



Sistema de finanzas abiertas obligatorio

Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera - URF

Subdirección de desarrollo de mercados (SDM)

Bogotá – Colombia
Diciembre 2024

Mariana Aya Guerrero
Subdirectora

Paola Peña Rodríguez
Asesora

Andrés Felipe Clavijo Bolaños
Asesor

Martín Quiñones Mogollón
Asesor

Palabras Clave:

Sistema de finanzas abiertas

Esquema obligatorio

Gobernanza

Directorio

Costos de acceso

Terceros de confianza

Documento técnico





Resumen

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

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

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



Tabla de contenido

<i>Resumen</i>	2
<i>Introducción</i>	4
1. <i>Ámbito de aplicación, objetivos y principios del sistema de finanzas abiertas</i>	5
2. <i>Obligatoriedad</i>	7
3. <i>Costos de acceso</i>	12
4. <i>Principio de reciprocidad</i>	13
5. <i>Gobernanza</i>	15
6. <i>Directorio de participantes</i>	21
7. <i>Terceros de Confianza</i>	25
8. <i>Seguimiento al sistema de finanzas abiertas</i>	28
<i>Bibliografía</i>	30



Introducción

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

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

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

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

¹ A febrero de 2023, más de 40 jurisdicciones a nivel global han desarrollado un esquema de banca o finanzas abiertas. (https://www.konsentus.com/wp-content/uploads/The_World_of_Open_Banking_February_2023.pdf)



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

El proyecto de decreto que acompaña el presente documento técnico plantea un nuevo marco normativo para la adopción de un sistema de finanzas abiertas de carácter obligatorio en Colombia. La propuesta regulatoria aborda, entre otros aspectos, los siguientes elementos: i) ámbito de aplicación, objetivos y principios; ii) alcance de la obligatoriedad, iii) roles y responsabilidades de los participantes, iv) costos de acceso, v) principio de reciprocidad, vi) esquema de gobernanza, vii) directorio de participantes, viii) actividades de los terceros de confianza, y ix) indicadores de seguimiento y monitoreo del sistema de finanzas abiertas. Cada uno de estos elementos es abordado en el presente documento técnico que se publica para comentarios del público.

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

1. Ámbito de aplicación, objetivos y principios del sistema de finanzas abiertas

El Proyecto de Decreto que acompaña este documento técnico actualiza la regulación contenida en el Título 8 del Libro 35 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 mediante la incorporación de un conjunto de disposiciones que establecen las bases normativas para la consolidación de un sistema de finanzas abiertas de carácter obligatorio. Para el efecto, la propuesta normativa establece que se entenderá por sistema de finanzas abiertas el conjunto de normas, estándares, infraestructuras y participantes que interactúan entre sí para permitir el acceso y suministro estandarizado de datos personales que reposan en las entidades financieras, previa autorización de su titular.



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

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

Finalmente, el primer capítulo del Proyecto de Decreto incorpora un catálogo de principios orientados a dotar de confianza, transparencia y seguridad al sistema de finanzas abiertas. Estos principios son fundamentales para consolidar un sistema financiero abierto, sostenible y resiliente, que pueda adaptarse a las necesidades de una economía digital en constante evolución y que permita obtener los beneficios derivados de su implementación. Los principios incorporados buscan, entre otros aspectos, orientar la conducta de sus participantes de tal manera que:

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

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

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



Entre los principios incluidos en el proyecto de decreto se destaca el principio de reciprocidad, cuyo análisis y justificación se encuentra en la sección 4 del presente documento técnico.

2. Obligatoriedad

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

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

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

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



- ¿A qué entidades les aplicará la obligatoriedad?

El artículo 89 de la Ley 2294 de 2023 indica que los sujetos obligados a cumplir con sus disposiciones son “(...) *las entidades estatales que conforman las ramas del poder público y todas las personas jurídicas de naturaleza privada, (...)*”. Asimismo, establece que el Gobierno nacional deberá reglamentar los aspectos que sean necesarios para cumplir con el propósito de la norma, incluyendo, entre otros elementos, la definición de los participantes.

El Proyecto de Decreto que acompaña este documento técnico tiene como objetivo definir un marco regulatorio para el desarrollo un sistema obligatorio de finanzas abiertas. En este sentido, su aplicación se circunscribe a las entidades que desarrollan actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el aprovechamiento, manejo e inversión de recursos captados del público. En particular, las entidades que estarán obligadas a participar en el sistema de finanzas abiertas son:

1. Los establecimientos bancarios
2. Las compañías de financiamiento
3. Las cooperativas financieras
4. Las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos
5. Las sociedades fiduciarias
6. Las sociedades comisionistas de bolsa
7. Las sociedades administradoras de inversión
8. Las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías
9. Las entidades aseguradoras
10. Las entidades con regímenes especiales de las que trata la Parte Décima del Decreto 663 de 1993 que desarrollan actividades propias de los establecimientos de crédito; y
11. Las instituciones oficiales especiales que fueron definidas como un establecimiento de crédito en su acto de creación.

La propuesta normativa no contempla una segregación de los participantes por volumen de activos o número de clientes como ocurre en otras jurisdicciones como Brasil⁴ o el Reino Unido⁵. Por el contrario, establece una participación obligatoria para todas las entidades que operan bajo una misma licencia financiera. Esta aproximación se fundamenta en el artículo 89 de la Ley 2294 de 2023 que exige la participación de todas las entidades públicas o privadas que cuenten con información que pueda ser utilizada para facilitar el acceso a productos y servicios financieros. Lo

⁴ Artículo 6 de la Resolución Conjunta 1 de 2020 del Banco Central de Brasil y la Consejo Monetario Nacional.

⁵ Numerales 3.1.1 y 12.1 de la *Retail Banking Investigation Order* de 2017.



anterior, en línea con la aproximación obligatoria implementada en países como Chile⁶, México⁷ e India⁸.

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

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

Las obligaciones de los proveedores de datos están orientadas a implementar protocolos de intercambio automático de información que les permitan atender solicitudes de información por parte de los terceros receptores de datos, previa autorización de su titular, de una forma segura, expedita y estandarizada. El esquema de finanzas abiertas de carácter obligatorio se apalancará en los estándares de seguridad y tecnología, así como en los lineamientos en materia de tratamiento de datos personales y revelación de información, que ya fueron definidos en la Circular Externa 004 de 2024 de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Los proveedores de datos también deberán inscribirse en el directorio de participantes del sistema de finanzas abiertas y divulgar la información que la SFC requiera en calidad de administrador del directorio. El detalle sobre la estructura del directorio, su función, su administrador y la información requerida, entre otros aspectos, es detallada en la sección 6 de este documento técnico.

Por otra parte, el proyecto de decreto brinda claridad sobre la información que deberán exponer los proveedores de datos del esquema de finanzas abiertas obligatorio. En particular, esta información corresponderá a datos personales semiprivados de los consumidores financieros y a datos personales públicos y semiprivados de las entidades financieras⁹.

Los datos personales semiprivados de los consumidores financieros incluyen aquellos otorgados por el titular de la información a la entidad financiera y aquellos que se generan por la interacción del consumidor financiero con los productos y servicios ofrecidos por las entidades financieras.

⁶ Artículo 18 de la Ley 21521 de 2022.

⁷ Artículo 76 de la Ley para Regular Instituciones de Tecnología Financiera de 2018.

⁸ Artículo 3.1.xi de la *Master Direction – Non Banking Financial Company – Account Aggregator 2016* del Banco Central de India.

⁹ Conforme al literal g) del artículo 3 de la Ley 1266 de 2008, se considera dato semi-privado al dato que no tiene naturaleza íntima, reservada, ni pública y cuyo conocimiento o divulgación puede interesar no sólo a su titular sino a cierto sector o grupo de personas o a la sociedad en general.



Esta categoría no incluye aquellos datos enriquecidos sobre los cuales se ha realizado un tratamiento que genere un derecho de propiedad intelectual.

Por su parte, los datos personales públicos y semiprivados de las entidades financieras incluyen aquellos relacionados con las características generales de los productos y servicios financieros que estos ofrecen. Esta información puede ser utilizada para el desarrollo de casos de uso orientados a la comparación de productos y la gestión de finanzas personales que generen eficiencias económicas y promuevan el bienestar financiero de la población.

Considerando lo anterior, el Proyecto de Decreto establece que el alcance del sistema de finanzas abiertas comprenderá la circulación de la información y la prestación de los servicios que se detallan a continuación:

1. Información sobre el uso de productos y servicios financieros por parte del consumidor financiero, incluyendo, entre otros, productos de depósito, crédito, aseguramiento e inversión.
2. Información de vinculación otorgada por el Titular para acceder a productos y servicios financieros.
3. Información sobre las características generales de los productos y servicios financieros ofrecidos por las entidades financieras.
4. El servicio de iniciación de pagos.

Los elementos particulares de cada una de las categorías de información que deberán exponer los proveedores de datos serán definidos y estandarizados en el marco del esquema de gobernanza del que trata la sección 5 de este documento técnico. Asimismo, la SFC podrá incluir nuevas categorías de información o servicios, siempre y cuando su uso o ejecución permita promover la inclusión, innovación o competencia en el sistema financiero.

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

Esta información fue identificada a través de una encuesta realizada por la Unidad de Regulación Financiera en febrero de 2024 como uno de los principales insumos que podrían ser utilizados por los agentes colocadores de crédito para estimar la capacidad de pago de un potencial cliente.



Asimismo, considerando su relevancia, jurisdicciones como Brasil¹⁰ y Chile¹¹ han establecido explícitamente en su marco regulatorio la obligación de permitir el acceso a la información transaccional generada durante los últimos 12 meses.

- **¿Cómo se graduará la obligatoriedad?**

Los esquemas de finanzas abiertas son reformas complejas que requieren no solo de un marco regulatorio robusto, sino también de inversiones tecnológicas y de capital humano considerables. Estimaciones del Banco Mundial (2024), indican que, en promedio, la consolidación de estos sistemas puede tomar entre tres a cinco años desde su concepción normativa.

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

En este contexto la industria financiera, y principalmente el sector bancario, viene adelantando esfuerzos para implementar protocolos de intercambio automático de información que les permitan participar en el esquema de finanzas abiertas. Asimismo, el programa de inclusión financiera “Banca de las Oportunidades”, en alianza con la Corporación Internacional de Fomento (IFC) del Banco Mundial, vienen adelantando programas con el fin de acelerar las capacidades de entidades financieras de menor tamaño para participar en el ecosistema de finanzas abiertas. Este programa ha beneficiado el desarrollo tecnológico de bancos, cooperativas financieras y cooperativas de ahorro y crédito.

Teniendo en cuenta lo anterior, y considerando que actualmente existen amplias diferencias en materia de desarrollo tecnológico, capacidades de inversión y relevancia de la información almacenada, el Proyecto de Decreto propone una implementación gradual de la obligatoriedad por tipo de licencia financiera. En particular, se establece que los establecimientos bancarios y las demás entidades financieras deberán exponer la información objeto del esquema de finanzas abiertas en un plazo máximo de 6 y 12 meses, respectivamente, contados a partir de la publicación de los estándares de información que serán definidos por el esquema de gobernanza.

¹⁰ Artículo 5 de la Resolución Conjunta 1 de 2020 del Banco Central de Brasil y la Consejo Monetario Nacional.

¹¹ Literal A de la sección IV de la Norma de Carácter General 514 de 2024 de la Comisión para el Mercado Financiero.



3. Costos de acceso

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

Por otra parte, la monetización de la información puede ir en detrimento de la innovación y la competencia. Si las tarifas de acceso son demasiado altas, la participación de nuevos competidores y el desarrollo de nuevos casos de uso se pueden ver limitados. Los esquemas de tarifación por volumen o la necesidad de incurrir en negociaciones bilaterales para pactar un precio suponen una barrera o una desventaja para los participantes de menor tamaño (CGAP, 2024).

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

En jurisdicciones como el Reino Unido y los Estados Unidos, en dónde existe un modelo de finanzas abiertas de carácter obligatorio, se encuentra prohibido cobrar por el acceso a la información^{12,13}. De manera similar, la regulación en Chile y Brasil prioriza la gratuidad en el acceso a la información y únicamente permite solicitar el reembolso de gastos incrementales cuando se supera un umbral de llamados API medidos de manera mensual por cliente y por entidad^{14,15}. Bajo estos esquemas, la generación de ingresos por parte de los participantes se deriva de la prestación de nuevos o mejores productos o servicios financieros; y no de viabilizar el intercambio de los datos del consumidor.

¹² Artículo 12.1 de la *Retail Banking Market Investigation Order* 2017 del Reino Unido.

¹³ Sección 1033.301 (C) de la *Consumer Financial Protection Act of 2010* de los Estados Unidos.

¹⁴ Artículo 23 y 43 de la Resolución Conjunta 1 de 2020 del Banco Central y la Consejo Monetario Nacional de Brasil.

¹⁵ Artículo 25 de la Ley 21521 de 2022 y sección III.E.2 de la Norma de Carácter General 514 de 2024 de la Comisión para el Mercado Financiero de Chile.



Sin perjuicio de lo anterior, diversos organismos multilaterales recomiendan que la regulación no desconozca los costos asociados al desarrollo de infraestructuras tecnológicas que deben asumir las entidades financieras para participar en un esquema de finanzas abiertas (CGAP, 2024). Esta recomendación toma relevancia en un mercado financiero como el de Colombia, en el que el grado de apifización de las entidades para interactuar con actores externos es relativamente bajo. No obstante, la aplicación de esta recomendación requiere de un justo balance para que el costo por acceder a la información no limite el derecho de su titular y no suponga una barrera de acceso para los demás participantes.

Considerando lo anterior, y en virtud de las facultades establecidas en el segundo inciso del artículo 89 de la Ley 2294 de 2023 y el inciso primero del artículo 62 de la Ley 1430 de 2010, el Proyecto de Decreto establece que los Proveedores de Datos podrán cobrar tarifas de acceso orientadas a remunerar únicamente el costo incurrido para habilitar el intercambio de datos personales en el sistema de finanzas abiertas. Las tarifas de acceso deberán fijarse con base en factores objetivos, medibles y verificables que garanticen que estas no buscan limitar el acceso de los Terceros Receptores de Datos. En todo caso, los Proveedores de datos deberán considerar el volumen esperado de consultas y los ingresos percibidos por este concepto en periodos anteriores para la fijación de tarifas de acceso.

El criterio de volumen esperado de consultas tiene como objetivo que los Proveedores de Datos reconozcan las economías de escala asociadas al suministro de información y se definan tarifas más bajas en los proveedores con un mayor número de clientes. Por su parte, la consideración de ingresos previos se deriva reconocer que las tarifas de acceso únicamente pueden remunerar los costos de exposición y que parte de estos se irán cubriendo con el tiempo. En particular, se espera que las tarifas de acceso converjan al costo marginal de brindar acceso o suministrar la información y que estos estén asociados al mantenimiento de la infraestructura que viabiliza un acceso seguro y eficiente.

4. Principio de reciprocidad

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



información, pero no contribuir al esquema de finanzas abiertas mediante la exposición de datos para el consumo autorizado de terceros.

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

Ante este escenario, jurisdicciones como Brasil y Australia han incorporado en su marco normativo el principio de reciprocidad, que exige a todos los terceros receptores de datos participar también en calidad de proveedores de información^{16,17}. Este principio, además de garantizar igualdad de condiciones, aumenta el número de proveedores de datos, incrementa el volumen de información en circulación y expande el número de consumidores que se benefician del esquema de finanzas abiertas. Lo anterior genera un círculo virtuoso para la consolidación del sistema y un escenario propicio para la innovación y la competencia en beneficio del consumidor financiero.

No obstante lo anterior, el principio de reciprocidad tiene un alcance limitado dado que cada proveedor de datos cuenta con diferentes tipos y volúmenes de información; y en todo caso su intercambio requiere autorización previa del titular. Asimismo, existen terceros receptores de datos de base tecnológica, como aquellos que ofrecen servicios de agregación de cuentas, gestión de finanzas personales o comparación de productos, que no necesariamente cuentan con información personal de los consumidores financieros que puedan compartir con terceros. Ante esta realidad, jurisdicciones como Australia han aclarado en su marco normativo que la obligación de actuar en calidad de proveedor de datos, en virtud del principio de reciprocidad, está sujeta a que el tercero receptor de datos cuente con información que haga parte del alcance del esquema de datos abiertos¹⁸.

Considerando lo anterior, el Proyecto de Decreto propone incorporar el principio de reciprocidad al marco normativo, de tal manera que todo tercero receptor de datos que cuente con información comprendida en el alcance del sistema de finanzas abiertas deberá participar también en calidad de proveedor de datos. Lo anterior, siempre y cuando exista un estándar con la información específica que se deberá exponer por cada categoría de información.

¹⁶ Artículo 4 de la Resolución Conjunta 1 de 2020 del Banco Central y la Consejo Monetario Nacional de Brasil.

¹⁷ Artículo 4.7A de la “*Competition and Consumer (Consumer Data Right) Rules 2020*” de Australia.

¹⁸ *Ibidem*.



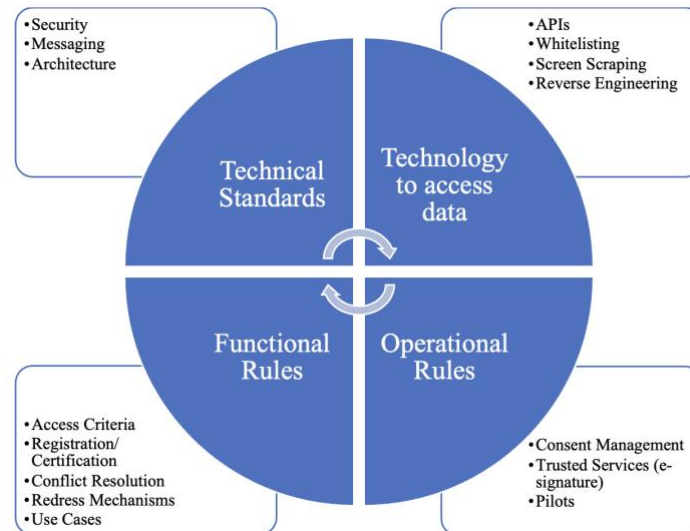
Bajo un esquema de carácter obligatorio, el principio de reciprocidad únicamente resulta aplicable en dos escenarios. El primero corresponde al periodo que transcurre entre que se expide un estándar de información y el plazo máximo que las entidades obligadas tienen para adoptarlo. Pasado este plazo, las entidades financieras deberán exponer la información estandarizada en virtud del mandato de obligatoriedad y no necesariamente por el principio de reciprocidad.

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

5. Gobernanza

Los esquemas de gobernanza son instancias de coordinación público-privadas que tienen como objetivo definir, mantener y actualizar estándares comunes para el adecuado funcionamiento de los sistemas de banca, finanzas o datos abiertos. Los estándares abordan elementos técnicos, tecnológicos, funcionales y operacionales que por su especificidad y dinamismo se incorporan al marco normativo a través de instrumentos de regulación secundaria (ver gráfica 1). Asimismo, su diseño se caracteriza por una participación amplia y activa de los diferentes grupos de interés a través de instancias de construcción, discusión y aprobación.

Gráfico 1. Alcance de los esquemas de gobernanza.



Fuente: Banco Mundial

Los esquemas de gobernanza varían dependiendo de quién lidera el proceso de estandarización. La experiencia internacional evidencia que este liderazgo puede ser ejercido por el sector público, por un esquema de coordinación público-privado o por el sector privado. En todo caso, el responsable de la gobernanza debe contar con recursos adecuados y suficientes para el desarrollo de su labor (SFC, 2023).

Jurisdicciones como la de Australia han definido un esquema de gobernanza liderado por el sector público, en el que una agencia gubernamental (Data Standards Body) diseña una propuesta y la somete a consulta pública. En esta etapa de discusión participa la autoridad australiana de competencia¹⁹, el regulador de la privacidad de la información²⁰, un comité asesor para la estandarización de los datos²¹ y cualquier otro actor interesado en remitir sus comentarios²². Una vez ajustada, la propuesta de estandarización es sometida a aprobación de una autoridad pública (Data Standards Chair) y posteriormente es publicada para conocimiento y aplicación de los participantes del esquema de datos abiertos.

Por otra parte, jurisdicciones como la de Brasil han optado por delegar parcialmente en la industria el desarrollo de los estándares técnicos. En particular, el Banco Central de Brasil (BCB) definió una estructura de gobernanza independiente²³, financiada por las entidades participantes

¹⁹ Australian Competition and Consumer Commission.

²⁰ Office of the Australian Information Commissioner.

²¹ Instancia actualmente conformada por 19 representantes de los consumidores y diferentes actores de la industria, los cuales son designados por el Data Standards Chair.

²² Competition and Consumer (Consumer Data Right) Rules 2020: Part 8, Division 8.3, Article 8.9.

²³ <https://openfinancebrasil.org.br/governanca/>



y basada en tres niveles de operación²⁴: La primera corresponde a un consejo deliberativo que está encargado de aprobar las propuestas de estandarización. La segunda corresponde a una secretaría técnica que coordina la gestión de los grupos de trabajo y las sesiones del consejo deliberativo. La tercera corresponde a grupos de trabajo, conformados por expertos de diferentes entidades participantes, que están encargados de desarrollar los estándares técnicos que serán sometidos a aprobación del consejo deliberativo.

Los estándares aprobados por el consejo deliberativo son posteriormente sometidos a consideración del BCB, quien decide si los incorpora, en todo o en parte, en el marco normativo²⁵. En este sentido, el enfoque adoptado en Brasil conlleva a la construcción de una posición única del mercado que posteriormente se somete a aprobación del regulador (Zetta, 2024). Los funcionarios del BCB participan adicionalmente en los grupos de trabajo y en el consejo deliberativo, con el objetivo de garantizar de manera previa que las decisiones adoptadas estén en línea con los objetivos y principios definidos en la regulación.

Finalmente, Jurisdicciones como la del Reino Unido optaron por exigir que los 9 bancos más grandes financiaran la constitución de una entidad independiente que, en representación de la Autoridad de Competencia, definiera, implementara y mantuviera estándares comunes para el adecuado funcionamiento del esquema de banca abierta²⁶. La entidad de implementación contó con el apoyo de cinco grupos asesores representantes de la industria Fintech, proveedores de servicios de pago, terceros receptores de datos, bancos competidores y de otros actores relacionados con la implementación de la segunda directiva europea de servicios de pago (PSD2). La aprobación de los estándares es atribución de un consejo directivo conformado por representantes de cada una de las 9 entidades obligadas, los 5 grupos asesores y 2 representantes de los consumidores. En este consejo, participan además 4 representantes de las autoridades del sector público en calidad de observadores.

En Colombia, el Decreto 1297 de 2022 definió un esquema de gobernanza liderado por el sector público bajo la concepción de un modelo voluntario. La SFC fue la entidad encargada de definir los estándares tecnológicos, de seguridad y demás aspectos necesarios para el desarrollo de la arquitectura financiera abierta en Colombia²⁷. Para el cumplimiento de esta labor, la SFC fue facultada para crear una instancia con la participación del sector privado y otras autoridades del sector público.

²⁴ Artículo 2 y 15 del Reglamento Anexo a la Circular 4032 de 2020 del BCB, posteriormente modificados por la Resolución 400 de 2024 del BCB.

²⁵ Artículo 3 de la Circular 4032 de 2020 del BCB

²⁶ Artículo 10.1 de la *Retail Banking Market Investigation Order* 2017.

²⁷ Artículo 2.35.10.1.1 del Decreto 2555 de 2010.



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

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

Frente al primer objetivo, el 26 de octubre de 2024, el Banco de la República anunció que la iniciación de pagos hace parte de su agenda de escalabilidad del esquema interoperable de órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas “Bre-B”. El Comité de Interoperabilidad de los Pagos Inmediatos (CIPI) servirá como foro para adelantar las discusiones técnicas y normativas asociadas a la estandarización del servicio de iniciación de pagos, en lo necesario para asegurar su adecuada interoperabilidad e implementación. Considerando lo anterior, el Proyecto de Decreto no aborda la estandarización del servicio de iniciación de pagos que será adelantada por el Banco de la República.

Frente al segundo objetivo, el Proyecto de Decreto propone la creación de grupos de trabajo y una secretaría técnica que facilite una coordinación público-privada para la posterior expedición de los estándares por parte de la SFC. En este sentido, la iniciativa busca que sea la industria, y no necesariamente el supervisor, la que a través un trabajo colaborativo identifique los datos que requiere de cada categoría de información para desarrollar los casos de uso que permitirán promover la inclusión financiera en el país.

La secretaria técnica, que será ejercida por la SFC, definirá los grupos de trabajo y su cronograma de actividades. No obstante, considerando los objetivos de política pública definidos en el artículo 89 de la ley 2294 de 2023, el Proyecto de Decreto requiere priorizar la creación de los grupos de trabajo que definirán las especificaciones técnicas para estandarizar la exposición de datos asociados al uso de productos de depósitos a la vista.



Cada grupo de trabajo será responsable de plantear una propuesta para estandarizar la información que deberán exponer los Proveedores de Datos y estructurar técnicamente los respectivos protocolos para el intercambio automático de información vía API. En este sentido, los grupos de trabajo deberán proponer un diccionario de datos²⁸, un archivo swagger²⁹, un diagrama UML³⁰ y un manual del desarrollador³¹ para cada categoría o subcategoría de información comprendida en el alcance del sistema de finanzas abiertas.

Los grupos de trabajo estarán conformados por funcionarios técnicos de los diferentes participantes del sistema de finanzas abiertas. Esto permitirá adelantar un trabajo colaborativo, que reconozca el grado de madurez tecnológico de los diferentes participantes y permita identificar la información requerida para promover la inclusión financiera, la innovación y la competencia en el país. En este sentido, los grupos de trabajo estarán conformados, previa solicitud de vinculación a la secretaría técnica, por expertos representantes de los: i) proveedores de datos, ii) iniciadores de pago, iii) Terceros de Confianza, iv) proveedores de servicio de acceso; y v) de cualquier otro actor público o privado cuya participación sea considerada pertinente por parte de la secretaría técnica.

²⁸ Los diccionarios de datos son documentos que describen de manera detallada los datos que maneja una API. En este sentido, facilita la comprensión de los recursos, los campos incorporados y las relaciones entre ellos. Los diccionarios de datos típicamente incluyen los siguientes componentes: i) nombre del campo; ii) tipo de dato; iii) descripción; iv) obligatoriedad; v) valores permitidos, vi) longitud o formato; vii) ejemplo; y viii) relaciones con otros recursos de la API.

²⁹ El documento Swagger especifica la lista de recursos que están disponibles en la API REST y las operaciones que se pueden llamar en esos recursos. El documento Swagger también especifica la lista de parámetros de una operación, incluido el nombre y el tipo de los parámetros, si los parámetros son necesarios o opcionales, e información sobre los valores aceptables para dichos parámetros. Además, el documento Swagger puede incluir el esquema JSON que describe la estructura del cuerpo de solicitud que se envía a una operación en una API REST, y el esquema JSON describe la estructura de los cuerpos de respuesta que se devuelven de una operación. Mayor información en <https://www.ibm.com/docs/es/integration-bus/10.0?topic=apis-swagger>.

³⁰ Un diagrama UML es una forma de visualizar sistemas y software utilizando el Lenguaje Unificado de Modelado (UML). Los ingenieros de software crean diagramas UML online para comprender los diseños, la arquitectura del código y la implementación propuesta de sistemas de software complejos. Los diagramas UML también se utilizan para modelar flujos de trabajo y procesos empresariales. Mayor información en: <https://miro.com/es/diagrama/que-es-diagrama-uml/>.

³¹ El manual del desarrollador es un documento que proporciona instrucciones detalladas sobre cómo utilizar e integrar la API en aplicaciones o servicios. Está diseñado para facilitar el trabajo de los desarrolladores que desean consumir la API, proporcionando toda la información para realizar peticiones exitosas y manejar las respuestas. Por lo general, los manuales del desarrollador contienen: i) introducción a la API (descripción y casos de uso), ii) información de acceso, iii) formato de peticiones y respuestas, iv) endpoints disponibles, v) parámetros de consulta y cuerpo de peticiones, vi) códigos de respuesta, vii) ejemplos de uso, viii) manejo de errores, ix) buenas prácticas y recomendaciones; x) versión de la API; y xi) recursos adicionales.



En línea con la experiencia internacional, especialmente la del Reino Unido³², el Proyecto de Decreto requiere que las entidades financieras que participen en los grupos de trabajo brinden su mejor esfuerzo para consolidar una propuesta de estandarización en los cronogramas que sean definidos por la secretaría técnica. En el evento en que los grupos de trabajo no logren llegar a un acuerdo, será facultad de la SFC definir y expedir los estándares requeridos.

Asimismo, en línea con la experiencia internacional, el Proyecto de Decreto propone un proceso de estandarización por etapas que garantice una implementación técnica, segura y ordenada. En particular, se establece que la SFC deberá expedir los estándares para la exposición de datos asociados al uso de productos de depósito a la vista en un plazo máximo de 9 meses posteriores a la expedición del Proyecto de Decreto. Por su parte, los proveedores de datos, que por virtud de la naturaleza de sus operaciones autorizadas les resulte aplicable, deberán acoger el estándar en un plazo máximo de 6 o 12 meses, dependiendo de si son un establecimiento bancario o no, contados a partir de su expedición.

Culminado el proceso anterior, la secretaría técnica definirá un cronograma y conformará los grupos de trabajo necesarios para estandarizar la exposición de los datos asociados con las demás categorías de información definidas en el alcance de la obligatoriedad del sistema de finanzas abiertas.

Finalmente, es preciso mencionar que los esquemas de gobernanza se complementan con espacios controlados de prueba que fomentan la estandarización y el desarrollo de nuevos casos de uso. En jurisdicciones como el Reino Unido, estos ambientes son dispuestos por la entidad de implementación para comprobar la funcionalidad de las API expuestas por los participantes, así como para validar la correcta vinculación de los participantes con el directorio³³. En el Reino de Arabia Saudita, este espacio es provisto por el Banco Central y tiene como finalidad permitir que los bancos y las fintechs prueben nuevos desarrollos basados en el acceso a la información y certifiquen el cumplimiento de los requisitos normativos a partir de simulaciones con API reales que exponen información sintética³⁴.

Considerando lo anterior, el Proyecto de Decreto complementa el esquema de gobernanza propuesto con un espacio controlado de prueba para la estandarización del sistema de finanzas abiertas. En particular, la iniciativa establece que la SFC podrá habilitar un espacio controlado de pruebas para evaluar propuestas de estandarización, validar la correcta aplicación de los estándares por parte de los Participantes, evaluar la pertinencia de incorporar nuevas categorías

³² Artículo 10.4 de la *Retail Banking Investigation Order* 2017.

³³ <https://www.openbanking.org.uk/glossary/directory-sandbox/>

³⁴ <https://openbanking.sa/index-en.html>



de información y ejecutar las demás pruebas que considere necesarias para promover el adecuado desarrollo y funcionamiento del sistema de finanzas abiertas.

6. Directorio de participantes

La obligación de las entidades vigiladas por la SFC de vincular y verificar que los terceros receptores de datos cumplen con los estándares técnicos y de seguridad establecidos en la Circular 004 de 2024, aunque busca garantizar la seguridad y confiabilidad del sistema, ha generado cargas operativas que dificultan la participación de nuevos actores³⁵. La industria ha manifestado la necesidad de revisar este esquema en reuniones con la URF porque, desde su perspectiva, dichas labores exceden la naturaleza de sus operaciones. Si bien esta medida se sustenta en principios legítimos de protección y debida diligencia, su implementación práctica ha obstaculizado el crecimiento del sistema de finanzas abiertas que la regulación pretende impulsar.

El modelo actual de validación individual de los terceros receptores de datos, donde cada entidad vigilada realiza sus propias verificaciones, presenta limitaciones significativas para el desarrollo del sistema de finanzas abiertas. La ausencia de procesos estandarizados genera duplicidad de esfuerzos y criterios heterogéneos de evaluación entre las diferentes entidades vigiladas por la SFC. Esta fragmentación en las validaciones no solo dificulta la vinculación eficiente de nuevos participantes al sistema, sino que también compromete la escalabilidad necesaria para el crecimiento sostenible del sistema.

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

El desarrollo seguro y ordenado del sistema de finanzas abiertas requiere un mecanismo que permita verificar la identidad y el cumplimiento de los requisitos de sus participantes. En consecuencia, el proyecto de decreto establece la creación y administración de un directorio a cargo de la SFC que tiene como propósitos: i) publicitar las entidades que cumplen con los requisitos necesarios para participar en el sistema, ii) dar acceso a los datos de contacto de los participantes, y iii) dotar de seguridad y confianza al sistema de finanzas abiertas.

Este directorio servirá como un sistema de consulta a través de una plataforma digital de carácter público que permitirá identificar a los participantes que cumplan con los requisitos exigidos en el

³⁵ Artículo 2 de la Circular Externa 004 de 2024 de la Superintendencia Financiera de Colombia.



sistema de finanzas abiertas y proporcionará información actualizada y confiable sobre las entidades habilitadas para participar en este sistema por cumplir con los requisitos establecidos, facilitando así la consulta y verificación de los participantes en el sistema de finanzas abiertas.

La experiencia internacional, en países como Gran Bretaña y Chile³⁶, demuestra que los directorios o registros centralizados son convenientes para implementar esquemas de finanzas abiertas. Estos directorios actúan como mecanismos que validan la identidad y capacidades técnicas de los participantes, almacenan y exponen información como certificados digitales, *endpoints* de API y datos de contacto, permiten realizar consultas públicas para verificar credenciales y facilitan el establecimiento de conexiones técnicas seguras entre participantes.

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

Este directorio operará como una interfaz tecnológica centralizada que brindará transparencia y publicidad sobre los participantes del sistema de finanzas abiertas, permitiendo verificar tanto su rol como el cumplimiento de los requisitos establecidos para su participación. El directorio contendrá la información esencial de cada participante, incluyendo su identidad y características principales, siempre que cumplan con los requisitos correspondientes a su rol en el sistema. La información se actualizará constantemente para reflejar cualquier cambio en la situación de los participantes, quienes serán responsables de garantizar la veracidad y exactitud de los datos proporcionados.

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

- **Deberes del administrador del directorio de participantes**

Por otro lado, la Superintendencia Financiera de Colombia velará por el cumplimiento de estos lineamientos en la implementación y administración del directorio. Frente a lo que tendrá esencialmente las siguientes funciones:

- Mantener actualizada la información que los participantes brinden en cada uno de sus módulos. Esto incluye la gestión de información sobre proveedores de datos, terceros

³⁶ Norma de Carácter General 514 de 2024 de la Comisión Para el Mercado Financiero.



receptores de datos, iniciadores de pagos, prestadores de servicios de acceso y terceros de confianza.

- Asegurar la disponibilidad permanente para consulta pública de la información sobre los participantes incluidos en cada módulo, incluyendo datos relevantes como su rol, servicios ofrecidos, puntos de contacto y mecanismos de acceso a la información. Esta función es esencial para generar confianza en el sistema y facilitar la interacción entre los diferentes actores.
- Mantener un registro histórico detallado que comprenda las fechas de inclusión inicial de los participantes y los retiros procesados. Esta trazabilidad es fundamental para garantizar la integridad, transparencia y seguridad del sistema.
- Tramitar de manera eficiente las solicitudes relacionadas con la inclusión de participantes, modificación de información existente o retiro del directorio, asegurando la integridad y actualidad de la información contenida en el directorio.
- Establecer mecanismos para publicitar en el directorio los participantes que presenten situaciones que afecten su capacidad para brindar acceso o acceder a la información, entre otros aspectos que pueda limitar el adecuado funcionamiento normal del sistema.

• Verificación de requisitos

La verificación de requisitos y registro en el directorio se estructurará según la naturaleza de los participantes. Para las entidades vigiladas por la SFC, esta entidad será la encargada de verificar el cumplimiento de los requisitos, mientras que los participantes podrán gestionar directamente ante el directorio su inscripción, modificaciones y retiro.

En el caso de los participantes no vigilados por la SFC, tanto la verificación de requisitos como las gestiones ante el directorio serán realizadas a través de Terceros de Confianza. Esta estructura dual permite mantener un control efectivo sobre los requisitos de participación, respetando el ámbito natural de supervisión de la SFC, a la vez que establece un mecanismo alternativo y confiable de verificación para aquellas entidades que no están bajo su supervisión.

• Estructura del directorio

El directorio del sistema de finanzas abiertas se organizará en tres módulos que permitirán identificar y clasificar a los diferentes participantes, verificar el cumplimiento de sus requisitos y facilitar su interacción dentro del sistema.



El módulo de proveedores de datos constituye el primer componente del directorio y contendrá la información necesaria para identificar la ubicación del protocolo automático de intercambio de información. Este módulo resulta fundamental pues permite la operación técnica del sistema de intercambio de datos.

El segundo componente corresponde al Módulo de Receptores de Datos, que agrupa a las entidades autorizadas para acceder y utilizar la información custodiada por los proveedores de datos. Este módulo integra tres tipos de participantes: los Terceros Receptores de Datos, los Prestadores de Servicios de Acceso y los Iniciadores de Pagos. La participación de estas entidades está condicionada al cumplimiento de requisitos específicos que garantizan el uso adecuado de la información dentro del sistema de finanzas abiertas.

Finalmente, el módulo de terceros de confianza incorpora a las entidades que desarrollan esta operación especializada, incluyendo su información de identificación y contacto. El administrador del directorio tiene la responsabilidad de verificar que estas entidades cumplan con los requisitos establecidos antes de su inclusión en este módulo, dada la importancia de su rol en el sistema.

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

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

El primer deber se refiere a la inscripción y mantenimiento de información en el directorio por parte de los participantes. Esto responde a la necesidad de mantener un directorio centralizado y confiable que permita la adecuada identificación y control de todos los participantes del sistema.

El segundo deber establece una obligación de reporte de incidentes que puedan afectar el funcionamiento del sistema. Esta obligación es crucial para mantener la estabilidad y confiabilidad del sistema de finanzas abiertas, permitiendo una respuesta oportuna ante eventos que puedan comprometer su operación. La norma reconoce que los incidentes pueden afectar tanto el acceso como el suministro de información, cubriendo así los diferentes roles que pueden tener los participantes.

Finalmente, el tercer deber requiere la designación de un contacto operativo, lo cual facilita la comunicación efectiva entre participantes para resolver problemas relacionados con el intercambio de información. Esta disposición reconoce la naturaleza técnica y operativa del



sistema de finanzas abiertas y la necesidad de contar con canales de comunicación claros y eficientes entre los participantes.

Estas obligaciones, en conjunto, crean un marco de responsabilidades que promueve la transparencia, la coordinación y la estabilidad del sistema; los cuales son elementos esenciales para el éxito del sistema de finanzas abiertas.

7. Terceros de Confianza

La participación en el sistema de finanzas abiertas requiere verificar que los participantes cumplan requisitos técnicos, de seguridad y demás establecidos para ello. Esta verificación es fundamental para garantizar la integridad del sistema y generar confianza entre los participantes y usuarios.

Como se indicó en el apartado anterior, la SFC establece en la Circular Externa 004 de 2024 que cada entidad vigilada debe vincular y verificar individualmente los requisitos técnicos y de seguridad de los terceros receptores de datos que soliciten acceso a los datos que custodian. Para hacer más eficiente este proceso, se propone un mecanismo en el que el directorio pueda apoyarse en terceros especializados que realicen esta validación técnica para entidades no vigiladas por la SFC, evitando así la duplicidad de esfuerzos.

La experiencia internacional demuestra que la verificación de requisitos para participar en sistemas de finanzas abiertas puede realizarse efectivamente a través de entidades especializadas. Países como Chile³⁷, Brasil³⁸ y Australia³⁹ han implementado modelos donde terceros independientes, con experiencia comprobada en auditoría de sistemas, seguridad informática y estándares tecnológicos, asumen esta función verificadora.

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

Específicamente, en el caso de Chile⁴⁰, la regulación expresamente faculta a terceros certificadores para verificar los mecanismos de acceso y la correcta implementación de los

³⁷ Resolución Exenta 514 del 3 de julio de 2024 de la Comisión Para el Mercado Financiero.

³⁸ Sección IV del “Joint Resolution No. 1 of May 4th, 2020” del Banco Central de Brasil.

³⁹ Parte 5. del “Competition and Consumer (Consumer Data Right) Rules 2020”

⁴⁰ Resolución Exenta 6004 del 2 de julio de 2024 de la Comisión Para el Mercado Financiero.



esquemas de seguridad exigidos. Lo anterior como requisito para ser incluidos en el registro y participar en el Sistema de Finanzas Abiertas de Chile.

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

Con el fin de garantizar la idoneidad y eficiencia en la verificación de los requisitos establecidos para participar en el sistema de finanzas abiertas, el proyecto de decreto que acompaña este documento propone la creación de la actividad de «Tercero de Confianza»⁴¹. Los terceros de confianza cumplirán dos funciones esenciales en el sistema: en primer lugar, verificarán que los participantes no vigilados cumplan con los requisitos establecidos para operar en el sistema de finanzas abiertas. En segundo lugar, actuarán como intermediarios ante el directorio de participantes, gestionando la inclusión, modificación o retiro de estos participantes no vigilados por la SFC.

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

El proyecto de decreto establece que las Entidades Administradoras de Sistemas de Pago de Bajo Valor (EASPBV)⁴² son las únicas entidades autorizadas para desarrollar la actividad de Tercero de Confianza, previa su inscripción en el módulo correspondiente del Directorio. Esta designación exclusiva se fundamenta en las características únicas que poseen estas entidades como

⁴¹ Fundamentado en el literal a) del numeral 1 del artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que faculta al Gobierno nacional para autorizar nuevas operaciones a las entidades objeto de intervención:

“Facultades del Gobierno Nacional. En desarrollo de lo previsto en el artículo 46 del presente Estatuto, el Gobierno Nacional tendrá las siguientes funciones de intervención en relación con las entidades financieras y aseguradoras sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y, en general, respecto de las entidades cuyas actividades consistan en el manejo, aprovechamiento y la inversión de recursos captados del público:

a. Autorizar las operaciones que puedan realizar las entidades objeto de intervención en desarrollo de su objeto principal permitido en la ley. En desarrollo de las facultades consagradas en este literal no podrán reducirse los tipos de operaciones actualmente autorizadas por las normas vigentes a las entidades objeto de intervención, ni autorizarse operaciones que correspondan al objeto principal de entidades especializadas. Además, las facultades aquí consagradas se ejercerán, previa información a la Junta Directiva del Banco de la República, a fin de que este organismo pueda pronunciarse sobre su incidencia en las políticas a su cargo.”

⁴² De las que trata el Título 2 del Libro 17 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010.



proveedores de infraestructura y su idoneidad para desempeñar este rol crítico dentro del sistema de finanzas abiertas.

Las EASPBV han demostrado históricamente su capacidad para desarrollar y mantener infraestructuras tecnológicas complejas para el sistema financiero. Esta experiencia les ha permitido acumular no solo el conocimiento técnico necesario, sino también una comprensión profunda de los requerimientos de seguridad y eficiencia que demanda el sector financiero.

Un factor determinante para esta designación es que las EASPBV ya se encuentran bajo la supervisión de la SFC. Esta circunstancia facilita la inspección, vigilancia y control de la actividad de Tercero de Confianza, asegurando que se mantengan los estándares necesarios para la operación segura del sistema. Adicionalmente, estas entidades han demostrado su compromiso con el desarrollo del sistema de finanzas abiertas al implementar proactivamente servicios de infraestructura tecnológica que incluyen la verificación de requisitos técnicos y de seguridad para terceros receptores de datos.

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

Como parte de su rol de monitoreo, estos actores tienen la obligación de notificar oportunamente al administrador del directorio sobre cualquier situación que pueda afectar el funcionamiento del sistema. Esto incluye casos donde un participante no vigilado deje de cumplir con los requisitos establecidos, presente incidentes que impidan el acceso a la información bajo su custodia, o enfrente situaciones que comprometan la operación normal del sistema.

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

En el ejercicio de sus funciones, los Terceros de Confianza deben mantener una actuación objetiva e imparcial, evitando cualquier práctica que pueda restringir o limitar injustificadamente el acceso o permanencia de los participantes no vigilados en el sistema. Cuando identifiquen incumplimientos, tienen la obligación de comunicar claramente al participante las razones específicas por las cuales no satisface los requisitos para participar en el sistema de finanzas abiertas.



La SFC mantiene la facultad de ampliar o complementar estas funciones según evolucionen las necesidades del ecosistema, asegurando que el rol de los Terceros de Confianza se adapte efectivamente a los requerimientos del sistema

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

En reconocimiento de esta capacidad, el proyecto de Decreto introduce el concepto de "Servicios Conexos", que podrán ser prestados por los Terceros de Confianza. Estos servicios incluyen un amplio espectro de actividades: desde la provisión de servicios de acceso y autenticación de participantes, hasta la facilitación de infraestructura mediante API hubs, el diseño y desarrollo de API, y el soporte técnico integral. Adicionalmente, pueden facilitar procesos de facturación o neteo de tarifas de acceso por el uso de API, así como el acompañamiento en procesos de integración tanto para terceros receptores como para proveedores de datos.

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

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

8. Seguimiento al sistema de finanzas abiertas

El seguimiento a la implementación de políticas públicas, como las establecidas en el artículo 89 de la Ley 2294 de 2023, es crucial para evaluar la efectividad de sus disposiciones y realizar los ajustes necesarios para alcanzar los objetivos previstos por la intervención. Frente al sistema de



finanzas abiertas, este enfoque de seguimiento y monitoreo resulta esencial para evaluar su impacto en los objetivos de inclusión, innovación y competencia en el sistema financiero.

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

El Decreto 1297 de 2022, incorporado en el Decreto 2555 de 2010, estableció la obligación de las entidades vigiladas de informar a la SFC sobre los avances en la implementación de la arquitectura financiera abierta. Esta obligación debe cumplirse utilizando los formatos y mecanismos definidos por la SFC. El proyecto de decreto que acompaña este documento técnico mantiene esta obligación de reporte y asigna a la SFC el deber de definir, calcular y publicar indicadores que permitan monitorear la implementación y el desarrollo del sistema de finanzas abiertas;

Será la SFC quien defina indicadores, tales como, el número de participantes, el número de personas que han otorgado su consentimiento, el número de consultas realizadas por cada Tercero Receptor de Datos, el número de solicitudes de acceso recibidas por cada Proveedor de Datos, la disponibilidad de los protocolos de intercambio automático de información, el número de órdenes de pago y transferencias de fondos generadas a través de un iniciador de pagos, el número de servicios financieros habilitados mediante el acceso de información comprendida en el marco del sistema de finanzas abiertas y las tarifas de acceso que cobren los Proveedores de Datos por brindar acceso y suministrar datos personales.

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



Bibliografía

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

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

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

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

Circular 4032 de 2020 del Banco Central de Brasil.

Consumer Financial Protection Act of 2010 - Estados Unidos.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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