

Bogotá D.C, 10 de febrero de 2020

Doctor

FELIPE LEGA GUTIÉRREZ

Director General

UNIDAD DE PROYECCIÓN NORMATIVA Y ESTUDIOS DE REGULACIÓN FINANCIERA - URF

Carrera 8 No. 6C- 38

Ciudad

Asunto. Comentarios al Proyecto de Decreto “Por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con los sistemas de pago de bajo valor.”

Respetado Doctor Lega:

Me dirijo a usted en nombre de la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (CCCE), entidad gremial que agrupa empresas relacionadas con el comercio electrónico y la economía digital, en aras de promover en nombre de sus agremiados, un entorno favorable para el desarrollo del comercio electrónico en el país, con el objeto de presentar nuestros comentarios con relación al Proyecto de Decreto “Por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con los sistemas de pago de bajo valor” considerando los siguientes aspectos:

1. Consideraciones del Proyecto de Decreto:

El primer considerando señala: “*Que el sistema de pago de bajo valor, el cual reúne las transacciones y pagos entre personas y comercios, es esencial para el adecuado funcionamiento del sector financiero y para aumentar la eficiencia y formalidad de la economía*”, lo cual es cierto, no obstante, no incluye a otros actores y usuarios de los sistemas de pago. Se propone en consecuencia, ajustar la redacción, lo que podría hacerse así:

“Que los sistemas de pago de bajo valor, permiten el proceso de transacciones y pagos originados en las distintas relaciones jurídico patrimoniales entre personas naturales o jurídicas, entidades estatales, patrimonios autónomos, comercios y otros agentes económicos entre sí, lo que realiza el interés público propio de la actividad y resulta esencial para el adecuado funcionamiento del sector financiero y la economía en general, contribuyendo a la transformación digital del Estado y de la sociedad en consonancia con las políticas públicas en la materia y, fomentando la inclusión financiera y formalización de la economía.”

Por otra parte, en el tercer párrafo del considerando se recomienda cambiar la palabra “jugadores” por “nuevos actores económicos”, que además de ser menos coloquial, alude implícitamente a las Fintech o agentes activos de innovación en el mercado, lo anterior dada la relevancia que los mismos tienen en relación con el objetivo final del sistema, que nos es otro que propender por la masificación de los pagos electrónicos en el país.

2. Artículo 2.17.1.1.1 “Definiciones”:

Definición de los sistemas de pago de bajo valor:

El proyecto varía la definición de los sistemas de pago de bajo valor de tres maneras:

1. Se suprime la fórmula matemática para diferenciarlos con los sistemas de pago de alto valor y, en su lugar expresa que en ellos se procesan órdenes de pago o transferencia distintas a las procesadas por un sistema de alto valor de acuerdo con lo que defina el Banco de la República.
2. La definición ya no habla de **participantes**, sino de **usuarios**, lo que parece hace alusión a los extremos, como serían los cuentahabientes y comercios, en lugar de los participantes, anteriormente entidades financieras con capacidad de actuar directamente en cámara de compensación y que, en el Proyecto de Decreto, como noción se flexibiliza para comprender a quienes se autoriza en el sistema a tramitar órdenes de pago, pudiendo ser entidades financieras y no financieras. Vemos que en todo el documento se confunde la noción entre Participantes y usuarios, lo cual es importante aclarar.
3. La definición suprime la alusión a la pluralidad de participantes, con un número mínimo de tres, como elemento identificador de un sistema de pagos.

En el caso del primer cambio, no encontramos inconveniente en que se suprima la fórmula matemática relativa al volumen de transacciones como criterio, pero bastaría señalar que el Banco de la República es el único titular y administrador de los sistemas de pago de alto valor, definiéndose los sistemas de bajo valor como aquellos que no son de titularidad o administrados por el Banco de la República, toda vez que la alusión al procesamiento de órdenes de pago y transferencia como factor diferenciador no es del todo exacta, en la medida en que el manejo del Banco de la República de los grandes agregados, involucra el empaquetamiento de tales órdenes, siendo el Banco una parte en el ciclo de la transferencia de los recursos que se hace con cargo a las cuentas de depósito de las entidades en el Banco.

En cuanto al uso de la expresión usuarios, resaltamos nuevamente la importancia de incorporar una definición, si es realmente la intención del Gobierno plantear la definición a partir de los usuarios finales y no de los Participantes. Lo anterior, ya que solamente son Participantes técnicamente aquellos agentes que participan del proceso de canje y compensación, es por esto también que sugerimos se defina esta diferencia y se enmarque en todo el documento la palabra Participante con P mayúscula, en aras de aclarar que está referido a quienes participan en el proceso de canje y compensación.

En directa correlación con lo anterior y para el caso que la expresión usuarios no haya tenido tal propósito y siga aludiendo a los Participantes, en lo que respecta a la definición de Participantes propiamente dicha, notamos que se suprime la alusión expresa al contrato de vinculación suscrito por el Participante para entrar a formar parte de un sistema de pagos de bajo valor (SPBV), que parece importante mantenerlo para efectos de garantizar reglas homogéneas de participación, pese a que su existencia pareciera estar implícita en la definición de Participantes, como aquellos que *“hayan sido autorizados por la entidad administradora del sistema de pago”* para tramitar órdenes dentro del mismo, pues justamente la definición que trae el régimen vigente de *“acuerdo”* o contrato de Vinculación es el de *“aquel celebrado entre un participante y el administrador del sistema cuyo objeto principal es el de permitir al primero el acceso y uso del sistema de pago”*.

En cuanto al tercer aspecto mencionado, surge la duda si con la definición de sistema que hace el Proyecto de Decreto a partir de los usuarios cuyas ordenes son tramitadas y no de los Participantes que en número plural asumen una posición propia, sumado a la supresión de la alusión a la pluralidad de tres participantes, las estructuras bilaterales para tramitar pagos puedan o no llegar a ser consideradas sistemas de pago de bajo valor. Pareciera, al menos que sistemas cerrados de un solo adquirente o dos como generalmente ha sido el caso de sistemas cerrados de tarjetas que conforman una red con soporte en bancos pagadores u otros proveedores de servicios de pago, calificarían como sistemas de pago de bajo valor.

Al respecto, se considera prudente mantener el inciso del régimen vigente que señala que *“un sistema de pago solo será considerado como tal cuando actúen, en calidad de participantes tres o más entidades”*. Así mismo, debería ser claro que no toda orden de transferencia y recaudo debe cursar necesariamente por el sistema, cuando quiera que los usuarios finales coincidan en tener su relación con el mismo Participante, el que se encuentra habilitado para sustraer dichas operaciones como movimiento propio.

A nuestro juicio, debe quedar claro que una entidad administradora de sistemas de pago, puede operar uno o varios sistemas de pago de bajo valor, pues las necesidades del mercado llevan a que soluciones de pago para ciertos segmentos o actividades lo hagan, no obstante, para poder operar sobre una misma plataforma se requieren reglas especiales.

En un marco de convergencia e innovación, lo anterior fomenta no solo un uso más eficiente de la plataforma, sino las alianzas entre distintos actores como Gobierno o las Fintech, en la provisión de soluciones de pago a grupos de población o sectores económicos con necesidades diferenciadas (v.gr. transporte, salud, entre otros).

Definición de Compensación:

Frente a este aspecto, se recomienda rescatar de la definición anterior que incluía expresamente la posibilidad de adoptar un esquema de compensación multilateral: *“La compensación puede ser bilateral, es decir, entre dos personas que sean recíprocamente deudoras y acreedoras, o multilateral, esto es, entre más de dos personas que ostenten las calidades mencionadas”*.

Definición de Orden de Pago, Transferencia y Medio de Pago:

La definición de orden de pago y transferencia, lo mismo que la de medio de pago, conviene revisarlas, pues siendo técnicamente un medio de pago un bien o instrumento que permite la adquisición de bienes o servicios o la cancelación de una obligación, no es del medio de pago propiamente dicho de donde se debitan los recursos, sino de del depósito o cupo, abierto en desarrollo de un contrato de depósito o de apertura de crédito que en sí mismos no son un medio de pago sino una fuente de pago.

La definición de medio de pago nos parece entonces restringida. Si bien puede que hoy cubra los productos establecidos nos parece que el decreto debería promover una definición más amplia y resistente al tiempo. No sabemos que otros instrumentos puedan aparecer en el futuro por el dinamismo de esta industria y el medio de pago en términos generales no es un producto puntual de alguna familia sino cualquier producto financiero en el cual se lleva un saldo de un cliente, proveniente como lo dijimos de una fuente. Esto no es una propuesta de redacción

exacta, solamente un llamado a generalizar el concepto en aras de robustecer su durabilidad. Nos cuestiona si productos como cupos rotativos, sistema de puntos de fidelidad, entre otros, pueden ser utilizados como medios de pago bajo esta definición.

En todo caso, respecto de la definición de instrumentos de pago, sugerimos aclarar que los mismos pueden ser **físicos o digitales** a fin de que se entiendan incluidos: tarjetas, dispositivos, aplicaciones digitales, así como cualquier otro tipo de solución a partir de la cual se inicie una transacción.

Definición de Ordenante:

En cuanto a la definición de ordenante conviene señalar que no siempre es el titular del medio de pago, sino que en muchos casos es quien está autorizado para disponer de tales recursos y que en no todos los casos corresponde a una persona natural o jurídica, pues en el sistema económico cursan operaciones no necesariamente atribuibles a una persona, como es el caso de los patrimonios autónomos. Esta misma observación cabe tenerla en cuenta frente al beneficiario.

Definición de entidad emisora:

Nos encontramos de acuerdo con la definición de entidad emisora, pero se aprovecha este punto para poner de presente que el énfasis en la función adquirente del Proyecto de Decreto, se manifiesta en un vacío en la regulación del negocio emisor, en el que existen desde hace ya bastante tiempo nuevos actores no financieros que sin incurrir en la captación masiva y habitual de recursos del público, de manera legítima participan en la emisión de instrumentos de pago o intermediación de los pagos, instrumentalizada a través de instrumentos de pago. Desde luego que la regulación de estos instrumentos ha corrido por cuenta de otras autoridades como el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o la Superintendencia de Industria y Comercio en el caso de los bonos regalo o las ventas mediante sistemas de financiación, pero también es cierto que los mismos tienen vocación a la interoperabilidad como de hecho ocurre en la actualidad.

Definición de adquirencia:

Respecto de la definición de adquirencia, de manera respetuosa sugerimos se precise lo siguiente: (i) La afiliación no solo se hace respecto de “comercios” personas jurídicas, sino también de “comerciantes”, “para la aceptación de instrumentos de pago asociados a una marca”; (ii) Se sugiere enfatizar que las tecnologías de acceso que se suministren deben ser “interoperables”; (iii) La función de los adquirentes es “recibir las solicitudes de autorización y pago de las transacciones que se generen con el uso de tales instrumentos de pago, y dirigir dichas solicitudes a las entidades administradores de sistemas de pago bajo valor, para su respectiva validación con los emisores o procesadores emisores”.

Se sugiere tener en cuenta que al emplear la expresión “Procesar” dentro de las actividades que pueden desarrollar los adquirentes, genera confusión con las funciones que vienen realizando otros participantes del sistema de pagos, lo cual puede conllevar a la concentración de funciones. En consecuencia, consideramos que debe reemplazarse el numeral 3 con la siguiente redacción: *“recibir las solicitudes de autorización de órdenes de pago o transferencia y dirigir dichas solicitudes a las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor para su*

respectiva validación con los emisores o procesadores emisores” , así como “recibir de la red encargada de la autorización, compensación y liquidación la respuesta de los emisores o procesadores emisores, y entregar a los vinculados, las autorizaciones, rechazos, devoluciones y ajustes de transacciones tramitadas por los emisores o procesadores emisores”.

Finalmente, en lo que respecta al abono al comercio o al agregador de los recursos de las ventas realizadas a través de las tecnologías de acceso a él suministradas, así como gestionar devoluciones y contracargos, precisamos que no solamente se vinculan comercios “personas jurídicas” sino también “comerciantes y/o personas naturales”. Además, el abono que se hace no necesariamente corresponde al valor de la venta, sino a las prestaciones que se adeuden por concepto de las transacciones generadas.

En este sentido, se sugiere la siguiente redacción para el numeral 4 y el nuevo numeral 5, así:

“4. Abonar al comercio o al comerciante, los recursos correspondientes a las prestaciones que se adeuden por concepto de las transacciones generadas, así como los ajustes a los que haya lugar derivados de un proceso de controversias, devoluciones, reclamaciones o contracargos”

5. “Gestionar solicitudes de controversias, devoluciones, reclamaciones y contracargos, así como recibir de las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor la respuesta de los emisores o procesadores emisores a tales solicitudes”

Definición de roles y responsabilidades:

Ahora bien, en lo que respecta a la posibilidad de delegar algunas de las actividades de adquirencia el Proyecto señala que las tres primeras se pueden “**delegar**” en proveedores de servicios de pago “**del adquirente**”. Por su parte, el artículo 2.17.2.14 al tiempo prohíbe a las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor desarrollar la actividad adquirente, sobre ciertas condiciones se les permite actuar como proveedores de servicios de pagos de adquirentes y emisores.

A su turno, no es claro en el Proyecto cuales son las funciones que las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor pueden desarrollar como procesador emisor cuando actué como proveedor de servicios de pago. Adicionalmente, el Proyecto establece que las administradoras no tienen un objeto social exclusivo, según lo cual entendemos se les permitiría realizar cualquier tipo de actividad sea propia de una entidad vigilada o no. Dada esta falta de precisión es urgente que la regulación defina con detalle el alcance de las funciones y del rol de las administradoras. Lo anterior permitiría administrar cualquier potencial conflicto de interés y evitar la concentración de funciones y actores en el mercado.

Es importante que la Superintendencia de Industria y Comercio emita su concepto respecto del alcance del Proyecto de Decreto en este aspecto relevante para temas de competencia y desarrollo del ecosistema de pagos.

Delegación de actividades de los adquirentes en otros actores:

Es importante precisar que varias de las actividades del adquirente que el decreto autoriza realizar a terceros por delegación, en la práctica no son actividades que se realicen por virtud de

una delegación, sino que corresponden a actividades propias de las entidades que las desarrollan. Ejemplo de ello es el caso del agregador que requiere entablar servicios con una entidad financiera para concentrar, y si es el caso, dispersar recursos. Este es igualmente el caso de la actividad de vinculación y suministro de tecnologías, campo en el cual ni los sistemas de pago de bajo valor, ni las pasarelas deben necesariamente actuar por cuenta de un tercero, pues cada uno de estos actores cumplen así mismo roles propios. La vinculación y terminalización de comercios es una actividad anterior a los servicios de pago en la que existe y debe existir una sana y amplia competencia entre actores que en ningún caso actúan por delegación.

Igualmente, la tercera actividad, referida a procesar y tramitar órdenes de pago, puede comprender actividades que se hacen por cuenta de un adquirente, como pueden ser los enrutamientos para la autorización, pero en el caso de las pasarelas dicho procesamiento, lo mismo que la cuarta actividad, correspondiente al abono, se hace en buena parte por cuenta propia y no producto de la delegación de un adquirente, pues se tiene la condición de adquirente y existen actividades de procesamiento inherentes a su condición de entidades facilitadoras del comercio electrónico, como lo son, las pasarelas de pagos.

Las actividades de procesamiento no se hacen en todos los casos como servicios de pago del adquirente. Los agregadores y *gateways* de acuerdo a su portafolio de servicio poseen actividades de procesamiento que incluso trascienden el movimiento de recursos dentro del sector financiero, igualmente, en el caso de los sistemas de pago de bajo valor necesariamente existe una labor connatural de procesamiento inherente a sus funciones como cámara de compensación y administrador del sistema de pagos, que no corresponde a una actividad hecha por delegación.

Se debe determinar claramente quiénes son los responsables de la custodia del dinero, cómo se maneja la captación de recursos y demás temas relacionados en caso de un fallo en la cadena que lleve al no pago, más aún si el mismo Proyecto de Decreto fija como uno de los principios del funcionamiento, regulación y supervisión de los sistemas de pago de bajo valor el preservar su integridad y estabilidad.

Entidades habilitadas para realizar la actividad de adquirencia

Consideramos un avance que el Proyecto de Decreto habilite a nuevas entidades para desarrollar la actividad de adquirencia, extendiendo dicha posibilidad inclusive a entidades no vigiladas, quienes deberán atender los estrictos procesos que exigen las franquicias para otorgar una licencia de adquirencia, los cuales incluyen (sin discriminar si se trata de una entidad financiera o no financiera) revisiones en términos de gestión de riesgos de liquidez, lavado de activos y financiamiento del terrorismo, así como el otorgamiento de garantías y colaterales destinados a garantizar que el adquirente cumpla con su compromiso de pago al comercio o persona vinculada al sistema.

Definición de Pasarela (modelo Agregador y Gateway)

La definición de pasarela *gateway* incluye una mención a venta no presente. En nuestra opinión, la noción de presente o no presente no es de naturaleza general y no debe aparecer en la norma, pues esta diferencia se está cada día desdibujando más y es casi exclusiva en materia de tarjetas.

Sumado a lo anterior, no es cierto que solo hay *gateway* para venta no presente, pues una empresa puede ofrecer datáfonos que no sean operados por una red de pagos y emitir mensajes en *gateway* desde ese dispositivo de hardware. Vemos que es estrictamente un error técnico que debe corregirse con suma urgencia.

Definición Comisión de Tarifa de Intercambio:

Respecto a esta definición, consideramos relevante tener en cuenta, la independencia del lado adquirente del lado emisor, pues el único flujo existente entre estos actores es la tarifa de intercambio, no obstante, de la redacción en el Proyecto de Decreto vemos que no es afortunada en este tema, consideramos se debe aclarar.

Procesador Adquirente:

Debe reiterarse que el adquirente “recibe las solicitudes de autorización de órdenes de pago o transferencia y dirige dichas solicitudes a las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor para su respectiva validación con los emisores o procesadores emisores”. De este modo, es incorrecto mencionar que el procesador adquirente “enruta directamente a las entidades emisoras”, esto implicaría que los procesadores adquirentes (actividad no vigilada) realicen el rol de compensación, reservado para las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor.

El mismo proyecto de decreto reconoce en el artículo 2.17.2.1.5. que “(...) La actividad de compensación y liquidación de los sistemas de pago de bajo valor únicamente podrá ser desarrollada por las entidades administradoras del sistema de pago de bajo valor.” Por lo tanto, se sugiere modificar la redacción del mencionado numeral, eliminando la referencia a los emisores, así: “19. *Procesador Adquirente. Proveedor de servicios de pagos del adquirente que enruta las órdenes de pago o transferencia a la entidad administradora del sistema de pago de bajo valor y a la entidad emisora*”

Procesador Emisor:

Al igual que en el caso anterior, debe corregirse la definición eliminando las palabras “...y al adquirente o a la entidad receptora” pues en el rol de procesador emisor no se puede enrutar a la entidad adquirente o a la entidad receptora porque esto implicaría que el procesador emisor jugaría adicionalmente el rol de cámara de compensación.

3. Artículo 2.17.1.1.2 “Principios de los sistemas de pago de bajo valor” y el artículo 2.17.2.1.18 “interoperabilidad”:

Es indispensable que el proyecto de decreto, reconozca los distintos conceptos en materia de interoperabilidad: (i) Interoperabilidad para la adopción de estándares globales, (ii) interoperabilidad entre sistemas de pago

Interoperabilidad de estándares globales:

El Banco Mundial y el Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés), a través del Grupo de Trabajo para los Aspectos de los Pagos para la Inclusión Financiera (PAFI, por sus siglas en inglés), han identificado a la interoperabilidad de los medios de pago, especialmente de los

digitales, como un elemento esencial para lograr cumplir las metas de inclusión financiera y para extender a una mayor proporción de la población en países en desarrollo, los beneficios de contar con acceso a medios de pago.

A su turno, Bureau y Valenti (2015) realizan un análisis del desarrollo de los sistemas de pago digitales en los países en desarrollo. Los autores plantean que las exigencias tempranas de interoperabilidad pueden frenar el surgimiento de modelos de negocio innovadores, pero que realizar estas exigencias muy tarde puede ocasionar el surgimiento de poderes monopólicos en este mercado.

Del mismo modo, es importante tener en cuenta lo que señalan otros autores como Morales (2017) e instituciones como la Alianza Global para la Inclusión Financiera (GPFI, 2017), pues para ellos, la interoperabilidad de estándares y tecnologías en los medios de pago de la economía digital es lo que les permite a los usuarios hacer las transacciones de forma conveniente, asequible, rápida, fluida, y segura.

Morales (2017) también señala la importancia de la interoperabilidad en América Latina y el Caribe para lograr la inclusión financiera de los ciudadanos. En ese sentido, es fundamental que el proyecto promueva la adopción de estándares globales desarrollados por organismos técnicos altamente reconocidos, los cuales son adoptados a través de un riguroso proceso y contenido altamente técnico, aprobado por el consenso de la industria.

Por ello, encontramos inapropiado que el Proyecto asigne a la Superintendencia Financiera de Colombia como ente responsable de desarrollar los estándares de industria. La Superintendencia es una entidad que no tiene como función definir estándares técnicos para una industria determinada, pero si ha realizado una gran labor al reconocer dichos estándares en las instrucciones impartidas, como es el caso del reconocimiento del estándar EMV para CHIP y QR Code.

Por lo tanto, sugerimos modificar el artículo 2.17.2.1.18. "Interoperabilidad", así:
"Las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor deberán requerir a sus participantes el cumplimiento de los estándares de estándares globales desarrollados por organismos técnicos reconocidos".

Interoperabilidad entre sistemas de pago:

La regulación debe promover por la interoperabilidad entre sistemas de pago en donde puedan convivir diferentes tipos de tecnologías y estándares que permitan la conexión y el funcionamiento del sistema de pagos. En ese sentido, hacemos referencia a los estándares relacionados con los campos específicos de los campos e información asociada a los pagos, las reglas de mensajería, entre otros.

Si se promueve la interoperabilidad entre sistemas de pago, se permitirá que cualquier adquirente que llegue al mercado pueda capturar y rutear a la entidad encargada la información de la autorización, compensación y liquidación de las transacciones que se generan en el comercio o por los comerciantes respecto de cualquier medio e instrumento de pago.

La interoperabilidad permite que los usuarios puedan acceder a distintos proveedores de servicios, garantizando la accesibilidad, pero también los efectos de red, elemento crucial para

las economías de escala de los modelos de negocio en la economía digital, lo que redundará en menores costos para los usuarios. Lo anterior se puede ejemplificar con el caso de India. Los esfuerzos que ha realizado el país Asiático para el desarrollo de una infraestructura interoperable han llevado a la entrada de múltiples competidores al mercado, ha permitido reducir los costos de las transacciones digitales e incrementando de forma muy relevante tanto el número de operaciones hechas a través de este medio, así como los montos de estas.

Se considera importante introducir dentro de los principios normativos la interoperabilidad como el fundamento para que el interés primordial que le asiste a los sistemas de pago, de masificar los pagos electrónicos, pueda efectivamente desplegarse. Un sistema interoperable permite la reducción de costos de transacción, generando mayor cobertura en el sistema y mayores oportunidades de negocio. Gracias a los nuevos avances tecnológicos también se deben involucrar otros actores no financieros, con capacidad para profundizar la aceptación de pagos y por ende la trazabilidad de los intercambios económicos en la base de la pirámide.

Sobre esta base los sistemas de pagos deben asegurar que exista un idioma común entre los diferentes agentes que pueden tener o llegar a tener la condición de participantes, es decir sobre el entendimiento que en la industria de pago existen otros actores diferentes a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, que están en capacidad de aumentar la capilaridad de los pagos en el país, debe necesariamente existir lenguaje entre estas y las entidades no financieras autorizadas para brindar servicios de pagos o que poseen redes que pueden ser usadas para dichos efectos, con el objetivo de garantizar que cada colombiano pueda siempre elegir la manera de pagar o ser pagado que más satisfaga sus necesidades particulares.

En desarrollo de lo anterior se puede expresar que la interoperabilidad de las plataformas de pagos incluyendo la interconexión de estas con otras plataformas aptas para extender la capilaridad de los sistemas de pagos debe hacer parte de la política de Estado, por lo que resulta de la mayor relevancia promover y desarrollar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en convergencia con la política para la profundización de los servicios financieros y formalización de la economía.

Las condiciones de interoperabilidad deben servir como criterios orientadores de la actividad regulatoria a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Banco de la República, El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Viceministerio de Conectividad y Digitalización), la Superintendencia Financiera de Colombia y la actividad de autorregulación de las entidades administradoras de sistemas de pago y otros actores económicos del sistema que se estima que el marco regulatorio de los sistemas de pago, debe ser acorde con los derroteros trazados por la Ley 1341 de 2009 y 1978 de 2019 en el sector de las telecomunicaciones y tecnologías de la información, sin perjuicio de que se avance en un marco institucional que coordine y armonice los esfuerzos de los distintos ministerios y autoridades, como quiera que los pagos son un segmento transversal y vital del comercio electrónico y constituye un elemento integrante e integrador de prácticamente todas las iniciativas en un mundo informatizado, dentro de la tendencia a la convergencia.

Mientras no se avance en un marco institucional para hacer efectivo el principio de coordinación previsto en la Constitución, las autoridades en el desarrollo de sus propias funciones deben procurar la mayor armonía en el ejercicio de sus competencias con los avances de otras autoridades en temas afines. En la tarea de hacer verdaderamente viable la interoperabilidad, se debe en lo posible superar las brechas institucionales, operando desde una política común o

de Estado. Sumado a lo anterior, promover una regulación basada en principios y tecnología neutral facilita adoptar estándares internacionales o de industria, al tiempo que promueve la innovación. Un marco regulatorio basado en la neutralidad tecnológica, permite que la normatividad incluya a todos los actores y tecnologías tanto presentes como futuras.

Por ello, se debería señalar que las facultades de instrucción a sus vigilados en la materia por parte de la Superintendencia Financiera se deberán ejercer sobre la base de principios como el de la neutralidad tecnológica; convergencia; conectividad y cobertura de los servicios especialmente en el caso de áreas de difícil acceso; uso eficiente de la infraestructura, instalaciones esenciales y recursos escasos; seguridad de la información, ciberseguridad de las plataformas y prevención del fraude; protección a los consumidores; libre y leal competencia; transparencia y objetividad de las reglas y condiciones exigidas por los titulares de las infraestructura para el acceso e interoperabilidad. En todo caso, la Superintendencia Financiera en el marco del principio de colaboración y coordinación, debería estructurar relaciones con otras autoridades para efectos de armonizar y alinear políticas en materias comunes.

Sobre esta base, identificamos fuertes falencias en asuntos tecnológicos y técnicos en materia de interoperabilidad en el Proyecto de Decreto, en particular nos parece relevante la inclusión de mecanismos desarrollados para tratar asuntos Técnicos, Operativos y Tecnológicos. También resulta fundamental incluir en los servicios prestados por los sistemas de pago, elementos con miras a la mejora constante de los mismos en favor de todos los actores, pues los mencionados mecanismos son un elemento vital para propender por la mejora continua de las redes.

4. Artículo 2.17.1.1.2 “Principios de los sistemas de pago de bajo valor” y el artículo 2.17.2.1.18 “Protección del consumidor financiero”

Encontramos que no existe ninguna consideración en materia de experiencia de usuario, neutralidad tecnológica y accesibilidad en todo el Proyecto de Decreto. Estos son temas importantes que deben ser considerados dentro de la operación de todo sistema tecnológico. Debe buscarse evitar decisiones que restrinjan el acceso al prescindir de protocolos claros documentados y hace parte de un grupo de situaciones que podrían con el tiempo ser reducidas si la neutralidad tecnológica fuera de consideración regular de los administradores. Por otro lado, un ejemplo importante de lo que hemos expuesto es que debe propenderse porque todas las soluciones de pago tengan usabilidad en dispositivos móviles, siendo este el canal con mayores ventajas para el acceso a Internet. Este tipo de desintonía de la oferta con el mercado debería ser menos común o menos prolongada si fuera clara la obligación de considerar la experiencia de usuario y accesibilidad en los sistemas de pago.

Si bien existen elementos sobre la necesidad de permitir acceso a los sistemas de pago con requisitos claros, nos parece que el Decreto carece de instrucciones formales sobre las acciones que pueden aplicarse cuando a juicio de algún participante/usuario/etc. no se esté cumpliendo lo dispuesto por la norma o haya inconvenientes en los procesos, en aras de cumplir y brindar el mejor servicio al consumidor. Los mecanismos de integración, certificación y otros procesos no se deben definir claramente según lo establecido por el Decreto y esto puede generar inconvenientes con la intención de favorecer el acceso y masificación de pagos electrónicos. En particular identificamos lo anterior, pensando en situaciones negativas puntuales en el pasado donde procesos de certificación o rechazos de acceso a la red no pudieron resolverse de forma satisfactoria a favor del comercio o pasarela. Si bien las fallas de la red violaban algunos temas generales como acceso no discriminatorio al sistema, en términos prácticos no había formas de

reportar estas situaciones de manera que eventualmente pudieran ser de conocimiento de Superfinanciera.

En este sentido creemos que deben establecerse mecanismos a través de los cuales todas las partes que interactúan en los sistemas de pago puedan reportar y recibir soluciones de fondo en asuntos relacionados con el alcance del Proyecto de Decreto. Estos mecanismos sugerimos que sean explícitos y no implícitos como posiblemente existen hoy en día. Pueden ser similares a los que hoy existen con PQR y presentación de solicitudes a entidades que en caso de no ser resueltas a favor del solicitante puedan ser revisadas de fondo por la Superfinanciera. Encontramos que este es un problema serio que existe hoy en día y que no se va a resolver totalmente con lo establecido en relación de conflictos de interés.

En razón de lo anterior, consideramos relevante que las entidades administradoras de los sistemas de pago establezcan procedimientos formales claros y documentados para anulaciones o reversiones. De la mano de esto se debe establecer una obligación de velar por la automatización y mejora continua de los sistemas que permita una mayor integración y automatización en favor de todos los usuarios. Sobresale que los sistemas de pago colombianos hoy en día no soportan reversiones mediante mensajes de dato en ningún caso de nuestro conocimiento y algunos no tienen información clara sobre las condiciones para realizar anulaciones.

Esto no implica que las operaciones no sean finales, pero sí que deban existir dentro de todo sistema de pago mecanismos para las devoluciones pues es una necesidad común de cualquier forma de pago. Formalizar la obligación de implementar sistemas que permitan revertir operaciones por los mismos canales, protocolos o sistemas por los cuales se originó la operación en primer lugar (no por otro canal mediante comunicación escrita o sistemas sin API como es hoy en día) es relevante y un problema hoy en día. Una reversión en Colombia hoy es manual en todos los casos y puede tomar hasta tres meses porque no están implementados aspectos tecnológicos.

5. Artículo 2.17.2.1.5 “Actividad de compensación y liquidación”

En el artículo 2.17.2.1.5, se señala que la actividad de compensación y liquidación de los sistemas de pago de bajo valor únicamente podrá ser desarrollada por las entidades administradoras del sistema de pago de bajo valor. Entendemos que esto no se opone a que la misma siga adelantándose con el soporte de los servicios de compensación del Banco de la República, para efectos de la disposición tributaria sobre el GMF de la compensación.

Como el Proyecto de Decreto abre la posibilidad de participantes no sujetos a la inspección y vigilancia de la Superintendencia que por tanto participan en la compensación, debería de una parte flexibilizarse la apertura de cuentas de depósito en el Banco de la República y, en general de un mecanismo para que la participación de estos nuevos actores en la compensación del sistema no se traduzca en cargas tributarias discriminatorias, más aún, cuando el principio de exoneración tributaria se basa en evitar un efecto de cascada, en operaciones de procesamiento y transferencia de recursos que son enteramente accesorias a una operación gravada.

Se fija en el proyecto de decreto el principio de finalidad respecto de la compensación. Es comprensible que el Decreto 1400 de 2005 lo regulara apenas parcialmente. En la actual coyuntura se debería proteger al público general y el sistema económico, frente al riesgo de insolvencia de una entidad que participe en el sistema de compensación, haciendo efectiva la

previsión del artículo 19 de la ley 964 de 2005 que permite extender a las cámaras de compensación del sector financiero, las disposiciones pertinentes del mercado de valores que, por su novedad y cercanía en el tiempo, no hicieron parte de la primera normativa de los sistemas de pago de bajo valor.

Por separado, debe tenerse en cuenta que el Proyecto de Decreto permite que las EASPBV desarrollen la actividad de “compensación y liquidación” mientras que el artículo 2.17.2.1.14. prohíbe a dichas entidades desarrollar la actividad de adquirencia. Sin embargo, el párrafo del artículo 2.17.2.1.1. determina que las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor no tendrán objeto exclusivo. A su turno, el artículo 2.17.2.1.14. establece que las mismas si bien no podrán desarrollar la actividad de adquirencia, pueden ser Proveedores de Servicios de Pagos de adquirentes y emisores, lo cual les permite desarrollar actividades como procesador adquirente y procesador emisor.

Encontramos que el texto del artículo puede propiciar a una concentración de diferentes actividades, siendo que las actividades de compensación y liquidación tienen importantes riesgos operativos y de liquidez, el hecho de que los actores puedan desarrollar cualquier actividad, aumenta claramente dichos riesgos.

6. Artículo 2.17.2.1.7 “Composición de las Juntas Directivas”

Entendemos el espíritu de incluir Miembros Independientes en las Juntas Directivas, con la finalidad de balancear la administración de la sociedad, para resolver problemas de gobierno. No obstante, consideramos importante validar el término de independientes, pues no es claro quiénes podrían serlo. Lo anterior considerando que los Independientes deben tener un grado de experiencia y conocimiento del sector en apoyo a las decisiones que sean tomadas.

Adicionalmente, la obligación de que cuando menos una tercera parte de los miembros de la Junta Directiva deban ser independientes resulta ser un estándar más alto que el exigido para emisores de valores (25%).

7. Artículo 2.17.2.1.16 “Identificación de los beneficiarios”:

Consideramos adecuado lo definido en el artículo de identificación, ya que el mecanismo de identificación de los beneficiarios es fundamental. En el caso de las pasarelas, son aquellas las que deben identificarse, sin perjuicio de su obligación indelegable de conocimiento del cliente y de garantizar la trazabilidad de las operaciones e investigación, por parte del sistema y de las autoridades en caso de fraude o en situaciones que puedan comprometer el riesgo reputacional o la integridad del sistema de pagos y de la economía.

Por este motivo consideramos que el adquirente debe usar mecanismos de identificación de alta disponibilidad y sin interacción humana que permitan convertir del sistema de identificación del adquirente al número de identificación de la persona natural y jurídica. Pues la identificación está relacionada con la interoperabilidad del sistema, en aras de garantizar la capacidad de los sistemas de entenderse en un lenguaje mutuo de amplio uso.

8. Artículo 2.17.2.1.9 y siguientes “Tarifas de acceso”

Las tarifas de acceso y los criterios de acceso deben ser objetivos y no prestarse para bloqueos a la entrada de nuevos actores, en lo que caben observaciones a las realizadas al inicio respecto a la interoperabilidad. Así mismo, debe preverse un proceso racional que contemple componentes temporales, de modo que no se dilate artificialmente el proceso de ingreso.

Adicionalmente, encontramos que falta precisión sobre la información a ser publicada y nos parece que puede ser a veces vaga la obligación y resultar en asimetrías informáticas que de romperse generarían mayor competencia. Sobre este aspecto es importante hacer referencia a regulaciones como PSD2 de la Unión Europea, la cual radica en formular obligaciones puntuales de naturaleza técnica que establezcan las reglas mínimas que todos deben cumplir, pues se requiere de acciones concretas que obliguen la modernización de los sistemas de pago actuales.

La digitalización de los pagos redundará en crecimiento económico para los países. De acuerdo con Boston Consulting Group, las economías que tienen una transición del efectivo a una economía con transacciones digitalizadas han visto un incremento de hasta el 3% de su PIB como consecuencia.

El uso de dinero en efectivo aumenta los riesgos de evasión fiscal, de la existencia de la economía informal, el riesgo de delincuencia, además que implica altos costos transaccionales por concepto de transporte, almacenamiento y tiempo.

Lograr la digitalización de los pagos no es una tarea fácil, pero sí requiere de esfuerzos por parte de los diseñadores de política, además de los agentes en el mercado, para lograr un ambiente y un marco regulatorio que sea favorable a la competencia y a la innovación, que al final redunde en beneficios para los usuarios y el país.

Por último, nos permitimos expresar que reconocemos los avances del Proyecto de Decreto y los espacios para generar una participación constructiva dirigida a su mejora. Confirmamos nuestra disponibilidad y todo el apoyo de nuestra organización, para atender las reuniones de trabajo que en adelante puedan surgir. De antemano agradecemos su atención a la presente.

Cordialmente,



María Fernanda Quiñones Z.
Presidenta Ejecutiva