

DOCUMENTO TÉCNICO

Actualización normativa del sistema de pago de bajo valor

Jose David Torres^a, Estela Martinez^a, Ana Maria Prieto^b

^a Asesores

^b Subdirectora de Desarrollo de Mercados

Unidad de Regulación Financiera
Bogotá D.C., Colombia, Julio de 2020

Resumen

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

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

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

CONTENIDO

1. Introducción
2. Contexto
 - 2.1 Experiencia internacional
 - 2.1.1 Nuevos participantes
 - 2.1.2 Gobierno Corporativo
 - 2.1.3 Acceso
 - 2.1.4 Interoperabilidad
 - 2.1.5 Finalidad e irrevocabilidad del pago
 - 2.2 Marco Regulatorio
 - 2.3 Situación de mercado
 - 2.3.1 Administradores de SPBV
 - 2.3.2 Evolución del sistema de pagos de bajo valor en Colombia
 - 2.4 Problemática
3. Definiciones y principios del nuevo marco regulatorio
 - 3.1 Glosario
 - 3.2 Principios del sistema y objetivos de vigilancia
4. Ajustes a la reglamentación de las entidades administradoras del sistema de pago de bajo valor
 - 4.1 Conflicto de interés
 - 4.1.1 Derivados de la composición accionaria
 - 4.1.2 Derivados del desarrollo de otras actividades en el sistema
 - 4.1.3 Otras medidas
 - 4.2 Seguridad y estabilidad del sistema
 - 4.3 Estándares e interoperabilidad
 - 4.3.1 Interoperabilidad
 - 4.3.2 Finalidad
5. Regulación de la actividad de adquirencia
6. Consideraciones sobre el perímetro regulatorio
 - 6.1. Captación
 - 6.2. Adquirentes y pasarelas agregadoras
 - 6.3. Emisores de medios de pago con recursos propios
 - 6.4. Sistemas de pago cerrados
 - 6.5. Venta anticipada
7. Comentarios del Público
 - 7.1. Comentarios incluidos
 - 7.2. Comentarios no incluidos
8. Recomendaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio
9. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

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

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

En Colombia, pese a los esfuerzos públicos y privados por dinamizar la inclusión financiera, sigue siendo un país con alto arraigo al efectivo, en el que el 87,4% de la población solo usa este medio de pago en sus gastos mensuales (Banrep, 2020). La aceptación es baja, pues menos del 5% de las tiendas de barrio reciben pagos electrónicos (Banrep 2020), y el uso limitado, tan solo el 7,3% del valor total de pagos mensuales en el total nacional se realiza con tarjetas débito o crédito (Banrep, 2020) y alrededor del 80% de las transacciones con tarjetas débito corresponde a retiros de efectivo (SFC, 2019).

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

Con base en este informe, la Unidad convocó a la industria para discutir la función de los administradores de los sistemas de pagos, la adquirencia y el rol de las denominadas pasarelas y otros proveedores de pago no financieros¹. Dicha conversación evidenció que la industria de pagos local está concentrada en pocos jugadores, tiene estándares rezagados frente a las prácticas internacionales y no ofrece una solución completa y adecuada para dinamizar los pagos electrónicos.

Con el propósito de revertir esta situación, la URF identificó la necesidad de modernizar la reglamentación del sistema y definir una nueva arquitectura transversal a las diferentes modalidades de pago que permita un funcionamiento más eficiente del mercado transaccional². La propuesta normativa precisa las actividades del sistema, define los actores y deberes aplicables a éstos, fortalece el esquema de gobierno corporativo de los administradores, eleva los estándares de relevación de información de los criterios, etapas y costos de acceso y promueve la interoperabilidad entre las diferentes tecnologías de pago.

La reforma a la normatividad del sistema de pagos se suma a las iniciativas que ha venido adelantando el Gobierno Nacional para generar un marco regulatorio propicio para la inclusión y el desarrollo financiero. En particular, esta iniciativa busca que cada vez más personas empiecen a construir historiales de transacciones, que luego les permitirán transitar a otros productos financieros formales, y así alejarse de esquemas de crédito o seguros irregulares y costosos que magnifican los choques derivados de adversidades.

2. CONTEXTO

¹ Los talleres contaron con la participación de más de 150 representantes de la industria de pagos, empresas de tecnología, la academia y autoridades financieras. Las memorias de los talleres están disponibles en www.urf.gov.co.

² La Unidad agradece al Banco de la República y a la Superintendencia Financiera por sus comentarios y aportes técnicos los cuales permitieron ampliar el análisis de la industria de pagos y fortalecer la propuesta normativa.

2.1 Experiencia internacional³

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

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

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

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

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

2.1.1 Nuevos participantes

En los últimos años se ha generado una creciente participación de proveedores de pago no bancarios en los SPBV, involucrándose en todas las etapas del proceso necesario para efectuar los pagos digitales y a través de todos los instrumentos de pago de la economía, especialmente en las etapas pre-transaccionales⁴ (incluida la adquirencia) de los pagos con tarjeta débito y crédito, productos de e-money y remesas (BIS, 2014).

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

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

Expandir el mercado y alcanzar esos pequeños comercios se ha podido hacer gracias a alianzas con nuevos agentes o entidades que se han especializado en administrar grandes redes de comercios, darles capacitación y otra serie de servicios. Es lo que se conoce como la “última milla”, en donde la clave resulta en proveer soporte

³ El contenido de esta sección de construyó con base en el documento URF (2018).

⁴ Adquisición de comercios, provisión de equipos para aceptación de pagos, provisión de software para provisión de pagos, distribución de instrumentos de pago, facturación electrónica.

y acompañar al comerciante para familiarizarlo con el pago electrónico. Dentro de los potenciales actores están aquellos que ya hoy proveen otros servicios a los pequeños comercios, como es el caso de las microfinancieras, los vendedores de minutos de celular y los distribuidores de las grandes marcas de consumo masivo (WEF, 2016).

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

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

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

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

2.1.2 Gobierno Corporativo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.3 Acceso

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) Existen pocos proveedores de acceso indirecto al Sistema, por lo que no hay muchas opciones para los participantes indirectos al momento de elegir su proveedor de acceso. Esto conlleva a que su poder de negociación esté limitado y a una baja calidad en el servicio ofrecido.
- b) La disponibilidad al SP ofrecida por los proveedores de acceso no es el mismo que los participantes indirectos tendrían si pudieran ser participantes directos.
- c) Los preavisos de terminación de la relación comercial entre el proveedor de acceso al sistema de pagos y el participante indirecto no se dan con la antelación suficiente.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.4 Interoperabilidad

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

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

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

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

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

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

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

- a) Estándar de Seguridad de Datos para la Industria de Pagos con Tarjeta (PCI-DSS por sus siglas en inglés): fue desarrollado por un comité conformado por franquicias de tarjetas, con el fin de mejorar la seguridad de datos.
- b) Estándares ISO para pagos y otros servicios financieros: Los estándares de servicios financieros son desarrollados por el Comité Técnico de ISO: Algunos de los estándares más relevantes para servicios financieros incluyen: ISO 8583:2003 estándar para transacciones financieras con mensajes originados con tarjeta, ISO 9362: Código de identificación del comercio, ISO 13613 Número internacional de cuentas bancarias, e ISO 20022 estándar para el desarrollo de mensajes electrónicos.
- c) EMVCo: consorcio creado en 1999 por American Express, Discover Financial Services, Japan Credit Bureau, MasterCard, UnionPay y Visa para crear interoperabilidad entre las marcas de tarjetas y así aumentar la aceptación de pago a través de ellas.

2.1.5 Finalidad e irrevocabilidad del pago

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

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

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

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

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

2.2 Marco regulatorio

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

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

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

Con base en estas facultades, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1400 de 2005⁵, en el cual se regula y se someten a vigilancia las entidades que administran sistemas de pago de bajo valor. Dicho decreto desarrolló un glosario con los términos relevantes para la industria, como el sistema de pagos, sus administradores y los riesgos de su actividad. Igualmente, fijó las reglas relativas a la obtención de la autorización de los sistemas, el contenido mínimo de su reglamento y un principio de acceso y uso a los mismos.

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

A su vez, estableció los SPBV como un subconjunto de los primeros e indica que son aquellos SP que procesan órdenes de transferencia o recaudo, incluyendo aquellas derivadas de la utilización de tarjetas crédito o débito, cuyo promedio de los 30 días con mayor valor durante el último semestre sea inferior a los \$4,4 billones⁶.

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

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

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

Posteriormente, y en desarrollo de las mismas facultades anteriormente señaladas, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2230 de 2006⁷, con el fin de fijar reglas particulares sobre la publicación de información de los sistemas abiertos de tarjetas débito y crédito.

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

⁵ Incorporada en el Libro 17 de la Parte 1 del Decreto 2255 de 2010.

⁶ El artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 establece que el valor será de \$2,5 billones del 2005, y que el valor se ajustará anualmente según el IPC que suministre el DANE.

⁷ Incorporado al Decreto 2555 de 2010 en su Parte 2, Libro 1, Capítulo 4, Título 4

comisión de adquirencia⁸, la tarifa interbancaria de intercambio⁹ y la cuota de manejo¹⁰ de cada establecimiento de crédito, por el uso de tarjetas débito y crédito y expresarse en mínimos, máximos y promedios ponderados.

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

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

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

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

2.3 Situación de mercado

En Colombia, los sistemas de pago de bajo valor (SPVB) procesan, liquidan y compensan operaciones de pago realizadas mediante varios instrumentos tales como: cheques, transferencias electrónicas y tarjetas crédito y débito. Existen tres grupos principales de administradoras de sistemas de pago de bajo valor (ASPBV), a continuación, se realiza una descripción de cada una de ellas y posteriormente se describe la evolución de la industria.

2.3.1 Administradores de SPBV

2.3.1.1 De transferencias electrónicas

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

En ACH Cenit pueden participar todas las entidades financieras siempre que cumplan con el reglamento de operación¹¹, que incluye además de requisitos técnicos la obligación de tener una cuenta en el sistema CUD del Banco de la República¹². Actualmente tiene como miembros a todos los establecimientos bancarios, dos

⁸ Comisión cobrada por los establecimientos de crédito adquirentes a los comercios en los cuales los tarjetahabientes realizan adquisiciones con tarjetas débito o crédito (art. 2.1.4.1.1 del Decreto 2555 de 2010).

⁹ Comisión establecida a favor de los establecimientos de crédito emisores y a cargo de los establecimientos de crédito adquirentes (art. 2.1.4.1.1 del Decreto 2555 de 2010).

¹⁰ Comisión cobrada por los establecimientos de crédito emisores a los tarjetahabientes (art. 2.1.4.1.1 del Decreto 2555 de 2010).

¹¹ Se encuentra disponible en: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/reg_comp_inter.pdf

¹² Se refiere al sistema de pagos de alto valor administrado y operado por el Banco de la República, que permite a las entidades participantes realizar transferencias de fondos con el fin de liquidar obligaciones derivadas de transacciones tales como la compra venta de títulos valores y de divisas, los préstamos interbancarios, el traslado de impuestos y compensación de cheques, entre otros. Ver: <http://www.banrep.gov.co/es/cud>.

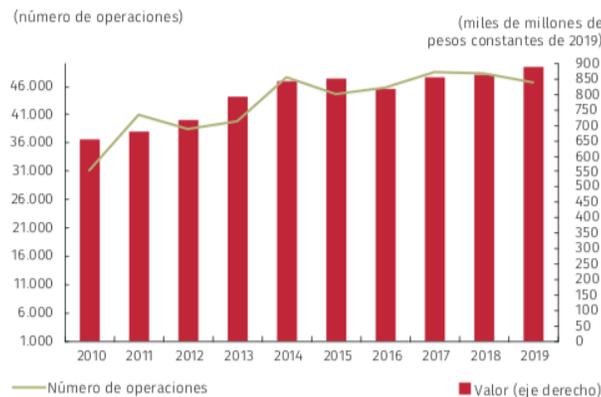
corporaciones financieras, dos cooperativas financieras, la tesorería nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Depósito Centralizado de Valores (DECEVAL) y todos los operadores de información no bancarios. La mayoría de transacciones procesadas a través de esta cámara corresponden a pagos y transferencias de la Nación a los entes territoriales. Se estima que más del 85% de las transacciones son realizadas desde la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y el Sistema General de Regalías (Banco de la República, 2020).

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

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

Según cifras de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), entre junio y diciembre de 2019 a través de ACH se realizaron 65 millones de operaciones por un valor equivalente a \$667 billones (SFC, 2019). En promedio, a través de ACH Colombia se realizaron en el segundo semestre de 2019, 361.111 operaciones diarias por un valor de \$3.705 billones (SFC, 2019), mientras que por ACH Cenit se procesaron en todo 2019 alrededor de 11,4 millones de transacciones por un valor de 218 billones de pesos (Banco de la República, 2020) (Gáfico1).

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



Fuente: Banco de la República, 2020

ACH Colombia recientemente ha lanzado al mercado la plataforma de pagos inmediatos *Transfiya* cuyo servicio se encuentra disponible inicialmente para transferencias de persona a persona (P2P) con transferencias de un monto máximo de 250.000 pesos por transacción, valor que se irá incrementando dependiendo del uso que los ciudadanos realicen del servicio. Se espera que en un futuro cercano se expanda a transferencias de personas a negocios (P2B). (Banco de la República, 2020)

2.3.1.2 De redes de tarjetas

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

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

El número de tarjetas débito vigentes a febrero de 2020 fue de 34,1 millones, y las transacciones con estas tarjetas fueron de un valor de \$759.000 millones promedio diario, de los cuales los retiros representaron el 80% y las compras el 20% restante. Por su parte, el número de las tarjetas crédito vigentes fue de 16 millones, y en uso alcanzaron un valor de \$230.200 millones promedio diario, con operaciones de compra alrededor del 75% y avances del 25%¹³.

Tabla 1. Infraestructura de redes de tarjetas

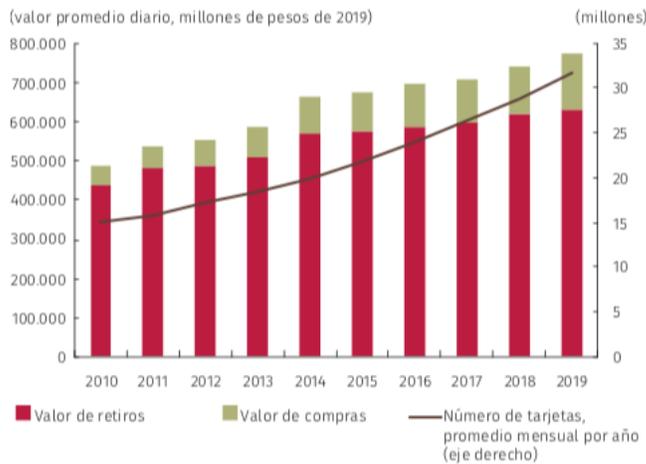
| INFRAESTRUCTURA DE LAS TARJETAS | | | | | | | |
|---------------------------------|-------|---|---|--|--------------|---|--------------------|
| Nombre | Fecha | Propiedad | Actividades Desarrolladas | Participantes | Licencia RBV | Compensación / Liquidación | Adquirentes |
| Credibanco | 1971 | Entre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

* Información obetnida de los informes de gestión 2016 de las empresas o de sus accionistas.

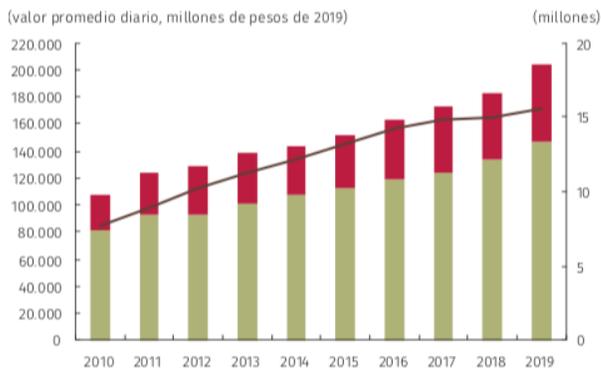
¹³ Superintendencia Financiera de Colombia, Informe de tarjetas crédito y débito, febrero de 2020. Si bien se han publicado informes posteriores, se toman como referencia el mes de febrero, toda vez que los informes posteriores puede estar distorsionados por los efectos de la pandemia del Covid-19.

Gráfico 2. Evolución promedio diario del valor de operaciones con tarjetas

A. Tarjeta débito



B. Tarjeta crédito



Fuente: Banco de la República, Reporte Sistemas de Pago 2020

2.3.1.3 De redes de cajeros automáticos

Consiste en un sistema que se encarga de la administración de cajeros electrónicos. En Colombia solo existe un sistema que cuenta con una red propia de cajeros, los demás son de propiedad de los bancos, administrados por una de las redes que a su vez procesa pagos con tarjetas, o por la red perteneciente a un grupo financiero. En el sistema financiero operan 16.529 cajeros automáticos en los cuales se realizaron 450.569.019 operaciones, 407.663.034 monetarias por \$146 billones y 42.905.985 no monetarias en el segundo semestre de 2019 (SFC, 2019).

2.3.2 Evolución del sistema de pagos de bajo valor en Colombia

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

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

En el mercado de tarjetas de crédito o débito, tradicionalmente Redeban y Credibanco vienen realizando la mayoría de actividades de la cadena de pagos. Para el caso de los pagos en los comercios de venta presente, estos actores vinculan el comercio¹⁴, proveen los equipos físicos, procesan la transacción desde el punto de vista de la entidad financiera adquirente y emisora de los medios de pago, compensan y liquidan la transacción y finalmente aseguran que los recursos de las operaciones comerciales sean abonadas en la cuenta del comerciante.

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

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

Las pasarelas se han venido consolidando como un actor relevante en la industria de pagos. De acuerdo con los estudios de la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (CCCE), en el país existían en el 2018 al menos 97 procesadoras de pagos por internet, las cuales han tenido un crecimiento importante en los últimos años.

Por otra parte, está la decisión tanto de Visa¹⁵ como de MasterCard¹⁶ de solicitar la licencia de administradores de sistemas de pago de bajo valor y así poder compensar y liquidar las operaciones realizadas con las tarjetas de sus franquicias, y en el caso de la segunda franquicia, definir unilateralmente la Tarifa Interbancaria de Intercambio. Con esta decisión se va dejando paulatinamente el mecanismo REMI¹⁷, y se da paso a un modelo que permite ajustar la tarifa a las dinámicas de mercado y las particularidades de los diferentes segmentos de mercado.

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

Estos cambios han aumentado los pagos electrónicos, pero aún persisten varios retos. Como se indicó, más del 80% del uso de tarjetas débito corresponde a retiros en efectivo y solo el 20% con pagos por bienes y servicios. Estudios indican que esto se debe a la limitada aceptación de pagos electrónicos en comercios, particularmente los de menor tamaño (Arango C., *et al.*, 2017) (URF, 2016).

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

¹⁴ En el proceso de vinculación del comercio se le otorga un código único el cual es suministrado por una entidad llamada Incocrédito. Este código es un número que identifica a cada comercio ante el sistema de tarjetas y ante los bancos adquirentes y pagadores para los abonos de los recursos que proviene de sus ventas. Esta entidad fue creada en 1972 y además de asignar el código brinda tareas de apoyo en temas de investigación de fraude, verificación de información y visitas presenciales a los comercios adquiridos.

¹⁵ Resolución 1414 de noviembre de 2016.

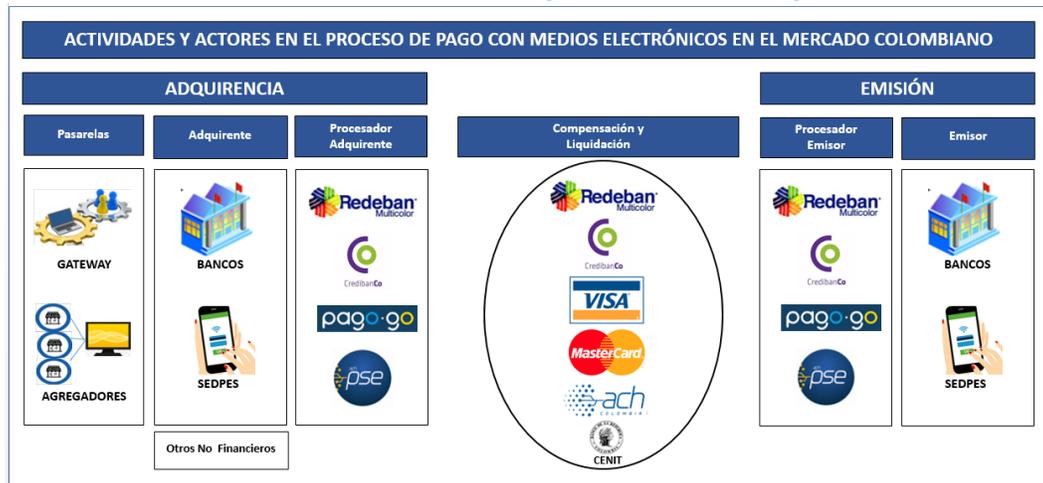
¹⁶ Resolución 0152 de febrero de 2018.

¹⁷ Resolución 40478 de 2018 de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).

2.3.2.1 Proceso de pago y actores en el SBPV en Colombia

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

Gráfico 2. Actores que integran el proceso de pago



- Proceso para que un pago electrónico se procese.

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

En la actualidad, para comercio presente, la mayoría de dispositivos son suministrados por alguna de las dos redes principales (Credibanca o Redeban), quienes a su vez realizan el procesamiento de la adquirencia. Bajo ese rol, se encargan de que el comercio firme los cinco contratos hoy requeridos: uno con cada franquicia donde se define el MDR¹⁸ que le pagará al banco adquirente y se fijan las condiciones del pago (tiempo, descuentos y manejo de contracargos); y uno adicional con la red para definir condiciones de pago por el dispositivo.

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

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

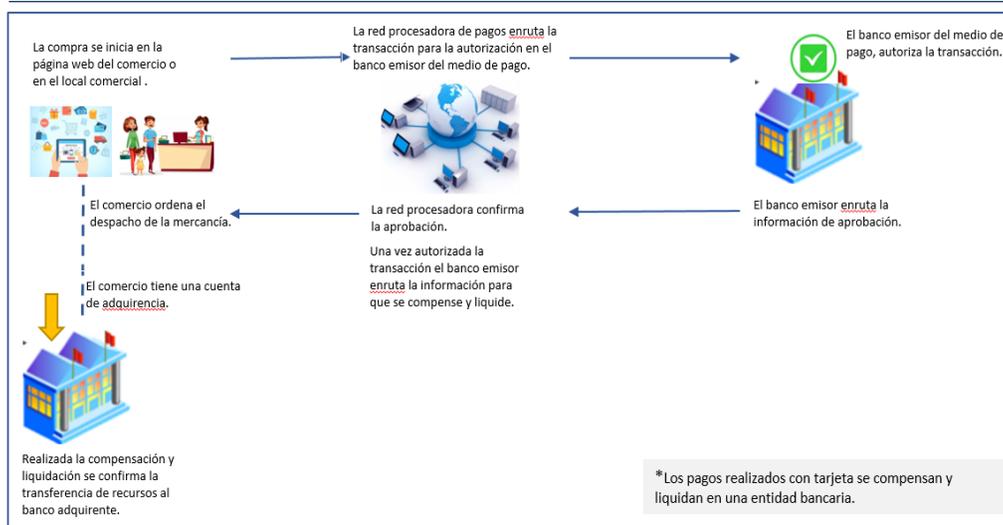
En el caso de que el pago se realice con PSE, por medio del “botón de pagos” en la página del comercio se dirige al cliente a la página de su banco para que desde allí autorice un débito a su cuenta y se transfieran los

¹⁸ MDR (Merchant Discount Rate) se refiere al descuento que se cobra al comercio por procesar el pago.

recursos a la cuenta del banco donde el comercio tiene su cuenta. Tras esto, el comercio recibe confirmación de la aprobación de la transacción, con lo que el comercio entiende realizado el pago y entrega al cliente el producto o servicio. En paralelo, la operación se remite para su compensación y liquidación o bien a Credibanco y Redeban, si el pago se hizo con tarjetas, o a ACH Colombia en el caso de PSE.

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

Gráfico 3A. Pago electrónico con tarjeta



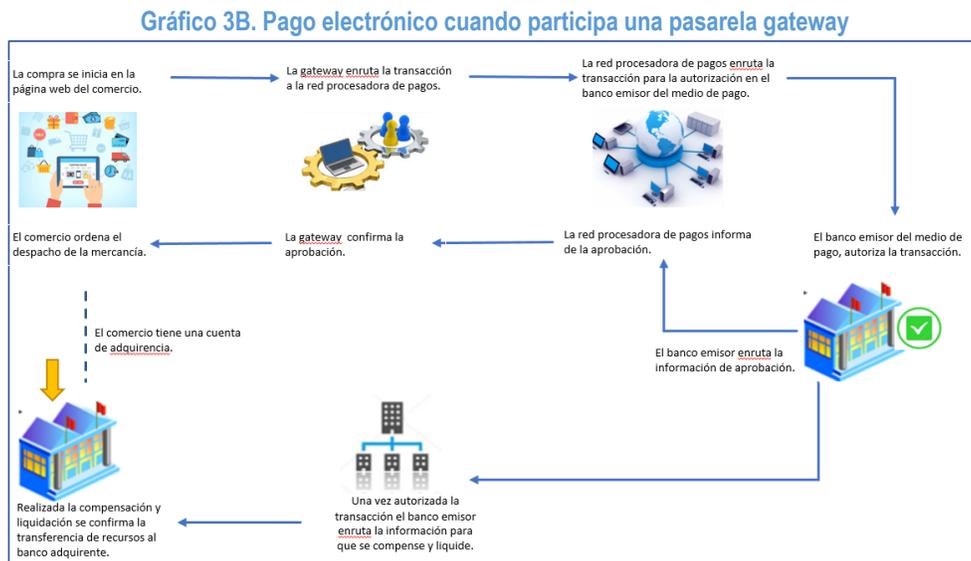
- **Papel desarrollado por las pasarelas**

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

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

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

en las Cámaras de Compensación y el posterior abono de los recursos en la cuenta del comerciante (gráfico 3B).



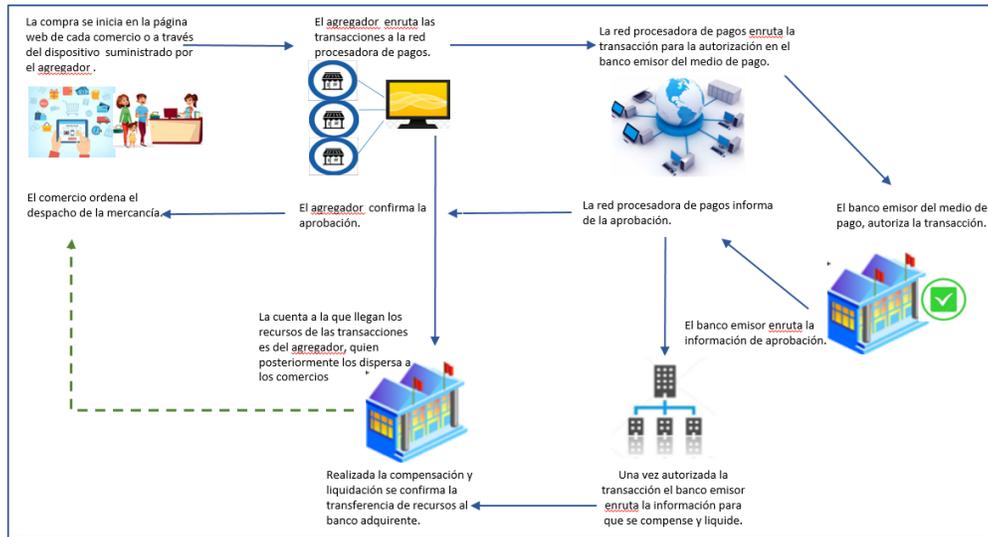
Producto de la evolución del comercio electrónico, las pasarelas detectaron otra oportunidad para facilitar la vinculación de los comercios a los pagos electrónicos. En particular, empresas de reciente creación o de volúmenes bajos de ventas no resultaban suficientemente interesantes para que un banco adquirente las vinculara. Se desarrollaron entonces las pasarelas bajo el modelo de agregador, quienes se encargan de vincular los comercios al sistema de pagos¹⁹. Este mismo modelo se desplegó posteriormente en el comercio presente, con la única diferencia de que el dispositivo suministrado es un POS. Esto ha permitido ampliar la aceptación de pagos a comercios de mucha menor escala. Aún cuando en Colombia la utilización de agregadores hasta ahora se está desarrollando, en países como Brasil y México su desarrollo ha permitido expandir los comercios que aceptan pagos electrónicos en forma significativa.

En términos del proceso de pago, desde la página del comercio o desde el POS que le facilita²⁰ el agregador, inicia el proceso de pago, sin necesidad de que el comercio suscriba adicionalmente un contrato con el banco adquirente. Se sigue el mismo procedimiento ya descrito en el caso de la pasarela gateway, con la diferencia de que una vez se realiza la compensación y liquidación de las operaciones, los recursos son abonados a la cuenta del agregador, quien posteriormente dispersa estos recursos a cada uno de los comercios agregados (gráfico 3C).

¹⁹ Bajo este modelo, el comercio suscribe un contrato con la pasarela agregadora para que ésta le suministre la solución tecnológica para conectarlos con la red, procese los pagos y recaude los mismos a su nombre. A cambio de este servicio, el comercio le paga una comisión, y define las condiciones en las cuales le van a trasladar los pagos de sus ventas. La pasarela a su vez suscribe un contrato con el banco adquirente, donde se define un MDR genérico y que le permite “agregar” las ventas de los comercios que ha vinculado para que sean procesados los pagos.

²⁰ Hoy en día se ofrece inclusive el “link de pago” para personas que venden, por ejemplo, a través de Facebook.

Gráfico 3C. Pago electrónico cuando participa una pasarela agregador



2.4 Problemática

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

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

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

El nuevo proyecto de decreto propone modificar el Libro 17 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010, denominado “Normas aplicables a los sistemas de pago de bajo valor” el cual comprendería dos títulos, uno primero referido a las “Definiciones y principios aplicables a los sistemas de pago de bajo valor”, y el segundo comprensivo a las “Entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor”. Las secciones 3 y 4 del presente documento describen la propuesta normativa en cada una de estos apartes.

3. DEFINICIONES Y PRINCIPIOS DEL NUEVO MARCO REGULATORIO

Con base en la revisión internacional y el diagnóstico del mercado, la URF busca modernizar la reglamentación del sistema y definir una nueva arquitectura transversal a las diferentes modalidades de pago que permita un funcionamiento más eficiente del mercado transaccional.

La propuesta normativa que se describe a continuación precisa las actividades del sistema, define los actores y deberes aplicables a éstos, fortalece el esquema de gobierno corporativo de los administradores, eleva los

estándares de relevación de información de los criterios, etapas y costos de acceso y promueve la interoperabilidad entre las diferentes tecnologías de pago.

3.1. Glosario

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

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

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

Sistemas de pago de bajo valor: *Son aquellos sistemas de pago que procesan órdenes de pago o transferencia de fondos distintas a las procesadas en el sistema de pago de alto valor, de conformidad con lo que defina el Banco de la República. En los sistemas de pago de bajo valor, para el procesamiento de órdenes de pago o transferencia 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.*

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

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

Ahora bien, uno de los principales ajustes que se introducen en el proyecto de decreto es la definición de **adquirencia**, como una actividad consistente en la provisión de las siguientes funciones y responsabilidades: i) Vincular a los comercios al sistema de pago de bajo valor, ii) Suministrar al comercio tecnologías de acceso que permitan el uso de instrumentos de pago, iii) Procesar y tramitar órdenes de pago o transferencia de fondos iniciadas a través de las tecnologías de acceso y iv) Abonar al comercio o al agregador, en los términos con ellos convenidos, los recursos de las ventas realizadas a través de las tecnologías de acceso a él suministradas, así como gestionar los ajustes a los que haya lugar derivados de un proceso de controversias, devoluciones, reclamaciones o contracargos y notificar al usuario la confirmación o rechazo de la orden de pago o transferencia. Debido a su relevancia, trataremos la adquirencia en un aparte distinto de este documento.

En lo que se refiere a los **proveedores de servicios de pago (PSP)**, se definen así: “Actor del sistema de pago que por delegación del adquirente o la entidad emisora desarrolla una o varias de sus funciones. Se incluyen

dentro de esta definición, entre otros, al procesador emisor, el procesador adquirente, el agregador y el proveedor de tecnologías de acceso.”

Adicionalmente se incorpora la definición de procesador adquirente y de procesador emisor, en los siguientes términos:

- Procesador Adquirente: Proveedor de servicios de pagos del adquirente que enruta las órdenes de pago o transferencia de fondos a la entidad administradora del sistema de pago de bajo valor.
- Procesador Emisor: Proveedor de servicios de pago de la entidad emisora que transmite la autorización de una orden de pago o transferencia de fondos a la entidad administradora del sistema de pago de bajo valor.

También, se ajustan los términos de **comisión de adquirencia**, como aquella definida y cobrada por el adquirente al beneficiario por los servicios prestados, y de **tarifa de intercambio**, como aquella causada entre la entidad emisora y la entidad receptora o el adquirente por las órdenes de pago o transferencias de fondos liquidada en el sistema de pago de bajo valor.

Por último, se incluyen definiciones explícitas sobre las entidades emisoras (aquellas que ofrecen medios de pago y emiten instrumentos de pago a favor de los ordenantes) y los ordenantes, como aquél que autoriza una orden de pago o transferencia de fondos con cargo o a favor de un medio de pago.

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

3.2. Principios del sistema y objetivos de vigilancia

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

1. Promover el acceso, la transparencia y la eficiencia en la prestación de servicios de pagos.
2. Promover la innovación en la prestación de servicios de pagos.
3. Velar por la protección y los intereses de los usuarios.
4. Preservar la integridad y la estabilidad del sistema de pago de bajo valor.
5. Promover la adopción de estándares globales que permitan la interoperabilidad dentro del sistema de pagos.

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

1. Adopten una estructura de gobierno corporativo adecuada para la debida administración y funcionamiento del sistema, incluida la adopción de políticas y procedimientos necesarios y suficientes para la correcta gestión de los conflictos de interés que se presenten en el desarrollo de su actividad;

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

4. AJUSTES A LA REGLAMENTACIÓN DE LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS DEL SISTEMA DE PAGO DE BAJO VALOR

A partir de las facultades regulatorias de la URF²¹ el proyecto incluye la normatividad que aplicará a las Entidades Administradoras del Sistema de Pago de Bajo Valor (EASPBV), es decir, aquellas entidades que desarrollen las actividades de compensación y liquidación dentro del sistema. Esta normatividad puede ser agrupada en tres grandes conjuntos: las normas destinadas a mitigar posibles conflictos de interés y promover el acceso a los sistemas; aquellas dirigidas a garantizar la seguridad y estabilidad del sistema y, por último, aquellas dirigidas a establecer estándares dentro del sistema.

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

4.1 Conflictos de interés

4.1.1 Derivados de la composición accionaria

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

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

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

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

²¹ Se expondrán estas facultades más ampliamente en el capítulo de perímetro regulatorio.

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

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

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

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

Esta autorización se emite dentro de las facultades otorgadas al Gobierno Nacional en el numeral 1 del artículo 110 del EOSF, según el cual los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros y las sociedades de capitalización sólo podrán participar en el capital de otras sociedades cuando para ello hayan sido autorizadas expresamente por normas de carácter general²².

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

Por otro lado, las actividades adelantadas por las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor son de gran importancia para el debido funcionamiento de los sistemas de pago en la economía, el adecuado funcionamiento del sector financiero y la transformación digital del Estado y de la sociedad; por lo que estas actividades deben dejar de ser consideradas como conexas a las entidades financieras. En consecuencia, se eliminan las actividades desarrolladas por las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor del listado de actividades propias de las sociedades de servicios técnicos y administrativos. Esta eliminación se realiza con base en las facultades legales otorgadas al Gobierno Nacional y lo dictado en el numeral 2,3 del Capítulo V Título I de la Parte I de la Circular Jurídica de la Superintendencia Financiera de Colombia.

4.1.1.2 Composición de juntas directivas, comité de acceso y proceso de fijación de tarifas

Bajo la regulación vigente, se ha entendido que la composición de la Junta Directiva de las EASPBV es la misma que aplica para las Compañías de Financiamiento. No obstante, en los últimos años, algunos sistemas de pagos han promovido cambios en la composición de sus órganos directivos, buscando dotarlos de mayor

²² Al respecto, vale recordar que las normas de carácter general son aquellas enunciadas de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto que surte efectos a una pluralidad de personas. El criterio por el cual las normas se califican en generales o particulares nada tiene que ver con el órgano que las expide sino a quien van dirigidas. Por lo tanto, estas normas de carácter general bien pueden ser expedidas por el Congreso de la República o también por el Gobierno Nacional, mediante decreto.

independencia. En algunos casos, se han nombrado representantes externos de las entidades y en otros se ha ampliado el número de integrantes con fin de incluir miembros independientes y/o vincular asesores externos.

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

En ese orden, el proyecto propone que las juntas directivas de las EASPBV, en las cuales alguno de sus participantes o de sus proveedores de servicios de pago posean inversiones en su capital, o que posean inversiones en el capital de sus participantes o proveedores de servicios de pago; tengan un número impar de miembros que no será menor de 5 ni mayor de 11, de los cuales, cuando menos, el veinticinco por ciento (25%) deberá tener la calidad de independientes. A su vez, se define como independiente aquella persona que en ningún caso sea:

1. Empleado de la entidad administradora del sistema de pago de bajo valor o de alguna de sus filiales, subsidiarias, controlantes o accionistas, incluyendo los miembros de Junta Directiva de estas últimas.
2. Empleado, socio o directivo de alguno de los participantes de la entidad administradora del sistema de pago de bajo valor.
3. Socio o empleado de asociaciones o sociedades que presten servicios de asesoría o consultoría a la entidad administradora del sistema de pago de bajo valor o a las empresas que pertenezcan al mismo grupo económico del cual forme parte esta.
4. Empleado o directivo de una fundación, asociación o sociedad que reciba donativos importantes de la entidad administradora del sistema de pago de bajo valor. Se consideran donativos importantes aquellos que representen más del veinte por ciento (20%) del total de donativos recibidos por la respectiva institución.
5. Persona que reciba de la entidad administradora de sistemas de pago de bajo valor alguna remuneración diferente a los honorarios como miembro de la junta directiva, del comité de auditoría o de cualquier otro comité creado por la junta directiva.
6. Cónyuge, compañero permanente o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil de alguna de las personas mencionadas en los numerales anteriores del presente artículo.
7. Administrador de una empresa en cuya junta directiva participe el representante legal de la entidad administradora del sistema de pago de bajo valor.

Con el mismo fin, se propone que aquellos miembros de junta directiva que no ostenten la calidad de independientes, en ningún caso podrán ser empleados que hagan parte de las áreas de negocio relacionadas con pagos u operación bancaria de las filiales, subsidiarias, controlantes o accionistas de la entidad administradora del sistema de pago de bajo valor.

A su vez, para el caso de las Entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor, en las cuales alguno de sus participantes o de sus proveedores de servicios de pago posean inversiones en su capital, o que posean

inversiones en el capital de sus participantes o proveedores de servicios de pago; se crea un comité de acceso el cual fijará las políticas y procedimientos de acceso al sistema.²³

Este comité estará compuesto mínimo por 5 miembros de la Junta Directiva, de los cuales al menos el veinticinco por ciento (25%) debe tener la calidad de independientes. Sus recomendaciones serán definitivas para el órgano rector.

En lo que se refiere a la fijación de tarifas de intercambio, se establecen los siguientes procedimientos, dependiendo de si el pago es iniciado con un instrumento franquiciado o no²⁴.

En el caso de pagos iniciados con un instrumento de pago franquiciado, las tarifas de intercambio entre los participantes siempre serán establecidas por las franquicias. Para el efecto, las franquicias no podrán fijar tarifas de intercambio distintas en función de la entidad administradora del sistema de pago de bajo valor donde se procese la transacción.

Para el caso de los pagos iniciados por instrumentos de pago no franquiciados, el procedimiento de fijación de la TI dependerá de la existencia o no de conflictos de interés de la EASPBV.

En el caso de las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor en las cuales sus participantes no posean inversiones en su capital ni posean inversiones en el capital de sus participantes y proveedores de servicio de pago, la tarifa de intercambio será fijada por la junta directiva de la EASPBV.

Y en el caso de las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor en las cuales alguno de sus participantes o de sus proveedores de servicios de pago posean inversiones en su capital, o que posean inversiones en el capital de sus participantes o proveedores de servicios de pago, la tarifa de intercambio será establecida por EASPBV. Ni la Junta Directiva de la entidad, ni los participantes o proveedores de servicios de pago que posean inversiones en su capital, podrán tener injerencia alguna en la decisión.

Para el efecto, la EASPBV podrá solicitar a los participantes la información estrictamente necesaria para establecer la tarifa de intercambio. Esta información no podrá ser divulgada a la Junta Directiva ni a los participantes o proveedores de servicios de pago que posean inversiones en su capital.

El mismo procedimiento se replica para el proceso de fijación de tarifas de acceso al sistema y de compensación y liquidación. Este mecanismo garantiza que la fijación de la TI, así como la tarifa de acceso y la tarifa por compensación y liquidación, favorezca los intereses de la EASPBV y no las de sus accionistas.

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

4.1.2 Desarrollo de otras actividades en el sistema

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

²³ El Comité de tarifas propuesto en el proyecto de decreto publicado para comentarios del público fue eliminado en atención a las recomendaciones de la SIC en su concepto previo sobre el proyecto de regulación, en los términos del artículo 7 de la ley 1340 de 2009.

²⁴ El procedimiento de fijación de tarifas aquí descrito se establece en atención a las recomendaciones de la SIC en su concepto previo sobre el proyecto de regulación, en los términos del artículo 7 de la ley 1340 de 2009.

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

4.1.2.1 Prohibición de realizar la adquirencia

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

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

Dentro del decreto se incluye un plazo de 4 meses desde su expedición para que las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor que actualmente también desarrollan la actividad de adquirencia decidan qué actividad desarrollarán con la entrada en vigencia de este decreto.

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

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

1. Ofrecer sus servicios y productos de manera desagregada y cobrar tarifas individuales por cada uno de dichos servicios y productos.
2. En ningún caso podrán condicionar la prestación de la actividad de compensación y liquidación a la contratación de los servicios de proveedores de servicios de pago, ni viceversa.
3. En ningún caso podrán restringir la contratación de servicios con sus competidores.
4. En ningún caso podrán usar la información a la que tengan acceso en el desarrollo de alguna de las actividades aquí autorizadas para el desarrollo o ejecución de la otra actividad.

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

1. Identificación de las situaciones de conflicto de interés en que pueda estar incurso la entidad, sus accionistas, miembros de Junta Directiva y empleados y la forma de administrarlos.
2. Reglas para que la realización simultánea de actividades en el sistema de pagos de bajo valor no dé lugar a situaciones de conflicto de interés que afecten la actividad de compensación y liquidación.
3. Reglas relativas a los flujos de información para que no se afecte el cumplimiento de la actividad de compensación y liquidación.
4. Mecanismos que permitan informar de manera oportuna a los participantes y demás actores del sistema de pago de bajo valor sobre los conflictos de interés y la forma en que son administrados por la entidad.

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

4.1.3 Otras medidas

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

- El deber de las EASPBV de determinar criterios y tarifas objetivas para el acceso a potenciales participantes que aseguren el cumplimiento de los siguientes principios:
 - Trato no discriminatorio; con cargo igual acceso igual.
 - Transparencia.
 - Evitar el abuso de la posición dominante.
- La obligación de las EASPBV de informar a los participantes y al público en general las características y tarifas del sistema, entre ellas:
 - Los requisitos de acceso de los participantes,
 - Las tarifas y comisiones cobradas en desarrollo de la actividad de compensación y liquidación,
 - Los costos y requisitos de vinculación del comercio de cada uno de los adquirentes participantes en su sistema.
 - El valor de la comisión de adquirencia cobrado por los adquirentes participantes en su sistema,
- Las EASPBV deberán incluir dentro de su reglamento, entre otras:
 - Las obligaciones y responsabilidades de las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor y de sus participantes.
 - El listado explícito y claro de la documentación e información requerida para la solicitud de acceso de nuevos participantes y las causales de rechazo.
 - Listado y descripción de las etapas del procedimiento de acceso y los plazos máximos de cada etapa, incluyendo la etapa final de conexión para la entrada en operación.
 - La política y metodología establecida para la fijación de tarifas a los participantes o para la determinación de cualquier otro cargo del sistema de pago, incluida la tarifa de intercambio.
- La prohibición por parte de los franquiciadores de bloquear arbitrariamente la compensación y liquidación de órdenes de pago o transferencia en las entidades administradoras del sistema de pago de bajo valor que hayan sido autorizadas por el franquiciador para compensar y liquidar las órdenes de pago o transferencia iniciadas por instrumentos de pago que usen su marca. Los franquiciadores tampoco podrán exigir a sus franquiciados la suscripción de cláusulas de exclusividad respecto a las actividades de emisión o adquirencia.²⁵
- La prohibición por parte de las entidades emisoras, adquirentes y entidades receptoras y sus proveedores de servicios de pago, de bloquear arbitrariamente el procesamiento y trámite de las órdenes de pago o transferencia de otros participantes del mismo sistema de pago.

²⁵ Prohibición incluida en atención a las recomendaciones de la SIC en su concepto previo sobre el proyecto de regulación, en los términos del artículo 7 de la ley 1340 de 2009.

- La prohibición de las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor de obligar a los participantes a contratar a uno o varios proveedores de servicios de pago. En consecuencia, los adquirentes podrán contratar al proveedor de servicios de pago que consideren conveniente para el conocimiento e identificación de los comercios.

4.2 Seguridad y estabilidad del sistema

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

- Las EASPBV tendrán el deber de:
 - Contar con sistemas adecuados de administración de los riesgos inherentes a su actividad, incluidos planes de contingencia y de seguridad informática para garantizar la continuidad de su operación.
 - Contar con reglas y elevados estándares operativos, técnicos y de seguridad que permitan el desarrollo de sus operaciones, y los de sus participantes, en condiciones de seguridad, transparencia y eficiencia.
 - Exigir a sus participantes contar con una política de tratamiento y protección de datos personales, políticas y procedimientos relacionados con la prevención y el control del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo y deberes de información a los beneficiarios respecto a sus tarifas, comisiones y procedimientos de pago.
- La obligación de las EASPBV de incluir dentro de su reglamento:
 - Las políticas y procedimientos para el manejo de la confidencialidad y la provisión de información a los participantes. Igualmente, los compromisos que adquiere la entidad para proteger la información y prevenir su modificación, daño o pérdida.
 - El modelo y los procedimientos definidos para la gestión de los riesgos del sistema de pago, incluidos los riesgos de crédito, legal, de liquidez, operativo y sistémico.

4.3. Estándares e interoperabilidad

4.3.1. Interoperabilidad

Con el fin de facilitar la interoperabilidad en el sistema de pagos, el proyecto de decreto ratifica la facultad de la Superintendencia Financiera para establecer los estándares de tecnologías de acceso para la iniciación de pagos, los cuales deberán ser cumplidos por los participantes del EASPBV. Se faculta a la Superintendencia Financiera de Colombia para crear un comité consultivo con la participación de entidades públicas y privadas, en donde se discutan estos estándares.

Esta aproximación coincide con las medidas tomadas en otros países. La creación de un comité consultivo es una aproximación que ha sido adoptada en distintas latitudes como se explicó anteriormente en el documento. El Euro Retail Board (ERPB) creado por el Banco Central Europeo, el Consejo Nacional de Pagos de Australia y el Payment Forum del Reino Unido son algunos ejemplos.

4.3.2. Finalidad

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

5. REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE ADQUIRENCIA

Siguiendo la experiencia internacional y la literatura especializada, promover la adquirencia impulsa la aceptación de los pagos electrónicos en los comercios, especialmente los de menor tamaño, dinamizando el uso de los mismos por parte de los consumidores, generando un ecosistema de pagos electrónicos (Arango C., Zárate H., Suárez N., 2017).

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

En esa línea, el proyecto de norma establece que la adquirencia pueda ser desarrollada por los establecimientos de crédito, las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos - SEDPES y sociedades no vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Los adquirentes, según su definición, tendrán las siguientes funciones: i) Vincular a los comercios al sistema de pago de bajo valor., ii) Suministrar al comercio tecnologías de acceso que permitan el uso de instrumentos de pago, iii) Procesar y tramitar órdenes de pago o transferencia de fondos iniciadas a través de las tecnologías de acceso y iv) Abonar al comercio o al agregador, en los términos con ellos convenidos, los recursos de las ventas realizadas a través de las tecnologías de acceso a él suministradas, así como gestionar los ajustes a los que haya lugar derivados de un proceso de controversias, devoluciones, reclamaciones o contracargos y notificar al usuario la confirmación o rechazo de la orden de pago o transferencia.

Las actividades i), ii) y iii) de la adquirencia podrán ser desarrolladas por terceros contratistas del adquirente denominados proveedores de servicios de pago (PSP) quienes, al no prestar una actividad financiera, no serán objeto de supervisión por parte de la Superintendencia Financiera. En este caso, la responsabilidad por la prestación de estas funciones queda en cabeza del adquirente y es éste quien contrata directamente con el comercio.

En la versión publicada a comentarios se propuso que el adquirente, además de ser una sociedad no vigilada por la Superintendencia Financiera, fuera incluida a los sistemas de pago por parte de las EASPBV, quienes se encargarían de requerirles las políticas y controles adecuados para la mitigación de riesgos que estos participantes pudiesen introducir al sistema.

La URF recibió varios comentarios en relación con la importancia de que el adquirente no vigilado cuente con altos estándares de administración de riesgos para asegurar una adecuada de gestión de las controversias, devoluciones, reclamaciones, contracargos y fraudes. Así mismo, se manifestó la preocupación de que la definición de dichos estándares quede en cabeza de la EASPBV sin parámetros normativos claros respecto a la constitución de garantías o mecanismos de cobertura del riesgo. Según los comentarios, esto podría producir el bloqueo de adquirentes no financieros o, por el contrario, la flexibilización extrema de requisitos de acceso para atraer nuevos participantes.

Con el fin de atender estas preocupaciones, pero a la vez dinamizar la adquirencia en el ecosistema de pagos, se crea un registro de adquirentes no vigilados a cargo de la Superintendencia Financiera de Colombia, que permita evaluar su solvencia.

La Superintendencia Financiera de Colombia autorizará la inscripción en el Registro de Adquirentes no Vigilados a aquellas sociedades que cumplan los siguientes requisitos de carácter general:

- i. Ser una sociedad anónima.
- ii. Disponer de un capital suscrito y pagado igual o superior a mil setecientos setecientos salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- iii. Contar con un mecanismo para mantener los fondos recibidos de la liquidación de órdenes de pago o transferencias de fondos separados de los fondos de sus recursos propios o recursos de otras personas distintas a sus usuarios. Para el efecto podrán, entre otras, suscribir alianzas con establecimientos de crédito o constituir patrimonios autónomos.
- iv). A partir del primer año de operación, y cada año siguiente, demostrar una solvencia patrimonial equivalente al dos por ciento (2%) del valor de los fondos recibidos de la liquidación de órdenes de pago o transferencias de fondos de los últimos doce meses.

Con la verificación de estos requisitos y la inscripción en el registro, los adquirentes no financieros podrán ser aceptados posteriormente como participantes del sistema de pago. Para el efecto, las EASPBV no podrán requerir a los adquirentes no vigilados el cumplimiento de requisitos de capital, solvencia o mecanismos de separación de fondos provenientes de órdenes de pago o transferencias de fondos, distintos a los aquí previstos.

En el caso en que la inscripción en el Registro de Adquirentes no Vigilados sea suspendida o cancelada por la Superintendencia Financiera de Colombia, éste deberá proceder inmediatamente a trasladar los fondos recibidos de la liquidación de órdenes de pago o transferencias de fondos a sus usuarios. Para el efecto, la EASPBV establecerá dentro de su reglamento los mecanismos para garantizar dicho traslado.

Para la definición de estos requisitos la Unidad analizó la experiencia internacional, encontrando que a las entidades no bancarias que participan en sistemas de pagos se les requiere principalmente 4 grupos de medidas: Capital de ingreso, solvencia, salvaguarda de recursos y cumplimiento de estándares de seguridad y de operación. La propuesta de registro abarca los tres primeros grupos de medidas y el cuarto sería acreditado ante la EASPBV.

De esta forma, se mitigan los posibles riesgos que los adquirentes no financieros introducen al sistema manteniendo el dinamismo y masificación de la aceptación de pagos digitales que se busca mediante este decreto.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, en cumplimiento de lo dispuesto en la ley 962 de 2005 y el Decreto 4669 de 2005, expidió concepto favorable para la creación del Registro de adquirentes no vigilados y su administración por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia.

6. CONSIDERACIONES SOBRE EL PERIMETRO REGULATORIO

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

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

6.1. Captación²⁶

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

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

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

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

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

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

Respecto al alcance los contratos de mandato, la Corte Constitucional²⁷ ha sostenido que “(...) aunque la norma no se ocupa de definir la diferencia, se ha entendido que en los mandatos específicos es el propio inversionista (mandante) quien determina los bienes en los que deben invertirse los recursos y, por tanto, conserva un mayor margen de control sobre las operaciones; en los mandatos de libre inversión, en cambio, se deja en manos del mandatario la decisión final sobre el manejo de los recursos que se le confían. En ese orden de ideas, mientras estos últimos, cuando superan cierto margen, pueden quedar comprendidos como modalidades de captación masiva y habitual de dineros del público, ello no ocurre con los mandatos específicos de inversión (...)”

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

Por su parte, la Superintendencia de Sociedades²⁸ ha expresado que “(...) En los mandatos específicos es el propio inversionista (mandante) quien determina los bienes en los que deben invertirse los recursos, representando así una forma de captación de recursos que, en tanto otorgan al mandante el control sobre el destino final de su inversión, no queda comprendida como una modalidad de captación masiva y habitual de dineros del público. En cuanto a los mandatos de libre inversión se deja en manos del mandatario la decisión final sobre el manejo de los recursos que se le confían (...)”

²⁶ Esta sección es tomada del estudio que realizó la firma Garrigues en el marco de una consultoría apoyada por el Banco Mundial para la URF.

²⁷ Sentencia C-882 de 2014

²⁸ Oficio 220-006982 del 28 de enero de 2015

Finalmente, la SFC ha sostenido que *“la captación es ilegal si es masiva según los anteriores criterios y si se ha adelantado por parte de personas no autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia o la Superintendencia de la Economía Solidaria.”*²⁹

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

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

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

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

6.2. Adquirentes y pasarelas agregadoras

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

La relación jurídica subyacente al manejo de los recursos es la de un contrato de recaudo, donde el adquirente y pasarela agregadora recibe de otro actor del sistema de pagos³⁰ (por lo tanto no hay una devolución de recursos), los fondos resultantes de las órdenes de pago tramitadas a través del sistema de pago de bajo valor para posteriormente ser transferidos a las cuentas de los comercios o beneficiarios del pago. Se trata entonces de un mandato específico, donde los recursos transferidos a los comercios son el resultado de operaciones iniciadas como consecuencia de la venta de un producto o servicio.

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

6.3. Emisores de medios de pago con recursos propios³¹

²⁹ Superintendencia Financiera de Colombia. ABC de la captación ilegal de recursos y otras actividades defraudatorias o no autorizadas.

³⁰ En el caso del adquirente éste recibe los fondos de parte del emisor, mientras en el caso de las pasarelas agregadoras estas reciben los recursos del adquirente. En consecuencia, teniendo en cuenta que los recursos finalmente transferidos provienen de terceros, no existe como tal una devolución de recursos.

³¹ Esta sección es tomada del estudio que realizó la firma Garrigues en el marco de una consultoría apoyada por el Banco Mundial para la URF.

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

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

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

6.4. Sistemas de pago cerrados

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

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

Respecto a estos modelos de pago la Superintendencia Financiera se ha pronunciado en los siguientes términos: “...es importante resaltar que, en todo caso, el recaudo de los recursos debe corresponder a la persona natural o jurídica que comercializa los distintos bienes o servicios y no por un tercero, ya que este último evento implicaría la administración de recursos de terceros de manera masiva, actividad que sólo puede ser desarrollada por entidades vigiladas por este Organismo y expresamente autorizadas para tales efectos por las normas que regulan sus actividades”³². Por lo tanto, los administradores de estos sistemas de pago cerrados, al incurrir en captación masiva, debe ser autorizada para tales efectos por la Superintendencia Financiera. En este caso, a estas entidades les serán aplicables las normas de la licencia mediante la cual operen.

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

La regulación de este canal corresponde a la de la corresponsalía digital, regulada mediante el Decreto 222 de 2020.

6.5. Venta anticipada

³² Superintendencia Financiera de Colombia, Concepto 2012021788-002 del 27 de marzo de 2012

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

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

7. COMENTARIOS DEL PÚBLICO

7.1. Comentarios incluidos

La Unidad de Regulación Financiera agradece a las entidades y personas que remitieron comentarios al proyecto de decreto de sistemas de pago de bajo valor. Sus aportes fueron un importante insumo para la construcción de esta iniciativa.

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

1. Glosario: Se introdujeron precisiones y nuevas definiciones sugeridas por el público. En particular destacamos las siguientes.
 - Adquirencia.
 - o Se aclara la responsabilidad del adquirente de gestionar los ajustes a los que haya lugar derivados de un proceso de controversias, devoluciones, reclamaciones o contracargos y notificar al usuario la confirmación o rechazo de la orden de pago o transferencia.
 - o Se aclara que las actividades desarrolladas por lo proveedores de servicios de pago se realizarán en el marco de la contratación con terceros y no como delegatarios del adquirente. Lo anterior para que no se confunda con la figura de delegación del derecho administrativo
 - Compensación: Se introduce la posibilidad de compensar multilateralmente y se resalta su utilización como modo de extinción de las obligaciones.
 - Liquidación: Se aclara que puede realizarse en depósitos del Banco de la República o cuentas corrientes o de ahorros en un establecimiento de crédito.
 - Ordenante: Se aclara que la autorización de orden de pago o transferencia de fondos puede realizarse con el objeto de debitar o acreditar los medios de pago.
 - Proveedor de tecnologías de acceso: Se agrupan en esta definición todos aquellos que suministren al comercio tecnologías de acceso que permitan el uso de instrumento de pago, bien sea en ambientes presente y no presente. Se incluye entonces en esta definición a las denominadas pasarelas Gateway.
 - Sistema de pago: Se aclara que un sistema de pago sólo será considerado como tal como actúen tres (3) o más participantes. En este sentido, quedan excluidos del alcance del decreto propuesto los sistemas de pago cerrados y las operaciones de órdenes de pago o transferencias intrabancarias que no se tramiten por el sistema.

- Usuario: Se introduce la definición de usuarios, aclarando así el uso de este término a lo largo del decreto.
- 2. De la libre competencia en los sistemas de pago. Se incluye este nuevo artículo introduciendo reglas de competencia que apliquen no sólo a las entidades administradoras del sistema de pago de bajo valor (EASPBV) sino a todos los actores de la cadena de pagos. Así mismo, se introduce la prohibición para los participantes y sus proveedores de servicios de pago, de bloquear arbitrariamente el procesamiento y trámite de órdenes de pago o transferencia de otros participantes del sistema. De igual forma, se introduce la prohibición de los franquiciadores de bloquear arbitrariamente la compensación y liquidación de órdenes de pago o transferencia en las entidades administradoras del sistema de pago de bajo valor que hayan sido autorizadas por el franquiciador para compensar y liquidar las órdenes de pago o transferencia iniciadas por instrumentos de pago que usen su marca.

Por otro lado, se elimina de los deberes de las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor la de promover la libre y leal competencia. En efecto, si bien estas entidades deberán cumplir con el régimen legal de la libre competencia y las normas que se establecen en el decreto, no es su deber promover este régimen.

- 3. Objeto exclusivo. Se modifica la propuesta inicial según la cual las EASPBV no debían tener objeto exclusivo. Consideramos, a la luz de los comentarios, que dicha no exclusividad puede introducir riesgos al sistema de pagos y dificultar la inversión de las entidades financieras en el capital de estas. En consecuencia, se propone que las EASPBV sólo puedan desarrollar la compensación y liquidación de los sistemas de pago, las actividades propias de los proveedores de servicios de pago y el desarrollo de actividades relacionadas con el procesamiento y suministro de tecnología de correspondencia, puntos de recaudo y cajeros electrónicos y las actividades conexas a éstas..
- 4. Manejo de la información: En el caso que las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor sean proveedores de servicios de pagos de adquirentes y entidades emisoras, estas no podrán usar la información a la que tengan acceso en el desarrollo de alguna de las actividades aquí autorizadas para el desarrollo o ejecución de la otra actividad.
- 5. Gobierno corporativo
 - Alcance: Se modifica el alcance del régimen de gobierno corporativo de las EASPBV, en el sentido de que aquellas EASPBV que no tengan conflictos de interés con sus participantes no deberán cumplir las normas de miembros independientes, comités de acceso y tarifas. Estas EASPBV deberán seguir cumpliendo el régimen de gobierno corporativo de las compañías de financiamiento.
 - Flexibilización del régimen de miembros independientes: Por considerar que el número de independientes inicialmente propuesto y su periodo de permanencia en las juntas directivas puede dificultar la elección de estos miembros y el funcionamiento de los órganos de dirección, se disminuye el número requerido de miembros independientes en los órganos directivos de las EASPBV y el periodo de los mismos.

En complemento de lo anterior, se estipula que aquellos miembros de junta directiva que no ostenten la calidad de independientes, en ningún caso podrán ser empleados que hagan parte de las áreas de negocio relacionadas con pagos u operación bancaria de las filiales, subsidiarias, controlantes o accionistas de la entidad administradora del sistema de pago de bajo valor. Con esta medida se busca que los empleados o funcionarios de los participantes en la junta directiva de las EASPBV no interpongan el interés de las áreas de pagos de sus entidades sobre el interés del sistema de pagos.

- 6. Independencia económica del lado emisor y adquirente: Además de la prohibición de remuneraciones entre el lado emisor y el adquirente distintas a la tarifa de intercambio, se incluye la prohibición de que

los participantes asuman cualquier costo de otros participantes o de sus proveedores de servicios de pago. Esta medida se propone con el fin de que no existan condiciones de acceso y funcionamiento discriminatorias entre los participantes del sistema ni subsidios cruzados que obstaculicen su operación.

7. Adquirencia: Recibimos varios comentarios en relación con los riesgos que el adquirente no vigilado puede introducir al sistema, principalmente por la gestión de controversias, devoluciones, reclamaciones, contracargos y fraudes.

Así mismo, se manifestó la preocupación de que la mitigación de estos riesgos quede en cabeza de la EASPBV sin parámetros normativos claros respecto a la constitución de garantías o mecanismos de cobertura del riesgo, ya que, según los comentarios, esto podría producir el bloqueo de adquirentes no financieros o, por el contrario, la flexibilización extrema de requisitos de acceso para atraer nuevos participantes.

Con el fin de atender estas preocupaciones, pero a la vez dinamizar la adquirencia en el ecosistema de pagos, se crea el registro de adquirentes no vigilados que permita evaluar su solvencia, en los términos descritos en el numeral 5 de este documento.

8. Transición: Se amplía a 12 meses el plazo para que los actores del sistema de pago que actualmente desarrollan actividades cumplan con lo estipulado en el decreto. Así mismo, se otorga un plazo de 4 meses contados a partir de la fecha de expedición del decreto para que las EASPBV que actualmente también desarrollan la actividad de adquirencia, informen a las autoridad sobre cual de las dos actividades van a desarrollar. Esto con el fin de facilitar el reordenamiento del mercado antes de que venza el periodo de transición propuesto.

7.2. Comentarios no incluidos

1. Inclusión de operadores de postales de pago en el alcance del decreto: Los operadores postales de pago no son regulados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. De todas formas, estas entidades podrán actuar como adquirentes de sistemas de pagos, siempre que cumplan con los requisitos estipulados en el decreto.
2. Interoperabilidad entre Cámaras: Se solicita la inclusión de hacer obligatoria la interoperabilidad entre Cámaras. Consideramos que las medias introducidas en el decreto en materia de acceso y gobierno coportivo permitirán a los emisores, adquirentes y entidades receptoras, ser participantes de tantos sistemas de pagos como estimen convenientes, más aún teniendo en cuenta que tendrán los incentivos para hacerlo. Obligar a la interoperabilidad entre Cámaras desconoce el esfuerzo que realiza la EASPBV para construir su sistema de pago vinculando a emisores y adquirentes y entidades receptoras que emitan y acepten los instrumentos de pago por ella ofrecidos.
3. Intervención de tarifas: Se solicita intervenir las tarifas de la cadena de pagos para asegurar un precio bajo a la aceptación. Consideramos que la intervención de tarifas puede generar efectos no deseados y generar subsidios cruzados en la prestación de servicios. Consideramos que la reglamentación propuesta incentiva la competencia y la participación de nuevos actores dentro del sistema, quienes con nuevas tecnologías y modelos de negocio pueden generar eficacias que redunden en mejores precios a los comercios para su vinculación al sistema.
4. Obligar desinversión de los participantes y procesadores en la EASPBV: Solicitan que con el fin de eliminar los conflictos de interés y barreras de acceso al sistema se obligue la desinversión por parte de los establecimientos de crédito en las redes. Consideramos que las facultades normativas no son

suficientes para decretar dicha desinversión, así como las medidas establecidas garantizan el libre acceso a los sistemas y mitigan los posibles conflictos de interés que puedan presentarse.

5. Ordenar la interoperabilidad en toda la cadena de pagos: Solicitan se obligue a la interoperabilidad en toda la cadena de pagos. Si bien la interoperabilidad es deseable, no consideramos que decretar su obligatoriedad sea una solución efectiva. Se invita a los actores de la cadena de pagos a buscar acuerdos de interoperabilidad y participar en el Comité que la Superintendencia Financiera de Colombia cree para tal fin.
6. Aspectos tributarios: Recibimos comentarios frente a la necesidad de modificar el régimen tributario con el fin de incentivar los pagos digitales y abaratar los costos de aceptación. Si bien no tenemos facultades legales para realizar cambios al régimen impositivo, sí tenemos presupuestado dentro de nuestra agenda el inicio de conversaciones con las autoridades competentes para proponer estas modificaciones.

8. RECOMENDACIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la ley 1340 de 2009, la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante oficio radicado 20-233343 de fecha 3 de agosto de 2020, rindió concepto previo sobre el proyecto de regulación por considerar que tiene incidencia sobre la libre competencia en el mercado.

En este concepto previo, la Superintendencia de Industria y Comercio recomendó a la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera lo siguiente:

1. Establecer de manera explícita en el Proyecto si las entidades vigiladas por la SFC, para ejercer la actividad de adquirencia, deben cumplir con condiciones adicionales o diferentes a las exigidas por Ley para su constitución, y en caso de ser afirmativo, redactar estos requisitos de manera explícita en el Proyecto.
2. Evaluar el potencial restrictivo de los requisitos impuestos a las sociedades no vigiladas por la SFC para ejercer la actividad de adquirencia, e implementar alternativas complementarias que permitan la participación de este potencial universo de agentes excluidos.
3. Incluir en el Proyecto algún mecanismo, como los referenciados en el numeral 4.6.1, que impida una variación al alza excesiva de la tarifa de intercambio que potencialmente pueda tener un efecto nocivo sobre los costos que se pagan en el sistema y con ello sobre el bienestar de los consumidores y los comercios.
4. Eliminar la figura de los comités para la determinación de la tarifa de intercambio en el esquema propuesto en el Proyecto.
5. Evaluar la posibilidad de incluir en el Proyecto una restricción explícita para evitar que las franquicias condicionen el acceso al sistema de pagos a la aceptación de toda su oferta de productos o servicios.
6. Revisar la opción de fijar un límite a la propiedad accionaria que los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros, las sociedades de capitalización y las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos pueden tener en las EASPBV.

Teniendo en cuenta que según el artículo 7 de la ley 1340 de 2009 el concepto emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio no es vinculante, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera se aparta de las recomendaciones 2, 3 y 6; por los siguientes motivos:

Recomendación 2: Es importante resaltar que bajo el marco legal vigente antes a la expedición de este Decreto, no es posible que entidades no vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia desarrollen la actividad de adquirencia. Este decreto busca promocionar la actividad de adquirencia, permitiendo que esta sea ofrecida por nuevos actores no vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia que complementen los esquemas tradicionales con modelos de negocio disruptivos. En consecuencia, en cambio de tener efectos restrictivos en el mercado, lo el presente Decreto amplía el número de actores que pueden desarrollar la actividad de adquirencia.

Por otro lado, en caso que estos nuevos actores no puedan cumplir con los requisitos impuestos en este Decreto, podrán actuar como proveedores de servicios de pago de un adquirente.

Recomendación 3. La Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público consideran que, en este caso, la intervención en tarifas puede generar efectos no deseados y generar subsidios cruzados en la prestación de servicios. En efecto, si la tarifa fijada es menor a aquella que compense a los agentes por sus actividades se desincentiva el desarrollo del mercado y si por el contrario la tarifa fijada es más alta de la que pueden definir los agentes, se encarecen los recios, afectando a los usuarios finales.

Adicionalmente, el Decreto establece obligaciones de transparencia y publicidad de tarifas, obligando al administrador del sistema de pago de bajo valor a divulgar en su página web, de forma explícita, los criterios utilizados para determinar las tarifas de intercambio. Esto permite a los actores del mercado comparar precios y elegir la oferta que más conveniente.

Recomendación 6. Establecer el límite propuesto a la propiedad accionaria de las EASPBV implicaría ordenar la desinversión en la propiedad de algunas de las EASPBV que funcionan actualmente, cuya propiedad pertenece mayoritariamente a un establecimiento de crédito. En consecuencia, las facultades legales del Gobierno Nacional no son suficientes para adoptar esta recomendación. Por otro lado, consideramos que las medidas de gobierno corporativo, acceso y administración de conflictos de interés, adoptadas en el presente Decreto, mitigan los posibles conflictos de interés que se presenten como consecuencia de la composición accionaria de las EASPBV

Las demás recomendaciones realizadas por la SIC son incluidas dentro del Decreto, tal y como se ha referenciado en este documento técnico.

9. BIBLIOGRAFÍA

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

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

Banco de la República (2018) Reporte Sistemas de Pago 2018

Banco de la República (2020) Reporte de Sistemas de Pago 2020.

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

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

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

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

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

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

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

BIS (2012) Innovations in retail payments. CPMI

BIS (2012) Principles for financial market infrastructures. CPSS

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

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

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

Capgemini (2017) Challenges & Opportunities for Merchant Acquirers.

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

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

Decreto Único 2555 de 2010.

Deloitte (2015) Payments disrupted. The emerging challenge for European retail banks.

Galán, J. y M. Sarmiento (2007) Staff, Functions, and Staff Costs at Central Banks: An International Comparison with a Labor-demand Model. CEMLA Vol. XX, No. 2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PSR (2014) Access to payment systems.

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

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

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

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

SFC (2019) Informe de Operaciones Junio – Diciembre 2019.

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

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

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