es la ACH quien conecta al iniciador a su infraestructura, para a través de ella remitir las órdenes de iniciación a los emisores participantes en su sistema.

Este aprovechamiento de la infraestructura de la ACH para el envío de mensajes a sus participantes facilita la interoperabilidad del operador. Dado que el usuario iniciará sus transferencias en un tercero distinto a su entidad vigilada y ajeno a ella, resulta relevante establecer requisitos mínimos de operación del iniciador y en todo caso dejar en cabeza de la entidad financiera la verificación de la identidad y la ejecución de la transacción. Es necesario igualmente definir controles por parte del administrador del sistema.

Es importante tener en cuenta que el iniciador de pagos, bajo ninguna circunstancia, administra los recursos del público. Su actividad se encuentra circunscrita a enviar la orden de pago, previa autorización del consumidor, a la entidad financiera emisora, para que esta ejecute la transferencia dentro de la ACH, afectando el medio de pago de su usuario. En consecuencia, el iniciador no ejecuta una actividad financiera y a falta de una disposición legal que así lo establezca, su vigilancia no recae en la Superintendencia Financiera de Colombia.

En esta misma línea, con el fin de dar claridad sobre la naturaleza del iniciador de pagos y sus funciones, éste no es considerado un adquirente, toda vez que si bien puede establecer relaciones con el comercio para facilitar los pagos desde su página web, no recibe los recursos provenientes de sus ventas ni le abona recursos al comercio. Por el contrario, el iniciador de pagos no tiene relación alguna con la entidad receptora de los recursos, sino con la entidad emisora, a quien remite la orden de pago para que sea ésta quien ejecuta la transferencia en la ACH.

El iniciador de pagos tampoco es una pasarela de pago no presencial, toda vez que si bien las pasarelas de pago otorgan a los comercios la posibilidad de ofrecer pagos digitales en sus plataformas web, estos no remiten la orden de pago a las entidades emisoras de la transferencia electrónica. Para dar un ejemplo ilustrativo, la pasarela de pagos Payu posibilita a los comercios electrónicos contar con distintas formas de pago (tarjeta crédito, débito, transferencia electrónica), pero es PSE quien remite la orden de pago a la entidad emisora

donde el usuario tiene su producto de depósito. Normalmente las pasarelas ofrecen dentro de su catálogo algún servicio de pago por transferencia electrónica, pero quien remite la orden de pago a la entidad emisora no es la pasarela, sino el iniciador.

Por otro lado, en lo que se refiere a la situación de mercado, es importante tener en cuenta que actualmente el único iniciador de pagos pertenece a la principal ACH. Esta situación puede generar conflictos de intereses en el caso de que un nuevo iniciador solicite el acceso a la ACH. En consecuencia, y en línea con los objetivos y principios del Decreto 1692 de 2020, se propone establecer normas que mitiguen los posibles conflictos de interés y permitan el acceso de nuevos actores al sistema de pagos.

5. PROPUESTA REGULATORIA

Como resultado del análisis adelantado se propone promover la arquitectura de finanzas abiertas en el país mediante una modificación normativa en la que se adoptan reglas para facilitar: i) el tratamiento de datos por parte de las entidades financieras; ii) el desarrollo de ecosistemas digitales y la comercialización de tecnología e infraestructura financiera por parte de entidades vigiladas; (iii) la iniciación de pagos como nueva actividad del sistema de pagos; la creación de estándares que promuevan la interoperabilidad en la arquitectura financiera abierta.

A continuación procedemos a explicar la propuesta en cada uno de los frentes mencionados, ajustada según los comentarios acogidos durante el periodo de publicación del proyecto:

5.1 Tratamiento de datos por parte de las entidades vigiladas por la SFC

En los artículos contenidos en este frente se hace explícito que las entidades financieras pueden realizar el tratamiento de la información de los consumidores que hayan dado su autorización al respecto. Para ello, se hace una remisión expresa a las normas aplicables en materia de protección de datos y habeas data, de manera que quede claro que no se pretende regular aspectos de protección de datos que se encuentran por fuera del ámbito de competencia de la normatividad financiera.

La propuesta reconoce expresamente que las entidades vigiladas por la SFC están autorizadas a comercializar el uso, almacenamiento y circulación de los datos personales objeto de tratamiento, actividad que, como se mencionó, ya podría ser realizada por algunas entidades pero que requiere de su aclaración para impulsar su adopción y uso. Para lo anterior, las entidades vigiladas deberán contar con la autorización expresa del consumidor y demás reglas aplicables contenidas la Ley 1266 de 2008 y en la Ley 1581 de 2012. Al respecto, y atendiendo las facultades y competencias que la Ley le otorga a la SFC, se recuerda en este documento técnico que, en desarrollo del literal a) del numeral 3 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), la SFC podrá impartir instrucciones a sus vigilados con el fin de velar por la seguridad de esta actividad.

Finalmente, y dados los comentarios de la industria, se reitera que las disposiciones contenidas en el decreto no modifican la obligación de las entidades financieras de mantener la reserva bancaria de sus consumidores y se insiste –como ya se mencionó en líneas arriba– en que, de acuerdo con los pronunciamientos de las autoridades y la regulación de protección de datos aplicable, la reserva bancaria no es oponible al titular de los datos o a quien esté autorice para consultar su información.

5.2 Ecosistemas digitales y finanzas embebidas

Este frente de acción, a su vez, se divide en dos. El primer grupo de medidas hace referencia a cuando terceros ofrecen sus servicios en plataformas administradas por entidades vigiladas por la SFC; mientras el segundo grupo de medidas retrata las reglas aplicables a la situación inversa, es decir, cuando son las entidades financieras quienes se valen de las plataformas de terceros –específicamente no vigilados– para ofrecer o promover sus productos o servicios.

En el primer grupo, se reconoce como actividad conexas de las entidades vigiladas cuando éstas sean empleadas por terceros no vigilados para ofrecer sus productos o servicios. Es necesario precisar que, en este caso, la conexidad del ofrecimiento de productos no financieros por parte de terceros no vigilados con las actividades propias de las entidades vigiladas reside en que los productos o servicios de esos terceros promuevan el uso de los productos o servicios de la entidad vigilada. El reconocimiento de esta actividad como conexas conlleva una aclaración que distintos actores del mercado han solicitado.

Adicionalmente, se incluye explícitamente la posibilidad de que las entidades vigiladas, si así lo consideran, cobren contraprestaciones a los terceros que ofrezcan productos o servicios en sus plataformas electrónicas.

En este primer grupo también existe la posibilidad de que el tercero interesado en ofrecer sus productos por medio de una plataforma administrada por una entidad vigilada sea otra entidad vigilada. Para este caso, el proyecto de decreto reconoce que el camino a seguir debe ser el contrato de uso de red del que trata el decreto 2555 de 2010.

En línea con esta previsión y con el fin de facilitar los acuerdos relacionados con el régimen del contrato de uso de red en ecosistemas digitales y reconocer la existencia de nuevos y diferentes modelos de negocio, se proponen modificaciones al literal a) del artículo 2.31.2.2.3, el inciso segundo y el párrafo 1 del artículo 2.34.1.1.1. y el literal a) del artículo 2.34.1.1.3. y la derogatoria del literal e) del artículo 2.31.2.2.3., los párrafos 2 y 3 del artículo 2.34.1.1.2. y el literal e) del artículo 2.34.1.1.3 del Decreto 2555 de 2010.

A modo de ejemplo, uno de estos cambios consiste en definir que la red de las entidades vigiladas comprende no sólo “*las oficinas y los sistemas de información*” de la entidad que presta su red, sino también sus otros canales presenciales o digitales. Otro ejemplo de este grupo de modificaciones consiste en reconocer que los nuevos modelos de negocio del contrato de uso de red pueden existir sin la necesidad de que dicho contrato sea de carácter oneroso monetario; pues en la práctica bien puede ocurrir que las partes del contrato consideren que la contraprestación que esperan recibir/entregar por la celebración de estos contratos sea de otra naturaleza.

Con el fin de fijar un esquema de protección sobre los consumidores que usen las plataformas provistas por las entidades financieras, se exigirá a todos los oferentes de productos y servicios que entreguen información que permita su identificación.

Adicionalmente, con miras a delimitar claramente la responsabilidad de las entidades vigiladas y evitar reclamaciones que se encuentran por fuera de su esfera de control, se determina que las vigiladas deberán tomar las medidas necesarias para que en el ofrecimiento de productos o servicios de terceros no se les pueda considerar como productores o proveedores de dichos productos en línea con las disposiciones de la Ley 1480 de 2011, la Ley 1328 de 2009 y los pronunciamientos correspondientes que ha hecho la Superintendencia de Industria y Comercio al respecto.

Lo anterior se traduce en que las entidades vigiladas por la SFC serán responsables de cumplir con las normas generales de protección del consumidor en lo que tiene que ver con la actividad de conectar compradores y vendedores y que, como tales, sólo están autorizadas a actuar como “portales de contacto” en los términos establecidos por la Ley 1480 de 2011.

Habiendo evacuado el primer grupo de medidas pasamos al segundo, que trata sobre las situaciones en las que es la entidad vigilada por la SFC quien ofrece sus productos y servicios en ambientes o plataformas de terceros. En este caso las precisiones se hicieron en dos direcciones: (a) en caso de que la entidad vigilada **ofrezca y preste** sus servicios en la plataforma del tercero, la regulación aplicable será la de corresponsalia digital; y (b) en caso de que la entidad vigilada **solo ofrezca** sus servicios en la plataforma del tercero no vigilado, pero la materialización de la operación se preste u ocurra en el ambiente controlado por la entidad financiera, el régimen aplicable será el de canales de la CBJ, como por ejemplo banca móvil o internet.

La razón para hacer esta diferenciación está en que la naturaleza de uno y otro caso dependen de quién es efectivamente responsable por la prestación del servicio y el relacionamiento con el cliente. Así, en caso de que el encargado de prestar el servicio sea el tercero, aplicará la regulación que reconoce al tercero como un actor con un papel preponderante y activo en la colocación de los productos, es decir la regulación de corresponsalia.

Por el contrario, en caso de que el tercero tenga un rol más pasivo en la colocación del producto de la entidad vigilada, se entiende que este tercero se parece más a un centro comercial virtual, donde la entidad vigilada sólo coloca su vitrina o botón, pero que una vez el consumidor presiona el botón de la entidad vigilada, todo el ambiente esté bajo control de la entidad financiera. En este segundo caso, se considera que la reglamentación aplicable debe ser la de canales dado que, en estricto sentido, se está hablando de un canal que es usado por la entidad financiera para ofrecer sus productos o servicios, tal y como se puede ver identificado en los ejemplos de canales mencionados anteriormente: banca móvil e internet.

Finalmente, se precisa que el ofrecimiento de productos de terceros sólo podrá ocurrir por medio de los canales digitales de las entidades vigiladas. La razón para incluir esta precisión consiste en que la regulación de protección al consumidor sólo contempla la existencia de “portales de contacto” en ecosistemas digitales, por lo que se decidió mantener las reglas de dicho régimen con miras a evitar arbitrajes y vacíos regulatorios.

Lo anterior encuentra fundamento en la necesidad de aclarar los caminos que pueden tomar las entidades vigiladas para lograr una promoción o colocación de sus productos en nuevos ambientes, con reglas claras y con miras a otorgarles mayor competitividad de cara a los nuevos actores y esquemas de negocio que han surgido en Colombia y en el mundo.

5.3 Comercialización de tecnología e infraestructura financiera a terceros

Se autoriza una nueva operación a las entidades vigiladas que consiste en la comercialización de la tecnología e infraestructura que es utilizada por las entidades financieras para el desarrollo de su objeto social. A modo de ejemplo, esta autorización permitiría que las entidades financieras vendan o alquilen los algoritmos que utilizan para realizar el proceso de conocimiento del cliente (KYC) o el *scoring* crediticio de sus usuarios. También permitiría la comercialización de los procesos tecnológicos que sean utilizados por las entidades para hacer el *onboarding* de sus consumidores, entre muchas otras posibilidades.

En general, esta modificación busca que las entidades financieras puedan ofrecer los medios que utilizan para el desarrollo de su objeto social principal y de esta forma fortalecer su competitividad frente a otros actores tradicionales y nuevos como las FinTechs y las BigTechs.

La autorización de esta nueva operación se da en el marco del artículo 48 del EOSF, por lo que no será posible que las entidades comercialicen la tecnología o infraestructura que resulte ajena al giro ordinario de sus negocios, pues la norma que habilita esta autorización circunscribe las nuevas actividades que puede reconocer el Gobierno Nacional a aquellas que “*puedan realizar las entidades objeto de intervención en desarrollo de su objeto principal permitido en la ley*”. En ese sentido, se excluye de esta nueva operación la posibilidad de que las entidades financieras comercialicen elementos que no sean usados para la prestación u ofrecimiento de sus productos y servicios.

Bajo este contexto, la Superintendencia Financiera de Colombia ejercerá sobre la nueva operación autorizada a las entidades vigiladas, las facultades de inspección, vigilancia y control que le otorga la ley, de conformidad con lo previsto en el artículo 325 del EOSF.

5.4 Estándares

En la ronda de comentarios al proyecto de decreto y el documento técnico de la arquitectura financiera abierta en octubre de 2021, la industria reiteró la solicitud de dar mayor claridad entorno a la definición de estándares en el desarrollo de la arquitectura abierta en Colombia. Los comentarios resaltan las tendencias internacionales según las cuales las autoridades han adoptado diferentes esquemas para fijar estándares que garanticen la interoperabilidad en el ecosistema de *open finance*.

Con el ánimo de promover una implementación adecuada del esquema y atendiendo a la aproximación voluntaria de la misma, se reitera en el decreto la facultad de la SFC para impartir instrucciones en torno a la adopción de estándares relacionados con la seguridad de la información. Buscando lograr la mayor interoperabilidad posible, disminuir fricciones y costos de transacción del esquema, se propone la posibilidad de crear una instancia con la participación del sector privado y otras autoridades.

Como complemento, se establece un deber en cabeza las entidades vigiladas para informar a la Superintendencia Financiera de Colombia acerca de los avances en la implementación de la arquitectura financiera abierta, haciendo uso de los formatos y mecanismos que para el efecto disponga dicha autoridad.

El suministro de esta información permitirá ahondar en el seguimiento y evaluación del impacto de la normatividad y a partir de allí contar con evidencia para analizar ajustes regulatorios posteriores necesario para cumplir los propósitos de mayor competencia, eficiencia e inclusión detrás de la iniciativa.

5.5 Iniciación de pagos

En el frente de iniciación de pagos incluido en la propuesta regulatoria se encuentra la creación de la iniciación de pagos en el SPBV. Para el efecto, se propone una definición de la nueva actividad y la autorización a quienes pueden ser considerados como *“iniciadores de pago”*.

En esa línea, se crea el régimen al cual deberá someterse esta actividad. Se establece que los establecimientos de crédito, las SEDPES, los administradores de sistemas de pago de bajo valor y sociedades no vigiladas por la SFC podrán realizar la actividad de iniciación de pagos y que, en ningún caso, los iniciadores de pago podrán administrar o quedar en tenencia de los recursos del usuario.

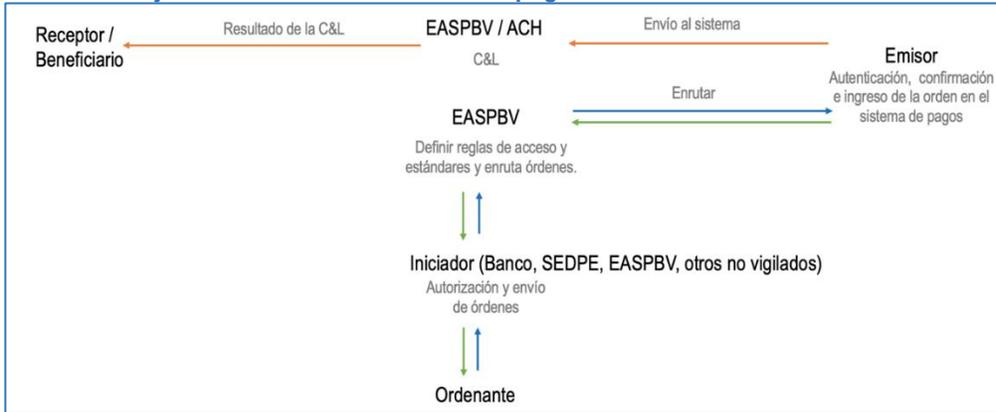
La administración o tenencia de los recursos se refiere exclusivamente al ejercicio de la actividad de iniciación de pagos y que no hace referencia en el caso específico de los establecimientos de crédito y las SEDPES a sus otras actividades financieras.

Con el propósito de permitir el ingreso de iniciadores de pago y promover la competencia, se incluyen disposiciones para que las Entidades Administradoras de Bajo Valor (EASPBV) habiliten su participación sin generar arbitrajes y como complemento, se establece que éstas deberán exigir a los iniciadores de pago contar con elevados estándares y reglas operativas, técnicas y de seguridad, lo cual podrán hacer por medio de la inclusión de estas normas en su reglamento.

Además, con el fin de velar por la seguridad e integridad del SPBV se establece que los iniciadores de pago necesitaran, para cada operación, el consentimiento expreso del consumidor y, con el propósito de promover la interoperabilidad, se establece que todas las operaciones de iniciación de pagos tramitadas por el iniciador deberán realizarse a través de una EASPBV, la cual deberá enrutar la orden de pago a la entidad emisora (línea azul en la Gráfica 7).

Una vez que la entidad emisora reciba la orden de pago de la EASPBV, deberá autenticar y confirmar la operación al iniciador de pago por medio de la EASPBV correspondiente (línea verde en la Gráfica 7) y deberá ingresar la orden al SPBV para que la misma sea compensada y liquidada (línea naranja en la Gráfica 7). Teniendo en cuenta que la actividad de iniciación de pagos y la actividad de compensación y liquidación en el SPBV son actividades distintas, podrán ser realizadas a través de diferentes EASPBV.

Gráfica 7. Flujo de actividad de iniciación de pagos



Fuente: Elaboración URF.

En este punto, la propuesta también incluye una provisión consistente en que en el caso de que una EASPBV, o alguna de sus filiales, subsidiarias, controlantes o accionistas desarrolle la actividad de iniciación de pagos, ésta deberá atender lo dispuesto para los sistemas de pago en general sobre transparencia en las tarifas, libre competencia, ventas atadas y proceso de acceso para otros iniciadores de pago. Adicionalmente se incluye en su reglamento un capítulo específico donde se traten los conflictos de interés que puedan surgir de dicha situación.

Finalmente, se adiciona un párrafo que reconoce que el Banco de la República, en su calidad de entidad administradora de sistemas de pago de bajo valor, también puede desarrollar la actividad de iniciación de pagos, y atendiendo a las particularidades de la regulación que le corresponden al Banco se establecen las responsabilidades que este deberá cumplir.

Sobre el régimen de transición de las medidas contenidas en la propuesta regulatoria acá presentada, se establece un plazo de un año para que las entidades realicen los ajustes que resulten necesarios.

5.6 Otras disposiciones

Adicionalmente se incluyen los siguientes ajustes complementarios a la regulación del sistema de pagos:

1. Teniendo en cuenta que la definición de agregador del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 menciona que, se trata de un *“Proveedor de servicios de pago del adquirente que vincula a los comercios al sistema de pago 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 o transferencia de fondos a su favor”*, se modifica el segundo inciso del numeral 1 de este artículo, con el propósito de reconocer la relación comercial que puede existir entre el agregador y el comercio por delegación, manteniendo la responsabilidad en cabeza del adquirente ante el sistema de pagos.
2. Teniendo en cuenta la filosofía de las finanzas abiertas sobre el uso de información para la generación de nuevos productos y servicios, se modifica el numeral 4. del artículo 2.17.2.1.14 del Decreto 2555 de 2010, permitiendo el uso de información a la cual tiene acceso las Entidades Administradoras del Sistema de Pagos de Valor por el desarrollo de alguna actividad en su calidad de proveedores de servicios de pago de los adquirentes o de las entidades emisoras. En aras de promover la competencia y las reglas de juego uniformes para los distintos actores del sistema, se condiciona el uso de esta información siempre que se de acceso a terceros interesados en la misma, atendiendo los principios estipulados en el artículo 2.17.2.1.5 del decreto 2555 de 2010.

6 COMENTARIOS DEL PÚBLICO

6.1 Comentarios incluidos

La Unidad de Regulación Financiera agradece a las entidades y personas que remitieron comentarios al proyecto de decreto de finanzas abiertas en Colombia. Sus aportes fueron un importante insumo para la construcción de esta iniciativa.

Con base en estos comentarios, la versión del proyecto para expedición incluyó las siguientes modificaciones en comparación con la versión presentada para comentarios del público:

- **Protección de datos:** Se incluyó la mención sobre responsabilidad demostrada que deberán ser adoptadas por las entidades financieras para el tratamiento de los datos personales y se reitera que las leyes estatutarias 1266 de 2008 y 1581 de 2012 son el marco regulatorio que se debe atender para la supervisión de las actividades en mención.
- **Canales:** Se hace la aclaración para el caso de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera que pueden ofrecer en sus canales no presenciales productos o servicios de terceros no vigilados por esta autoridad, mencionando que el propósito de este ofrecimiento es la comercialización y deberán sujetarse a las normas de la Ley 1328 de 2009 y la Ley 1480 de 2011 con énfasis en el artículo 53 sobre portales de contacto.
- **Uso de red:** Se realizaron ajustes con el propósito de habilitar la posibilidad de que los contratos que se realicen al respecto, no necesariamente sean remunerados monetariamente, sino que al implementar un modelo de open finance la contraprestación se pueda concretar mediante el intercambio de información u otro tipo de acuerdos.
- **Estándares:** En el proyecto normativo se adicionó un título para habilitar la facultad a la Superintendencia Financiera de establecer los estándares que considere necesarios para implementar la arquitectura financiera abierta. Y para hacer seguimiento a la implementación por parte de las entidades, se incluye el deber de reporte atendiendo las instrucciones de la autoridad mencionada.
- **Iniciación de pagos:** Se incluyen precisiones de redacción en las definiciones de “iniciación de pagos” y de “iniciador de pagos” y se habilita a las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor como entidades que pueden ejercer esta actividad. En ese sentido, se hace referencia a las reglas establecidas en el Decreto 1692 de 2020 que le son aplicables.

Adicionalmente, se ajusta las normas que deben tener en cuenta los de sistemas de pago de bajo valor para garantizar el libre acceso de los iniciadores de pago y el contenido mínimo del reglamento de operación para estos últimos.

- **Decreto 1692 de 2020:** Finalmente, se incluyen modificaciones referidas al Decreto 1692 de 2020 que buscan reconocer algunas situaciones de mercado que las entidades mencionaron en sus comentarios.

6.2 Comentarios no incluidos

- **Modelo de Regulación:** La propuesta de un modelo de finanzas abiertas en Colombia se estructuró a partir de la participación voluntaria de las entidades e incluye incentivos que motiven esta



participación, adicionalmente, las facultades para establecer la obligatoriedad no un por lo que los comentarios de migrar a un modelo de participación obligatoria no son acogidos.

- **Ampliación de los actores:** Incluir actores de otros sectores de la economía no es viable, ya que las facultades para la expedición de esta propuesta se limitan para el sector financiero.
- **Portabilidad:** No se tuvieron en cuenta estos comentarios ya que el tema de portabilidad se escindió del proyecto normativo como se explicó en el documento técnico.
- **Registros:** La creación de registros de distintos agentes identificados en el modelo de arquitectura abierta y propuestos por la industria no es viable ya que se requiere de una facultad legal.
- **Regulación de terceros:** Las solicitudes sobre regular actores no financieros no puede ser acogida por la limitación de las facultades del regulador financiero.
- **Datos personales y uso de la información:** Sobre algunas observaciones que proponían ajustes relacionados con el manejo y uso de la información de los consumidores que sean objeto de las leyes estatutarias 1266 de 2008 y 1581 de 2012, teniendo en cuenta este marco normativo no fueron incluidas.

7 RECOMENDACIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante oficio radicado 22-78728-4-0 de fecha 18 de marzo de 2022, rindió concepto previo sobre el proyecto de regulación por considerar que puede tener incidencia sobre la libre competencia en el mercado.

Que en este concepto previo, la Superintendencia de Industria y Comercio recomendó:

- Monitorear la implementación y el desarrollo de la arquitectura financiera abierta para garantizar que se cumpla el efecto pretendido de promover la libre competencia económica y evitar que se materialicen situaciones que atenten contra esta –intervención ex ante-, teniendo en cuenta, entre otras, situaciones como las previstas en la sección 4.1. del presente concepto.
- Remitir el presente concepto de Abogacía de la Competencia a la Superintendencia Financiera de Colombia, a efectos de que esta última tenga en cuenta las consideraciones aquí expuestas al momento de regular la implementación de los estándares de la arquitectura financiera abierta, y surta el respectivo trámite de Abogacía de la Competencia en relación con los actos administrativos que materialicen lo ordenado en el artículo 2.35.10.1.1. del Proyecto.

8 PRONUNCIAMIENTO DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

De conformidad con lo establecido en los literales a) y j) del numeral 1 del artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Junta Directiva del Banco de la República, mediante comunicación del 31 de marzo de 2022, autorizó proceder con la remisión de los conceptos previos para la expedición del proyecto de decreto, por considerar que las nuevas actividades autorizadas a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, relacionadas con la arquitectura financiera abierta, y las normas relacionadas con los sistemas de pago de bajo valor, no inciden en las políticas a su cargo.

9 AGRADECIMIENTO

La URF agradece a Ana María Prieto Ariza , Jose David Torres y Daniel Méndez por su compromiso y aportes en el proceso de diseño y construcción de la presente propuesta, Ana, Jose y Daniel estuvieron vinculados a la URF hasta hace algunas semanas e hicieron parte del equipo que presenta este proyecto.

10 BIBLIOGRAFÍA

Banco Central do Brasil. 2021. Open Banking. Disponible en:
https://www.bcb.gov.br/en/financialstability/open_banking

BIS (2019) Report on open banking and application programming interfaces.

BIS (2020) Enabling open finance through APIs.

BIS (2021) Whom do consumers trust with their data? US survey evidence.

BBVA (2020) El panorama normativo de 'Open Banking' en el mundo.

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión – Estados Unidos Mexicanos. Ley para regular las instituciones de tecnología financiera – DOF 09-03-2018. Artículo 76 y concordantes. Disponible en:
https://static1.squarespace.com/static/58d2d686ff7c50366a50805d/t/5ac450630e2e72d53c20f091/1522815078233/LRITF_090318.pdf

CGAP. 2015. Cómo empoderar a los clientes: Decisión, uso y posibilidad de expresarse.

Consejo de Estado. Sección tercera. Sentencia del 25 de septiembre de 1997. MP Manuel Urueta Ayola. REF: Expediente núm. 4016. Disponible en: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=10006669>

Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 6 de julio de 2005. MP. Alier Hernández. Ref Radicación número: 11001-03-26-000-1995-01575-01(11575) DM. Disponible en:
[http://www.suinjuriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/ConsejoEstado/10004295?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suinjuriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/ConsejoEstado/10004295?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

Consejo de Estado. Sala de consulta y Servicio Civil. Concepto del 29 de mayo de 2003. MP. Susana Montes. Disponible en:
<http://basedoc.superservicios.gov.co/arklegal/SSPD/viewdoc;jsessionid=276D21C6C8ACCBE535F1A6DE9D58B5CA?docId=95ca120f-92b0-41f2-b67f45b8c577da3b&channel=&subEspacio=>

Corte Constitucional, Sentencia C-1011 de 2008, Magistrado Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional, Sentencia T-414 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional, Sentencia T-020 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Corte Constitucional, Sentencia SU-458 de 2012. M.P. Adriana María Guillén Arango.

ECB (2021) The rise of non-bank finance and its implications for monetary policy transmission.

GooglePay (2021) GPay perspective: Open banking system design.

Gojón S. (2020) Plataformas digitales: avances en su regulación y retos en el ámbito financiero. Artículos Analíticos. Banco de España.

Hong Kong Monetary Authority. Open API Framework for the Hong Kong Banking Sector. 2018. Available at:
<https://www.hkma.gov.hk/media/eng/doc/key-information/press-release/2018/20180718e5a2.pdf>

Mckinsey & Company (2020 (a)) How COVID-19 is changing consumer behaviour – now and forever.

Mckinsey & Company (2020 (b)). Consumer sentiment and behavior continue to reflect the uncertainty of the COVID-19 crisis.

Mckinsey Company (2021 (a)) Financial services unchained: The ongoing rise of open financial data.

McKinsey Global Institute (2021 (b)) Financial data unbound: The value of open data for individuals and institutions.

Open Banking: advising customer-centricity – Analysis and overview. Open Banking Working Group – Euro Banking Association. 2017. Disponible en: https://www.abe-eba.eu/media/azure/production/1355/eba_open_banking_advancing_customer-centricity_march_2017.pdf

Open Data. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia – MinTIC. Disponible en: <https://mintic.gov.co/portal/inicio/5664:Open-Data>

OECD (2020) Digital Disruption in Banking and its Impact on Competition.

OECD (2020) Financial Consumer Protection Policy Approaches in the Digital Age: Protecting consumers' assets, data and privacy.

Superintendencia de Industria y Comercio, Resolución No. Resolución No. 12192 de 2020, <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2020/Res%2012192%2001IV2020%20SIC%20Facebook%20Inc.pdf>

Superintendencia de Industria y Comercio, Resolución No. 10221 de 2021, disponible en: https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion_Datos/actos_administrativos/Res%2010221%20211121%20Cre%CC%81ditos%20Ra%CC%81pidos%20VP.pdf

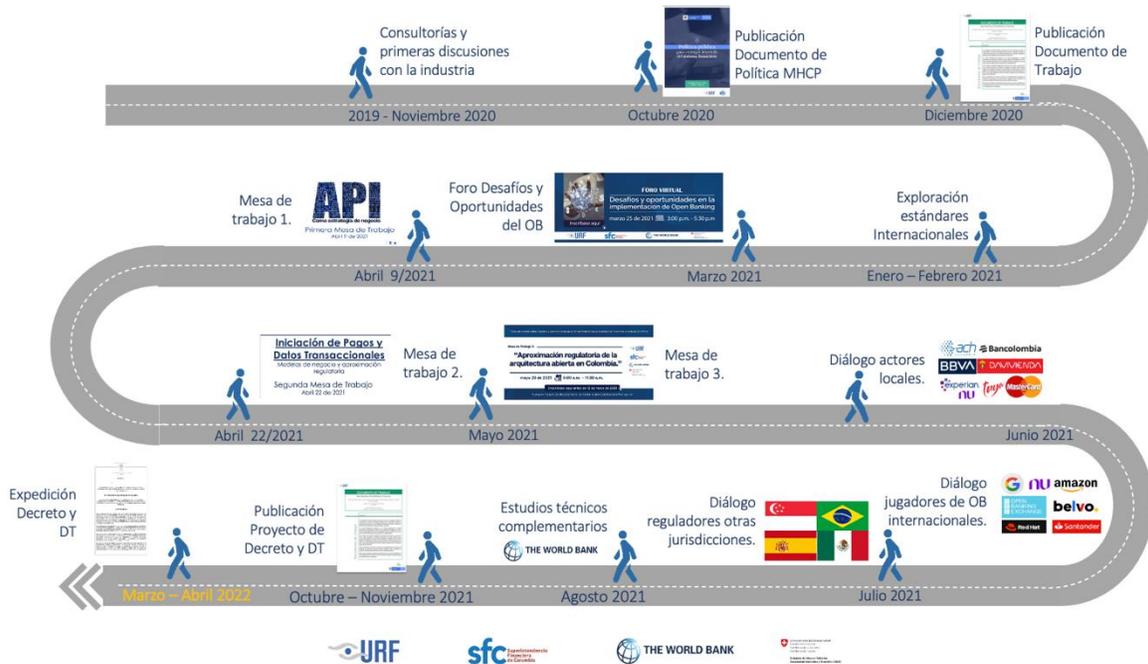
Superintendencia Financiera de Colombia, “Revisitando el objeto social de las entidades financieras. Los casos de Estados Unidos y Singapur y sus lecciones para Colombia”.

The OBIE Highlights – August 2021. Open Banking Implementation Entity.

ANEXO 1. ESQUEMA DE CONSTRUCCIÓN COLECTIVO

Entre Enero de 2020 y Septiembre de 2021 la URF, con el acompañamiento de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y el apoyo técnico del Banco Mundial, adelantó un esquema altamente participativo el cual incluyó varias rondas de comentarios, foros de discusión y mesas de trabajo tanto con actores locales, internacionales, entidades multilaterales y autoridades de la región y otras jurisdicciones. Las memorias y material de apoyo de las mesas de trabajo se encuentran disponibles en www.urf.gov.co.

Esta construcción colaborativa se vio reforzada con la publicación del proyecto de decreto en Octubre de 2021 y la recepción de cerca de 200 comentarios de actores de todos los grupos de interés involucrados. Así las cosas, el ciclo de expedición del presente documento y su decreto se ven de la siguiente manera:



ANEXO 2. COMPARATIVO DE LOS MODELOS REGULATORIOS DE LAS FINANZAS ABIERTAS

Alcance Geográfico	Reino Unido	Europa (PSD2)	Australia	Brasil	México	Hong Kong	Estados Unidos	India	Canadá
Fecha de implementación	2018	2019	2019	En proceso (4 fases / Octubre 2021)	2020	2019	En proceso	2017	2019
Supervisor	Autoridad de Conducta Financiera (FCA)	European Banking Authority (EBA)	Australian Competition and Consumer Commission	Banco Central de Brasil	CNBV	Hong Kong Monetary Authority (HKMA)	Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) -Coordinador-	Federal Bank of India & National Payments Corporation (NPCI)	Financial Consumer Agency of Canada (FCAC) -Interino-
Alcance del sujeto	Nueve (9) principales entidades bancarias.	Entidades bancarias y proveedores de e-money	Cuatro (4) principales entidades bancarias.	Entidades financieras y entidades de pago	Instituciones bancarias y no bancarias.	Sector bancario del país.	Propulsado por la propia industria y diferentes reguladores.	Entidades financieras con cuentas de pago.	Instituciones financieras del país.
Aproximación regulatoria	Apertura obligatoria por parte de las entidades hacia terceros.	Apertura obligatoria por parte de las entidades hacia terceros.	Apertura obligatoria por parte de las entidades hacia terceros.	Apertura obligatoria por parte de las entidades hacia terceros.	Apertura obligatoria por parte de las entidades hacia terceros.	Apertura obligatoria por parte de las entidades hacia terceros.	Potestad de la entidad.	Potestad de la entidad.	Potestad de la entidad.
Manejo de la información	Estándares obligatorios para regular las API.	Potestad de las entidades en la elección de las interfaces.	Potestad de las entidades en la elección de las interfaces.	Estándares para regular las API.	Estándares en base al modelo de Reino Unido.	Elección de la entidad con que interfaz ofertar el servicio.	Grupo de estandarización de API.	Plataforma abierta	Potestad de las entidades en la elección de las interfaces.
Alcance de la información	<ul style="list-style-type: none"> Datos de productos y servicios; Datos transaccionales de los clientes y, Servicios de pago 	<ul style="list-style-type: none"> Datos de productos y servicios; Datos transaccionales de los clientes y, Servicios de pago 	<ul style="list-style-type: none"> Datos de registro del cliente; Datos de productos y servicios; Datos transaccionales de los clientes 	<ul style="list-style-type: none"> Datos de registro del cliente; Datos de productos y servicios; Datos transaccionales de los clientes y, Servicios de pago 	<ul style="list-style-type: none"> Datos de productos y servicios; Datos transaccionales de los clientes 	<ul style="list-style-type: none"> Datos de productos y servicios; Datos transaccionales de los clientes y, Servicios de pago 	<ul style="list-style-type: none"> Servicios de pago Datos de productos y servicios 	<ul style="list-style-type: none"> Datos de productos y servicios; Datos transaccionales de los clientes y, Servicios de pago 	<ul style="list-style-type: none"> Datos de productos y servicios; Datos transaccionales de los clientes
Control de TPP	Centralizado	Centralizado	Centralizado	Centralizado	Centralizado	Mixto	Potestad de la entidad.	Potestad de la entidad.	Mixto

Fuente: Garrigues (2020).