Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera

Ajustes normativos al ecosistema de pagos de bajo valor

Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera - URF

Bogotá – Colombia
Septiembre 2024

Autores:

Mariana Aya Guerrero
Subdirectora

Paola Peña Rodríguez
Asesora

Andrés Felipe Clavijo Bolaños
Asesor

Martín Quiñones Mogollón
Asesor

Palabras Clave:

Esquemas bilaterales

Riesgo de interrupción

Órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas e interoperadas

Operaciones intra-entidad

Consejo Nacional de Pagos

Actividad de adquirencia

Documento Técnico

Resumen

Este documento técnico sustenta las propuestas consignadas en el proyecto de decreto "*Por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con el ecosistema de pagos de bajo valor y se dictan otras disposiciones*", el cual se publica a comentarios del público.

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

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

Tabla de contenido

Resumen *2*

1. Introducción *4*

2. Propuesta normativa *7*

2.1. Esquemas bilaterales de compensación y liquidación 7

2.2. Liquidación en establecimiento de crédito 12

2.3. Mitigación del riesgo de interrupción en la prestación de servicios transaccionales 16

2.4. Deber de prestar servicios de pago inmediatos e interoperados 20

2.5. Reglas asociadas a la prestación de órdenes de pago y transferencias de fondos intra-entidad 27

2.6. Consejo Nacional de Pagos 32

2.7. Actividad de adquirencia por parte de las Cooperativas de Ahorro y Crédito de categoría plena 37

3. Bibliografía *39*

1. Introducción

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

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

En Colombia, el ecosistema de pagos digitales ha tenido un desarrollo dinámico en los últimos años. La proporción de operaciones monetarias realizadas a través de canales digitales pasó de 19,2% en 2013 a 64,2% en 2023[1]. Por su parte, el número de transferencias electrónicas realizadas por persona al año pasó de 5 en 2014 a 36 en 2022[2]. Durante 2023, el país realizó 1.959 millones de transferencias electrónicas por un monto total de $1.849 billones de pesos (1,17 veces el PIB)[3].

Este desarrollo tiene como base los logros alcanzados en materia de inclusión financiera y conectividad. En la última década, la proporción de adultos que contaban con al menos un producto de depósito pasó de 70,3% en 2013 a 93,9% en 2023[4]; y el número de cuentas de depósito activas pasó de 49% en 2013 a 80% en 2023[5]. En cuanto a conectividad, a cierre de 2023, 9 de cada 10 personas en Colombia reportaron tener acceso a internet móvil, lo cual ha viabilizado el crecimiento de las operaciones monetarias a través de canales digitales[6].

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

[1] Cifras del *Reporte de Operaciones* y el formato 413 de la Superintendencia Financiera de Colombia.
[2] Cifras del *Reporte de la Infraestructura Financiera* (RIF) del Banco de la República a corte de octubre de 2023
[3] Cifras del *Reporte de Inclusión Financieras* del programa Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera de Colombia a 2023. La cifra comprende transacciones realizadas a través de cuentas de ahorro, depósitos de bajo monto y depósitos ordinarios
[4] Cifras del *Reporte de Inclusión Financieras* del programa Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera de Colombia a 2013 y 2023.
[5] Se entiende que un producto de depósito se encuentra activo cuando reporta al menos una transacción en los últimos 6 meses.
[6] Cifras del *Boletín trimestral del sector TIC* a cuarto trimestre de 2023, publicado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones.

millones en 2013 a 41,5 millones en 2023[7]. En materia de uso, su transaccionalidad alcanzó niveles de 1.696 millones de operaciones al año por un valor agregado de $141 billones de pesos en 2023. Estas cifras equivalen a más 4 veces los valores reportados en 2021 (423 millones de operaciones por un monto agregado de $35 billones de pesos).

Por otra parte, la industria ha impulsado el desarrollo de nuevas facilidades de pago que buscan mejorar la experiencia de los usuarios al realizar operaciones en línea. Durante 2023, ACH Colombia, a través del botón de pagos PSE, facilitó la iniciación de 2,1 millones de transacciones diarias por un monto aproximado de $2 billones de pesos diarios[8]. Este volumen transaccional equivale a 22,7 veces en número y a 4,1 veces en monto el volumen procesado por PSE en 2013. Asimismo, el comercio electrónico se ha visto impulsado por el desarrollo de enlaces para realizar pagos en línea que facilitan el comercio electrónico a través de redes sociales (como WhatsApp, Instragram o Facebook) o páginas web (Banco de la República, 2024).

Adicionalmente, el sector privado ha implementado iniciativas de pagos inmediatos. ACH Colombia inauguró a comienzos de 2020 el servicio de transferencias inmediatas "*TransfiYA*" que permite realizar transacciones entre personas (P2P) en menos de 10 segundos 24/7/365. A cierre de 2023, este sistema reportó 138 millones de transacciones, 12 millones de usuarios y 20 entidades financieras vinculadas. Por su parte, Redebán habilitó el servicio de pagos inmediatos "*Entre-Cuentas*" a inicios de 2023 que permite realizar transacciones P2M, P2eM, P2G, G2P y B2B a través de la lectura de códigos QR interoperables[9]. A junio de 2024, este sistema reportó 2 millones de comercios inscritos, 12 entidades financieras vinculadas y 38,6 millones de transacciones procesadas.

Por su parte, la industria Fintech reportó que la vertical de pagos se consolidó como el segundo segmento más importante de su ecosistema, que a primer trimestre de 2024 agrupó 394 entidades de base tecnológica (Finnovista, 2024). En particular, aproximadamente 124 Fintechs que operan en el país (31,5% del total) participan en los segmentos de pagos y remesas[10].

Desde el sector público, el Banco de la República ha liderado el análisis, diseño e implementación de un esquema que garantice la interoperabilidad entre los diferentes Sistemas de Pago de Bajo Valor Inmediatos (SPBVI) que operan en el país. Estos esfuerzos se han materializado en múltiples disposiciones normativas como el artículo 104 del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, la Resolución Externa 6 de 2023 y la Circular Reglamentaria Externa DSP-465 de 2024. Asimismo, el Banco

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

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

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

[10] Datos presentados por Colombia Fintech en el Latam Fintech Market (2024).

de la República avanza en el diseño y la estructuración de una infraestructura tecnológica que viabilice la interoperabilidad entre cámaras y la liquidación en tiempo real de sus operaciones; así como en la creación de un SPBVI que promueva la competencia, el acceso y la calidad en la prestación de sus servicios.

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

A pesar de los esfuerzos mencionados, el efectivo sigue siendo el instrumento de pago preferido en Colombia[11]. La encuesta más reciente del Banco de la República (2023-II), indica que el 77,8% del total de los pagos habituales en el país se realizan en efectivo. El número total de transacciones electrónicas por persona al año aún es bajo si se compara con algunos referentes internacionales (36 vs +200) (Banco de la República, 2023)[12]. Asimismo, el monto total de operaciones monetarias realizadas a través del sistema financiero ha disminuido, pasando de 7,8 veces el PIB en 2019 a 6,3 veces el PIB en 2023 (Banca de las Oportunidades, 2024)

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

El presente documento se divide en 8 secciones, siendo la primera esta introducción. La segunda aborda los esquemas bilaterales que compensan y liquidan operaciones inter-entidad sin la participación de un SPBV. La tercera y la cuarta consideran medidas para mitigar el riesgo de interrupción en la prestación de servicios transaccionales. La quinta plantea requisitos para promover la consolidación de un sistema de pagos inmediatos interoperado. La sexta establece reglas asociadas a la prestación de operaciones intra-entidad y criterios para la fijación de tarifas. La séptima plantea la creación del Consejo Nacional de Pagos; y la octava propone autorizar la actividad de adquirencia a las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

[11] Resultados de la encuesta de percepción sobre el uso de los instrumentos para los pagos habituales en Colombia del Banco de la República (2023).
[12] De acuerdo con cifras publicadas por el Banco de la República a 2021, la transaccionalidad en países como Suecia, Alemania, Bélgica y Corea del Sur ascienden a 229, 228, 213 y 207 operaciones per cápita.

2. Propuesta normativa

2.1. Esquemas bilaterales de compensación y liquidación

La primera versión del proyecto de decreto que acompaña este documento técnico propuso ajustar la definición normativa de "*Sistema de Pago*" establecida en el numeral 21 del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010. El ajuste propuesto consistía en reducir, de tres a dos, el número mínimo de entidades financieras vigiladas que deben actuar en calidad de participantes para que un sistema de pago sea considerado como tal.

El ajuste en la definición tenía como objetivo aclarar la necesidad de canalizar las órdenes de pago y transferencias de fondos inter-entidad a través de un SPBV. En este sentido, el ajuste propuesto tenía como efecto limitar la existencia de esquemas bilaterales que compensan y liquidan transacciones inter-entidad sin la participación de una Entidad Administradora de SPBV (EASPBV).

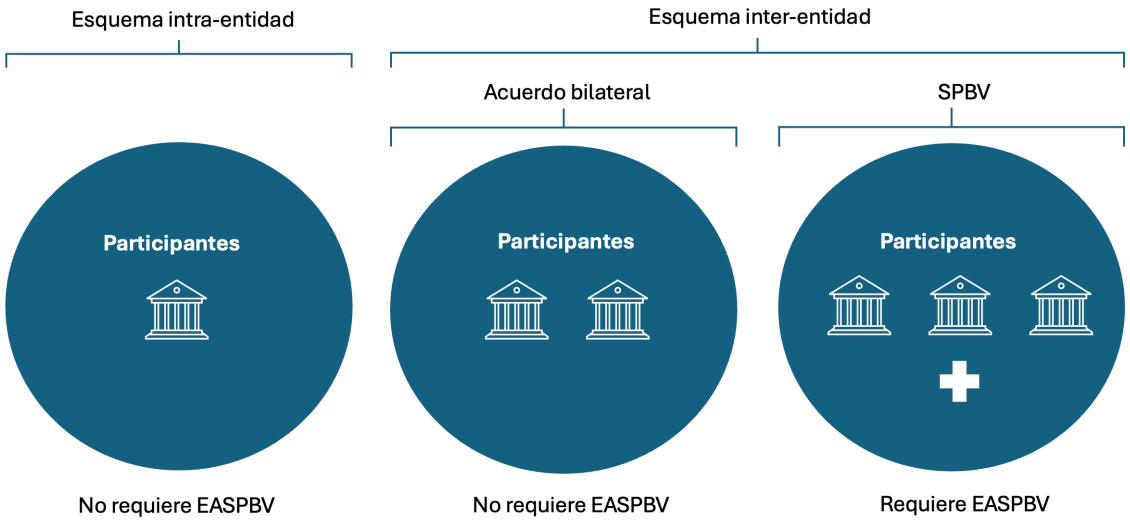
El criterio para determinar si es necesario utilizar los servicios de una EASPBV para procesar transacciones inter-entidad se encuentra en los numerales 21 y 22 del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010. Por una parte, el numeral 22 establece que la participación de una EASPBV es necesaria cuando las transacciones se realizan en el marco de un *Sistema de Pago de Bajo Valor*[13]. Por su parte, el numeral 21 establece que un *Sistema de Pago* solo es considerado como tal cuando en él actúen en calidad de participantes tres o más entidades financieras[14].

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

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

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

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

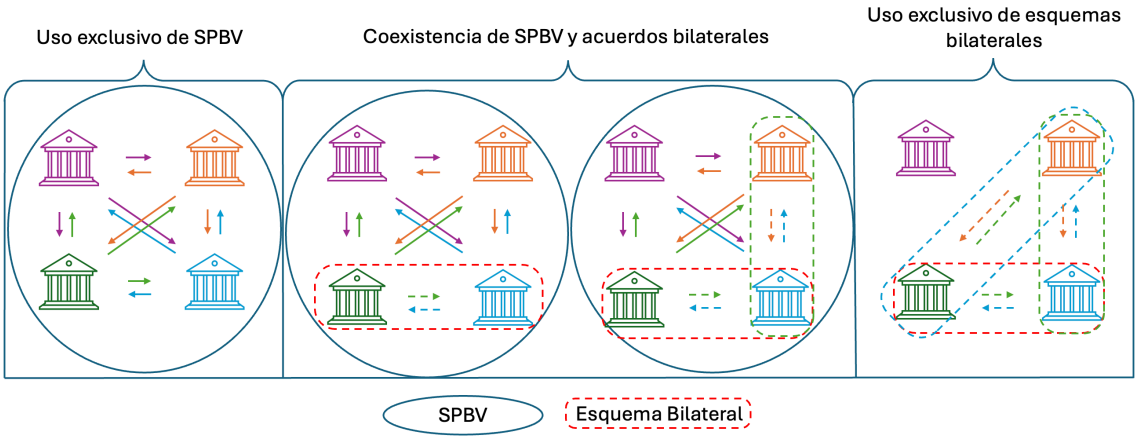


Fuente: URF

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

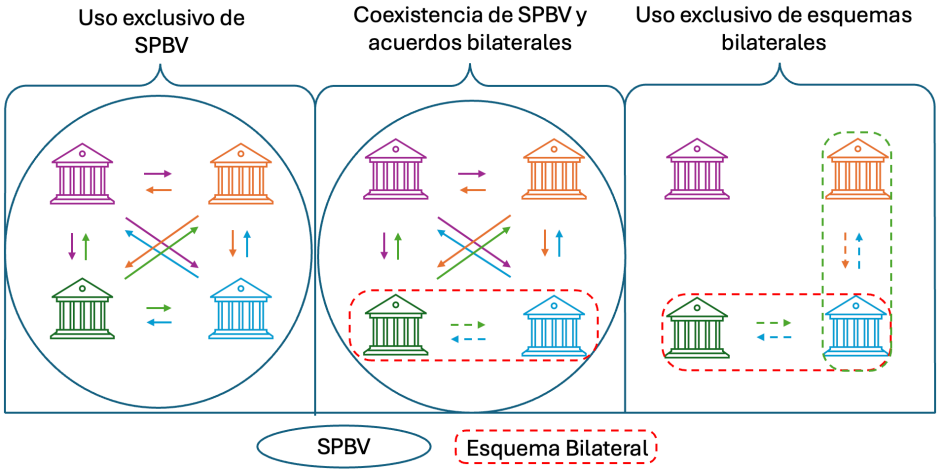
El riesgo de transición a una infraestructura descentralizada se puede materializar a través de dos procesos. El primero corresponde a un escenario en el cual las entidades migran paulatinamente de un SPBV a esquemas bilaterales para procesar transacciones inter-entidad (ver gráfica 2). El segundo corresponde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

Gráfica 2. Descentralización por masificación de acuerdos bilaterales.



Fuente: URF

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



Fuente: URF

Los acuerdos bilaterales son por naturaleza cerrados, pues la vinculación de un tercer participante requeriría su transición a un SPBV, el cual estaría sujeto a los requisitos de libre acceso[15]. Por otra parte, los acuerdos bilaterales son pactados en función del beneficio que ambas partes reciben por su interacción. En un escenario en el que predominan los esquemas bilaterales, estas características limitarían el acceso a nuevos competidores y la competitividad de entidades emisoras que por su tamaño no sean lo suficientemente atractivas para generar un acuerdo bilateral.

Por otra parte, los esquemas bilaterales reducen la interoperabilidad del ecosistema y, por lo tanto, la capacidad de los usuarios de diferentes entidades emisoras para realizar pagos y transferencias entre sí. Bajo un esquema en el que predominen los acuerdos bilaterales, la interoperabilidad ya no se predicaría de la capacidad de los SPBV para interconectarse entre sí, como promueve el Banco de la República, sino del número de acuerdos bilaterales que tenga cada entidad. Considerando que actualmente operan 49 entidades emisoras en el mercado, la interoperabilidad plena se lograría con la consolidación de 1.176 acuerdos bilaterales[16].

Los riesgos de descentralización y baja interoperabilidad son mitigados parcialmente por la propuesta de obligatoriedad que plantea el artículo 2.17.5.1.2 del Proyecto de Decreto que acompaña este documento técnico. El deber de ofrecer el servicio de órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas implica, en la práctica, que las entidades emisoras que superen un umbral de depósitos a la vista activos participarán en un SPBVI. Como resultado de este requisito, la infraestructura para procesar transacciones inter-entidad estaría caracterizada por una coexistencia entre acuerdos bilaterales y SPBV. Esta

[15] Artículo 2.17.1.1.4 del Decreto 2555 de 2010.
[16] Resultado de la combinación C(n,k) = n!/k!(n-k)!, dónde n=49 y k=2.

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

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

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

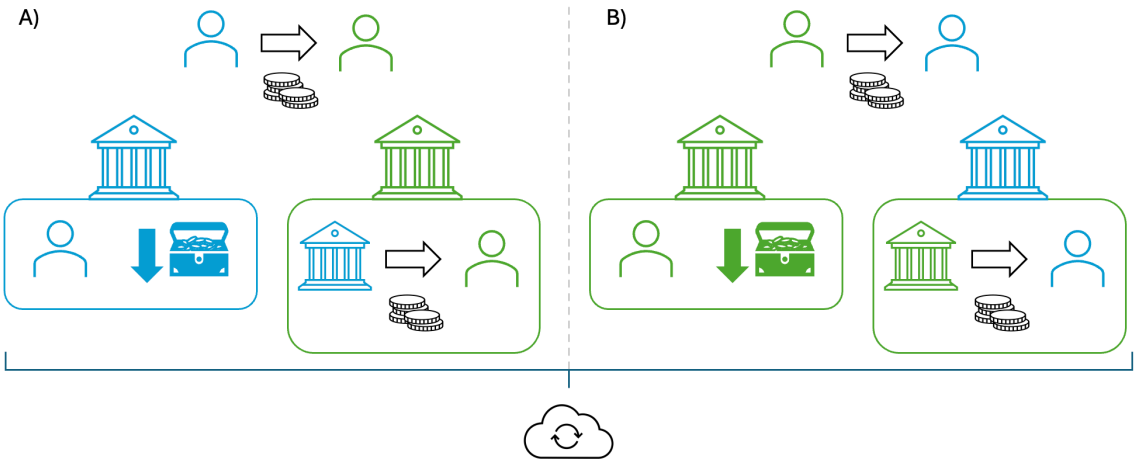
Actualmente no se cuenta con cifras oficiales que permitan determinar con certeza el número de esquemas bilaterales que existen en el país, ni el volumen transaccional que estos procesan. Asimismo, no se cuenta con información que permita tener claridad sobre su funcionamiento. No obstante, la URF realizó una encuesta de carácter voluntario que permitió identificar que actualmente operan más de 20 esquemas bilaterales en el país y que uno adicional se encuentra en proceso de estructuración[17]. De la totalidad de estos esquemas, 16 gestionan el procesamiento de transacciones P2P y 6 se enfocan en transacciones P2M / P2eM.

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

- El primer modelo permite el procesamiento de transacciones P2P y se estructura mediante la apertura de cuentas corrientes reciprocas, también denominadas cuentas puente, en cada una de las entidades emisoras. Estas cuentas tienen la función de abonar al beneficiario los recursos de las operaciones inter-entidad, lo cual en la práctica se materializa a través de una transacción intra-entidad (ver gráfica 4). Los flujos transaccionales son registrados en bases de datos de registro distribuido, tipo *Blockchain*, y las cuentas recíprocas son pre-fondeadas periódicamente[18].

[17] La URF recibió respuesta por parte de 16 entidades emisoras.
[18] El sistema de pagos inmediatos "Entre-cuentas" de Redebán utiliza un esquema similar de cuentas puente que mantiene en las entidades emisoras y receptoras. Para mayor información sobre su funcionamiento ver: Sombreado 1 "Entre-cuentas, el nuevo servicio para realizar pagos inmediatos de Redebán" en el *Reporte de la infraestructura financiera e instrumentos de pago* del Banco de la República (2024).

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



Fuente: URF

- El segundo esquema permite el procesamiento de transacciones P2P y se estructura mediante sistemas computacionales que permiten el intercambio de información transaccional y la compensación contable de las operaciones. Ambas entidades validan diariamente el resultado de la compensación a través de un proceso de conciliación, verifican que los recursos hayan sido debitados y/o acreditados de/en las cuentas de sus respectivos clientes y finalmente efectúan el proceso de liquidación neta utilizando la Cuenta Única de Depósito (CUD) que cada entidad tiene en el Banco de la República. Este modelo requiere de un acuerdo previo entre las entidades emisoras, lo cual no necesariamente tiene que ocurrir en el modelo 1 y 3.

- El tercer modelo se enfoca en el procesamiento de transacciones P2M y tiene como objetivo abrir aquellos esquemas de pago cerrados, que son creados entre entidades emisoras y comercios aliados. En estos esquemas, las entidades financieras emiten instrumentos de pago en alianza con un comercio, y en ocasiones con las franquicias, los cuales solo pueden ser utilizados en la red de comercios adquiridos por la entidad financiera emisora[19]. En este sentido, las transacciones procesadas en estos esquemas son principalmente operaciones intra-entidad.

  Los acuerdos bilaterales permiten abrir este tipo de esquemas cerrados a comercios que no cuenten con un producto de depósito en la entidad financiera emisora a través de la actividad de adquirencia. Para ello, el adquirente vigilado abre una cuenta de depósito en la entidad emisora del esquema cerrado y agrega allí la totalidad de pagos recibidos por los comercios ajenos al esquema. Este proceso garantiza que los recursos de dichas transacciones cumplen con

[19] Ejemplos de estos esquemas son las tarjetas de crédito Éxito, Carulla o Alkosto emitidas por Tuya Compañía de Financiamiento en alianza con Mastercard, la tarjeta Crédito Fácil Codensa emitida por Scotianbank Colpatria en alianza con Mastercard o la tarjeta de crédito Olímpica emitida por el Banco Serfinanza.

el requisito de salir de un medio de pago emitido por la entidad emisora y ser recibidos en un producto de depósito de la misma entidad. Posteriormente, el adquirente vigilado abona los recursos de los comercios externos al esquema cerrado en sus respectivas entidades financieras mediante operaciones inter-entidad canalizadas a través de un SPBV.

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

Asimismo, se resalta que la participación de un adquirente vigilado en un esquema de pagos cerrados, conforme al proceso presentado en el modelo 3, no sería viable si la definición de "*Sistema de Pago"* se ajusta para reducir de tres a dos el número mínimo de participantes. Lo anterior, considerando que la interacción entre dos entidades vigiladas para el procesamiento de órdenes de pago y transferencia de fondos inter-entidad requeriría de la intermediación de una EASPBV.

Considerando todo lo anterior, y luego de ponderar los impactos positivos y negativos de los esquemas bilaterales de compensación y liquidación, la URF ha decidido retirar el artículo que ajusta la definición de "*Sistema de Pago*" del Proyecto de Decreto y analizar su desarrollo con mayor profundidad. Este análisis requiere de información clara sobre el número de esquemas bilaterales que operan en el país, sus participantes, su volumen transaccional y los procedimientos que utilizan para mitigar el riesgo de incumplimiento.

Considerando que actualmente no se cuenta con cifras oficiales en la materia que permitan tomar decisiones regulatorias, el Proyecto de Decreto incluye una obligación de reporte de información por parte de las entidades emisoras que participen en esquemas bilaterales de compensación y liquidación de operaciones inter-entidad a la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). Esta información deberá permitir realizar una correcta clasificación de las operaciones inter-entidad, que actualmente son reportadas como operaciones intra-entidad.

2.2. Liquidación en establecimiento de crédito

Un elemento fundamental de todo sistema de pagos es la infraestructura que soporta las cuentas de depósito utilizadas para liquidar las posiciones resultantes del proceso de compensación. En Colombia, el marco normativo indica que este proceso se puede realizar utilizando cuentas de depósito en el Banco de la República o cuentas corrientes o de ahorro en un Establecimiento de Crédito (EC)[20].

Actualmente, seis EASPBV realizan el proceso de liquidación utilizando los sistemas electrónicos del Banco de la República (SEBRA), ya sea a través de una

[20] Numeral 12 del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010.

cuenta CUD a nombre propio o a nombre de un establecimiento bancario[21]. Por su parte, una EASPBV opera un esquema dual, utilizando la infraestructura de un establecimiento bancario para liquidar operaciones intra-SPBVI y la infraestructura del Banco de la República para liquidar operaciones inter-SPBVI (ver gráfica 5)[22,23] .

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

Fuente: URF con base en reglamentos de los SPBV.

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

> "*To the extent that outsourcing and reliance on critical service providers becomes more prevalent, identify measures to monitor and manage concentration risk and the impact of concentration on the resilience of the payments system as a whole. Both domestic and cross-border coordination are instrumental for this work." (Banco Mundial & Fondo Monetario Internacional, 2021)*[24].

[21] El SPBV administrado por Redeban utiliza la cuenta CUD de Bancolombia en el Banco de la República para liquidar las posiciones resultantes del proceso de compensación. Por su parte, Visa Colombia Support Services utiliza la cuenta CUD de Citibank, quien actúa como agente liquidador del SPBV.
[22] El SPBV administrado por Visionamos utiliza la infraestructura de cuentas de depósito del Banco Coopcentral para liquidar las operaciones que se procesan al interior de su sistema; y utiliza la cuenta CUD del Banco Coopcentral en el Banco de la República para liquidar las operaciones que tienen como entidad receptora una entidad que hace parte de otro SPBV.
[23] Las operaciones Inter-SPBVI son aquellas realizadas entre participantes de diferentes SPBVI para procesar órdenes de pago y/o transferencias de fondos inmediatas. Por su parte, las operaciones intra-SPBVI son aquellas realizadas entre participantes de un mismo SPBVI.
[24] Financial Sector Assessment Program - Technical note: Digital Financial Inclusion. Pg. 40.

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

La liquidación forzosa administrativa de un EC conlleva una orden de cumplimiento inmediato que da apertura a un proceso concursal que se rige por los principios de universalidad e igualdad entre los acreedores[25]. En este sentido, la disposición de los recursos por parte de los titulares de las cuentas de depósito se ve suspendida a efectos de que el liquidador pueda determinar el valor cierto de los depósitos que serán excluidos de la masa de la liquidación[26]. La identificación de los saldos en las cuentas de depósito y la imposibilidad de efectuar movimientos futuros garantiza la consistencia contable del pago del seguro de depósitos o la evaluación de mínimo costo que Fogafín debe adelantar para implementar una "Compra de Activos o Asunción de Pasivos"[27].

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

Una situación similar se presentaría en el caso de una liquidación forzosa administrativa de aquellos bancos que son titulares de la cuenta CUD que utilizan algunos SPBV para realizar su proceso de liquidación. Este es el caso de Redebán y Visa Colombia Support Services, quienes utilizan la cuenta CUD de Bancolombia y Citibank, respectivamente, para liquidar las posiciones resultantes del proceso de compensación.

Considerando lo anterior, diversos bancos centrales que adelantan iniciativas de pagos inmediatos han establecido que los procesos de liquidación deben adelantarse utilizando exclusivamente cuentas de depósito en el banco central[28].

---

[25] Numeral 1 del artículo 293 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF) y artículo 9.1.3.1.2 del Decreto 2555 de 2010.
[26] Literal f) del numeral 2 del artículo 299 del EOSF y literal b) del numeral 2 del artículo 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010.
[27] Numeral 4 del artículo 9.1.3.2.2 del Decreto 2555 de 2010 y numeral 3 del artículo 9.1.4.1.4 del Decreto 2555 de 2010.
[28] E.g. PIX en Brasil y RIX-INST en Suecia.

Esta práctica fue adoptada por la Junta Directiva del Banco de la República, al establecer en el artículo 15 de la Resolución Externa 6 de 2023 que la liquidación de las órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas se debe ejecutar exclusivamente en cuentas de depósito en el Banco de la República.

Frente a esta discusión, los estándares internacionales definidos por el BIS e IOSCO (2012) indican que, siempre que sea posible, la liquidación monetaria de un SPBV debería realizarse utilizando cuentas depósito en el Banco Central[29]. En caso de que los participantes del sistema no cuenten con acceso al banco central, que es el caso de la mayor parte de los participantes del SPBV administrado por Visionamos, dichas autoridades encuentran plausible realizar el proceso de liquidación utilizando la infraestructura de un EC. Lo anterior, siempre y cuando, este cumpla con estrictos criterios de gestión de riesgos. En particular, el BIS e IOSCO (2012) establecen que:

> "*Si una FMI[30] realiza sus liquidaciones monetarias con dinero de bancos comerciales, deberá vigilar, gestionar y limitar sus riesgos de crédito y liquidez respecto a los bancos comerciales liquidadores. En particular, una FMI deberá establecer y vigilar el cumplimiento, por parte de sus bancos liquidadores, de criterios estrictos que tengan en cuenta, entre otros aspectos, su reglamentación y supervisión, solvencia, capitalización, acceso a liquidez y fiabilidad operativa. Una FMI deberá vigilar y gestionar además la concentración de exposiciones crediticias y de liquidez a sus bancos liquidadores comerciales*".

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

Por su parte, el marco normativo actual también exige que las EASPBV documenten e implementen sistemas adecuados para gestionar los riesgos inherentes a su actividad, implementen las medidas necesarias ante la materialización de dichos riesgos y diseñen planes de contingencia y de continuidad de negocio orientados a garantizar la continuidad en la prestación de sus servicios[31,32]. Asimismo, la

---

[29] Principio 9. Liquidación en Dinero. Principios aplicables a las infraestructuras del sistema financiero.
[30] Infraestructura del Mercado Financiero, por sus siglas en inglés.
[31] Numeral 5 del artículo 2.17.2.1.5 del Decreto 2555 de 2010 y Sistema de Administración de Riesgos de las Entidades Exceptuadas del SIAR (SARE) – Capítulo XXXII de la CBCF de la SFC.
[32] Conforme a las definiciones establecidas en el Capítulo XXXI de la CBCF de la SFC, **los Planes de Contingencia** son un conjunto de acciones y recursos para responder a las situaciones adversas, fallas e interrupciones específicas de un sistema o proceso, así como para resolver las vulnerabilidades identificadas

normativa exige que los representantes legales de los SPBV informen oportunamente a su Junta Directiva cualquier situación o evento de riesgo que comprometa la viabilidad del negocio o la confianza del público y garanticen que se tomen las medidas correctivas necesarias[33].

Frente al uso de la infraestructura de un tercero, los lineamientos de la CBCF de la SFC establecen que el plan de continuidad de negocio de los SPBV debe contemplar los riesgos asociados a la interconectividad con otras infraestructuras y/o entidades vigiladas o proveedores[34]. En estos casos, las EASPBV deben: i) comprender el riesgo operacional asociado a los procesos tercerizados, ii) contar con políticas eficaces para incorporar en su estrategia de gestión de riesgos aquellos derivados de la tercerización y iii) determinar los procesos tercerizados que se consideren críticos[35].

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

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

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

La consolidación de un ecosistema de pagos digitales depende, en gran medida, de obtener y mantener la confianza de los usuarios finales. De acuerdo con CGAP

---

en los ejercicios de estrés. El plan debe ser realista, viable y coherente con el plan de negocio y apetito de riesgo de la entidad. Por su parte, el **Plan de Continuidad del Negocio** son un conjunto detallado de acciones que describen los procedimientos, los sistemas y los recursos necesarios para responder, recuperar, reanudar y restaurar la operación, en caso de interrupción.

[33] Literal b. del numeral 3.2.2 del Capítulo XXXII (SARE) de la CBCF de la SFC.

[34] Literal b. del numeral 3.2.1 del Capítulo XXXII (SARE) de la CBCF de la SFC.

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

(2015), esta confianza se ve afectada cuando los usuarios no pueden realizar o recibir transacciones digitales debido a una falla operativa en los sistemas de su entidad.

Una falla en los servicios transaccionales puede tener implicaciones económicas directas para los usuarios (CGAP, 2015). Por una parte, estos eventos pueden impedir que los usuarios accedan a sus recursos para pagar bienes o servicios que ya fueron consumidos. Asimismo, estas fallas los exponen a tener que realizar un doble pago, especialmente, cuando el proveedor del bien o servicio no recibe el mensaje de confirmación y solicita que se realice nuevamente la transacción[36]. Finalmente, una interrupción puede llevar a que un usuario asuma que realizó un pago periódico, cuando en realidad la transacción no se culminó de manera exitosa. En estos escenarios, el usuario se puede ver expuesto a un atraso involuntario en el cumplimiento de sus obligaciones financieras.

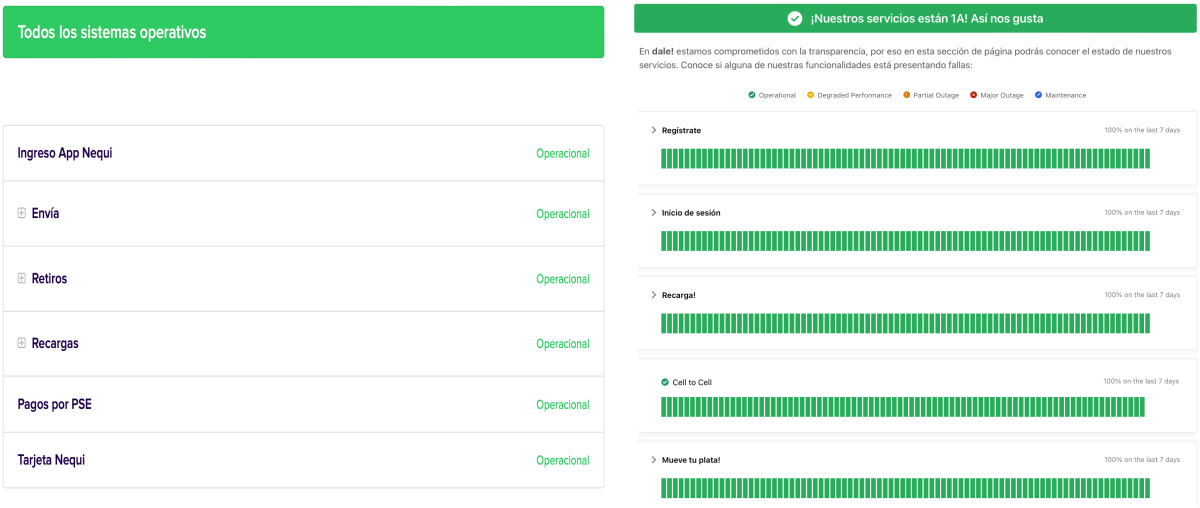
Por otra parte, la confianza de los comercios también se ve afectada por fallas en los sistemas transaccionales. En particular, lo comercios se exponen a una reducción en sus ventas por no poder recibir pagos digitales. Asimismo, se exponen a proveer bienes y/o servicios sin tener la certeza de que recibieron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

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

En Colombia, el riesgo de interrupción se ha buscado mitigar mediante esfuerzos conjuntos de la industria y las autoridades de regulación y supervisión. Por una parte, las entidades han invertido en desarrollos orientados a mitigar el riesgo de interrupción y, en algunos casos, han optado estrategias de divulgación que permiten a los usuarios conocer la disponibilidad de sus servicios transaccionales (ver gráfica 6).

Gráfica 6. Ejemplo de herramientas de divulgación sobre el estado de los servicios transaccionales.

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



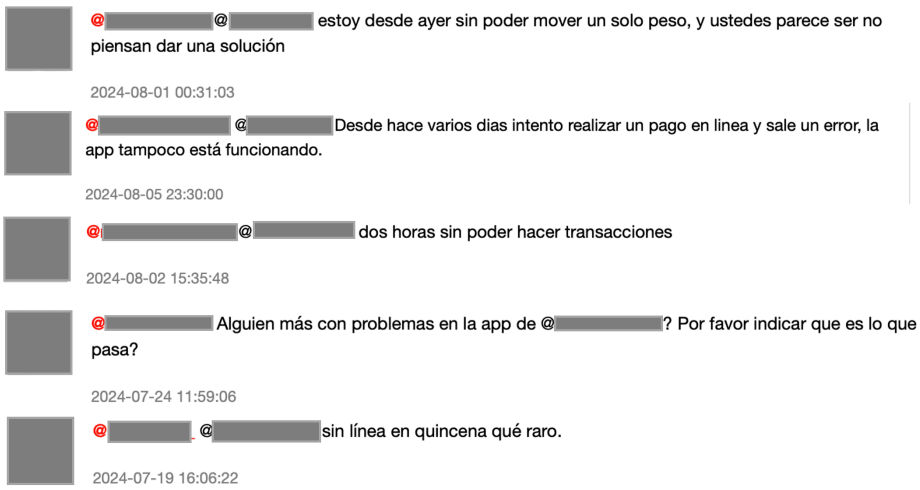
Fuente: Nequi[37] y Dale[38]

Por otra parte, el marco normativo requiere que las entidades emisoras: i) mantengan condiciones adecuadas de seguridad y calidad para la prestación de servicios a través de canales digitales[39], incluyendo la implementación de controles y alarmas que informen sobre el estado actual de los canales y permitan identificar y corregir fallas oportunamente[40]; ii) cuenten con sistemas robustos para la administración del riesgo operacional, que incluyen el diseño de planes de contingencia y de continuidad del negocio[41], así como controles para disminuir su probabilidad de ocurrencia e impacto en caso de materializarse; y iii) cumplan con requisitos de capital por riesgo operacional que incentivan su adecuada gestión[42].

A pesar de los esfuerzos mencionados, las entidades emisoras experimentan ocasionalmente eventos de interrupción en la prestación de sus servicios transaccionales[43,44]. La materialización de este riesgo operacional tiene un impacto considerable en la confianza del público, especialmente, en fechas de alta transaccionalidad como lo son a mitad y a fin de mes (ver gráfica 7). Asimismo, el riesgo de interrupción puede mutar en un riesgo reputacional al expandirse rápidamente a través de medios de comunicación masiva o redes sociales.

Gráfica 7. Transformación del riesgo operacional en riesgo reputacional.

[37] https://www.nequi.com.co/status
[38] https://dale.freshstatus.io
[39] Numeral 1.3 del Capítulo I del Título II de la Parte I de la CBJ de la SFC.
[40] Numeral 1.3 del Capítulo I del Título II de la Parte I de la CBJ de la SFC.
[41] Numeral 4 de la parte 2 del Capítulo XXXI de la CBCF de la SFC.
[42] Capítulo 3 del título 1 del capítulo 1 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010.
[43] https://www.noticiasrcn.com/economia/se-cayo-nequi-entidad-explica-a-que-se-debe-682295#google_vignette
[44] https://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/daviplata-enfrenta-falla-masiva-usuarios-reportan-problemas-generalizados-3367817



Fuente: Downdetector[45]

Por otra parte, el riesgo de interrupción en las principales entidades emisoras del país puede tener un alcance sistémico y limitar la capacidad de gran parte de la población adulta para realizar pagos y transferencias de bajo valor. A marzo de 2024, las dos principales entidades emisoras del país reportaron 35,1 y 14,4 millones de productos transaccionales activos, respectivamente, tales como cuentas de ahorro, depósitos de bajo monto, depósitos de bajo monto inclusivos y depósitos ordinarios[46]. En este sentido, una interrupción en la prestación de sus servicios limitaría a un número de clientes equivalente al 91,9% y 37,7% de las personas adultas en Colombia para realizar pagos y transferencias de fondos de manera digital[47].

Considerando lo anterior, el Proyecto de Decreto que acompaña este documento técnico dispone que la totalidad de las Entidades Emisoras garanticen una disponibilidad mensual de al menos el 99,95% en la prestación de sus servicios para enviar y recibir órdenes de pago y transferencias de fondos a través de sus canales digitales[48]. Esto corresponde a un nivel máximo de indisponibilidad de 21 minutos y 44 segundos al mes[49]. Asimismo, el artículo faculta a la SFC para emitir instrucciones que conlleven al adecuado cumplimiento de esta obligación.

Esta propuesta normativa busca promover un ecosistema de pagos seguro y eficiente que permita adquirir y mantener la confianza de sus usuarios finales. Su implementación aportará a evitar las implicaciones económicas que experimentan los usuarios ante una interrupción en la prestación de los servicios transaccionales. Asimismo, su implementación aportará a reducir la materialización de riesgos

[45] https://downdetector.com.co
[46] Cifras tomadas del formato 534 “Uso de productos y servicios financieros” de la SFC, el cual se puede consultar a través del reporte de inclusión financiera en el portal de datos abiertos: https://www.datos.gov.co/Econom-a-y-Finanzas/Inclusi-n-Financiera/kx2f-xjdq/about_data
[47] Según cifras del DANE, Colombia contaba con 38,1 millones de adultos a cierre de 2023.
[48] Conforme al numeral 8 del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010, se entiende por Entidad Emisora toda entidad que ofrece medios de pago y emite instrumentos de pago a favor de ordenantes.
[49] Este nivel de disponibilidad es concordante con el nivel mínimo de servicio que las entidades financieras deben exigirles a los proveedores del servicio de computación en la nube cuando soporten en dicho servicio la operación de sus procesos misionales o de gestión contable y financiera.

reputacionales, promoverá la fidelización de los clientes, profundizará la adopción de medios de pago digitales y fomentará la generación de información transaccional que posteriormente podrá habilitar la oferta de nuevos productos y servicios financieros. En este sentido, la aplicación de propuesta generará beneficios tanto para los consumidores como para las entidades financieras.

La anterior versión del Proyecto de Decreto limitaba su aplicación a aquellas entidades que reportarán más de 5 millones de productos transaccionales activos, tales como cuentas de ahorro, depósitos de bajo monto, depósitos de bajo monto inclusivos y depósitos ordinarios. Esta aproximación partía de reconocer la relevancia de las principales entidades emisoras en el ecosistema de pagos y las implicaciones que representa una falla en sus sistemas para la sociedad.

Durante la etapa de comentarios, distintas entidades emisoras, gremios, SPBV y organismos multilaterales coincidieron en resaltar que los lineamientos orientados a mitigar el riesgo de interrupción deberían aplicar a todas las entidades emisoras, sin importar el número de cuentas transaccionales. A su vez, indicaron que la segmentación podría promover un arbitraje regulatorio y desconocer que una afectación a la confianza de los usuarios tiene implicaciones para el ecosistema de pagos en su conjunto.

Considerando lo anterior, la propuesta normativa expande su alcance a la totalidad de Entidades Emisoras vigiladas por la SFC. En todo caso, dada la relevancia de las principales entidades financieras emisoras del país, la propuesta establece un régimen de transición diferencial. En particular, las entidades emisoras con más de 1,5 millones de cuentas transaccionales activas deberán cumplir con la disposición en un plazo máximo de 6 meses y aquellas por debajo de dicho umbral deberán hacerlo en un plazo máximo de 9 meses.

2.4. Deber de prestar servicios de pago inmediatos e interoperados

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

La participación voluntaria implica que las entidades emisoras pueden decidir no vincularse o retirase del sistema de pagos inmediato e interoperado. En estos eventos, los beneficios previstos para el consumidor financiero no se

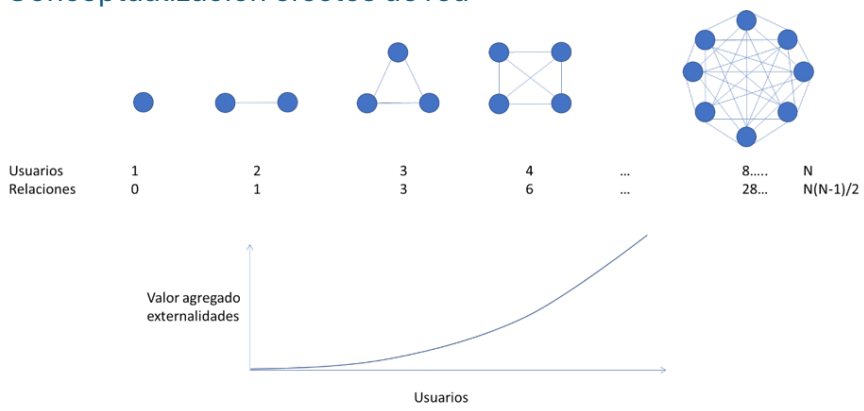
materializarían. Además, se desaprovecharían los esfuerzos de las entidades públicas y privadas en el diseño, estructuración e implementación del sistema de pagos inmediatos interoperable.

- Fundamento:

Los sistemas de pago se caracterizan por exhibir economías de escala y efectos de red[50]. Las economías de escala se presentan cuando la oferta de un bien o un servicio requiere de un costo fijo inicial elevado y sus costos por unidad se reducen a medida que aumenta el volumen de la operación. Por su parte, los efectos de red comprenden aquellos escenarios en los cuales el beneficio que percibe un usuario por participar en la red depende del tamaño de ésta.

Estas características implican que los incentivos de una entidad emisora para formar parte de un sistema de pagos dependerán principalmente del número de entidades emisoras y usuarios finales que ya participen en él. Entre mayor sea el número de participantes, mayor será el volumen transaccional que podrán generar sus usuarios y mayor será su capacidad para recuperar el costo de su inversión (ver gráficas 8 y 9). No obstante, está dinámica también funciona en sentido contrario. Entre menor sea el número de participantes, menor será el volumen transaccional que podrán generar sus usuarios y menor será la capacidad de la entidad emisora para recuperar el costo de su inversión.

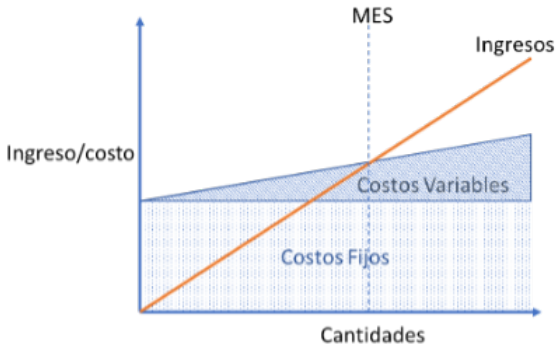
Gráfica 8. Conceptualización efectos de red



Fuente: Unión Temporal Garrigues – SAI

Gráfica 9. Escala mínima eficiente

[50] Gowrisankaran & Stavins (2004).



Fuente: Unión Temporal Garrigues – SAI

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

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

En el caso de Brasil, la participación en el sistema de pagos inmediatos "PIX" es obligatoria para las instituciones financieras y las instituciones de pago con más de 500.000 cuentas de clientes activas, incluidas las cuentas corrientes, las cuentas de ahorro y las cuentas de pago prepagadas[51]. Según el BIS (2022), la obligatoriedad de participación es uno de los factores que explica el éxito de PIX, dado que generó la escala mínima suficiente para que el sistema tuviera tracción. La intervención obligó a 36 entidades financieras a participar y generó los incentivos para que otras 737 entidades de menor tamaño se vincularan de manera voluntaria.

En la exposición de motivos de la medida adoptada en Brasil se argumentó que el objetivo de la participación obligatoria era aumentar la oferta de pagos inmediatos e interoperados a la mayor cantidad de usuarios posible[52]. Igualmente, concluyó que esta obligatoriedad mitiga el riesgo de creación o consolidación de esquemas

[51] Artículo 3 de la Resolución 1 del 12 de agosto de 2020 del Banco Central de Brasil.
[52] Circular No. 3.985/20, que fue formalizada en el Voto 32/2020-BCB, del 12 de febrero de 2020 (BCB, 2020b)

cerrados que generan ineficiencias y costos innecesarios al sistema de pagos en su conjunto. Estos esquemas perjudican el logro del objetivo público que motivó la actuación del Banco Central de Brasil[53].

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

En este sentido, para consolidar los esfuerzos y materializar los beneficios mencionados, es fundamental promover una amplia participación de las entidades emisoras en el ecosistema de pagos inmediatos e interoperables. Por lo tanto, el Proyecto de Decreto que acompaña este documento técnico establece que aquellas entidades emisoras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia que cuenten con más de un millón quinientas mil (1.500.000) cuentas de depósito a la vista activas[54], tales como cuentas de ahorro, depósitos de bajo monto, depósitos de bajo monto inclusivos y depósitos ordinarios, deberán prestar a sus usuarios el servicios de enviar y recibir órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas e interoperadas.

Esta propuesta persigue los siguientes propósitos:

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

2. Que la participación de las entidades emisoras que reúnen una gran cantidad de cuentas de depósito, incentive a las entidades emisoras de menor tamaño a ofrecer servicios de pagos inmediatos e interoperados a sus usuarios.

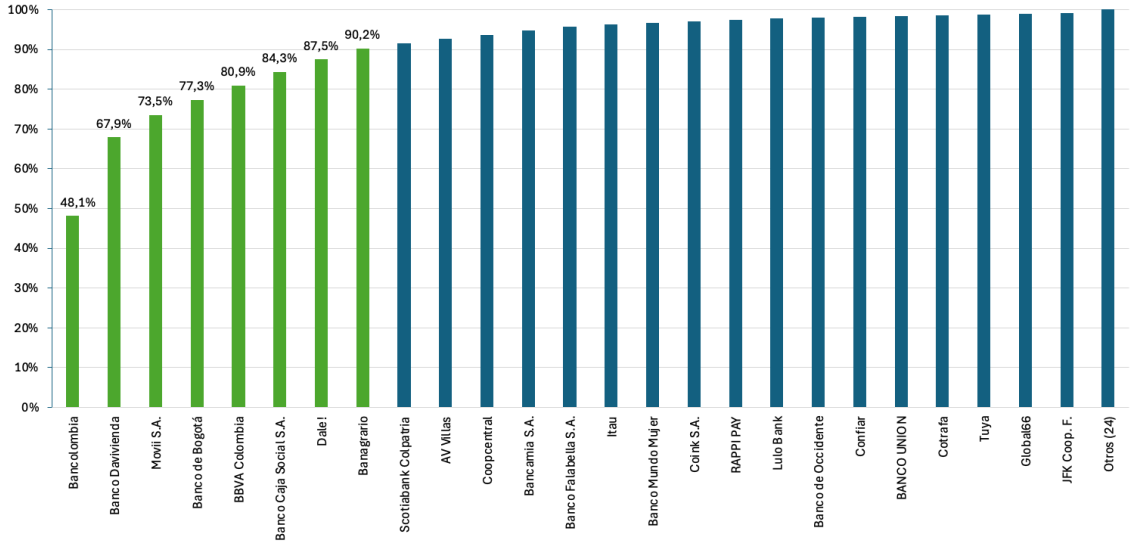
3. Que los usuarios del sistema financiero puedan realizar órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas entre sí, independientemente de la entidad emisora a la que se encuentren vinculados.

El umbral propuesto vincula el 90,2% de las cuentas de depósito a la vista activas en el ecosistema de pagos inmediatos e interoperado, las cuales se concentran en las principales 8 entidades emisoras (ver gráfica 10). Esta iniciativa beneficia a la

[53] Punto 3 del Voto 271/2018 - BCB, del 20 de diciembre de 2018." (BCB, 2020b).
[54] Conforme a lo establecido en el instructivo del Formato 534 “Uso de productos y servicios financieros” de la Superintendencia Financiera de Colombia, los productos de depósito a la vista se considerarán como activos cuando hayan sido utilizados para realizar una operación monetaria en los últimos seis (6) meses.

mayoría de los clientes de cuentas transaccionales activas y genera incentivos para que las demás entidades presten dicho servicio a sus usuarios.

Gráfica 10. Depósitos transaccionales* activos en el sistema financiero – Participación acumulada por entidad



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

Fuente: URF con datos SFC

La propuesta inicial de esta iniciativa establecía un umbral de obligatoriedad que vinculaba a las entidades emisoras que tuvieran más de 2.500.000 cuentas de depósito a la vista activas. Sin embargo, durante la fase de comentarios, diferentes grupos de interés sugirieron que la obligatoriedad fuera aplicable a todas las entidades emisoras o que, en su defecto, se redujera el nivel del umbral. La recomendación se sustentaba en la necesidad de que todos los consumidores financieros tuvieran acceso al sistema de pagos inmediato e interoperado, sin importar la entidad emisora a la que pertenecieran.

La opción de extender la obligatoriedad a todas las entidades emisoras fue desestimada debido a su desproporción en relación con el objetivo de la intervención. En cambio, tras actualizar los datos de depósitos a la vista activos al corte más reciente (31 de marzo de 2024), se encontró plausible reducir el umbral con el fin de ampliar el porcentaje de usuarios que se beneficiarían con esta medida. Esta reducción evita además que una pequeña variación en el número de cuentas de depósito a la vista activas genere cambios frecuentes en las entidades obligadas.

Por otra parte, los comentarios enfatizaron la necesidad de definir con exactitud los casos de uso que estarían vinculados con la medida y los motivos de su priorización. Como resultado, se ajustó la definición de "órdenes de pago o transferencias de fondos inmediatas inter-entidad" en el articulado, alineándola con la Circular Reglamentaria Externa DSP-465 del 30 de abril de 2024 de la Junta

Directiva del Banco de la República (JDBR). Esta circular establece que dichas transacciones comprenden los pagos entre personas (P2P) y los pagos a comercios (P2M).

La especificación por casos de uso tiene como objetivo enfocar la obligatoriedad en las transacciones que más realizan las personas en su día a día, generando mayor impacto en el desarrollo del ecosistema de pagos digitales. Además, estas especificaciones permiten garantizar armonía regulatoria con las disposiciones expedidas por la Junta Directiva del Banco de la República, en virtud de la facultad establecida en el artículo 104 de la Ley 2294 de 2023[55].

Igualmente, en la etapa de comentarios surgieron inquietudes sobre si la regulación impone a las entidades emisoras la obligación de participar en un SPBVI específico. Al respecto, la URF aclara que el requisito de obligatoriedad está enfocado en la prestación del servicio de Ordenes de Pago y Transferencias de Fondos Inmediatas inter-entidad y no en la vinculación a un SPBVI específico. La selección del proveedor de infraestructura que habilite la prestación de los mencionados servicios es una decisión autónoma de cada entidad emisora.

Finalmente, con el objetivo de aclarar el procedimiento y la identificación de las entidades emisoras sujetas a la obligatoriedad, el Proyecto de Decreto establece que la Superintendencia Financiera de Colombia determinará y publicará semestralmente las entidades emisoras obligadas a cumplir con lo dispuesto en la presente norma. Una vez determinada como obligada, cada entidad deberá prestar los servicios descritos en esta norma por un periodo mínimo de un (1) año a partir de la fecha de dicha publicación.

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

El artículo 335 de la Constitución Política de Colombia dispone que la actividad financiera es de interés público y que está sujeta a la intervención del Estado. La Corte Constitucional ha establecido que la intervención estatal busca garantizar la confianza en el sistema financiero, promover el pleno empleo de las fuerzas económicas, asegurar la libre competencia y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos[56,57].

Para determinar si una intervención es legítima, la Corte Constitucional estableció que es necesario considerar tres aspectos[58]: (i) si la intervención persigue un objetivo permitido por la Constitución, (ii) si la intervención es adecuada para

[55] Establecidas en el artículo 3.3. de la Circular Reglamentaria Número 14 del 30 de abril de 2024, expedida por la JDBR.
[56] Artículos 334 y 335 de la Constitución Política en concordancia con el literal d de su artículo 150.
[57] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. doce (12) de octubre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 20564. (C.P. Julio Roberto Piza).
[58] En Sentencia C-333 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

alcanzar ese objetivo, y (iii) si existe proporcionalidad entre la intervención y el objetivo propuesto. A continuación, se analiza la propuesta de obligatoriedad con base en estos criterios.

La Constitución otorga al Presidente de la República la facultad de intervenir en la actividad financiera y al Congreso de la República la responsabilidad de establecer normas generales (leyes marco) con objetivos y criterios que guíen esta intervención. En el caso de la actividad financiera[59], estos objetivos e instrumentos de intervención están definidos en los artículos 46 y 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF).

La intervención propuesta se sustenta en la facultad del Gobierno nacional establecida en los literales f[60] y r[61] del numeral 1° del artículo 48 del EOSF y tiene como objetivo promover la adopción de pagos digitales en la economía. Esta propuesta está alineada con los objetivos de intervención establecidos en los literales a.[62], b.[63], e.[64] y h.[65] del artículo 46 del EOSF.

La propuesta normativa tiene por objetivo promover la adopción de los pagos digitales en el país, mediante requisitos que garanticen un volumen mínimo de participación en el sistema de pagos inmediatos interoperado. Asegurar una escala mínima participación fomenta la consolidación del sistema, generar un volumen transaccional que permita recuperar los costos de vinculación para los diferentes actores y motiva a las entidades emisoras que no alcanzan el umbral a participar voluntariamente.

La medida es proporcional toda vez que permite beneficiar al mayor número de usuarios imponiendo la obligación de prestar el servicio de órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas inter-entidad al menor número de entidades emisoras posible. En particular, a corte marzo de 2024, la médida solo sería vinculante para 8 de las 49 entidades emisoras, las cuales agregan el 90,2% del total de los productos de depósito a la vista activos en el país.

---

[59] Numeral 25 del Artículo 189 de la Constitución Política.

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

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

[62] "a. Que el desarrollo de dichas actividades esté en concordancia con el interés público;"

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

[64] "e. Promover la libre competencia y la eficiencia por parte de las entidades que tengan por objeto desarrollar dichas actividades; "

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

Adicionalmente, la medida tendría un impacto económico limitado dado que la mayoría de las entidades obligadas ya están prestando el servicio objeto de la presente intervención. Para el caso de uso P2P, todas las entidades emisoras que superan el umbral ya ofrecen el servicio de transferencias inmediatas entre personas denominado «Transfiyá»[66]. Para el caso de uso P2M, 7 de las 8 entidades que superan el umbral ya ofrecen el servicio de pagos inmediatos persona a comercio denominado «Entrecuentas». En este sentido, la medida está orientada a garantizar los usuarios de dichas entidades emisoras puedan continuar utilizando los servicios de órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatos inter-entidad una vez se completen las fases de implementación definidas por la Junta Directiva del Banco de la República.

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

> (i) Un trato igualitario y no discriminatorio entre competidores en la misma posición, dado que las entidades dentro del umbral recibirán el mismo tratamiento; y
>
> (ii) El derecho a participar en el mercado o a retirarse, dado que no impide que las entidades fuera del umbral presten el servicio, ni limita la salida del mercado de aquellas que no deseen seguir participando.

Respecto a los derechos de libertad de organización, iniciativa privada, creación de establecimientos de comercio y el derecho a un beneficio económico razonable, la propuesta no interfiere en la organización interna ni en los métodos de gestión de las empresas. La intervención busca promover la adopción de pagos digitales en el país y fomentar un entorno favorable para el desarrollo del ecosistema de pagos inmediato e interoperable.

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

2.5. Reglas asociadas a la prestación de órdenes de pago y transferencias de fondos intra-entidad

Los servicios de pago son una extensión natural de los productos de depósito ofrecidos por las entidades financieras, dado que permiten a los consumidores acceder y usar sus recursos de una manera segura y eficiente. Los usuarios pueden

[66] https://www.transfiya.com.co/conocenos

ejecutar pagos y transferencias electrónicas a través de aplicaciones móviles, la lectura de códigos QR y el uso tarjetas débito en ambientes presenciales o no presenciales. Estos desarrollos han sido cruciales para la competitividad de las entidades financieras, ya que convierte las cuentas de depósito en herramientas activas para gestionar las transacciones cotidianas de sus usuarios.

La calidad y seguridad en los servicios de pago son esenciales para garantizar la confianza de los usuarios y su protección frente a riesgos como el fraude o la pérdida de fondos. Las entidades deben invertir en tecnologías robustas y centradas en el usuario, cumpliendo con requisitos de administración de riesgos y asegurando la transparencia en las transacciones. Al ofrecer una experiencia positiva y segura, no solo se fortalece la confianza del consumidor, sino que también se impulsa la adopción de estos servicios, promoviendo la inclusión financiera y el crecimiento de una economía digitalizada.

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

Las transacciones inter-entidad e intra-entidad también se diferencian en los actores necesarios para su procesamiento. Mientras la compensación y liquidación de las operaciones inter-entidad requiere, usualmente, de la participación de una EASPBV[67], el procesamiento de las operaciones intra-entidad no. Este proceso, por lo general, lo realiza internamente cada entidad emisora a través de movimientos contables entre las cuentas de depósito de sus clientes, lo que no obsta para que acudan a las EASPBV para realizar dicho proceso, si es que no cuentan con los desarrollos tecnológicos internos para realizarlo directamente.

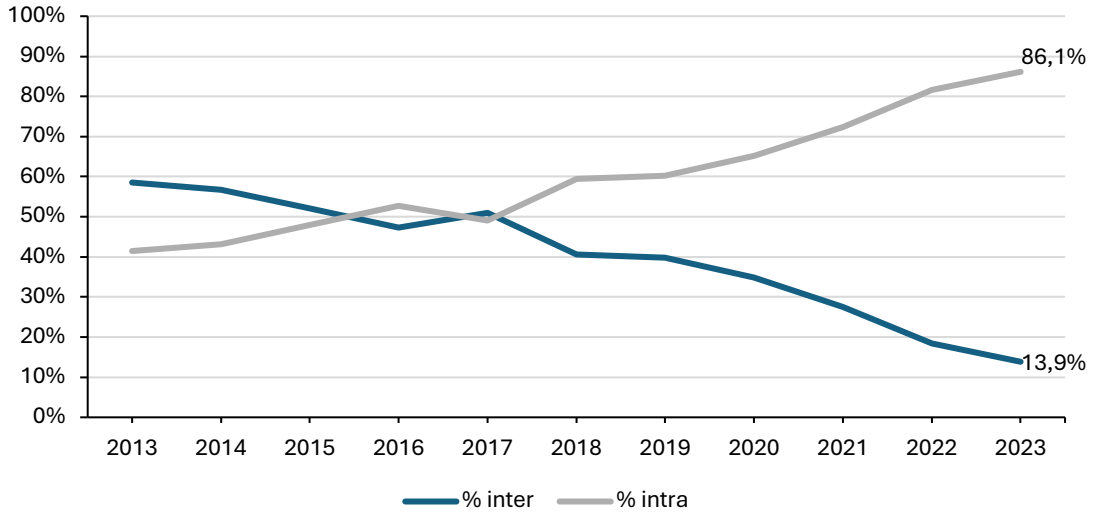
Al no tener que cursar por un SPBV, ni pasar por un proceso de compensación con otras entidades financieras, las operaciones intra-entidad se procesan internamente en tiempo real, es decir, como un pago inmediato. No obstante, a pesar de su naturaleza inmediata, las operaciones intra-entidad no se encuentran sujetas al mismo marco normativo que las operaciones inter-entidad inmediatas. Esta diferencia se deriva de la infraestructura y los procedimientos adicionales que requiere su procesamiento, así como del alcance del artículo 104 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

La ausencia de un marco normativo para las órdenes de pago y transferencia de fondos inmediatas intra-entidad toma mayor relevancia al considerar que en Colombia, actualmente, predominan este tipo de operaciones. De acuerdo con las cifras del Banco de la República (2024), aproximadamente 9 de cada 10

[67] Numeral 22 del artículo 2.17.1.1.1. del Decreto 2555 de 2010.

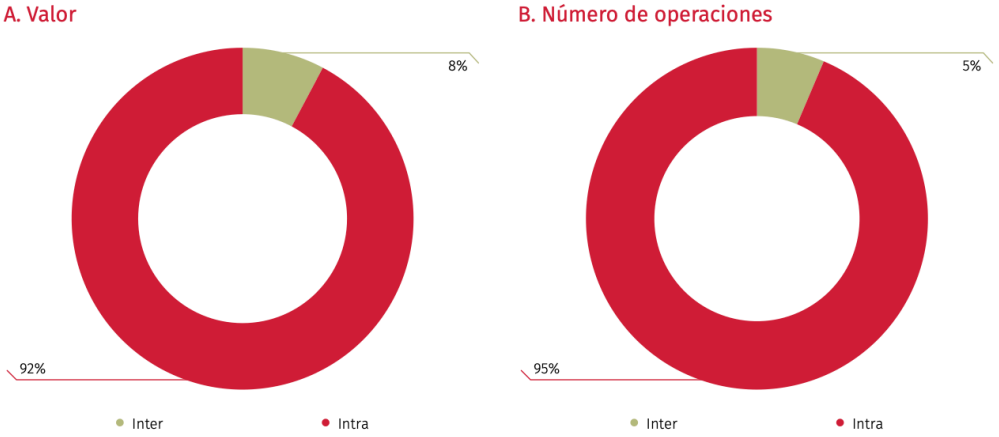
transacciones electrónicas se realizan entre usuarios de la misma entidad emisora (ver gráfica 11). Esta distribución se ha consolidado en los últimos años, en línea con el mayor uso de canales digitales para realizar pagos y transferencias y con el crecimiento transaccional de las billeteras digitales (ver gráfica 12).

Gráfica 11. Distribución de las transacciones electrónicas por tipo de operación.



Fuente: Elaboración URF con cifras de la SFC

Gráfica 12. Participación por tipo de transferencia electrónica – Depósito electrónico.

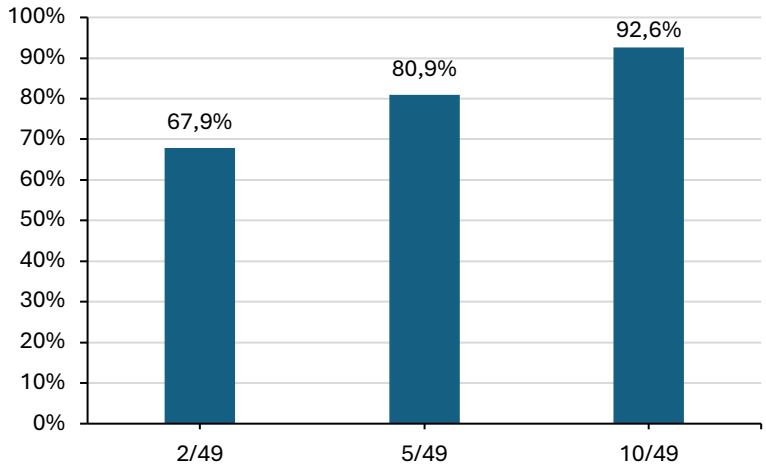


Fuentes: bancos comerciales y Sedpes.

Fuente: Banco de la República (2024)

La predominancia de las operaciones intra-entidad ha sido resultado natural de los niveles de la concentración del sistema financiero y de los esfuerzos en materia de innovación realizados por las principales entidades emisoras. Consecuentemente, el dinamismo del ecosistema de pagos digitales se ha dado en un entorno con bajos niveles de interoperabilidad. A cierre de 2023, 5 de 49 entidades emisoras capturaban el 80,9% del total de las cuentas de ahorro, depósitos de bajo monto, depósitos de bajo monto inclusivos y depósitos ordinarios (ver gráfica 13).

Gráfica 13. Concentración de productos transaccionales activos por número de entidades



Fuente: Elaboración URF con cifras de la SFC

Los niveles de concentración, la predominancia de esquemas cerrados y la falta de educación financiera y de conocimiento sobre la oferta de productos y servicios financieros han promovido que las personas que no son clientes de las 5 entidades emisoras que capturan el 80,4% de los potenciales receptores, se vean avocados a abrir billeteras digitales en distintas entidades para poder realizar transacciones con otros usuarios. Esta dinámica rompe un principio básico de la interoperabilidad que busca garantizar que todos los clientes del sistema financiero puedan realizar transacciones electrónicas entre sí, sin importar la entidad emisora a la que se encuentran vinculados.

Adicionalmente, a pesar de los avances derivados de la implementación del Decreto 1692 de 2020, persisten prácticas de mercado que desestimulan y limitan la transaccionalidad entre clientes de distintas entidades emisoras. En particular, prácticas como el cobro de tarifas que oscilan entre los $7.000 a $9.000 pesos por hacer transferencias a otras entidades emisoras, promueven la existencia de jardines cerrados y limitan los esfuerzos por promover la interoperabilidad y la masificación de los pagos digitales en la economía.

Considerando lo anterior, y teniendo en cuenta las facultades establecidas en los literales a), f) y r) del numeral 1 del artículo 48 del EOSF y el primer inciso del artículo 62 de la Ley 1430 de 2010, en concordancia con los objetivos de intervención contenidos en los literales a), b), d), h) y n) del artículo 46 del EOSF, así como los objetivos de política pública definidos por el Gobierno nacional en materia de inclusión financiera y crediticia, el Proyecto de Decreto que acompaña este documento técnico propone múltiples disposiciones que definen un marco regulatorio para las órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas intra-entidad.

En primer lugar, la regulación incorpora la definición y las características de las órdenes de pago o transferencias de fondos inmediatas intra-entidad. Esta disposición tiene por objetivo reconocer los diferentes tipos de órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas que se procesan en la economía y delimitar

las operaciones respecto de las cuales se define el marco normativo contenido en el proyecto de decreto.

El segundo aspecto que incorpora la propuesta normativa corresponde al deber de las entidades emisoras que ofrezcan las funcionalidades de acceso identificadas con el Sello “Bre-B" de habilitar la prestación de órdenes de pago o transferencias de fondos intra-entidad en dichas funcionalidades de acceso. Esta propuesta busca garantizar que los usuarios del ecosistema de pago apropien el sello “Bre-B” como un mecanismo para realizar pagos inmediatos entre personas y entre personas y comercios, sin importar la entidad emisora a la que se encuentren vinculados. En este sentido, la propuesta promueve la adopción la adopción y la experiencia del usuario en el nuevo esquema de pagos inmediatos, las cuales se podría ver afectadas al no poder realizar operaciones intra-entidad.

En todo caso, reconociendo las diferencias en materia de procesamiento entre las operaciones inter e intra entidad, la propuesta establece que el procesamiento y la atención de fraudes, errores, peticiones, quejas y reclamos de órdenes de pago o transferencias de fondos inmediatas intra-entidad iniciadas a través de las funcionalidades de acceso señaladas en el inciso anterior se podrán realizar sin la participación de una Entidad Administradora de Sistema de Pago de Bajo Valor.

Adicionalmente, la propuesta complementa el marco regulatorio de las órdenes de pago y transferencias de fondos intra-entidad que se realizan a través de funcionalidades distintas a las identificadas con el sello “Bre-B” estableciendo que las Entidades Emisoras deberán establecer procedimientos para tramitar solicitudes de devolución y reversión, así como informar el nombre enmascarado del beneficiario al ordenante antes de confirmar la transacción.

En tercer lugar, en atención a lo establecido en el inciso primero del artículo 62 de la Ley 1430 de 2010, el Proyecto de Decreto define criterios que deben observar las entidades emisoras para la fijación de tarifas relacionadas con la prestación de órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas inter-entidad. Estas disposiciones buscan contribuir a la adopción de los pagos digitales en la economía, mitigar el riesgo de que las tarifas fijadas por las entidades emisoras se constituyan en barreras o medidas discriminatorias de las operaciones inter-entidad y fijar criterios que preserven la tendencia del mercado de establecer la gratuidad o menor costo en la prestación de servicios de pagos inmediatos, al menos para las operaciones entre personas (P2P).

Para el logro de este propósito, la propuesta normativa establece, en ejercicio de la facultad prevista en el inciso primero del artículo 62 de la Ley 1430 de 2010 y en concordancia con los objetivos previstos en los literales a) y n) del artículo 46 del EOFS, que las tarifas cobradas por la prestación de servicios de órdenes de pago o transferencia de fondos inmediatas inter-entidad no podrán ser superiores a las cobradas por la prestación de servicios de órdenes de pago o transferencia de fondos que se procesen a través de mecanismos de liquidación por ciclos.

Igualmente, con el objetivo de establecer reglas que favorezcan la usabilidad en la adopción de pagos interoperables y la accesibilidad a los mismos por parte de la población, se establece que las tarifas que fijen las Entidades Emisoras por el procesamiento de órdenes de pago o transferencias de fondos inmediatas inter-entidad deberán estar sustentadas en factores objetivos, medibles y verificables que garanticen que su fijación no busca desincentivar el uso de este servicio o privilegiar la ejecución de órdenes de pago y transferencias de fondos intra-entidad.

Finalmente, el Proyecto de Decreto propone actualizar algunas disposiciones normativas para mejorar la disponibilidad de estadísticas públicas que permitan hacer un seguimiento de los medios de pago, canales y transacciones que se dan en el ecosistema de pagos.

2.6. Consejo Nacional de Pagos

Los sistemas de pago se caracterizan por un equilibrio complejo entre la cooperación y la competencia, y por desarrollarse en un entorno cambiante e innovador. Por esta razón, diferentes organismos multilaterales han resaltado que un esquema de gobernanza participativo en el ecosistema de pagos resulta crucial para: i) asegurar que los marcos legales y regulatorios se mantengan al día con las circunstancias cambiantes del ecosistema, ii) promover condiciones de mercado competitivas y iii) abordar retos de política pública que surjan de las estructuras y de las dinámicas del mercado, fomentando mejoras en sus estándares e infraestructuras. (Banco Mundial, 2021).

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

El país ha avanzado en el desarrollo de mecanismos de coordinación y diálogo propios del proceso y el marco regulatorio, tales como mesas de coordinación institucional y de trabajo público-privado. Recientemente la JDBR creó el Comité de Interoperabilidad de Pagos Inmediatos (CIPI) que ejecuta funciones consultivas específicas con el fin de formular recomendaciones al Banco de la República sobre las reglas, estándares operativos y demás asuntos relacionados para el procesamiento y la promoción de las órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas que se procesen a través de SPBVI. Sin perjuicio de estos avances, aún se encuentra necesaria la creación de un foro en el que se discutan asuntos propios del ecosistema de pagos que exceden la facultad regulatoria de la JDBR.

Experiencia internacional

En concordancia con lo expuesto, se ha identificado que esta instancia de gobernanza puede desempeñar múltiples funciones, las cuales varían según la jurisdicción en la que se implemente. Entre las funciones que puede cumplir se encuentran: (i) socializar investigaciones y estudios preliminares para abordar los desafíos y oportunidades en el ecosistema de pagos; (ii) identificar y formular posiciones de los diferentes grupos de interés mediante el diálogo con los agentes del ecosistema de pagos; (iii) implementar y dar seguimiento a las decisiones comunes a través de un monitoreo continuo; y (iv) informar sobre las actividades realizadas y difundir las posiciones adoptadas.

La experiencia internacional evidencia que más de cuarenta países cuentan con un foro como el propuesto para el desarrollo de la gobernanza del ecosistema de pagos. Estos foros son tan variados como las especificidades y singularidades de cada sistema legal y del mercado de pago de los países en los que éstos funcionan. Dentro de las diferentes alternativas de estructura se encuentran una serie de características que se pueden agrupar en las siguientes:

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

Un ejemplo de este esquema se encuentra en el Board for Regulation and Supervision of Payment and Settlement Systems (BPSS) de India, el cual fue instituido por el Banco de la Reserva de India mediante una normativa en 2008 (RBI, 2008). En este caso, el esquema creado bajo esta plenaria tiene una serie de funciones establecidas que van más allá de la cooperación, asesoría y coordinación porque incluyen además la regulación, supervisión y autorización de operaciones.

Este esquema generalmente resulta en un cuerpo robusto que no solo desempeña funciones de cooperación y coordinación, sino que también tiene poder decisorio. Esto se debe a que está bajo la dirección del banco central, lo que implica que centraliza en él todas las funciones regulatorias, de supervisión y de toma de decisiones. Por último, en este esquema se realizan votaciones por parte de los miembros de la plenaria que desembocan en decisiones o en opiniones vertidas en documentos formales, expedidos por parte del respectivo órgano que se toman con la mayoría simple de dichos miembros.

Ahora, en la experiencia internacional también se encuentran esquemas que se organizan a través de grupos de trabajo, sea por mecanismos Ad Hoc o por estructuras permanentes dedicadas a ciertos temas del sistema de pagos. Estos grupos de trabajo comúnmente redactan documentos propositivos que son objeto de votación por parte de una plenaria.

Un ejemplo de este esquema se encuentra en la Unión Europea con el Euro Retail Payments Board (ERPB). En este esquema se han establecido una serie de grupos de trabajo que operan en paralelo a la plenaria, incluyendo: (i) un grupo de trabajo para la interoperabilidad de pagos instantáneos en el punto de interacción; (ii) un grupo de trabajo sobre transparencia para usuarios finales de pagos minoristas y; (iii) un grupo de trabajo sobre un esquema de acceso a API SEPA.

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

Por último, se observó la existencia de una tercera categoría, en que la secretaría suele ser ejercida por funcionarios del banco central, quien es responsable del trabajo preparatorio para las reuniones, sea de un consejo con un pleno o de grupos de trabajo. Esta secretaría igualmente redacta las decisiones que sean tomadas por el consejo (plenaria) o a través de los grupos de trabajo. En resumen, bajo este esquema, quien organiza, prepara, realiza consultas y desarrolla la agenda es la Secretaría que se encuentra en cabeza de funcionarios del banco central.

La experiencia internacional evidencia que los foros son dirigidos por una secretaría, indistintamente de su forma de organización. Esta secretaría usualmente se encuentra en el regulador del sistema de pagos. A continuación, se resumen las principales características de los esquemas evidenciados.

Esquema gobernado por una plenaria	Esquema de Grupos de Trabajo	Esquema gobernado por una secretaría
• Dirigido por un presidente (gobernador del banco central / DG / miembro del consejo). • Opera bajo reglas formales que establecen los términos y condiciones para el nombramiento de sus miembros, y definen sus roles y responsabilidades.	• Podrían establecerse de manera ad-hoc o ser estructuras permanentes, dedicadas a áreas específicas. • Movilizan la experiencia técnica disponible entre los miembros del Consejo. • Preparan análisis sobre los problemas a abordar y las	• Compuesto por personal de la unidad (típicamente, departamento del sistema de pagos del banco central / división de política o supervisión). • Responsable del trabajo preparatorio para las reuniones (a nivel del Consejo y de los Grupos de Trabajo). • Elabora las decisiones del Consejo. • Coordina y facilita el trabajo de los Grupos de Trabajo.

• Los miembros deben ser los directores ejecutivos de las instituciones miembro. • Los miembros también podrían incluir miembros independientes, seleccionados entre profesionales de reconocida reputación. • Responsable de tomar decisiones y asegurarse de que sean adoptadas y llevadas a cabo. • Identifica necesidades y acuerda acciones y prioridades a ser llevadas adelante (directamente o a través de un Comité Estratégico.) • Constituye Grupos de Trabajo y nombra a sus líderes.	opciones técnicas disponibles para resolverlos. • Presentan los resultados al Consejo para su decisión.	• Prepara y organiza ejercicios de consulta. • Redacta y circula informes de información. • Prepara la agenda. • Toma notas de las reuniones. • Monitorea el progreso del trabajo. • Apoya los esfuerzos de implementación.

Esquema propuesto para Colombia

Atendiendo lo anterior y siguiendo con la recomendación del FSAP, el Proyecto de Decreto que acompaña este documento técnico plantea la creación de un foro formal de cooperación público-privado denominado “Consejo Nacional de Pagos” que tendrá las siguientes características:

- **Estructura, funcionamiento y roles**

El Consejo Nacional de Pagos será una instancia de carácter consultivo no vinculante que servirá como un foro de diálogo y discusión entre los actores del ecosistema de pagos. Su objetivo será formular recomendaciones orientadas a promover el desarrollo del ecosistema de pagos en un ambiente de seguridad y estabilidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 21 de la Resolución No. 6 de 2023, y demás normativas que la modifiquen.

El Consejo Nacional de Pagos será dirigido y coordinado por una Secretaría Técnica, responsable de la gestión, programación, ejecución y evaluación de esta instancia.

La Secretaría Técnica convocará las discusiones focalizadas, denominadas “sesiones temáticas”, y definirá los temas a tratar, la periodicidad de las reuniones y los participantes. Además, se encargará de citar a los participantes y de preparar las reuniones. Tras el desarrollo de las sesiones temáticas, la Secretaría Técnica recibirá las recomendaciones, estudios e insumos, y los presentará a las autoridades competentes para su consideración y análisis.

- **Naturaleza**

El Consejo Nacional de Pagos que se propone crear operará como un sistema administrativo nacional de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 489 de 1998. Esta figura permite el dialogo público-privado entre los actores del

ecosistema de pagos y brinda flexibilidad para discutir los retos y cambios constantes que lo caracterizan.

- **Integración**

Las sesiones temáticas del Consejo Nacional de Pagos serán integradas por representantes de las autoridades del sector público que tienen incidencia directa en el ecosistema de pagos y los representantes de actores del sector privado que participan en él. Por lo anterior, se propone que puedan participar como integrantes de esta instancia, entre otros representantes de: (i) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (ii) la Superintendencia Financiera de Colombia, (iii) la Superintendencia de la Economía Solidaria, (iv) la Superintendencia de Industria y Comercio, (v) la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), (vi) el Banco de la República, y (vii) representantes del sector privado que participan en el ecosistema de pagos incluyendo, pero no limitándose a, representantes de las Entidades Emisoras, Entidades Receptoras, Entidades Administradoras de Sistemas de Pago de Bajo Valor, Adquirentes, Proveedores de Servicios de Pago, Franquicias e Iniciadores de Pago, entre otros.

En el Reglamento del Consejo Nacional de Pagos, que será definido por su secretaría técnica, se establecerá la forma en la que se realizarán las convocatorias e invitaciones de las entidades, lo que se hará con criterios de amplia participación.

La Secretaría Técnica estará en cabeza de la Unidad Administrativa Especial, Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) o quien haga sus veces.

- **Competencia**

Atendiendo a lo establecido en el literal J. del artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero[11] la competencia y alcance del Consejo Nacional de Pagos abarca la discusión de asuntos del ecosistema de pagos que no sean competencia del Banco de la República. En este sentido, las funciones del Consejo Nacional de Pagos complementan las actividades desarrolladas en el marco del CIPI, establecido en el artículo 21 de la RE No. 6 de 2023 de la JDBR.

- **Funciones**

Las funciones del Consejo Nacional de Pagos propuesto para Colombia serán:

i) Identificar perspectivas, posiciones y necesidades comunes de los actores del ecosistema de pagos;
ii) Identificar necesidades regulatorias para promover el adecuado desarrollo del ecosistema de pagos;
iii) Discutir propuestas y proyectos para promover el acceso, la innovación y el desarrollo del ecosistema de pagos; y
iv) Las demás que se establezcan en el reglamento.

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

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

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

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

En particular, bajo las disposiciones iniciales del artículo 21 de la Ley 79 de 1988, las CAC únicamente podían asociar y brindar sus servicios a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPymes), cuándo estas fueran: i) personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro; o ii) empresas con ánimo de lucro en las cuales trabajaran sus propietarios y prevaleciera el trabajo familiar o la asociación. Asimismo, bajo el artículo 10 de la Ley 79 de 1988, las CAC únicamente podían extender sus servicios al público no afiliado siempre que ello fuera necesario para promover el interés social o el bienestar colectivo (URF, 2023).

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

pertinente habilitar a las CAC para desarrollar la actividad de adquirencia. En todo caso, dados los requisitos tecnológicos y operativos requeridos para desarrollar esta actividad en condiciones de calidad y seguridad, la propuesta normativa únicamente se encuentra dirigida a las CAC de categoría plena, según la clasificación por categorías definida en la Parte 11 del Decreto 1068 de 2015.

El Proyecto de Decreto "*Por medio del cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con el ofrecimiento y prestación de servicios de órdenes de pago y transferencias de fondos por parte de las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito*.", que se encuentra en proceso de expedición, introduce la autorización de la actividad adquirencia para las CAC de categoría plena[68]. No obstante, la redacción del articulado establece que estas entidades deberán sujetarse a los términos establecidos en el Libro 17 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 para el desarrollo de la actividad de adquirencia.

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

i. Incluir a las CAC de categoría plena en la lista de entidades autorizadas a desarrollar la actividad de adquirencia.
ii. Excluir a las CAC de categoría plena de los requisitos aplicables a las sociedades no vigiladas que desarrollan la actividad de adquirencia.

[68] El Decreto 1068 de 2015 compila en su Parte 11 el marco normativo aplicable a las Cooperativas de Ahorro y Crédito y a las Cooperativas Multiactivas e Integrales con Sección de Ahorro y Crédito.

3. Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Circular Externa 100 de 1995 de la Superintendencia Financiera de Colombia. "*Circular Básica Contable y Financiera*".

Circular Externa 029 de 2014 de la Superintendencia Financiera de Colombia. "*Circular Básica Jurídica*".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Visionamos (2022). Informe de gestión.