

Recuadro 5: Evolución normativa de los sistemas de pago de bajo valor*

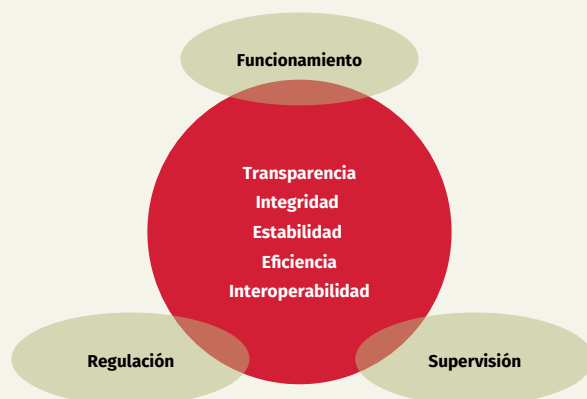
Desde 2020, con la expedición del Decreto 1692 sobre los sistemas de pago de bajo valor (SPBV), con la regulación complementaria de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC)¹, y posteriormente con el Decreto 1297 de 2022 relacionado con la iniciación de pagos, en los últimos años se ha implementado un nuevo marco normativo para la construcción de un mejor ecosistema de pagos de bajo valor. Este marco busca separar las actividades de compensación y liquidación de las de adquisición y emisión, identificar las actividades relacionadas con el proceso de pago con el fin de promover la participación de diferentes agentes, así como ampliar los posibles participantes de los SPBV (incluye una nueva categoría, el adquirente no vigilado). Adicionalmente, se reforzaron las normas de gobierno corporativo y administración de conflictos de interés dentro de los SPBV y se fomentó la obligatoriedad de publicar información relevante de los sistemas, como por ejemplo las tarifas, entre otros temas. A continuación, se describen algunos avances a raíz de la aplicación de las nuevas normas.

Considerando que los SPBV son esenciales para el adecuado funcionamiento del sector financiero y para aumentar la eficiencia y formalidad de la economía, las nuevas normas incorporaron principios de transparencia, integridad, estabilidad, eficiencia, innovación, e interoperabilidad en las actividades relacionadas con el funcionamiento, la regulación y la supervisión de dichos sistemas (Diagrama 5.1).

Un primer punto a tratar es la definición de las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor (EASPBV), estableciendo que, a partir de la vigencia del Decreto 1692, desarrollarán la actividad de compensación y liquidación en los SPBV, es decir, “[...] determinar, al cierre de un periodo establecido, el saldo que corresponda a cada uno de sus participantes como resultado de las órdenes de pago o transferencia de fondos procesadas en el sistema de pago de bajo valor y extinguir entre ellos sus obligaciones, tal como lo establecen las normas vigentes”, y la liquidación en cuentas de depósito del Banco de la República, “mediante cargos y abonos en cuentas de depósito en el Banco de la República, en cuentas corrientes o de ahorros en un establecimiento de crédito, de las cuales sean titulares los participantes en un sistema de pago”².

Este concepto separa en estas entidades las funciones propias de un sistema de compensación y liquidación de las actividades de adquirentes³ y entidades emisoras⁴, siendo estas dos últimas realizables también por las EASPBV en calidad de proveedoras de servicios de

Diagrama R5.1
Principios para las actividades de funcionamiento, regulación y supervisión de los sistemas de pago de bajo valor



Fuente: Decreto 1692 de 2020; adaptación DSIF.

* Durante la construcción de este recuadro se contó con los comentarios y sugerencias de la Delegatura de Intermediarios Financieros de la SFC.

1 Instrucciones impartidas por la SFC mediante las circulares externas 005 y 020 de 2021.

2 Ministerio de Hacienda, Decreto 1692, diciembre de 2020.

3 Los cuales: vinculan al comercio a los sistemas de pago de bajo valor; suministran al comercio tecnologías de acceso que permiten el uso de instrumentos de pago, y procesan y tramitan órdenes de pago o transferencia de fondos iniciadas a través de las tecnologías de acceso.

4 Transmitir la autorización de una orden de pago o transferencia de fondos a la entidad administradora del sistema de pago de bajo valor.

pago (agentes del sistema de pago que por delegación del adquirente o la entidad emisora desarrolla una o varias de sus funciones) (Diagrama R5.2). Al separar las tres funciones (la de compensación y liquidación) de otros servicios, como la adquirencia y la emisión, se promueve una mayor participación de diferentes agentes en cada actividad, al evitar que la prestación del servicio de compensación y liquidación condicione la contratación de los otros servicios (como tampoco al contrario), lo que crearía condiciones para la transparencia en la fijación de los costos de cada uno de los procesos requeridos para concretar el pago electrónico⁵.

Diagrama R5.2

Entidad administradora de sistemas de pago de bajo valor antes y después de la regulación reciente

A. EASPBV antes de la regulación



B. EASPBV después de la regulación



Fuente: Decreto 1692 de 2020; adaptación DSIF.

Las EASPBV, en cumplimiento de la nueva normatividad, han modificado sus reglamentos, dejando de manera explícita los temas relacionados con sus participantes, manejo de conflictos de intereses, administración de riesgos, estándares operativos, técnicos y de seguridad, y criterios de tarifas (p. e.: de intercambio, acceso, y compensación y liquidación), entre otros. A continuación, se describen los principales cambios registrados con la aplicación de la normatividad en cada uno de los asuntos enunciados.

Participantes del sistema. Son aquellos que las EASPBV autoricen para tramitar órdenes de pago o transferencia de fondos en su sistema. Los participantes podrán ser entidades vigiladas y no vigiladas por la SFC.

Dentro de estos últimos se incluyen a los adquirentes no vigilados⁶, los cuales corresponden a sociedades anónimas que deben inscribirse en la SFC (RANV: registro de adquirentes no vigilados), para lo cual la SFC expidió instrucciones⁷, con las que establece el objeto y alcance del RANV, los requisitos, efectos y procedimientos para la inscripción, así como

5 Unidad de Regulación Financiera (2019). "Actualización normativa de los sistemas de pago de bajo valor", diciembre.

6 El Decreto 1692 de 2020 establece que la SFC autorizará la inscripción en el RANV a aquellas sociedades que cumplan los siguientes requisitos de carácter general:

1. Ser una sociedad anónima.

2. Disponer de un capital suscrito y pagado igual o superior a mil setecientos salarios mínimos mensuales legales vigentes.

3. 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 otros, suscribir alianzas con establecimientos de crédito o constituir patrimonios autónomos.

4. A partir del primer año de operación, y cada año siguiente, demostrar que cuenta con un capital suscrito y pagado de por lo menos el 2% del valor de los fondos recibidos de la liquidación de órdenes de pago o transferencias de fondos de los últimos doce meses.

7 Circular Externa 005 del 18 de marzo de 2021, la cual modifica la Circular Básica Jurídica de la SFC, boletín 575, donde se establece el objeto y alcance del RANV, los requisitos, efectos y procedimientos para la inscripción, así como unas reglas particulares de la operación de dicho registro.

unas reglas particulares de la operación de dicho registro, con el objeto evaluar la solvencia de la sociedad que desarrollará la actividad de adquirencia, de manera previa a que sea aceptada como participante del SPBV. La inscripción en dicho registro es independiente del cumplimiento de los requisitos estipulados por las EASPBV para el acceso de los adquirentes como participantes de su sistema de pago. Por su parte, las sociedades no vigiladas por la SFC que desarrollen las actividades de adquirencia deberán separar los fondos resultantes de las órdenes de pago o transferencia de fondos a favor de los comercios adquiridos, mediante alianzas con establecimientos de crédito, entre otros mecanismos. A la fecha de la elaboración de este *Reporte* en la página web de la SFC dos adquirentes no vigilados estaban registrados como activos.

La reglamentación actual, en general, se soporta en principios que garantizan el acceso a potenciales participantes al sistema, con un trato no discriminatorio, transparente, competitivo (que evite el abuso de la posición dominante) y con tarifas objetivas.

Las EASPBV, con la modificación de sus reglamentos, disponibles en sus páginas web, han plasmado los requisitos de acceso de los participantes, las características del sistema, y los conceptos y definiciones de las tarifas y comisiones cobradas en desarrollo de la actividad de compensación y liquidación. Las nuevas reglas también proponen no restringir a sus participantes su vinculación en esa misma calidad en otras EASPBV.

Asimismo, se exige que los participantes cuenten con reglas y elevados estándares operativos, técnicos y de seguridad que permitan el desarrollo de sus operaciones y su participación dentro del sistema de pago de bajo valor en condiciones de seguridad, transparencia y eficiencia, y el mantenimiento de sistemas adecuados de administración de los riesgos inherentes a su actividad y aquellos asociados con su participación dentro del sistema de pago de bajo valor, entre otros, el riesgo de contraparte, operativo, de crédito y liquidez; políticas 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.

Recientemente la SFC solicita un nuevo formato a las EASPBV, con el fin de recaudar información mensual para la medición, supervisión y monitoreo de los SPBV, sus participantes y costos⁸.

Con la información reciente a marzo de 2023 contenida en dicho formato se pudo identificar la cantidad de participantes en cada SPBV (Cuadro R5.1) y el número de entidades para las que las EASPBV realizan actividades como proveedores de servicios de pago (Cuadro R5.2), indicando su interés en la prestación de estos servicios para adquirentes y entidades emisoras⁹. Para esto, las EASPBV: 1) deben 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 otros servicios ni viceversa; 3) tampoco podrán restringir la contratación de servicios con sus competidores; 4) 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 otra actividad¹⁰, y 5) deben contar con los mecanismos de solución de conflictos de intereses.

Al relacionar los cuadros R5.1 y R5.2 con información a marzo de 2023, es posible identificar que los SPBV tienen el número de entidades participantes igual al número de entidades para las cuales prestan las funciones a través de la figura de proveedores de servicios de pago, mostrando así el papel importante que desempeñan para los adquirentes y emisores, prestando servicios como procesador emisor, procesador adquirente, agregador y proveedor de tecnologías de acceso.

8 Circular Externa 024 del 28 de octubre de 2022, boletín 647.

9 El formato 418 solicita tres rubros de ingresos que reciben las EASPBV. En estos se destaca la importancia que tienen los ingresos por proveedores de servicios de pago (primer lugar), representando un poco más que el doble de los ingresos por compensación y liquidación (segundo lugar), y los ingresos por tarifa de acceso (en un tercer lugar).

10 Decreto 1297 de 2022, artículo 2.

Cuadro R5.1
Número de participantes con acceso al SPBV

Sistema de pagos de bajo valor	Número de entidades
ACH Colombia	38
Cedec	25
Cenit	44
Credibanco	23
Mastercard	35
Redeban	23
Servibanca	25
Visa	15
Visionamos	146

Fuente: Superfinanciera, formato 418; cálculos Banco de la República.

Cuadro R5.2
Número de entidades para las cuales la EASPBV desarrollan labores como proveedor de servicios de pago

Sistema de pagos de bajo valor	Número de entidades
ACH Colombia	38
Credibanco	23
Redeban	23
Servibanca	25
Visionamos	146

Fuente: Superfinanciera, formato 418; cálculos Banco de la República.

Medidas tendientes al manejo de conflictos de interés. El Decreto 1692 de 2020 establece que una EASPBV deberá incluir en su reglamento, específicamente, las políticas y procedimientos para identificar, prevenir, administrar y revelar conflictos de intereses que se puedan derivar de los siguientes casos: 1) desempeño simultáneo de la EASPBV en la actividad de compensación y liquidación, y como proveedor de servicios de pago de adquirentes o entidades emisoras, y 2) la presencia de participantes dentro de los SPBV que, a su vez, correspondan a una filial, subsidiaria, controlante o accionista de las EASPBV¹¹. Por su parte, el Decreto 1297 de 2022 establece que en caso de que una entidad administradora de un sistema de pago de bajo valor, o alguna de sus filiales, subsidiarias, controlantes o accionistas, desarrolle la actividad de iniciación de pagos, esta deberá incluir en 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 prevista.

Para complementar esta directriz, la SFC determinó¹² que la junta directiva de cada EASPBV no podrá designar como miembros no independientes aquellos empleados que hagan parte de las áreas de negocio relacionadas con pagos y con la operación bancaria de las filiales, subsidiarias, controlantes o accionistas de la EASPBV, y define como áreas de negocio relacionadas con la operación bancaria a las directamente vinculadas con el ejercicio de la actividad de intermediación financiera de los establecimientos bancarios. Además, estableció que la conformación de la juntas debe cumplir los principios de los SPBV y adoptar buenas prácticas de gobierno corporativo, tales como: 1) propender por que los miembros designados sean personas que representen un adecuado balance de habilidades, diversidad y conocimientos, de acuerdo con el tamaño, complejidad y perfil de riesgo de la entidad; 2) asegurar que todos los miembros se mantengan informados de los asuntos de la entidad, asistan a todas las reuniones y asuman la misma responsabilidad frente a las decisiones adoptadas; 3) contar con políticas de revelación de información y procedimientos para la generación de informes y relacionamiento con los clientes, y 4) garantizar que la selección, aprobación, renovación y sustitución de los miembros sea un proceso estratégico dentro de la sociedad, lo cual cuente con normas internas que establezcan los perfiles y calidades para ser miembro, los procesos de nominación y remoción, y los esquemas de sustitución de liderazgo.

En consecuencia, las EASPBV han realizado cambios de miembros de junta. De darse que 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 regulación prevé que sus juntas directivas cumplan con el requisito de tener un número impar de miembros que no sea menor de cinco ni mayor de once, de los cuales, cuando menos, el 25% deberá tener la calidad de independiente. La SFC ha estado al tanto de este proceso y lo ha acompañado, verificando mediante el trámite de posesiones, la propuesta de los miembros que conformarán la junta directiva de la EASPBV.

Sistemas de administración de riesgos. La nueva regulación establece la continuidad de la operación de los SPBV y la administración y mitigación de los riesgos de crédito, legal, liquidez, operativo y sis-

11 Entre las entidades autorizadas para tener acciones en las EASPBV están: establecimientos de crédito, sociedades de servicios financieros, sociedades de capitalización y sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos (Sedpe). Pueden poseer, conjuntamente, cualquier porcentaje de acciones.

12 Circular Externa 020, del 8 de octubre de 2021, boletín 600.

témico. Por lo anterior, las EASPBV deben tener sistemas adecuados de administración de los riesgos, con planes de contingencia y de seguridad informática. La SFC determinó que las EASPBV deben definir requerimientos operativos, técnicos y de seguridad proporcionales al papel y a los riesgos inherentes a la actividad que cada uno de sus participantes ejecuta dentro del SPBV. Para el efecto, de manera previa deben realizar un análisis técnico que justifique y soporte los criterios empleados para definir tales requerimientos¹³.

Tarifas. El Decreto 1692 de 2020 determinó que la información de las tarifas en desarrollo de la actividad de compensación y liquidación, así como las de intercambio, entre otras, deberán ser informadas por parte de las EASPBV a los participantes y al público en general, en su página web o cualquier otro medio de amplia divulgación.

Por su parte, la SFC expidió instrucciones para la publicación de tarifas por parte de las EASPBV¹⁴, estableciendo que estas entidades deben publicar en un lugar visible en su página web la información de las tarifas de acceso, compensación y liquidación, y de intercambio, de manera clara, explícita, con la desagregación de los conceptos que incluye y la indicación de las metodologías usadas para su fijación. Para el efecto, su junta directiva debe definir y aprobar un procedimiento que incluya como mínimo: 1) la forma y oportunidad como las franquicias, los adquirentes y demás participantes deben entregarle la información objeto de publicación; 2) los mecanismos de recepción, procesamiento y validación de la información remitida, y 3) la periodicidad en que se actualiza la información, la cual será, como mínimo, trimestral con corte a marzo, junio, septiembre y diciembre. Este procedimiento debe estar documentado y a disposición de la SFC.

Para los servicios de acceso y de compensación y liquidación, el Decreto 1692 de 2020 indica que serán fijadas por la junta directiva de la entidad del SPBV para el caso en que sus participantes no posean inversiones en su capital ni posean inversiones en el capital de sus participantes y proveedores de servicio de pago.

Cuando 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, las tarifas de acceso al sistema y de compensación y liquidación serán establecidas por la EASPBV. Ni la junta directiva de la entidad ni los participantes o proveedores de servicios de pago que posean inversiones en su capital pueden tener injerencia alguna en la decisión.

Igualmente, la SFC estableció que, con respecto a la comisión de adquirencia cobrada y los costos de vinculación del comercio al adquirente, debe revelarse al consumidor financiero, de manera clara, explícita y con la desagregación de los conceptos que incluye, la moneda en que se cobra, la indicación de las metodologías y la clasificación por categorías o sectores de los establecimientos de comercio establecidas para su fijación^{15, 16, 17}.

Las tarifas de intercambio entre los participantes siempre serán establecidas por las franquicias, para las transferencias de fondos iniciados con instrumentos de pago franquiciados. Las franquicias no podrán fijar tarifas de intercambio distintas en función de la EASPBV donde se procese la transacción.

Las EASPBV que actúen como proveedoras de servicios de pago deben revelar al consumidor financiero para el cual presta este servicio, a través de un medio verificable, la entidad

13 Circular Externa 020, del 8 de octubre de 2021, boletín 600.

14 Circular Externa 020, del 8 de octubre de 2021, boletín 600.

15 Las categorías deben ser claras para el consumidor financiero, permitiendo identificar a qué tipo de establecimientos de comercio o sector se refiere cada categoría específica.

16 De tener contratado un proveedor de servicios de pago, debe ser específico en entregar la información sobre la tarifa que cobra por la prestación de sus servicios y si está incorporada en la comisión de adquirencia.

17 Los adquirentes y proveedores de servicios de pago vigilados por la SFC deben suministrar a los consumidores financieros, en su página web, en forma gratuita y comparable, la información sobre comisiones, tarifas y costos.

adquirente o emisora a la cual prestan los servicios, el alcance de sus actividades y la tarifa que cobra por la prestación de sus productos o servicios¹⁸.

Iniciación de pagos. Las normas de iniciación de pago correspondientes al artículo 4 del Decreto 1297 de 2022, entran a regir doce meses después de la publicación del decreto. La iniciación se define esta actividad como el envío de una orden de pago a través de un tercero a las entidades emisoras de los medios de pago, previa autorización del ordenante y con el requisito de tramitarse a través de una EASPBV.

Con el propósito de mejorar el entendimiento de esta nueva actividad regulada, en el Diagrama R5.3 se presenta un posible flujo general de un proceso con iniciador de pago, donde el usuario previamente ha autorizado su iniciador.

Diagrama R5.3
Flujo del proceso de pago con terceros como iniciadores



Fuente: Decreto 1297 de 2022. Diseño Banco de la República.

El mismo usuario escoge en una página web el instrumento con el que pagará, y a través del iniciador se identifica la entidad de dicho usuario, con el fin de obtener la autorización de la orden de pago. En un posterior momento el SPBV realiza la compensación, asignando el valor determinado a la entidad financiera del comercio o receptora.

La iniciación de pagos puede realizarse por los establecimientos de crédito, las Sedpes, las EASPBV y por sociedades no vigiladas por la SFC.

Para las EASPBV se establecen reglas con el fin de garantizar el libre acceso y promoción a la competencia de los iniciadores de pago como, por ejemplo, no presentar decisiones arbitrarias relacionadas con la restricción de acceso de dichos iniciadores o no bloquearles sus órdenes de pago. Las EASPBV deberán informar a los iniciadores de pagos las características del sistema, y los requisitos y costos de acceso. Por su parte, los iniciadores de pago deberán cumplir con las reglas y estándares operativos, técnicos y de seguridad que establezca la EASPBV.

Dado que la regulación establece que la iniciación de pagos deberá tramitarse solo a través de las EASPBV, existe espacio a futuro para explorar, con apoyo en la experiencia internacional, otras maneras para desarrollar la actividad de iniciación de pagos como, por ejemplo, no solo realizar dicha actividad a través del sistema de pagos de bajo valor.

¹⁸ Además, debe especificar que la relación contractual que formaliza es directamente con el adquirente o emisor, indicando los datos necesarios para su plena identificación. Esta información debe revelarse de manera individual por cada uno de los productos o servicios, ser clara, explícita, con la desagregación de los conceptos que incluye y la indicación de las metodologías para determinarla. También, deben revelar los procedimientos, canales de recepción, responsables y plazos para la atención de quejas y reclamos.

En general, la nueva regulación responde a la hoja de ruta de los decretos 1692 de 2020 y 1297 de 2023, y a las normas complementarias de la SFC. Con el cambio de los reglamentos de las EASPBV y la aplicación de nuevas prácticas, en el país se ha venido trabajando en alcanzar los objetivos de transparencia, integridad, estabilidad, eficiencia, innovación e interoperabilidad en los sistemas de pago de bajo valor. Además, en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se aprobó que el Banco de la República regule la interoperabilidad de los pagos inmediatos. La Unidad de Regulación Financiera desarrollará una evaluación *ex post* de la mencionada normatividad, siguiendo las mejores prácticas de este tipo de evaluaciones, la cual se realizará en un tiempo prudente para la consolidación de los cambios. Con lo anterior, en el mediano plazo se seguirá avanzando en la proyección de un plan estratégico para el desarrollo del ecosistema local de pagos electrónicos de bajo valor.