



MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

DECRETO NÚMERO DE 2024

()

Por medio del cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con el ofrecimiento y prestación de servicios de órdenes de pago y transferencias de fondos por parte de las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial de las que le confieren los numerales 11 y 25 del artículo 189 de la Constitución Política, los literales a), f), j) y r) del numeral 1 del artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el numeral 10 del artículo 49 de la Ley 454 de 1998.

CONSIDERANDO

Que la promoción de los pagos digitales es relevante para la consolidación de ecosistemas digitales que faciliten la profundización en el uso de los productos y servicios financieros, lo que redundará en una mayor inclusión financiera.

Que las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito son un actor clave para promover la inclusión financiera y generar bienestar y salud financiera para todos sus asociados en el país.

Que los sistemas de pago de bajo valor congregan las transferencias de fondos y pagos entre distintos actores de la economía (p.ej. personas naturales o jurídicas, comercios, entidades estatales, entre otros) y son esenciales para su adecuado funcionamiento.

Que el Decreto 1692 de 2020, incorporado en el Decreto 2555 de 2010, definió la actividad de adquirencia, reconociéndola como un dinamizador del ecosistema de pagos, dado que promueve la aceptación de pagos digitales en los comercios de menor tamaño.

Que promover la participación de las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito en el ecosistema de pagos digitales es fundamental para el cierre de brechas en materia de inclusión financiera en las zonas más apartadas del país.

Que es necesario implementar iniciativas regulatorias que promuevan el uso de servicios financieros, la generación de información transaccional, la reducción del uso del efectivo y la adopción del principio de interoperabilidad de las infraestructuras.

Que contar con información sobre la situación y la arquitectura transaccional del sector cooperativo de ahorro y crédito es fundamental para el diseño de un marco de política pública que lo promueva y fomente.

Continuación del Decreto “*Por medio del cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con el ofrecimiento y prestación de servicios de órdenes de pago y transferencias de fondos por parte de las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.*”

Que conforme a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 454 de 1998, las normas de intervención y regulación que expida el Gobierno nacional para las organizaciones de economía solidaria deben tener en cuenta su naturaleza especial y promover su desarrollo.

Que la Junta Directiva del Banco de la República, de conformidad con lo establecido en los literales a) y j) del numeral 1 del artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, emitió concepto previo favorable a la expedición del presente decreto mediante oficio XXX de fecha XXXX de XXXX de 2024.

Que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante oficio radicado XXXXXXXXXXXX de fecha XX de XXXXX de 2024, rindió concepto previo sobre el proyecto de regulación por considerar que puede tener incidencia sobre la libre competencia en el mercado.

Que dentro del trámite del proyecto de decreto se cumplió con las formalidades previstas en el numeral 8 del artículo 8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Decreto 1081 de 2015.

Que el Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial, Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera –URF, aprobó el contenido del presente Decreto, mediante Acta No. XX del XX de XXXXX de 2024.

DECRETA

Artículo 1. Adiciónese el Título 14 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, así:

TÍTULO 14

ÓRDENES DE PAGO Y TRANSFERENCIAS DE FONDOS EN COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO Y COOPERATIVAS MULTIACTIVAS E INTEGRALES CON SECCIÓN DE AHORRO Y CRÉDITO

2.11.14.1. Objeto. El presente Título tiene por objeto promover la participación de las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito en los ecosistemas de pagos digitales y fomentar el uso de sus productos y servicios financieros por parte de sus asociados.

Para efectos de lo establecido en el presente Título, se tendrá en cuenta las definiciones contenidas en el artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010.

2.11.14.2. Actividad de adquirencia. Las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito de categoría plena, según lo establecido en el Título 13 de la Parte 11 del Libro 2 del presente decreto, podrán desarrollar la actividad de adquirencia en los términos establecidos en el Libro 17 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 y las normas que lo modifiquen.

2.11.14.3. Servicios transaccionales. Las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito de categoría plena, según lo establecido en el Título 13 de la Parte 11 del Libro 2 del presente decreto, deberán prestar servicios transaccionales que permitan a sus asociados realizar

Continuación del Decreto *“Por medio del cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con el ofrecimiento y prestación de servicios de órdenes de pago y transferencias de fondos por parte de las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.”*

órdenes de pago y transferencias de fondos con los asociados de otras cooperativas de ahorro y crédito o con los clientes de entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Las cooperativas de categoría intermedia, según lo establecido en el Título 13 de la Parte 11 del Libro 2 del presente decreto, deberán prestar servicios transaccionales que permitan a sus asociados realizar, como mínimo, órdenes de pago y transferencias de fondos con los asociados de otras cooperativas de ahorro y crédito.

2.11.14.4. Servicios transaccionales a través de canales no presenciales. Las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito de categoría plena e intermedia, según lo establecido en el Título 13 de la Parte 11 del Libro 2 del presente decreto, deberán habilitar, como mínimo, un canal no presencial para que sus asociados puedan realizar órdenes de pago y transferencias de fondos electrónicas.

Parágrafo. La Superintendencia de la Economía Solidaria impartirá instrucciones para que la prestación de los servicios transaccionales en canales no presenciales se haga en condiciones de seguridad, calidad, transparencia y eficiencia.

2.11.14.5. Política de transformación digital para la prestación de servicios transaccionales. Las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito deberán establecer una política de transformación digital para la prestación de servicios transaccionales que sea acorde con las necesidades de sus asociados y las capacidades de la entidad. Para el efecto, los reglamentos de las cooperativas deberán contener, como mínimo, los siguientes aspectos:

- a. Los órganos de gobierno encargados de definir, aprobar y monitorear la implementación de la política.
- b. Los elementos mínimos que deberá contener la política, tales como objetivos, recursos, plazos y responsables.
- c. Las herramientas de divulgación para mantener informados a los asociados sobre la implementación y avances de la política, incluyendo el informe de gestión del Consejo de Administración.

2.11.14.6. Reportes de información. Las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito deberán suministrar a la Superintendencia de la Economía Solidaria la información que ésta requiera para conocer la participación de sus vigiladas en el ecosistema de pagos. Los reportes de información deberán incluir, como mínimo, los siguientes aspectos:

- a. Número y monto de las operaciones monetarias realizadas por sus asociados a través de cada uno de sus canales de distribución.
- b. Número y monto de las operaciones monetarias realizadas por sus asociados diferenciando por tipo de entidad receptora.
- c. Identificación de los sistemas de pago de bajo valor a los cuales se encuentra vinculada la cooperativa de manera directa o indirecta.
- d. Identificación de los servicios contratados por la cooperativa con cada uno de los sistemas de pago de bajo valor a los cuales se encuentra vinculada.

Continuación del Decreto “*Por medio del cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con el ofrecimiento y prestación de servicios de órdenes de pago y transferencias de fondos por parte de las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.*”

Parágrafo 1: La Superintendencia de la Economía Solidaria definirá la periodicidad de estos reportes y utilizará la información recibida, entre otros aspectos, para publicar informes periódicos sobre el estado del ecosistema de pagos en el sector y publicar cifras agregadas del mismo en su página web.

Parágrafo 2: Para efectos del presente artículo, se entenderá por operaciones monetarias, aquellas acciones que implican o conllevan movimiento, manejo o transferencia de dinero.

Artículo 2. Régimen de transición. Las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito de categoría plena e intermedia, a las que se refiere el Título 13 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, tendrán un plazo de 6 y 9 meses, respectivamente, para dar cumplimiento los artículos 2.11.14.3. y 2.11.14.4. del Decreto 1068 de 2015, adicionado por el artículo 1 del presente decreto, contados a partir su publicación.

Las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito de categoría plena, intermedia y básica, a las que se refiere el Título 13 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, tendrán un plazo de 6, 9 y 12 meses, respectivamente, para dar cumplimiento al artículo 2.11.14.5. del Decreto 1068 de 2015, adicionado por el artículo 1 del presente decreto, contados a partir su publicación.

Artículo 3. Plazo para impartir instrucciones. La Superintendencia de la Economía Solidaria impartirá las instrucciones a las que hace referencia el parágrafo del artículo 2.11.14.4 del Decreto 1068 de 2015, adicionado por el artículo 1 del presente decreto, dentro de los 6 meses siguientes a su publicación.

Artículo 4. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de su publicación, sin perjuicio del régimen de transición previsto en su artículo 2, y adiciona el Título 14 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015.

PUBLÍQUESE Y CUMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

RICARDO BONILLA GONZÁLEZ

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 1 de 4

Entidad originadora:	<i>Unidad de proyección normativa y estudios de regulación financiera – URF – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</i>
Fecha (dd/mm/aa):	29/04/2024
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>“Por medio del cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con el ofrecimiento y prestación de servicios de órdenes de pago y transferencias de fondos por parte de las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.”</i>

ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA

Las nuevas tecnologías, el procesamiento de datos y la entrada de nuevos competidores han cambiado la forma en la que la sociedad interactúa con el dinero y los servicios financieros (BIS, 2023). Los ecosistemas de pagos han sido uno de los principales exponentes de este desarrollo. Actores públicos y privados en diferentes jurisdicciones han adelantado esfuerzos para que los pagos digitales sean cada vez más eficientes, transparentes, seguros y asequibles.

La literatura indica que la adopción de pagos digitales aporta al desarrollo económico. Un estudio reciente del Banco de Pagos Internacionales (2023) resalta que un incremento de un punto porcentual en el uso de pagos digitales está asociado con: i) un incremento de 0,04 puntos porcentuales en la productividad total de los factores, ii) un incremento de 0,10 puntos porcentuales en el PIB per cápita, y iii) una reducción de 0,06 puntos porcentuales en la participación del empleo informal (Aguilar et al, 2023). Estos efectos se derivan del uso de la información transaccional para fomentar el acceso al crédito, la formalización de los comercios y la inclusión financiera.

A pesar de los beneficios mencionados, el efectivo sigue siendo el instrumento de pago preferido en Colombia. La encuesta más reciente del Banco de la República (2022), indica que el 78,4% del total de los pagos habituales en el país se realizan en efectivo. Las transacciones digitales en el país, aunque han alcanzado niveles de 36 operaciones por persona al año, se comparan negativamente con los niveles de transaccionalidad en economías avanzadas en las que cada persona realiza más de 200 transacciones digitales al año (Banco de la República, 2023) . Estas cifras reflejan un espacio importante para incrementar la adopción de los pagos digitales a través de diferentes iniciativas públicas y privadas.

En los últimos años la URF ha propuesto una agenda regulatoria dirigida a promover la innovación en el sistema financiero y la digitalización de los pagos y transferencias en la economía. Dentro de estos avances se resalta el Decreto 222 de 2020 que actualizó las normas aplicables a depósitos de bajo monto y la corresponsalía móvil y digital; y los Decretos 1692 de 2020 y 1297 de 2022 que actualizaron el marco regulatorio de los Sistemas de Pago de Bajo Valor (SPBV), la arquitectura del ecosistema de pagos y la actividad de iniciación de pagos. No obstante, estos avances normativos no se han materializado en un desarrollo significativo en la transaccionalidad del sector solidario.

De otro lado, el CONPES 4051 de 2021 planteó la necesidad de promover acciones que faciliten la modernización y competitividad del sector cooperativo de ahorro y crédito. Por su parte, la Hoja de Ruta del Subsector Solidario de Ahorro y Crédito (URF, 2022a) estableció la necesidad de realizar un estudio que

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 2 de 4

identificara alternativas para potenciar la transaccionalidad del sector y facilitar su acceso a las infraestructuras de los SPBV. Para atender este objetivo, la URF y el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades (PIBO), promovieron el desarrollo de un estudio orientado a identificar retos y necesidades para potenciar la prestación de servicios de pago en las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Con el insumo de este diagnóstico, la URF publico el documento denominado “Transaccionalidad en las Cooperativas de Ahorro y Crédito” que se encuentra publicado en el siguiente enlace <https://shorturl.at/imAEG> en el cual se resalta la necesidad de adelantar esfuerzos públicos y privados en 10 frentes de trabajo para avanzar en la consolidación de un sector solidario moderno y facilitador de la inclusión financiera.

En el marco de la ejecución de las acciones descritas, el presente proyecto de decreto tiene como objetivo acoger las recomendaciones regulatorias identificadas y de esta manera avanzar en la consolidación de un sector solidario de ahorro y crédito moderno, a la vanguardia en la prestación de servicios de pago y facilitador de la inclusión financiera. En particular, el proyecto de decreto plantea intervenciones regulatorias orientadas a promover un sector que: i) tenga una propuesta de pagos digitales coherente con las características y necesidades de su base social, ii) adopte soluciones costo eficientes y aproveche las ventajas de las economías de escala, iii) se apalanque en la tecnología de manera efectiva y se mantenga a la vanguardia en la prestación de servicios de pago, y iv) que coopere entre sí y con otros actores para el desarrollo de iniciativas que beneficien a sus asociados.

1. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

La propuesta de decreto aplica a las cooperativas de ahorro y crédito y las y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

La propuesta normativa se expide de acuerdo con las facultades otorgadas en los numerales 11 y 25 del artículo 189 de la Constitución Política, los literales a), f), j) y r) del numeral 1 del artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el numeral 10 del artículo 49 de la Ley 454 de 1998.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Las normas citadas se encuentran vigentes

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El presente decreto adiciona el Título 14 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015.

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 3 de 4

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No aplica

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

Este proyecto de decreto implica modificaciones por referencia cruzada a los artículos 2.17.1.1.1., 2.17.3.1.1., 2.17.3.1.5. Depósito de fondos y 2.17.3.1.6. del Decreto 2555 de 2010; los cuales se incorporan mediante el proyecto de decreto “Por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con sistemas de pago de bajo valor y las actividades vinculadas con estos servicios, y se dictan otras disposiciones.”

Adicionalmente, este proyecto de decreto utiliza las categorías definidas a través del proyecto de decreto «Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con la segmentación del marco regulatorio prudencial aplicable a las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.»

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

No aplica

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No aplica

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

No aplica

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

Se adjunta documento técnico que soporta la propuesta normativa.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria

No aplica

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

No aplica

Informe de observaciones y respuestas

No aplica

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 4 de 4

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	No aplica
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	No genera nuevos trámites
Otro	

Aprobó:



Mariana Aya Guerrero
Subdirectora de Desarrollo de Mercados



Andrés Clavijo- Paola Peña
Asesores

Regulación de los Sistemas de Pago de Bajo Valor y sus servicios relacionados

Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera - URF

Subdirección desarrollo de mercados

Bogotá D.C. – Colombia
Mayo de 2024

Paola Peña Rodríguez
Asesora

Andrés Clavijo Bolaños
Asesor

Martín Quiñones Mogollón
Asesor

Mariana Aya Guerrero
Subdirectora

Palabras Clave:

Sistemas de pago de bajo valor

Órdenes de pago y transferencias de fondos

Operaciones intra-entidad e inter-entidad

Cooperativas de ahorro y crédito

Documento técnico



Resumen

El presente documento sustenta una serie de ajustes propuestos a la regulación de los Sistemas de Pago de Bajo Valor y sus servicios relacionados. Los dos proyectos de decreto que acompañan este documento tienen como objetivo promover el desarrollo del ecosistema de pagos en un marco de innovación, competencia y seguridad. Asimismo, los ajustes propuestos buscan promover el desarrollo transaccional de las Cooperativas de Ahorro y Crédito y garantizar armonía regulatoria entre las órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas inter-entidad e intra-entidad.

Tabla de contenido

Resumen	2
1. Introducción	4
2. Definición de sistema de pago	5
3. Liquidación en Establecimiento de Crédito	8
4. Homologación regulatoria de las órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas inter-entidad e intra-entidad	11
5. Deber de prestar servicios de pago inmediatos e interoperables	15
6. Consejo Nacional de Pagos	21
7. Transaccionalidad en las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC)	26
7.1. Reportes de información	27
7.2. Autorización para realizar la actividad de adquirencia	27
7.3. Deber de prestar de servicios de órdenes de pago y transferencias de fondos	28
7.4. Oferta de canales digitales e instrucciones en la materia por parte de la SES	30
7.5. Gobernanza para la transformación digital	31
8. Bibliografía	34

1. Introducción

El sistema financiero ha experimentado una revolución digital en los últimos años. Las nuevas tecnologías, el procesamiento de datos y la entrada de nuevos competidores han cambiado la forma en la que la sociedad interactúa con el dinero y los servicios financieros (BIS, 2023). Los ecosistemas de pagos han sido uno de los principales exponentes de este desarrollo. Actores públicos y privados en diferentes jurisdicciones han adelantado esfuerzos para que los pagos digitales sean cada vez más eficientes, transparentes, seguros y asequibles.

La literatura indica que la adopción de pagos digitales aporta al desarrollo económico. Un estudio reciente del Banco de Pagos Internacionales (2023) resalta que un incremento de un punto porcentual en el uso de pagos digitales está asociado con: i) un incremento de 0,04 puntos porcentuales en la productividad total de los factores, ii) un incremento de 0,10 puntos porcentuales en el PIB per cápita, y iii) una reducción de 0,06 puntos porcentuales en la participación del empleo informal (Aguilar et al, 2023). Estos efectos se derivan del uso de la información transaccional para fomentar el acceso al crédito, la formalización de los comercios y la inclusión financiera.

A pesar de los beneficios mencionados, el efectivo sigue siendo el instrumento de pago preferido en Colombia¹. La encuesta más reciente del Banco de la República (2022), indica que el 78,4% del total de los pagos habituales en el país se realizan en efectivo. Las transacciones digitales en el país, aunque han alcanzado niveles de 36 operaciones por persona al año, se comparan negativamente con los niveles de transaccionalidad en economías avanzadas en las que cada persona realiza más de 200 transacciones digitales al año (Banco de la República, 2023)². Estas cifras reflejan un espacio importante para incrementar la adopción de los pagos digitales a través de diferentes iniciativas públicas y privadas.

Desde el sector público, el Banco de la República ha liderado el análisis, diseño e implementación de un Sistema de Pagos Inmediatos e Interoperable para el país. Estos esfuerzos se han materializado en múltiples disposiciones normativas como el artículo 104 del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, la Resolución Externa 6 de 2023 y la Circular Reglamentaria Externa DSP-465 de 2024 que, en su conjunto, establecen normas para garantizar la interoperabilidad en los Sistemas de Pago de Bajo Valor Inmediato (SPBVI). Adicionalmente, el Banco de la República avanza en la creación de un SPBVI que promueva la competencia, acceso y calidad en la prestación de dichos servicios.

¹ Resultados de la encuesta de percepción sobre el uso de los instrumentos para los pagos habituales en Colombia del Banco de la República (2022).

² De acuerdo con cifras publicadas por el Banco de la República a 2021, la transaccionalidad en países como Suecia, Alemania, Bélgica y Corea del Sur ascienden a 229, 228, 213 y 207 operaciones per cápita.

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

A pesar de lo anterior, es necesario promover ajustes normativos que fomenten el desarrollo del ecosistema de pagos digitales en un marco de seguridad y estabilidad. En el mercado subsisten retos para consolidar un sistema de pagos inmediatos e interoperables, así como la necesidad de contar con instancias de discusión entre actores del ecosistema sobre aspectos que no necesariamente involucran pagos inmediatos. Estos retos son aún mayores en actores de la economía solidaria como las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC).

Considerando lo anterior, el presente documento se divide en seis secciones adicionales a esta introducción. La primera plantea un ajuste a la definición normativa de sistemas de pago frente a cuestionamientos asociados a la viabilidad de esquemas bilaterales de compensación y liquidación. La segunda resalta la necesidad de que las Entidades Administradoras de SPBV (EASPBV) que utilizan la infraestructura de un establecimiento de crédito en su proceso de liquidación cuenten con planes de contingencia y continuidad de negocio que consideren la eventual interrupción de dicho servicio. La tercera sección aborda la homologación regulatoria de las órdenes de pago y transferencias de fondos inter-entidad e intra-entidad. La cuarta sección aborda el deber de prestar servicios de pagos inmediatos e interoperables por parte las entidades emisoras con mayor número de cuentas transaccionales activas en el sistema. La quinta propone la creación de un Consejo Nacional de Pagos; y la sexta plantea múltiples ajustes normativos orientados a promover la transaccionalidad en las CAC.

2. Definición de sistema de pago

El marco normativo en Colombia establece que un sistema de pagos es considerado como tal cuando en él participan **tres (3) o más** instituciones financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) o CAC vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria (SES)³. Este criterio de clasificación por número de participantes fue introducido hace diecinueve años al marco regulatorio,

³ Numeral 21 del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010.

a través del Decreto 1400 de 2005. Sus disposiciones se alineaban con la Directiva 98/26/CE de la Unión Europea⁴ y tenían como objetivo identificar las EASPBV que serían objeto de inspección, vigilancia y control de la entonces Superintendencia Bancaria.

La definición local de “sistema de pago” ha quedado rezagada conforme a la evolución y actualización en el tiempo de los estándares internacionales. De acuerdo con el Banco de Pagos Internacionales (BIS) y la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO) “*Un sistema de pago (PS) es un conjunto de instrumentos, procedimientos y reglas para la transferencia de fondos **entre dos o más participantes**; el sistema comprende a los participantes y a la entidad que gestiona el mecanismo*” (énfasis fuera de texto original)⁵. Por su parte, jurisdicciones como la del Reino Unido prescinden del número de participantes como un criterio diferenciador al indicar que un sistema de pagos es todo aquel administrado por una o más entidades en desarrollo de su actividad comercial con el objetivo de permitir la transferencia de fondos entre personas⁶.

Diversos actores han resaltado la necesidad de ajustar la definición local de *sistema de pago* a la luz de los estándares internacionales. Desde su perspectiva, esta divergencia habilita la existencia de acuerdos bilaterales para el procesamiento de órdenes de pago y transferencias de fondos sin tener que pasar por un SPBV. Según estos actores, los acuerdos bilaterales generarían arbitrajes regulatorios dado que, al no constituirse como un *sistema de pago*, no estarían sujetos a la regulación aplicable a los SPBV que ha expedido el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) y la SFC.

Asimismo, sus argumentos indican que la eventual existencia de acuerdos bilaterales fragmentaría el ecosistema de pagos y atentaría contra los objetivos de estandarización e interoperabilidad que adelanta el Banco de la República. En particular, se resalta que los acuerdos bilaterales profundizarían los llamados “jardines cerrados”, que generan barreras a la entrada de nuevos competidores y reducen el número de operaciones procesadas a través de los SPBV.

La discusión frente a las iniciativas de procesamiento bilateral resulta más relevante al considerar la concentración de operaciones monetarias por entidad emisora y la magnitud de las operaciones de pago “intra-entidad” que actualmente no pasan por un SPBV. Frente al primer punto, según cifras de la SFC a septiembre de 2023, el 91% de las operaciones monetarias fueron iniciadas desde 5 de los 50 establecimientos de crédito (EC) y Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos

⁴ De acuerdo con la Directiva 98/26/CE del Parlamento Europeo y su Consejo del 19 de mayo de 1998 sobre la firmeza de la liquidación en los sistemas de pagos, se entendía por sistema “*un acuerdo formal **entre 3 o más participantes**, sin tener en cuenta un posible agente de liquidación, una posible contraparte central, una posible cámara de compensación o un posible participante indirecto, con normas comunes y disposiciones normalizadas para la ejecución de órdenes de transferencia entre los participantes*” (negrilla y subrayado fuera de texto).

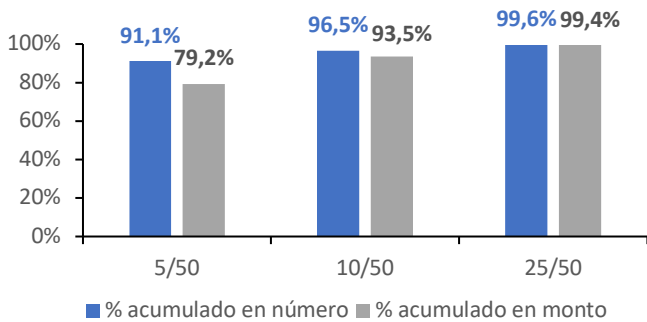
⁵ Principios aplicables a las Infraestructuras del Mercado Financiero (BIS e IOSCO, 2012).

⁶ Inciso primero del numeral 41 de la *Financial Services (Banking Reform) Act 2013*.

electrónicos (SEDPE) (ver gráfica 1). Frente al segundo, según cifras del Banco de la República, el 82% de las transferencias electrónicas efectuadas en 2022 se realizaron entre clientes de una misma entidad financiera, es decir, sin tener que pasar por un SPBV (ver gráfica 2).

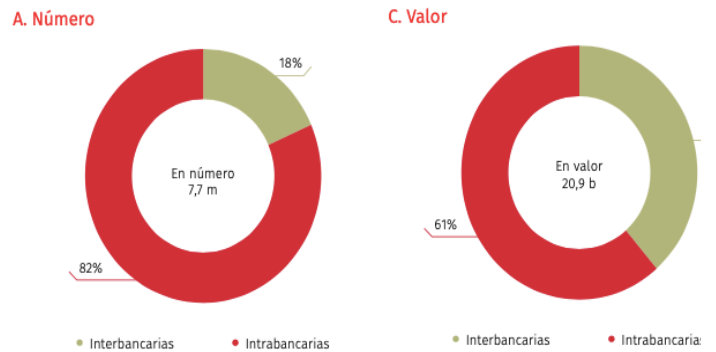
Esta información es concordante con el hecho de que, a junio de 2023, el 93,7% de los depósitos de bajo monto activos estaban concentrados en 3 entidades financieras (dos bancos y una SEDPE) de diferente grupo empresarial.

Gráfica 1. Concentración de operaciones monetarias de los EC y SEDPE. Acumulado enero – septiembre 2023



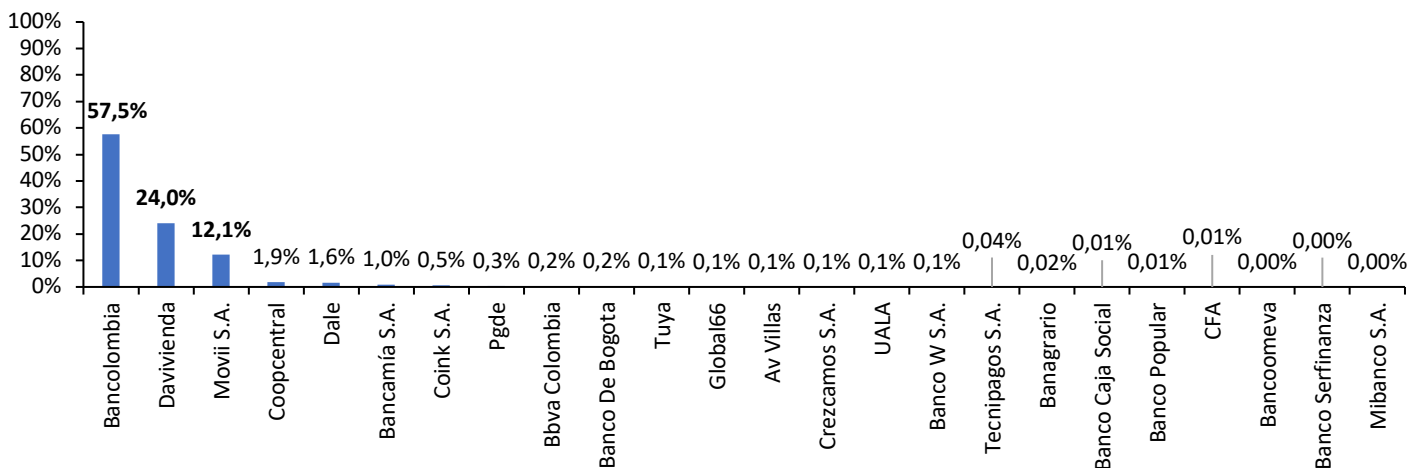
Fuente: SFC

Gráfica 2. Distribución del promedio diario de las transferencias electrónicas realizadas en 2022.



Fuente: Banco de la República

Gráfica 3. Concentración de depósitos de bajo monto activos por entidad a junio de 2023



Fuente: Banca de la Oportunidades & SFC

Considerando lo anterior, el proyecto de decreto propone ajustar la definición de “sistema de pago” establecida en el numeral 21 del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 indicando que un sistema de pago será considerado como tal cuando en el actúen, en calidad de participantes, dos o más entidades financieras vigiladas

por la SFC o CAC vigiladas por la SES. Este ajuste busca mitigar potenciales arbitrajes regulatorios, riesgos de fragmentación en el ecosistema de pagos y resguardar los esfuerzos adelantados en materia de interoperabilidad⁷.

3. Liquidación en Establecimiento de Crédito

Un elemento fundamental de todo sistema de pagos es la infraestructura que soporta las cuentas de depósito para liquidar las posiciones resultantes del proceso de compensación. En Colombia, el marco normativo permite que este proceso se realice en cuentas de depósito en el Banco de la República o en cuentas corrientes o de ahorros en un establecimiento de crédito⁸. Actualmente, seis EASPBV liquidan utilizando el sistema de Servicios Electrónicos del Banco de la República (SEBRA), ya sea a través de una Cuenta Única de Depósito (CUD) a nombre propio o a nombre de un establecimiento bancario⁹. Por su parte, una EASPBV opera un esquema dual utilizando la infraestructura de un establecimiento bancario para liquidar las operaciones intra-SPBVI y la del Banco de la República para liquidar las operaciones inter-SPBVI (ver gráfica 4)^{10 11}.

Gráfica 4. Distribución de SPBV por infraestructura utilizada para el proceso de liquidación.

⁷ Como destaca CGAP (2016) la interoperabilidad bien lograda favorece para mejorar la inclusión financiera a largo plazo al facilitar a más personas la realización de pagos digitales y persigue el logro del equilibrio entre la competencia y la coordinación.

⁸ Numeral 12 del artículo 2.17.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010.

⁹ El SPBV administrado por Redeban utiliza la cuenta CUD de Bancolombia en el Banco de la República para liquidar las posiciones resultantes del proceso de compensación. Por su parte, Visa Colombia Support Services utiliza la cuenta de Citibank en el CUD, quién actúa como agente liquidador en nombre del SPBV.

¹⁰ El SPBV administrado por Visionamos utiliza la infraestructura de cuentas de depósito del Banco Coopcentral para liquidar las operaciones que se procesan al interior de sus sistemas; y utiliza la cuenta CUD del Banco Coopcentral en el Banco de la República para procesar las operaciones que involucran entidades que hacen parte de otro SPBV.

¹¹ Operaciones Inter-SPBVI hace referencia a las operaciones realizadas entre participantes de diferentes SPBVI para procesar órdenes de pago y/o transferencia de fondos inmediatas. Por su parte, las operaciones intra-SPBVI corresponden a operaciones realizadas entre participantes de un mismo SPBVI.



Fuente: URF con base en reglamentos de los SPBV

Diversos actores han resaltado que la liquidación en un establecimiento de crédito representa un riesgo para la estabilidad del sistema de pagos, dado que expone su infraestructura a riesgos ajenos al sistema. En particular, la exposición natural de un establecimiento de crédito a los riesgos de crédito, mercado y liquidez, derivados de su actividad de intermediación, hace que la infraestructura del sistema de pagos pueda verse suspendida por un eventual proceso de toma de posesión o liquidación.

Este riesgo de interrupción puede tener efectos sistémicos dependiendo del tamaño del SPBV, medido en términos de número y valor de las transacciones, y el mercado que éste atienda. Un ejemplo de este riesgo se encuentra en el SPBV administrado por Visionamos que liquida sus operaciones intra-SPBV en el Banco Coopcentral. Una eventual toma de posesión o liquidación de dicho banco afectaría la infraestructura de liquidación que utilizan más de 160 entidades del subsector solidario de ahorro y crédito para procesar las órdenes de pago y transferencias de fondos de sus asociados. De acuerdo con Visionamos, en la Red Coopcentral participan cerca de 660 mil usuarios, que en el año 2022 realizaron 9,5 millones de operaciones monetarias por un valor total de \$5,6 billones de pesos.

Una situación similar, se presentaría en caso de una toma de posesión o liquidación de aquellos bancos que son titulares de la cuenta CUD que utiliza un EASPBV para realizar su proceso de liquidación. Este es el caso de Redeban y Visa, quienes utilizan la cuenta CUD de Bancolombia y Citibank, respectivamente, para liquidar las posiciones resultantes del proceso de compensación.

Considerando lo anterior, diversos bancos centrales que adelantan iniciativas de pagos inmediatos han establecido que los procesos de compensación y liquidación deben adelantarse utilizando exclusivamente cuentas de depósito en el banco

central¹². Esta práctica internacional fue adoptada por la JDBR, la cual estableció en el artículo 15 de la Resolución Externa (RE) 6 de 2023 que la liquidación de las órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas se debe ejecutar exclusivamente en cuentas de depósito en el Banco de la República.

Frente a esta discusión, los estándares internacionales definidos por BIS e IOSCO (2012) indican que, siempre que sea posible, la liquidación monetaria de un SPBV debería realizarse utilizando cuentas del Banco Central¹³. En caso de que los participantes del sistema no cuenten con acceso al banco central, dichas autoridades encuentran plausible realizar el proceso de liquidación utilizando la infraestructura de un establecimiento bancario, siempre y cuando, éste cumpla con estrictos criterios de gestión de riesgos. En particular, BIS e ISOCO (2012) establecen que:

"Si una FMI¹⁴ realiza sus liquidaciones monetarias con dinero de bancos comerciales, deberá vigilar, gestionar y limitar sus riesgos de crédito y liquidez respecto a los bancos comerciales liquidadores. En particular, una FMI deberá establecer y vigilar el cumplimiento, por parte de sus bancos liquidadores, de criterios estrictos que tengan en cuenta, entre otros aspectos, su reglamentación y supervisión, solvencia, capitalización, acceso a liquidez y fiabilidad operativa. Una FMI deberá vigilar y gestionar además la concentración de exposiciones crediticias y de liquidez a sus bancos liquidadores comerciales"

Respecto a lo anterior, como evidencia el Libro primero de la Parte segunda del Decreto 2555 de 2010 y la Circular Básica Contable y Financiera de la SFC, es necesario resaltar que los bancos en Colombia ya cuentan con un marco normativo robusto que propende por una gestión integral de riesgos. Asimismo, la normativa actual ya exige que las EASPBV cuenten con sistemas de riesgos inherentes a su actividad, incluyendo planes de contingencia para garantizar la continuidad de su operación¹⁵; y exige que sus reglamentos indiquen los modelos y procedimientos definidos para la gestión de dichos riesgos¹⁶.

Sin perjuicio de lo anterior y con el objetivo de fortalecer la resiliencia y estabilidad de los SPBV, se encuentra necesario establecer de manera explícita que las EASPBV que utilicen parcial o totalmente la infraestructura de un establecimiento de crédito para realizar su proceso de liquidación deberán contar con un plan de contingencia que les permita garantizar la continuidad de sus operaciones en caso de una eventual interrupción de dicho servicio.

¹² E.g. PIX en Brasil y RIX-INST de Suecia.

¹³ Principio 9. Liquidación en Dinero.

¹⁴ Infraestructura del Mercado Financiero, por sus siglas en inglés.

¹⁵ Numeral 5 del artículo 2.17.2.1.5 del Decreto 2555 de 2010.

¹⁶ Numeral 12 del artículo 2.17.2.1.12 del Decreto 2555 de 2010.

4. Homologación regulatoria de las órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas inter-entidad e intra-entidad.

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

Las transacciones inter-entidad e intra-entidad también se diferencian en los actores necesarios para su procesamiento. Mientras la compensación y liquidación de las operaciones inter-entidad requiere de la participación de una EASPBV¹⁷, el procesamiento de las operaciones intra-entidad no. Este proceso, por lo general, lo realiza internamente cada entidad emisora a través de movimientos contables entre las cuentas de depósito de sus clientes¹⁸.

Al no tener que cursar por un SPBV, ni pasar por un proceso de compensación con otras entidades financieras, las operaciones intra-entidad se procesan internamente en tiempo real, es decir, como un pago inmediato. No obstante, a pesar de su naturaleza inmediata, las operaciones intra-entidad no se encuentran sujetas al mismo marco normativo que las operaciones inter-entidad inmediatas.

Esta diferencia se deriva del alcance del artículo 104 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, que no incluye operaciones intra-entidad y materializa un arbitraje regulatorio al generar un tratamiento diferencial para actividades de la misma naturaleza económica.

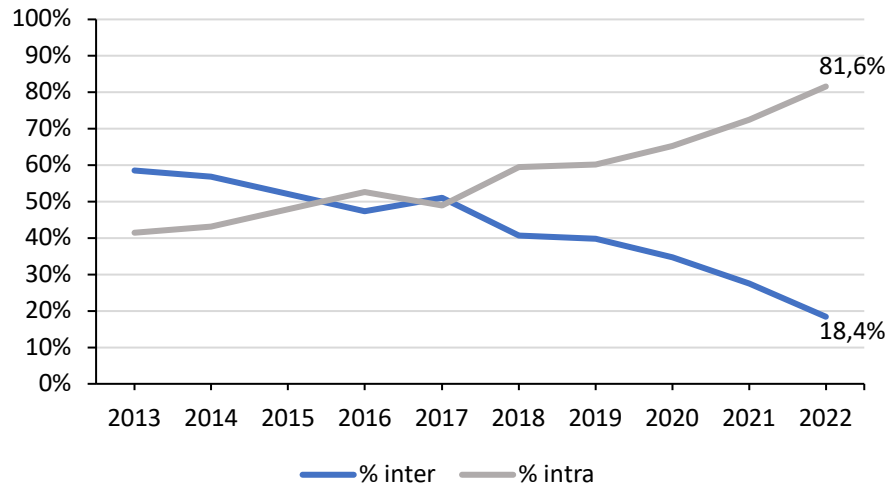
Este arbitraje regulatorio toma mayor relevancia al considerar que en Colombia, actualmente, predominan las operaciones intra-entidad. Según las cifras del Banco de la República (2023), 8 de cada 10 transacciones electrónicas se realizan entre usuarios de la misma entidad emisora (ver gráfica 5). Esta distribución se ha consolidado en los últimos años, en línea con el mayor uso de canales digitales para realizar pagos y transferencias¹⁹ y con el crecimiento transaccional de las billeteras digitales en ecosistemas cerrados (ver gráfica 6).

¹⁷ Numeral 22 del artículo 2.17.1.1.1. del Decreto 2555 de 2010.

¹⁸ Aunque el procesamiento de las operaciones intra-entidad no requiere necesariamente de una EASPBV, algunas entidades financieras acuden a ellas para realizar dicho proceso, dado que no cuentan con los desarrollos tecnológicos internos para realizarlo directamente.

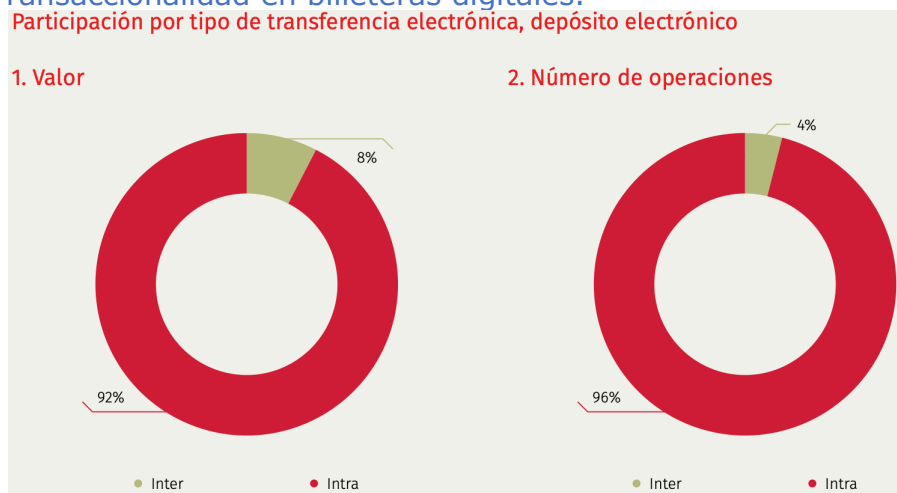
¹⁹ La tasa de adopción de las transacciones electrónicas en Colombia ha aumentado en los últimos años, pasando de 5 transacciones por persona al año en 2014 a 36 transacciones por persona al año en 2022 (Banco de la República, 2023).

Gráfica 5. Distribución de las transacciones electrónicas entre operaciones inter-entidad e intra-entidad.



Fuente: URF con cifras del Banco de la República

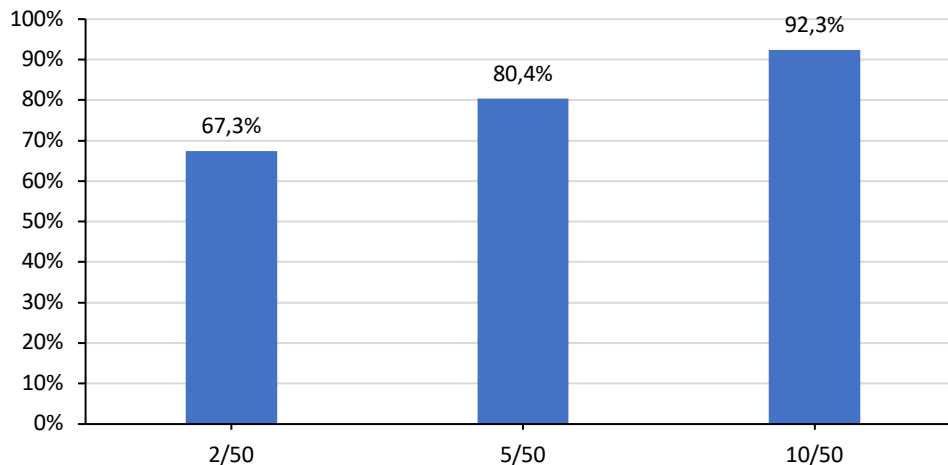
Gráfica 6. Transaccionalidad en billeteras digitales.



Fuente: Banco de la República (2023)

La predominancia de las operaciones intra-entidad también ha sido un resultado natural de la concentración del sistema. A cierre de 2023, 5 de 50 entidades emisoras capturaban el 80,4% del total de las cuentas de ahorro, depósitos de bajo monto, depósitos de bajo monto inclusivos y depósitos ordinarios (ver gráfica 7). Estas cifras, en línea con análisis previos adelantados por la URF con el apoyo de Marulanda Consultores (2021), reflejan que el dinamismo del ecosistema de pagos digitales se ha dado en un entorno con bajos niveles de interoperabilidad.

Gráfica 7. Concentración de productos transaccionales activos por número de entidades



Fuente: Elaboración URF con cifras de la SFC

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

Adicionalmente, a pesar de los avances derivados de la implementación del Decreto 1692 de 2020, persisten prácticas de mercado que desestimulan y limitan la transaccionalidad entre clientes de distintas entidades emisoras. En particular, prácticas como el cobro de la denominada “comisión de infidelidad”, que implica el cobro de una tarifa que oscila entre los \$7.000 a \$9.000 pesos por hacer transferencias a otras entidades emisoras, promueve la existencia de jardines cerrados y limita los esfuerzos por promover la interoperabilidad.

Considerando lo anterior, y teniendo en cuenta que las facultades otorgadas al Gobierno nacional en materia de pagos²⁰ se complementan con las facultades otorgadas a la JDDB²¹, el proyecto de decreto propone múltiples disposiciones que buscan homologar el tratamiento regulatorio de las órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas inter-entidad e intra-entidad. Asimismo, estas disposiciones buscan promover un ecosistema de pagos seguro, eficiente e interoperable que contribuya a la inclusión financiera, a la competitividad de los mercados y al crecimiento económico.

²⁰ Literal j del numeral 1 del artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

²¹ Artículo 104 de la Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026.

En primer lugar, es necesario que la regulación reconozca que en el mercado existen operaciones que cumplen con la misma función económica, que comparten las mismas características básicas y que, por lo tanto, deben recibir el mismo tratamiento regulatorio. Los estándares definidos por la JDBR promueven esquemas de usabilidad y experiencia del cliente que deben aplicar de manera indistinta para todas las operaciones que cumplan los criterios de inmediatez definidos en la regulación. Lo anterior, en la medida en que favorecen la adopción e incorporación de los pagos digitales en la cotidianidad de la población.

Por este motivo, los aspectos regulatorios aplicables a las órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas inter-entidad en materia de experiencia del cliente, tales como tecnologías de acceso, facilidades para el inicio de operaciones, mensajes de notificación, enmascaramiento de la identidad del beneficiario, entre otros aspectos, deben replicarse en las normas aplicables a las órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas intra-entidad.

En segundo lugar, resulta fundamental que la regulación de las operaciones intra-entidad reconozca la finalidad y la utilidad de las denominadas "llaves", como mecanismo de identificación y tecnología de acceso para iniciar y recibir pagos. Este reconocimiento permitirá que los clientes de las entidades emisoras usen el esquema de llaves para iniciar y recibir órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas inter-entidad e intra-entidad.

Para cumplir este propósito la propuesta regulatoria establece que las entidades emisoras deberán: (i) desarrollar esquemas que permitan la usabilidad de las tecnologías de acceso de las que trata artículo 9 de la RE No. 6 de 2023 de la JDBR en órdenes de pago o transferencias de fondos intra-entidad; y, (ii) habilitar la prestación de órdenes de pago o transferencias de fondos intra-entidad en las funcionalidades de acceso identificadas con el Sello del que trata el artículo 18 de la RE No. 6 de 2023 de la JDBR.

Por otro lado, en línea con el artículo 5 de la RE No. 6 de 2023 que prohibió imponer tratamientos diferenciales que conduzcan a prácticas discriminatorias entre operaciones intra-SPBVI e inter-SPBVI, el presente proyecto de decreto establece que las entidades emisoras deben abstenerse de imponer arbitrariamente tratos discriminatorios que desincentiven el uso de las operaciones inter-entidad.

Igualmente, se estima necesario que las entidades emisoras adopten en sus operaciones intra-entidad los procedimientos para la atención de fraudes, errores y peticiones, quejas y reclamos y algunas obligaciones previstas en el artículo 6 de la RE No. 6 de 2023. Lo anterior, con el objetivo de promover la confianza, la adopción y el uso de los medios de pago digitales en el país.

En este mismo sentido, y considerando la relevancia sistémica que representan las principales entidades emisoras en el ecosistema de pagos, el proyecto de decreto establece que estas entidades deberán incluir en su plan de continuidad del negocio lineamientos orientados a mitigar el riesgo de interrupción en la prestación de sus servicios de pago. Este requisito únicamente sería aplicable a las entidades emisoras que cuenten con más de 5.000.000 de productos transaccionales activos, como lo son las cuentas de ahorro, los depósitos de bajo monto, los depósitos de bajo monto inclusivos y los depósitos ordinarios. Con base en las cifras reportadas a la SFC a través del Formato 534 "Uso de productos y servicios financieros" y publicadas en el reporte de Inclusión Financiera en el portal de datos abiertos²², este umbral únicamente vincularía a dos entidades financieras y beneficiara a los usuarios del 67,34% de las cuentas transaccionales activas en el país.

Finalmente, reconociendo que los avances regulatorios tendientes a dotar de mayor transparencia al mercado han resultado insuficientes, el proyecto de decreto propone actualizar algunas disposiciones normativas para mejorar la disponibilidad de estadísticas públicas que permitan hacer un seguimiento de los medios de pago, canales y transacciones que se dan en el ecosistema de pagos.

5. Deber de prestar servicios de pago inmediatos e interoperables

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

El hecho de que la participación en este sistema sea voluntaria implica que las entidades que concentran el mayor número de cuentas transaccionales en el país pueden decidir no participar. Si estas entidades no participan no se materializarían los beneficios descritos para el consumidor financiero, ni se aprovecharían los esfuerzos que adelantan entidades públicas y privadas para consolidar un ecosistema de pagos inmediatos e interoperado.

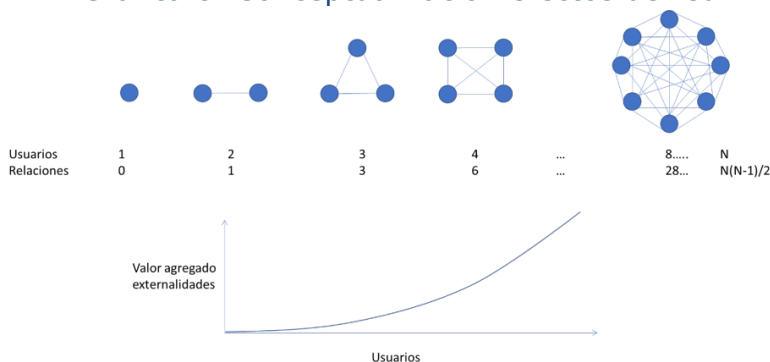
²² https://www.datos.gov.co/Econom-a-y-Finanzas/Inclusi-n-Financiera/ptgf-ywrb/about_data

Para aprovechar plenamente esos esfuerzos y beneficios es crucial lograr una amplia participación de las entidades emisoras en el ecosistema de pagos inmediato e interoperable²³. Por este motivo, con el fin de que dicha actividad beneficie al interés público, en esta sección se desarrolla una propuesta para que las entidades emisoras que superen un umbral presten los servicios de órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatos e interoperables.

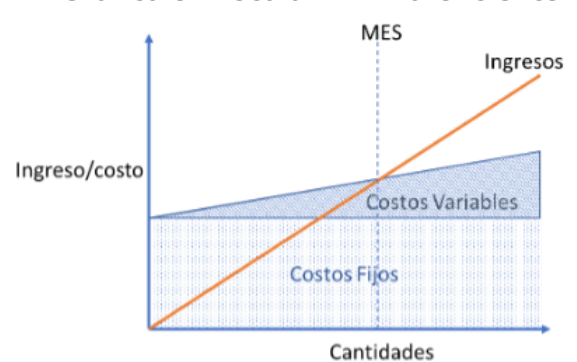
Los sistemas de pago se caracterizan por exhibir economías de escala y efectos de red²⁴. Las economías de escala se presentan cuando la oferta de un bien o un servicio requiere de un costo fijo inicial elevado y sus costos por unidad se reducen a medida que aumenta el volumen de la operación. Por su parte, los efectos de red comprenden aquellos escenarios en los cuales el beneficio que percibe un usuario por participar en la red depende del tamaño de ésta.

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

Gráfica 8. Conceptualización efectos de red



Gráfica 9. Escala mínima eficiente



Fuente: Unión Temporal Garrigues – SAI

Estas dinámicas ponen en riesgo la entrada en operación y el potencial desarrollo de nuevos sistemas de pago. Los potenciales participantes pueden decidir no realizar la inversión requerida para participar en el sistema si éste no cuenta con la escala mínima necesaria para recuperar su inversión. No obstante, el sistema no logrará alcanzar la escala mínima requerida si los participantes no cuentan con la voluntad

²³ La propuesta que se realiza no implica la conexión a algún SPBVI en específico.

²⁴ Gowrisankaran & Stavins (2004).

para ser los primeros en participar. Esto corresponde a una fallada de mercado. Una vez sobrepasado este umbral, la demanda continuará aumentando en un círculo virtuoso hasta que culmina en el establecimiento de una red amplia y consolidada.

Para superar esta falla de mercado y garantizar que las personas perciban los beneficios de un sistema de pagos inmediato e interoperado, diversas jurisdicciones que han enfrentado este mismo dilema han optado por una intervención regulatoria que ha resultado eficaz. Este es el caso de Brasil con su sistema PIX y el caso de la Unión Europea con el denominado "SEPA Credit Transfer Instant Scheme" (por sus siglas en inglés). Estas jurisdicciones han requerido que las entidades que prestan servicios de pagos ofrezcan a sus usuarios acceso al sistema de pagos inmediato e interoperado para que así, el avance y las ventajas que supone la existencia de dicho sistema se materialicen.

En el caso de Brasil, la participación en el sistema de pagos inmediatos "PIX" es obligatoria para las instituciones financieras y las instituciones de pago con más de 500.000 cuentas de clientes activas, incluidas las cuentas corrientes, las cuentas de ahorro y las cuentas de pago prepagadas²⁵. Según el BIS (2022), la obligatoriedad es uno de los factores que explica el éxito de PIX, dado que generó la escala mínima suficiente para que el sistema tuviera tracción. La intervención obligó a 36 entidades financieras a participar y generó los incentivos para que otras 737 entidades de menor tamaño se vincularan de manera voluntaria.

En la exposición de motivos de la medida adoptada en Brasil se argumentó que el objetivo de la participación obligatoria era aumentar la oferta de pagos inmediatos e interoperados a la mayor cantidad de usuarios posible²⁶. Igualmente, concluyó que esta obligatoriedad mitiga el riesgo de creación o consolidación de esquemas cerrados que generan ineficiencias y costos innecesarios al sistema de pagos en su conjunto. Estos esquemas perjudican el logro del objetivo público que motivó la actuación del Banco Central de Brasil²⁷.

En el caso de la Unión Europea, la propuesta de obligatoriedad tuvo el propósito de aumentar la oferta de pagos instantáneos en euros (Comisión de la Unión Europea, 2022). El Consejo explicó que obligar a la mayoría de los prestadores de servicios de pago a ofrecer transferencias inmediatas e interoperadas permite superar la falla de mercado que supone los efectos de red y hace de éste un servicio ampliamente disponible para los usuarios.

Considerando lo anterior y teniendo en cuenta la concentración de mercado en el sistema financiero colombiano, el proyecto de decreto que acompaña este documento propone que aquellas entidades emisoras que cuenten con más de 2.500.000 de

²⁵ Artículo 3 de la Resolución 1 del 12 de agosto de 2020 del Banco Central de Brasil.

²⁶ Circular No. 3.985/20, que fue formalizada en el Voto 32/2020-BCB, del 12 de febrero de 2020 (BCB, 2020b)

²⁷ Punto 3 del Voto 271/2018 - BCB, del 20 de diciembre de 2018." (BCB, 2020b).

cuentas de depósito a la vista activas²⁸ presten servicios de pago y transferencias de fondos inmediatas e interoperadas.

La anterior propuesta se sustenta, especialmente, en la obtención de los siguientes beneficios:

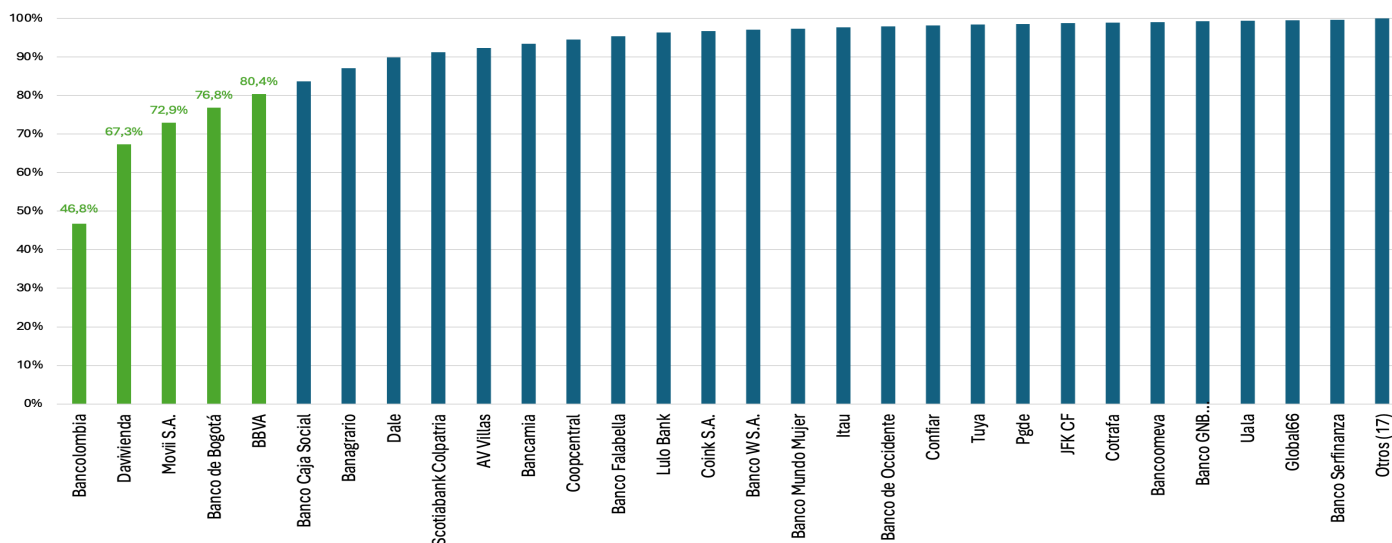
1. Que las entidades que por su tamaño reúnen una gran cantidad de cuentas de depósito apalanquen la generación de una escala mínima eficiente para que el ecosistema de pagos inmediatos e interoperados logre consolidar su operación.
2. Que la participación de las entidades emisoras que reúnen una gran cantidad de cuentas de depósito incentive a las entidades emisoras de menor tamaño a ofrecer servicios de pagos inmediatos e interoperados a sus usuarios.
3. Que los usuarios del sistema financiero puedan realizar órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas entre sí, independientemente de la entidad emisora a la que se encuentren vinculados.

El umbral propuesto vincula el 80,36% de las cuentas de depósito a la vista activas en ecosistema de pagos inmediatos e interoperados, las cuales se concentran en 5 entidades emisoras (ver gráfica 10). Esta iniciativa beneficia a la mayoría de los clientes de cuentas transaccionales activas y genera incentivos para que las demás entidades presten dicho servicio a sus usuarios. Lo anterior en cumplimiento del objetivo de intervención establecido en el literal b. del artículo 46 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF)²⁹.

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

²⁸ Conforme a lo establecido en el instructivo del Formato 534 “Uso de productos y servicios financieros” de la Superintendencia Financiera de Colombia, los productos de depósito a la vista se considerarán como activos cuando hayan sido utilizados para realizar una operación monetaria en los últimos seis (6) meses.

²⁹ “[...] b. Que en el funcionamiento de tales actividades se tutelen adecuadamente los intereses de los usuarios de los servicios ofrecidos por las entidades objeto de intervención y, preferentemente, el de ahorradores, depositantes, asegurados e inversionistas[...].”



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

Fuente: URF con datos SFC

Análisis de la propuesta de cara a la intervención del Estado y la libertad de empresa

La actividad financiera es de interés público de acuerdo con lo establecido en el artículo 335 de la Constitución Política. Esto implica que la actividad financiera es objeto de intervención del Estado en aquellos eventos en los que se identifique una falla de mercado. De acuerdo con la Corte Constitucional, el propósito de la intervención del Estado es garantizar la confianza del público en el sistema financiero, el pleno empleo de las fuerzas económicas, la libre competencia de los concurrentes al mercado y la promoción de la calidad de vida de los habitantes^{30,31}.

Para efecto de establecer si una intervención es legítima, la Corte Constitucional estableció que es necesario evaluar los siguientes aspectos³²: (i) si la intervención persigue una finalidad permitida por el ordenamiento constitucional; (ii) si la intervención es adecuada para cumplir el fin propuesto; y (iii) si hay proporcionalidad entre la intervención y el fin propuesto. A continuación, se analiza cada uno de dichos criterios frente a la propuesta de este acápite.

³⁰ Artículos 334 y 335 de la Constitución Política en concordancia con el literal d de su artículo 150.

³¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. doce (12) de octubre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 20564. (C.P. Julio Roberto Piza).

³² En Sentencia C-333 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

La Constitución Política estableció que es facultad del Presidente de la República intervenir la actividad financiera³³ y facultó al Congreso de la República para dictar normas generales (leyes marco) que señalen los objetivos y criterios a los que sujetará el Gobierno para intervenir esta actividad. En el caso de la actividad financiera estos objetivos y criterios se establecieron en los artículos 46 y 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (en adelante “EOSF”) y en el artículo 1 de la Ley 964 de 2005³⁴.

La intervención propuesta se sustenta en la facultad del Gobierno nacional establecida en el literal j. del numeral 1º del artículo 48 del EOSF³⁵ y tiene la finalidad de promover la adopción de pagos digitales en la economía. Esta propuesta se alinea, a su vez, con los objetivos de intervención establecidos en los literales a.³⁶, b.³⁷, e.³⁸ y h.³⁹ del artículo 46 del EOSF.

La intervención propuesta cumple la finalidad de superar la falla de mercado causada por las economías de escala y los efectos de red del ecosistema de pagos, comoquiera que garantiza un volumen mínimo de participación que promueve la consolidación del sistema. Con esta propuesta se garantiza una escala mínima que permite a las entidades emisoras recuperar los costos asociados a su vinculación e incentiva a participar voluntariamente a aquellas que no están dentro del umbral propuesto

La medida es proporcional toda vez que, el deber de prestar el servicio de órdenes de pago y transferencias de fondos inmediatas e interoperadas se establece al menor número de entidades para incidir en la mayor cantidad de usuarios. En particular, la medida únicamente sería vinculante para 5 de 50 entidades emisoras que concentran, en términos agregados, el 80,4% del total de los productos de depósito a la vista activos en el país.

³³ Numeral 25 del Artículo 189 de la Constitución Política.

³⁴ Literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política.

³⁵ "Regular los sistemas de pago y las actividades vinculadas con este servicio que no sean competencia del Banco de la República. Esta facultad se ejercerá previo concepto de la Junta Directiva del Banco de la República, a fin de que este organismo pueda pronunciarse sobre la incidencia de la regulación en las políticas a su cargo. De igual forma, corresponde al Gobierno Nacional establecer las condiciones para que las entidades objeto de intervención desarrollen actividades de comercio electrónico y utilicen los mensajes de datos de que trata la Ley 527 de 1999;

³⁶ “a. Que el desarrollo de dichas actividades esté en concordancia con el interés público;”

³⁷ “b. Que en el funcionamiento de tales actividades se tutelen adecuadamente los intereses de los usuarios de los servicios ofrecidos por las entidades objeto de intervención y, preferentemente, el de ahorradores, depositantes, asegurados e inversionistas;”

³⁸ “e. Promover la libre competencia y la eficiencia por parte de las entidades que tengan por objeto desarrollar dichas actividades; “

³⁹ h. Que el sistema financiero tenga un marco regulatorio en el cual cada tipo de institución pueda competir con los demás bajo condiciones de equidad y equilibrio de acuerdo con la naturaleza propia de sus operaciones

Por otra parte, la propuesta de intervención responde a los mandatos constitucionales definidos en los artículos 334 y 335 de la Constitución Política y no desconoce el núcleo esencial del derecho a la libertad de empresa porque garantiza:

- (i) Un tratamiento igualitario y no discriminatorio entre empresarios o competidores en la misma posición, en la medida que a aquellas entidades que están dentro del umbral tendrán el mismo tratamiento y
- (ii) El derecho a concurrir al mercado o retirarse, toda vez que la propuesta no impide que las entidades emisoras que no estén dentro del umbral presten el servicio, ni limita la salida del mercado de aquellas entidades que no quieran seguir participando en éste;

Respecto a los derechos a la libertad de organización, a la libre iniciativa privada, a la creación de establecimientos de comercio según los requisitos de ley y el derecho a recibir un beneficio económico razonable, que también hacen parte del núcleo esencial del derecho a la libertad de empresa, es necesario señalar que el proyecto de decreto no contiene ninguna previsión que implique una interferencia del Estado en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y en los métodos de gestión de ésta; pues como se indicó, la intervención propuesta busca superar una falla de mercado y promover un entorno favorable para el desarrollo del ecosistema de pagos inmediato e interoperable.

En este sentido, la propuesta se sustenta en las facultades constitucionales y legales del Gobierno nacional para intervenir la actividad financiera, cumple con los requisitos establecidos por la Corte Constitucional para que una intervención se considere legítima, garantiza el núcleo esencial del derecho de la libertad de empresa y prioriza el interés público representado en los intereses de los usuarios del ecosistema de pagos.

6. Consejo Nacional de Pagos

Los sistemas de pago se caracterizan por un equilibrio complejo entre la cooperación y la competencia, y por desarrollarse en un entorno-cambiante e innovador. Por esta razón, diferentes entidades internacionales han resaltado que la gobernanza resulta crucial para diferentes propósitos, especialmente para: i) asegurar que los marcos legales y regulatorios se mantengan al día con las circunstancias cambiantes del ecosistema de pagos, ii) promover condiciones de mercado competitivas y, iii) abordar problemáticas de política surgidas de las estructuras y del desempeño del mercado, fomentando mejoras en sus estándares e infraestructuras.

En las Notas Técnicas del Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP) del Banco Mundial realizadas en los años 2012 y 2021, se identificó que Colombia necesita una instancia de cooperación público-privada para el ecosistema de pagos, refiriéndose específicamente a la existencia de un Consejo Nacional de pagos. Al revisar el objetivo de esta instancia, se observa que su propósito es servir como un foro permanente para el diálogo, la planificación y la toma de decisiones que involucran a todos los agentes y reguladores que influyen en el ecosistema de pagos (Banco Mundial, 2021).

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

De conformidad con lo anterior se han identificado diversas funciones o propósitos para el Consejo Nacional de Pagos propuesto, que incluyen, pero no se limitan a: i) realizar investigaciones y trabajos exploratorios y preparatorios para abordar los desafíos y las oportunidades dentro del ecosistema de pagos; ii) formular posiciones mediante discusiones con los agentes que operan en el ecosistema de pagos; iii) implementar y dar seguimiento a posiciones y decisiones comunes mediante un monitoreo regular; y iv) informar sobre las actividades llevadas a cabo y difundir las posiciones adoptadas.

Experiencia internacional

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

En primer lugar, se encuentran los esquemas que están regidos por una plenaria dirigida por un miembro del banco central. Este esquema se basa en una estructura con reglas que establecen los términos y condiciones para la elección de sus miembros, así como sus roles y responsabilidades. Comúnmente los integrantes de esta plenaria suelen ser los presidentes de las instituciones involucradas en el sistema de pagos, junto con miembros independientes que son profesionales con una buena

reputación dentro del ámbito de los sistemas de pagos. En estos esquemas, la plenaria es responsable de tomar decisiones y dar seguimiento a su implementación; así como de identificar necesidades y acordar acciones y prioridades, estableciendo grupos de trabajo y eligiendo a sus líderes.

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

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

Ahora, dentro de los esquemas observados también se encuentran aquellos que se organizan a través de grupos de trabajo, sea por mecanismos Ad Hoc o por estructuras permanentes dedicadas a ciertos temas del sistema de pagos, en los que hacen parte miembros de una plenaria. Estos grupos de trabajo preparan los análisis sobre problemas que bajo su concepto deben ser solucionados una vez se tengan resultados de los análisis realizados en estos grupos de trabajo.

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

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

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

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

Esquema gobernado por una plenaria	Esquema de Grupos de Trabajo	Esquema gobernado por una secretaría
<ul style="list-style-type: none"> • Dirigido por un presidente (gobernador del banco central / DG / miembro del consejo). • Opera bajo reglas formales que establecen los términos y condiciones para el nombramiento de sus miembros, y definen sus roles y responsabilidades. • Los miembros deben ser los directores ejecutivos de las instituciones miembro. • Los miembros también podrían incluir miembros independientes, seleccionados entre profesionales de reconocida reputación. • Responsable de tomar decisiones y asegurarse de que sean adoptadas y llevadas a cabo. • Identifica necesidades y acuerda acciones y prioridades a ser llevadas adelante (directamente o a través de un Comité Estratégico.) • Constituye Grupos de Trabajo y nombra a sus líderes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Podrían establecerse de manera ad-hoc o ser estructuras permanentes, dedicadas a áreas específicas. • Movilizan la experiencia técnica disponible entre los miembros del Consejo. • Preparan análisis sobre los problemas a abordar y las opciones técnicas disponibles para resolverlos. • Presentan los resultados al Consejo para su decisión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Compuesto por personal de la unidad (típicamente, departamento del sistema de pagos del banco central / división de política o supervisión). • Responsable del trabajo preparatorio para las reuniones (a nivel del Consejo y de los Grupos de Trabajo). • Elabora las decisiones del Consejo. • Coordina y facilita el trabajo de los Grupos de Trabajo. • Prepara y organiza ejercicios de consulta. • Redacta y circula informes de información. • Prepara la agenda. • Toma notas de las reuniones. • Monitorea el progreso del trabajo. <p>Apoya los esfuerzos de implementación.</p>

Opciones de esquema propuestas para Colombia

Atendiendo todo lo anteriormente establecido y siguiendo con la recomendación del FSAP, se concluye que Colombia necesita establecer un foro formal de cooperación público-privado para el ecosistema de pagos. De los esquemas revisados, se

encuentra que el más conveniente para el propósito que se busca es aquél conducido por una secretaría que establezca unos grupos de trabajo y sus miembros. Este foro será denominado "Consejo Nacional de Pagos" y sus características serán las siguientes:

- **Estructura, funcionamiento y roles**

El Consejo Nacional de Pagos será una instancia de carácter consultivo no vinculante que sirva como foro de discusión y diálogo entre los actores del ecosistema de pagos. Su objetivo será formular recomendaciones orientadas a promover el desarrollo del ecosistema de pagos en un ambiente de seguridad y estabilidad, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 21 de la RE No. 6 de 2023 y demás normas que lo modifiquen. De esta forma, el Consejo Nacional de Pagos estará dirigido y coordinado por una Secretaría Técnica y se compondrá por unos Grupos de Trabajo.

La Secretaría Técnica establecerá los grupos de trabajo, las temáticas que se discutirán en estos, la periodicidad de las reuniones y sus participantes. Esta Secretaría Técnica citará a los Grupos de Trabajo y preparará las reuniones. Una vez desarrolladas, esta secretaría recibiría las recomendaciones y estudios de los grupos de trabajo y los presentaría a consideración de las autoridades que correspondan para su consideración y análisis.

- **Naturaleza**

El Consejo Nacional de Pagos se propone como un sistema administrativo nacional de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 489 de 1998. Esta figura se elige por cuanto permite el dialogo público-privado entre los actores del ecosistema de pagos y brinda flexibilidad para discutir los retos y cambios constantes que lo caracterizan.

- **Composición**

El Consejo Nacional de Pagos estará conformado por las autoridades del sector público que tienen incidencia directa en el ecosistema de pagos y los actores del sector privado que participan en él. Por lo anterior, se propone que hagan parte esta instancia: (i) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (ii) el Banco de la República, (iii) la Superintendencia Financiera de Colombia, (iv) la Superintendencia de Industria y Comercio, (v) la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) y (vi) representantes del sector privado que participan en el ecosistema de pagos.

Podrán ser invitados a las sesiones del Consejo Nacional de Pagos otros funcionarios de entidades públicas y privadas.

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

- **Competencia**

Atendiendo lo establecido en el literal J. del artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero¹¹ la competencia del Consejo Nacional de Pagos abarca la discusión de asuntos del ecosistema de pagos que no sean competencia del Banco de la República. En este sentido, las funciones del Consejo Nacional de Pagos complementan las actividades desarrolladas en el marco del CIPI, establecido en el artículo 21 de la RE No. 6 de 2023 de la JDBR.

- **Funciones**

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

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

7. Transaccionalidad en las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC)

Desarrollar un sistema de pagos moderno y dinámico en el sector solidario que presta servicios de ahorro y crédito es fundamental para promover la inclusión financiera en las zonas más apartadas del país. Entre más fácil y barato sea realizar pagos electrónicos, los asociados del sector solidario enfrentarán menores costos de transacción, reducirán su dependencia del efectivo y generarán información transaccional que posteriormente les habilitará el acceso a nuevos productos y servicios financieros (URF, 2024).

En esta sección se plantean 5 ajustes normativos orientados a promover la consolidación de un sector solidario moderno, a la vanguardia en la prestación de servicios de pago y facilitador de la inclusión financiera. Estas propuestas son resultado del estudio denominado "Transaccionalidad en las Cooperativas de Ahorro

y Crédito” que publicó la URF el 1 de febrero de 2024 a comentarios del público y el 19 de marzo de 2024 en su versión final⁴⁰.

7.1. Reportes de información

El sector de las CAC no cuenta con información agregada que permita generar un adecuado entendimiento de su situación transaccional, su arquitectura y su desarrollo reciente. Esta situación se debe a que las CAC no cuentan con requisitos formales de reporte de información sobre las transacciones que realizan sus asociados a través de cada uno de sus canales de distribución. Las CAC tampoco reportan si se encuentran o no vinculadas a un SPBV, ni los servicios que de ellas obtienen.

La ausencia de esta información limita la capacidad propia de las entidades para diseñar planes de acción que les permita reaccionar oportunamente para atender las necesidades de sus asociados. Asimismo, su ausencia limita la capacidad de las instituciones públicas para diseñar políticas que promuevan y fomenten la participación del sector en los ecosistemas de pagos.

En el sector financiero tradicional, los EC, las SEDPE y las EASPBV remiten la información transaccional agregada de sus usuarios a la SFC⁴¹. Esta práctica le ha permitido a la SFC contar con una visión más comprensiva de las actividades que desarrollan sus entidades vigiladas, generar estudios del ecosistema de pagos y suministrar cifras agregadas que son de utilidad para la toma de decisiones de diferentes grupos de interés.

Considerando lo anterior, resulta indispensable que la SES requiera a las CAC reportes periódicos de información que le permitan contar con una visión clara, completa y oportuna de su ecosistema transaccional. Estos reportes deben incluir cifras sobre las operaciones monetarias realizadas a través de cada uno de los canales de distribución, así como información cualitativa sobre los canales de distribución ofrecidos, su conexión a SPBV y el alcance de los servicios de pago de cada entidad (intra-CAC, inter-CAC o Inter CAC-EC). En contraprestación al esfuerzo de reportería, la SES generaría estudios del ecosistema de pagos con la información recibida y publicaría cifras agregadas que sean de utilidad para los diferentes grupos de interés.

7.2. Autorización para realizar la actividad de adquirencia

El Libro 17 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 define la actividad de adquirencia como aquella consistente en: i) vincular comercios al SPBV, ii) suministrar a los comercios tecnologías de acceso que permitan el uso de instrumentos de pago, iii) procesar y tramitar órdenes de pago o transferencias de fondos iniciadas a través de las tecnologías de acceso, y iv) abonar al comercio o al agregador los recursos de las ventas realizadas a través de las tecnologías de acceso suministradas. El adquirente

⁴⁰ https://www.urf.gov.co/webcenter/portal/urf/pages_Normativa/decretos/estudiosdecretos2024

⁴¹ Esta información es remitida a través de los formatos 444, 412 y 413 de la SFC.

tiene además la responsabilidad de gestionar los ajustes derivados de un proceso de controversias, devoluciones, reclamaciones o contracargos y notificar al usuario la confirmación o rechazo de la transacción.

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

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

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

Esta barrera se superó con la expedición de los Decretos 626 y 627 de 2023 que, a través de la reglamentación del artículo 24 de la Ley 2069 de 2020, completó el marco normativo que habilitó la asociación de MiPymes a las cooperativas que ejercen actividad financiera. Bajo este nuevo escenario, y con el objetivo de potenciar la aceptación de pagos digitales en los comercios de la economía solidaria, se encuentra pertinente habilitar a las CAC para desarrollar la actividad de adquirencia. En todo caso, dados los requisitos tecnológicos y operativos requeridos para desarrollar esta actividad en condiciones de calidad y seguridad, la propuesta normativa únicamente se encuentra dirigida a las CAC de categoría plena, según la segmentación regulatoria definida en el Decreto 1068 de 2015.

7.3. Deber de prestar de servicios de órdenes de pago y transferencias de fondos.

Los SPBV integran transaccionalmente a entidades financieras a efectos de permitir que sus usuarios puedan realizar pagos y transferencias entre sí. En el caso particular

de las CAC, los SPBV permiten que los asociados de diferentes cooperativas puedan enviarse y recibir recursos, e incluso realizar transacciones con usuarios del sector financiero tradicional.

Cuando una CAC no se encuentra vinculada a un SPBV, directa o indirectamente, la capacidad de sus asociados para utilizar sus recursos a la vista se ve limitada. En particular, sus asociados únicamente podrían realizar transacciones electrónicas con asociados de su misma CAC y tendrían que acudir al efectivo para realizar operaciones monetarias con otros grupos de interés.

A diciembre de 2023, aproximadamente el 40% de las CAC que operaban en el país no se encontraban vinculadas a un SPBV. En consecuencia, cerca de 711 mil asociados del sector (20% del total) cuentan con limitaciones en el uso de sus recursos dado que no podían realizar transacciones electrónicas con usuarios o asociados de otras entidades financieras. Este grupo de 68 CAC no vinculadas a un SPBV es heterogéneo en términos de tamaño y capacidad operativa, y no necesariamente corresponde a las entidades más pequeñas (ver tabla 1).

Tabla 1. Caracterización de CAC que no se encuentran vinculadas a un SPBV.

Categoría regulatoria prevista ⁴²	# CAC no vinculadas a un SPBV por categoría	Rango de activos	# Empleados (promedio)	# Asociados (acumulado)
		CAC no vinculadas a un SPBV		
Plena	2 / 8	Entre \$1,2 y \$0,5 billones de pesos.	217	100.237
Intermedia	8 / 42	Entre \$259 mil y 115 mil millones de pesos.	113	311.255
Básica	58 / 122	Entre \$107 mil y 3 mil millones de pesos.	19	299.453

Fuente: URF con información SES

Considerando lo anterior, el Proyecto de Decreto requiere que las CAC de categoría plena e intermedia estén vinculadas a un SPBV a efectos de permitir que sus asociados puedan realizar transacciones con usuarios de otras entidades financieras. Esta vinculación brindará mayor libertad a sus asociados en el uso de sus recursos y promoverá la participación del sector en el ecosistema de pagos digitales. No obstante, considerando la heterogeneidad del sector en materia de capacidades y necesidades, la propuesta normativa establece requisitos diferenciales a partir de la categoría regulatoria de las cooperativas. Las CAC de categoría plena deberán permitir que sus asociados puedan realizar pagos y transferencias a asociados de

⁴² Corresponde a la segmentación regulatoria propuesta en el proyecto de decreto publicado a comentarios el 19 de marzo de 2024 en la página web de la URF.

otras CAC y a usuarios del sector financiero tradicional. Las CAC de categoría intermedia deberán permitir que sus usuarios puedan realizar pagos y transferencias con asociados de otras CAC.

7.4. Oferta de canales digitales e instrucciones en la materia por parte de la SES

El Proyecto de Decreto requiere que las CAC de categoría plena e intermedia implementen canales digitales que le permitan a sus asociados realizar pagos y transferencias electrónicas a través de internet o aplicaciones móviles. Esta disposición busca promover la digitalización del sector y reducir su dependencia de canales presenciales acudiendo a alternativas más eficientes y menos costosas.

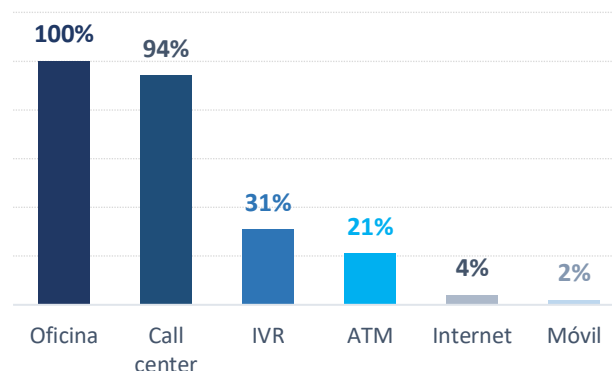
La transaccionalidad de las CAC se realiza principalmente a través de canales presenciales, como oficinas y cajeros, y en menor medida a través de canales digitales (URF, 2024). Según las cifras de Visionamos, el 81% de las transacciones que se procesan a través de la Red Coopcentral se inician utilizando canales presenciales, como oficinas y cajeros. Por su parte, los canales virtuales solo agrupan el 19% del número total de operaciones procesadas por Visionamos (ver tabla 2).

Los canales presenciales se caracterizan por ser relativamente más costosos y menos eficientes que sus contrapartes digitales. En particular, estudios previos evidencian que, incluso hace más de una década, el costo marginal de una transacción realizada a través de canales digitales representa menos del 5% del costo de una transacción realizada a través de una oficina física (Palmer Research, 2009) (Ver gráfica 11).

Tabla 2. Transaccionalidad a través de Visionamos por tipo de canal.

Gráfica 11. Costo comparativo entre canales transaccionales del sector financiero

Transaccionalidad a través de Visionamos y la Red Coopcentral - Año 2022					
Tipo	Canal	Número	%	Valor	%
Presencial	Cajeros Servibanca	1.993.972	21,0%	\$ 641.083	11,2%
	Intra oficinas	1.669.790	17,5%	\$ 2.657.959	46,4%
	POS Comercios	1.716.903	18,0%	\$ 242.586	4,2%
	Cajeros CMC	1.269.701	13,3%	\$ 429.448	7,5%
	Corresponsal	573.675	6,0%	\$ 88.709	1,5%
	Cajeros otras redes	161.776	1,7%	\$ 46.884	0,8%
	Efecty	185.583	1,9%	\$ 124.256	2,2%
	Intercoop Oficinas	85.556	0,9%	\$ 140.546	2,5%
	Pago obligaciones	29.945	0,3%	\$ 19.598	0,3%
	Total presencial	7.686.901	80,8%	\$ 4.391.068	76,7%
Virtual	PSE	964.337	10,1%	\$ 318.998	5,6%
	Interbancaria enviadas	204.766	2,2%	\$ 474.923	8,3%
	Transfi Ya enviadas	265.731	2,8%	\$ 55.960	1,0%
	Interbancaria recibida	140.854	1,5%	\$ 373.173	6,5%
	IVR	68.431	0,7%	\$ -	0,0%
	Intra web	114.777	1,2%	\$ 90.897	1,6%
	Transfi Ya recibidas	64.173	0,7%	\$ 12.322	0,2%
	Intercoop Web	7.115	0,1%	\$ 7.198	0,1%
	Total virtual	1.830.184	19,2%	\$ 1.333.472	23,3%
Total transaccional	9.517.085	100,0%	\$ 5.724.540	100,0%	



Fuente: URF con datos Visionamos

Fuente: Palmer Research (2009)

El proceso de digitalización de las CAC podría apalancarse en centros de servicios compartidos, como los ofrecidos por Visionamos, o en alianzas con entidades financieras, Fintechs o proveedores de servicios de pago que faciliten la adopción tecnológica a través de mecanismos de comercialización de infraestructura o Banking as a Service. Asimismo, la priorización de los canales digitales, frente a los canales presenciales, debe estar acompañada de una estrategia de educación que facilite el uso de las nuevas tecnologías por parte de los asociados de mayor edad.

Por otra parte, es necesario que la SES actualice su Circular Básica Jurídica en materia de canales para garantizar un desarrollo responsable de sus entidades vigiladas en un entorno digital. Estas instrucciones deben contener requisitos mínimos de seguridad operativa y lineamientos generales para la prestación de servicios a través de canales digitales.

Para realizar esta labor, la SES podría apoyarse en la experiencia de la SFC⁴³, quien cuenta con un amplio recorrido en la expedición de instrucciones relacionadas con: i) requisitos de seguridad y calidad para la prestación de servicios a través de canales digitales, que incluyen el desarrollo de un perfil transaccional, un análisis de vulnerabilidades y requerimientos en materia de actualización de software⁴⁴; ii) reconocimiento y promoción de múltiples canales transaccionales no presenciales para la realización de operaciones monetarias como sistemas de audio respuesta, centro de atención telefónica, sistemas de acceso remoto, internet y banca móvil⁴⁵; iii) lineamientos para que las entidades soporten todos sus procesos y actividades en servicios de computación en la nube⁴⁶; iv) requerimientos mínimos de seguridad de la información y ciberseguridad⁴⁷; v) requisitos de infraestructura tecnológica para la prestación de servicios a través de correspondientes móviles o digitales⁴⁸; vi) normas de control interno para la gestión de la tecnología⁴⁹; y vii) normas para garantizar la estandarización, seguridad y calidad en la realización de pagos o transferencias a través de códigos QR⁵⁰.

7.5. Gobernanza para la transformación digital

La transformación digital es uno de los retos más relevantes que enfrentan las CAC para mantenerse competitivas en la actualidad. De acuerdo con la Confederación

⁴³ El artículo 34 de la Ley 454 establece que la SES podrá recibir asistencia tecnológica, asesoría técnica y formación del recurso humano por parte de la SFC para efectos de garantizar una adecuada inspección, vigilancia y control de las CAC.

⁴⁴ Bis.

⁴⁵ Bis.

⁴⁶ Parte I, título I, capítulo VI de la CBJ de la SFC.

⁴⁷ Parte I, título IV, capítulo V de la CBJ de la SFC.

⁴⁸ Parte I, título II, capítulo I de la CBJ de la SFC.

⁴⁹ Parte I, título I, capítulo IV de la CBJ de la SFC.

⁵⁰ Parte I, título II, capítulo I de la CBJ de la SFC.

Alemana de Cooperativas (DGRV, 2021), *“las cooperativas de ahorro y crédito no deberían estar demasiado confiadas en el futuro ya que la competencia está reaccionando ante los nuevos retos con mayor eficiencia, menor costo y mayor inversión en tecnología”*. La velocidad y el alcance de la transformación digital del sector financiero tradicional podrían hacer que otro tipo de entidades financieras con mayores avances tecnológicos y actores como las *Fintech* penetren áreas geográficas en las que antes solo operaban las CAC⁵¹. La ausencia de iniciativas de transformación digital en el sector solidario, especialmente en las entidades de menor tamaño, podría llevar a su marchitamiento en la medida que sus asociados migren hacia entidades que les ofrezcan servicios personalizados provistos en ambientes digitales, a menores costos y más eficientes (URF, 2024)

Los rezagos del sector en materia de capacidades tecnológicas se asocian a que algunos administradores de las CAC no conciben su desarrollo como una herramienta para brindar más y mejores servicios a sus asociados, sino como un costo de obligatorio mantenimiento (URF, 2024). Esta concepción resulta problemática para el desarrollo del sector considerando que, de acuerdo con el BID (2021), todo proceso de transformación digital inicia con la voluntad política de la alta dirección y se alcanza con el esfuerzo y la consistencia de todas las áreas de la entidad.

Con el objetivo de fomentar el desarrollo tecnológico del sector, el proyecto decreto requiere a las CAC establecer una política de transformación digital para la prestación de servicios de pago que sea acorde con las necesidades de sus asociados y las capacidades de cada entidad. Para el efecto, las CAC deberán establecer en sus reglamentos: i) los órganos encargados de definir, aprobar y monitorear la ejecución de la política; ii) los elementos mínimos que deberá contener la política, tales como, objetivos, recursos, plazos y responsables, entre otros aspectos; y iii) las herramientas de divulgación, incluyendo el informe de gestión del consejo de administración, para mantener informados a los asociados sobre la implementación y avances de la política.

La elaboración de un plan de transformación digital debería partir de la identificación de la posición actual de la cooperativa en materia tecnológica, definir objetivos acordes con las necesidades de sus asociados y las necesidades internas de la organización, establecer plazos de implementación, identificar los recursos requeridos para alcanzar los objetivos propuestos, definir los actores responsables de la ejecución y considerar esquemas para supervisar su implementación.

La constante actualización digital del sector es una necesidad transversal a todas las CAC, independientemente de su nivel de desarrollo. Aunque las CAC de menor tamaño son las entidades que mayores retos enfrentarían en su diseño y ejecución, son precisamente estas entidades las que probablemente más lo necesiten. En este sentido, la obligación de establecer y ejecutar una política de transformación digital

⁵¹ En 2022 las Cooperativas de Ahorro y Crédito contaban con presencia física en 71 municipios, 41 de los cuales no contaban con presencia física de la banca tradicional.

será transversal a todas las CAC. No obstante, el proyecto de decreto plantea plazos de transición diferenciales con base en las categorías regulatorias.

8. Bibliografía

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

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

Banco de la República (2022). Encuesta de percepción sobre el uso de los instrumentos para los pagos habituales en Colombia.

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

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

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

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

Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2021). Digitizing Financial Cooperatives, an Urgent and Inclusive Task. Recuperado de <https://digital-iadb.lpages.co/idb-invest-financial-cooperatives/>

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

Banco Central de la República Argentina. (2024). Banco Central de la República Argentina. Obtenido de Sistema Financiero y de Pagos: https://www.bcra.gob.ar/sistemasfinancierosydepagos/regulacion_de_pagos.asp

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

Banco Central Europeo. (2013). European Central Bank. Obtenido de Euro Retail Payments Board: <https://www.ecb.europa.eu/paym/groups/erpb/html/index.en.html>

Banco de la Reserva de Australia. 2010). Reserve Bank of Australia. Obtenido de Media release: <https://www.rba.gov.au/media-releases/2010/mr-10-10.html>

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

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

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

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

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

Directiva 98/26/CE del Parlamento Europeo y su Consejo del 19 de mayo de 1998 «sobre la firmeza de la liquidación en los sistemas de pagos y de liquidación de valores.»

Decreto 1400 de 2005 «Por el cual se someten a inspección, vigilancia y control las entidades que administran sistemas de pago de bajo valor y se dictan otras disposiciones.»

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

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

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

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

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

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

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

DGRV (2021). Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina.

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

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

The Financial Services (Banking Reform) Act 2013 (Commencement No. 6) Order 2014.

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

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

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

Palmer Research (2009). Mobile Channel Addresses Off-line Consumer’s Needs for Frequent Transactions While Reducing Bank Channels Cost.

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

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

URF (2021). Consultoría: Funcionamiento del mercado de pagos y el entorno de negocios de los pagos electrónicos, en especial con transferencias electrónicas de fondos (TEF), Marulanda Consultores.

URF (2022). Documento técnico del Decreto 1297 de 2022: "Arquitectura financiera abierta en Colombia".

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

URF (2024). Estudio: "Transaccionalidad en las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Visionamos (2022). Informe de gestión.